



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet



EUROOPAN UNIONIN  
SISÄASIoidEN RAHASTOT

# Sisäisen turvallisuuden rahaston (Internal Security Fund, ISF) 2014-2020 JÄLKIARVIOINTIRAPORTTI



## Sisällys

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| KUVAUS ARVIOINNIN RIIPPUMATTOMUUDESTA .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 7  |
| EXECUTIVE SUMMARY .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 8  |
| TIIVISTELMÄ .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 11 |
| JOHDANTO .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 14 |
| i. Rahaston taustaa .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 14 |
| ii. Metodologinen lähestymistapa ja mahdolliset rajoitukset .....                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 15 |
| iii. Täytäntöönpanon nykytila .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 18 |
| iv. Kohdatut haasteet ja niiden vaikutus kansallisen ohjelman toimeenpanoon .....                                                                                                                                                                                                                                                                            | 23 |
| v. Interventiologiikka .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 25 |
| VAIKUTTAVUUS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 28 |
| 1. Miten sisäisen turvallisuuden rahasto edisti asetuksessa (EU) N:o 515/2014 määritellyn yleisen tavoitteen saavuttamista? .....                                                                                                                                                                                                                            | 28 |
| 1.1 Miten rahasto edisti seuraavien erityistavoitteiden saavuttamista? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 29 |
| 1.1.1 Miten edistettiin <b>yhteisen viisumipolitiikan kehittämisessä ja täytäntöönpanossa laillisen matkustamisen helpottamiseksi</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                              | 31 |
| 1.1.2 Miten jäsenvaltioissa parannettiin <b>konsulitoiminnan kattavuutta sekä yhdenmukaistettujen viisumien myöntämiskäytäntöjä</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                | 33 |
| 1.1.3 Miten edistettiin <b>unionin viisumisäännösten soveltamisessa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                                                                            | 34 |
| 1.1.4 Miten edistettiin <b>kolmansissa maissa toteutettavan jäsenvaltioiden yhteistyön vahvistamisessa</b> jäsenvaltioiden alueelle suuntautuvien kolmansien maiden kansalaisten muuttovirtojen osalta, mukaan luettuna laittoman maahanmuuton ehkäisy ja torjunta, sekä <b>yhteistyö kolmansien maiden kanssa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? ..... | 35 |
| 1.1.5 Miten edistettiin yhteistä viisumipolitiikkaa tukevien <b>tietotekniikkajärjestelmien, niiden viestintäinfrastruktuurin ja laitteistojen perustamisessa ja ylläpitämisessä</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                               | 35 |
| 1.1.6 Miten asetuksen (EU) N:o 515/2014 10 artiklan mukainen <b>operatiivinen tuki edisti yhteisen viisumipolitiikan</b> erityistavoitteen saavuttamista? .....                                                                                                                                                                                              | 36 |
| 1.2 Miten rahasto edisti seuraavia erityistavoitteita? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 37 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.2.1 Miten edistettiin sellaisten <b>politiikkojen</b> kehittämistä, täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa, joilla varmistetaan, että <b>ketään ei tarkasteta sisärajojen ylittämisen yhteydessä</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                    | 39 |
| 1.2.2 Miten edistettiin <b>henkilötarkastusten tekemisessä ulkorajalla</b> ja miten <b>ulkorajojen ylittämistä valvottiin tehokkaasti</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                                       | 40 |
| 1.2.3 Miten edistettiin <b>yhteisvastuullisuuteen ja vastuunjakoon perustuvan</b> ulkorajojen yhdenmukaisen <b>valvontajärjestelmän asteittaisessa käyttöönotossa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                           | 42 |
| 1.2.4 Miten edistettiin <b>rajaturvallisuutta koskevan unionin säännösten soveltamisessa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                                                                                    | 42 |
| 1.2.5 Miten parannettiin <b>ulkorajoja koskevaa tilannetietoisuutta ja jäsenvaltioiden reagointivalmiuksia</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                                                                  | 43 |
| 1.2.6 Miten edistettiin rajatarkastuksia ja rajavalvontaa ulkorajoilla tukevien <b>tietotekniikkajärjestelmien, niiden viestintäinfrastruktuurin ja laitteistojen</b> perustamisessa ja ylläpidossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                              | 44 |
| 1.2.7 Miten asetuksen (EU) N:o 515/2014 10 artiklan mukainen <b>operatiivinen tuki edisti yhteisen rajavalvonnan</b> erityistavoitteen saavuttamista? .....                                                                                                                                                                                                                               | 45 |
| 2. Miten rahasto edisti asetuksessa (EU) N:o 513/2014 määritellyn yleisen tavoitteen saavuttamista? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 46 |
| 2.1 Miten rahasto edisti seuraavia erityistavoitteita? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 48 |
| 2.1.1 Miten edistettiin niiden odotettujen tulosten saavuttamisessa, jotka koskevat jäsenvaltioiden <b>valmiuksien parantamista rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjunnassa ja niiden keskinäisen yhteistyön vahvistamisessa</b> tällä alalla, ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                         | 50 |
| 2.1.2 Miten edistettiin <b>hallinnollisen ja operatiivisen koordinoinnin ja yhteistyön kehittämisessä</b> jäsenvaltioiden viranomaisten, Europolin ja muiden alalla toimivien unionin elinten sekä tarvittaessa kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä, ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                         | 53 |
| 2.1.3 Miten edistettiin teknisiä ja ammatillisia taitoja sekä tietämystä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen liittyvistä velvoitteista koskevien <b>koulutussuunnitelmien kehittämisessä</b> EU:n koulutuspolitiikkojen täytäntöönpanoa varten, muun muassa erityisten unionin lainvalvontaviranomaisten vaihto-ohjelmien avulla, ja mikä oli rahaston rooli siinä? ..... | 54 |
| 2.1.4 Miten edistettiin sellaisten toimenpiteiden, suojatoimien, mekanismien ja parhaiden käytänteiden luomisessa, joiden tarkoituksena on <b>todistajien ja rikoksen uhrien, terrorismin uhrin mukaan lukien, tunnistaminen ja suojeleminen</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                | 55 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2 Miten rahaston avulla parannettiin jäsenvaltioiden valmiuksia hallinnoida tehokkaasti <b>turvallisuuteen liittyviä riskejä ja kriisejä</b> sekä suojattiin väestöä ja elintärkeitä infrastruktuureja <b>terroristihyökkäyksiltä ja muilta turvallisuuteen liittyviltä vaaratilanteilta?</b> .....                                                                                                                                                       | 58 |
| 2.2.1 Miten edistettiin jäsenvaltioiden sellaisten <b>hallinnollisten ja operatiivisten valmiuksien parantamisessa, joilla suojataan elintärkeää infrastruktuuria</b> kaikilla talouden aloilla, muun muassa yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksien ja tehokkaamman koordinaation ja yhteistyön sekä tietotaidon ja kokemusten vaihdon ja levittämisen avulla sekä unionissa että kolmansien maiden kanssa, ja mikä oli rahaston rooli siinä? ..... | 60 |
| 2.2.2 Miten edistettiin nykyisten alakohtaisten, <b>varhaisvaroitusjärjestelmistä ja kriisinhallinnasta</b> sekä kansallisella että unionin tasolla vastaavien tahojen <b>välisen suojattujen yhteyksien ja tehokkaan koordinoinnin luomisessa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                | 61 |
| 2.2.3 Miten edistettiin jäsenvaltioiden ja unionin sellaisten <b>hallinnollisten ja operatiivisten valmiuksien parantamisessa, joita tarvitaan kattavissa uhkien ja riskien arvioinneissa</b> , ja mikä oli rahaston rooli siinä? .....                                                                                                                                                                                                                     | 63 |
| TEHOKKUUS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 65 |
| 3 Saavutettiin rahaston yleiset tavoitteet kohtuullisin kustannuksin? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 65 |
| 3.1 Miltä osin rahaston tulokset saavutettiin <b>kohtuullisin kustannuksin suhteessa panostettuihin varoihin ja henkilöresursseihin?</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 66 |
| 3.2 Millaisia toimenpiteitä toteutettiin <b>petostapausten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja toteamista, niistä ilmoittamista ja niiden seuraamista varten</b> ja miten tehokkaita nämä toimenpiteet olivat? .....                                                                                                                                                                                                                          | 68 |
| MERKITYS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 70 |
| 4. Vastasivatko rahastosta rahoitettujen toimien tavoitteet todellisiin tarpeisiin? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 70 |
| 4.1 Vastasivatko jäsenvaltioiden <b>kansallisissa ohjelmissaan asettamat tavoitteet todettuihin tarpeisiin?</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 70 |
| 4.2 Mitä toimenpiteitä jäsenvaltio toteutti vastatakseen <b>muuttuviin tarpeisiin?</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 71 |
| JOHDONMUKAISUUS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 72 |
| 5 A Vastasivatko rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet <b>EU:n muista varoista rahoitettujen ohjelmien tavoitteita</b> , joita sovelletaan samantapaiseen työhön? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 72 |
| 5.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on samantapaiset tavoitteet, ja <b>otettiin arviointi huomioon ohjelmasuunnittelu vaiheessa?</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 73 |
| 5 B Varmistettiin <b>tavoitteiden keskinäinen johdonmukaisuus</b> rahaston toimia toteutettaessa? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 74 |



|                                                                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille <b>koordinointimenettelyjä</b> rahaston täytäntöönpanokaudella? .....                                                        | 74 |
| 5.3 Olivatko rahaston tuella <b>toteutetut toimet johdonmukaisia ja sopusoinnussa</b> muiden sellaisten toimien kanssa, joilla on samantapaiset tavoitteet? .....                                                     | 75 |
| TÄYDENTÄVYYS .....                                                                                                                                                                                                    | 75 |
| 6 <b>Täydensivätkö</b> kansallisen ohjelman tavoitteet ja niitä vastaavat toimet <b> muita vastaavia tavoitteita ja toimia</b> , joita toteutettiin osana muita, varsinkin jäsenvaltion politiikkoja? ..              | 75 |
| 6.1 <b>Arvioitiinko muita toimia, joilla on täydentävät tavoitteet</b> , ja otettiin arviointi huomioon <b>ohjelmasuunnittelun vaiheessa</b> ? .....                                                                  | 75 |
| 6.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien <b>välille koordinointimenettelyjä</b> niiden keskinäisen täydentävyyden varmistamiseksi rahaston täytäntöönpanokaudella? .....      | 76 |
| 6.3 Pyrittiinkö menettelyillä <b>estämään käytettyjen rahoitusvälineiden päällekkäisyys</b> ? .....                                                                                                                   | 77 |
| EU:N LISÄARVO .....                                                                                                                                                                                                   | 78 |
| 7 Onko EU:n tuella saatu <b>lisäarvoa</b> ? .....                                                                                                                                                                     | 78 |
| 7.1 Minkä <b>tyypistä lisäarvoa</b> rahaston tuki enimmäkseen tuotti ( <b>laajuus, soveltamisala, rooli, prosessi</b> )? .....                                                                                        | 79 |
| 7.2 Olisiko jäsenvaltio toteuttanut toimia, joita <b>EU:n politiikkojen toteuttaminen rahaston tukemilla aloilla edellytti, ilman rahaston rahoitustukea</b> ? .....                                                  | 81 |
| 7.3 Millaisia seurauksia olisi todennäköisesti aiheutunut <b>rahaston tuen keskeyttämisestä</b> ? .....                                                                                                               | 81 |
| 7.4 Missä määrin rahaston tukemista toimista on ollut <b>hyötyä unionin tasolla</b> ? .....                                                                                                                           | 82 |
| 7.5 Millaista lisäarvoa <b>operatiivisesta tuesta</b> koitui? .....                                                                                                                                                   | 84 |
| KESTÄVYYS.....                                                                                                                                                                                                        | 85 |
| 8 Onko todennäköistä, että rahastosta tuettujen hankkeiden <b>myönteiset vaikutukset jatkuvat</b> myös ISF-rahaston tuen päättymisen jälkeen? .....                                                                   | 85 |
| 8.1 Mitkä ovat tärkeimmät jäsenvaltiossa hyväksytyt toimenpiteet rahaston tuella toteutettujen hankkeiden <b>tulosten kestävyuden varmistamiseksi (sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa)</b> ? ..... | 86 |
| 8.2 Kehitettiinkö ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa <b>menettelyjä kestävyuden varmistamiseksi</b> ? .....                                                                                               | 87 |
| 8.3 Missä määrin rahastosta tuettujen toimien tulosten tai hyötyjen <b>odotetaan jatkuvan myöhemmin</b> ? .....                                                                                                       | 87 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8.4 Mitä toimenpiteitä hyväksyttiin <b>operatiivisen tuen avulla toteutettujen toimien jatkuvuuden varmistamiseksi?</b> .....                                                                                                                                                               | 88 |
| YKSINKERTAISTAMINEN JA HALLINNOLLISEN RASITTEEN KEVENTÄMINEN .....                                                                                                                                                                                                                          | 89 |
| 9 Yksinkertaistettiinko rahaston hallintomenettelyjä ja kevennettiinkö tuensaajien <b>hallinnollista rasitetta?</b> .....                                                                                                                                                                   | 89 |
| 9.1 Yksinkertaistivatko <b>rahaston innovatiiviset menettelyt</b> (yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto, monivuotinen ohjelmasuunnittelu, kansalliset tukikelpoisuussäännöt, kattavammat kansalliset ohjelmat, jotka mahdollistavat joustavuuden) <b>rahaston tuensaajien työtä?</b> ..... | 90 |



## KUVAUS ARVIOINNIN RIIPPUMATTOMUUDESTA

Tämä jälkiarviointi toteutettiin helmikuusta-marraskuuhun 2024.

Arviointi toteutettiin sisäisellä toimeksiannolla. Arvioinnin sisäinen itsenäisyys taattiin sillä, että arvioitsija toimi hallinnollisesti vastuuviranomaisesta täysin erillään sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolla. Arviointi on tehty virkavastuulla. Arvioinnin itsenäisyyden vaade, kuten esitettyä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) no 514/2014 artiklassa 56(3) voidaan katsoa täyttyvän.

Arvioitsija toimi yksin, mutta työtä monitoroitiin säännöllisin tapaamisin vastuuviranomaisen edustajien kanssa työn laadun takaamiseksi. Arvioitsijalla on pitkä ja laaja-alainen kokemus rahoitusinstrumenttien toiminnasta julkisella sektorilla. Arvioitsija suoritti myös sisäasioiden rahastojen 2021–2027 väliarvioinnin vuonna 2024.



## EXECUTIVE SUMMARY

During the programming period 2014–2020, the European Commission funded Finland's National Internal Security Fund (ISF) with approximately EUR 78 million. ISF along with AMIF (ISF), together form the Home Affairs Funds entity, which is a succession of SOLID funds.

The Fund is divided into two funding instruments, one dealing with the European Union's external borders and visa policy (ISF-B) and the second with police cooperation, preventing and combating crime and crisis management (ISF-P). A new element of operational support was implemented through ISF-B.

For the 2014-2020 programming period, ISF-B will contribute to the development of an integrated European management system for the external borders in order to ensure a uniform and high level of management of the external borders and to facilitate legitimate border crossing traffic. The ISF-P instrument supports police cooperation and the prevention and fight against crime. A total number of projects implemented is 137, of which 80 belong to ISF-B instrument and 57 to ISF-P.

The ex-post evaluation of the Fund was carried out by an internal evaluator in 2024. The ex-post evaluation focused on assessing the Fund's performance and effectiveness. It is based on eight evaluation criteria defined by the Commission: effectiveness, efficiency, relevance, coherence, complementarity, added value, sustainability and last, simplification and administrative burden reduction.

The evaluation was carried out by combining qualitative and quantitative methods. The evaluation mainly focused on material analysis, but in connection with it, interviews with beneficiaries, members of the monitoring Committee and representatives of the managing Authority were conducted by sampling. The possible impact of the restrictions on the results of the ex-post evaluation has also been identified and its results have been reinforced through a triangulation process.

The implementation of the Fund's programme was divided into specific objectives, and these were further divided into national objectives. The national implementation of the ISF is divided into five specific objectives: support for a common visa policy, border control, operational support, prevention and fight against crime and last risks, and crises. The first three are part of ISF-B and the second two ISF-P.

The first specific objective of supporting the common visa policy was to support the common visa policy to facilitate legal travel and combat illegal immigration. The funded projects comprehensively cover the objectives set for the specific objective and the national visa policy has been supported and further developed.

The second specific objective of border control is to safeguard the operational capacity of border control authorities, maintain credible border control capabilities and prepare for a



possible increase in border traffic. Measures were taken to improve border control and to ensure its credibility, improve border security and promote the exchange of information.

Under the third specific objective operational support operational support is further divided into two parts: promotion of visa policy, such as covering the costs of maintaining the VIS and the mandatory costs of border controls and checks. Operational support has only been granted to national authorities. During the programme period, it was granted to the Ministry for Foreign Affairs, the national Police Board and the border Guard.

The fifth specific objective addresses crime prevention and focuses on the fight against organised crime, terrorism, violent extremism and radicalisation, cybercrime, and economic crime. This specific objective includes a witness protection programme and activities related to the intended national witness protection Act. Key areas of development identified in the programme include information systems and their development, witness protection and support for crime victims, fight against terrorism and cybercrime, and financial aspects of crime.

The sixth specific objective aims to protect people, property, the environment, society, and businesses by promoting the prevention, preparedness and minimisation of the consequences of threats against them.

In general, the home Affairs Funds are, for most parts, implemented by national authorities, and this is particularly reflected in the national implementation of the ISF. The largest project implementers are the Finnish border Guard with 53 projects, the national Police Board with 41, the Ministry for Foreign Affairs with 14 and Customs with 8 projects. Together, these actors have implemented about 85% of all the projects.

Significant and irreversible changes have taken place in the operating environment during the programming period 2014-2020. This has challenged the authorities responsible for implementing the projects, although it has not significantly impeded the implementation of the programme.

The changes in the operating environment were caused by the migration crisis, the rise of violent extremism and radicalism, the war against ISIL and terrorist attacks in Europe, the occupation of Crimea and the enlargement of East Ukraine into a full-scale war of aggression, the COVID-19 pandemic, digitalisation and networking of society as well as rapid technological development. Cyber security and CBRNE threats were increasingly highlighted. Although the above have not directly influenced the implementation of the projects, they have influenced project implementers and their operating methods as well as society in general.

The conclusion of the ex-post evaluation is that the implementation of the national ISF programme and the use of funding have largely corresponded to identified national needs. Active application for funding from the Fund and high commitment rates show how well the programme works in its current form. At the same time, it is estimated that the ISF is managed



effectively. The implementation of the national Action Plan has been executed accordingly and the objectives set for it have been largely achieved.

Based on the findings of the evaluation, the objectives of the actions financed by the Fund met national needs. The interviews supported this conclusion, and the ISF was considered meaningful, and its activities were justified and appropriate. Due to its specific theme, the Fund was an important and unique funding instrument. The Operational support from the ISF-B was considered successful.

The activities of the ISF have added value. At its most significant, it has been identifiable when examining the national implementation of EU directives or other EU claims. Funding can be used in the development of large entities, such as IT systems, as was done in Finland. ISF funding has successfully supported the management of the EU's external borders and strengthened Finland's national capabilities.

ISF funding has supported the ability of national actors to integrate organisations' own objectives into the objectives of the European Union and strengthened this connection. The Commission has used it to steer national action in the desired direction and to even out differences between Member States.



## TIIVISTELMÄ

Euroopan komissio rahoitti ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen kansallista sisäisen turvallisuuden rahastoa (Internal Security Fund, ISF) noin 78 miljoonalla eurolla. ISF-rahasto on osa sisäasioiden rahastojen muodostamaa kokonaisuutta, joka perustuu SOLID-rahastojen jatkumolle. ISF-rahasto jakautuu kahteen rahoitustukivälineeseen, joista ensimmäinen käsittelee Euroopan unionin ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa (ISF-B) ja toinen poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa (ISF-P).

Ohjelmakaudella 2014–2020 ISF-B-rahoitusvälineellä edistetään Euroopan ulkorajojen yhdenmukaisen valvontajärjestelmän kehittämistä yhdenmukaisen ja korkeatasoisen ulkorajavalvonnan varmistamiseksi sekä laillisen rajanylitysliikenteen helpottamiseksi. ISF-P-rahoitustukivälineellä tuetaan poliisiyhteistyötä ja rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa sekä kriisien hallintaa. Toimeenpantuja hankkeita on yhteensä 137, joista 80 kuuluu ISF-B:hen ja 57 ISF-P:hen. Lisäksi osana ISF-B:tä uutena toimintamallina oli käytössä operatiivinen tuki.

Rahaston jälkiarviointi on suoritettu vuonna 2024 sisäisen, itsenäisen arvioitsijan toimesta. Jälkiarvioinnissa keskityttiin rahaston tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioimiseen. Arviointi perustuu komission määrittelemiін kahdeksaan arviointikriteeriin, jotka ovat vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus, täydentävyys, Euroopan unionin lisäarvo, kestävyys ja viimeisenä yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasitteen keventäminen.

Arviointi toteutettiin yhdistämällä kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä. Arviointi painottui aineistoanalyysiin, mutta sen yhteydessä suoritettiin otantamenetelmällä avustuksensaajien, seurantakomitean jäsenten ja hallintoviranomaisen edustajien haastatteluita. Erilaisten rajoitteiden vaikutuksia jälkiarvioinnin tuloksiin on myös tunnistettu ja tuloksia on pyritty vahvistamaan trianguloinnin avulla.

Rahaston ohjelman toimeenpano jakautui erityistavoitteisiin ja nämä edelleen kansallisiin tavoitteisiin. ISF-rahaston kansallinen toteutus jakautuu viiteen erityistavoitteeseen: yhteisen viisumipolitiikan tukeminen, rajavalvonta, operatiivinen tuki, rikollisuuden ehkäiseminen ja torjunta sekä riskit ja kriisit. Näistä kolme ensimmäistä kuuluvat ISF-B- ja kaksi jälkimmäistä ISF-P-rahoitustukivälineeseen.

Ensimmäisessä erityistavoitteessa yhteisen viisumipolitiikan tukeminen, tavoitteena oli yhteisen viisumipolitiikan tukeminen laillisen matkustamisen helpottamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Rahoitetut hankkeet kattavat erityistavoitteessa asetettuja tavoitteita laajasti ja kansallista viisumipolitiikkaa on tuettu ja sen toimeenpanoa edelleen kehitetty.

Toisessa erityistavoitteessa rajavalvonta päätavoitteena on rajavalvontaviranomaisten toimintakyvyn turvaaminen, uskottavien rajavalvontavalmiuksien ylläpitäminen sekä varautuminen rajaliikenteen mahdolliseen lisääntymiseen. Toimia toteutettiin rajavalvonnan



kehittämiseksi ja sen uskottavuuden varmistamiseksi, rajaturvallisuuden parantamiseksi sekä tiedonvaihdon edistämiseksi.

Kolmannessa erityistavoitteessa operatiivinen tuki jakautuu edelleen kahteen osioon, viisumipolitiikan ja rajavallvonnan ja –tarkastusten edistämiseen. Operatiivista tukea on myönnetty ainoastaan viranomais toimijoille. Ohjelmakaudelle sitä ovat saaneet ulkoministeriö, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos.

Viidennessä erityistavoitteessa rikollisuuden ehkäiseminen ja torjunta käsitellään rikosentorjuntaa ja keskitytään järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen, tietoverkkorikollisuuden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Tähän erityistavoitteeseen kuuluvat todistajansuojeluohjelma sekä aiottuun kansalliseen todistajansuojelulakiin liittyvä toiminta. Ohjelmassa tunnisteluja keskeisiä kehittämiskohteita ovat tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen, todistajien suoje lu ja rikosten uhrien tukeminen, terrorismin ja tietoverkkorikollisuuden torjunta ja rikollisuuden taloudelliset näkökohdat.

Kuudennessa erityistavoitteessa riskit ja kriisit tavoitteena on ihmisten, omaisuuden, ympäristön, yhteiskunnan ja yritysten suoje lu edistämällä niihin kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisyä, varautumista ja seurausvaikutusten minimointia.

Sisäasioiden rahastot ovat viranomaispainotteisia, ja erityisesti tämä näkyy ISF-rahaston kansallisessa toimeenpanossa. ISF- rahoituksensaajat ovat suurelta osin viranomaisia. Suurimmiksi hanketoteuttajiksi nousevat Rajavartiolaitos 53 hankkeellaan, Poliisihallitus 41, ulkoministeriö 14 ja Tulli 8 hankkeellaan. Yhdessä nämä toimijat ovat toteuttaneet hankkeista valtaosan eli noin 85 %.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä ja peruuttamattomia muutoksia. Tämä on haastanut osaltaan hankkeiden toteutuksesta vastaavia viranomaisia, joskaan ei ole merkittävästi haitannut ohjelman toimeenpanoa kokonaisuutena.

Toimintaympäristön muutosten taustalla vaikuttivat siirtolaiskriisi, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalismin nousu, sota ISIL:ia vastaan ja terrori-iskut Euroopassa, Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sodan laajentuminen täysimittaiseksi hyökkäyssodaksi, COVID19-pandemia sekä yleensä digitalisoituminen, yhteiskunnan verkottuminen ja teknologian nopea kehitys. Kyberturvallisuus ja CBRNE-uhat nousivat entistä vahvemmin esille. Vaikka yllä mainitut eivät ole suoraan vaikuttaneet ohjelman toimeenpanon edistymiseen, niillä on ollut vaikutusta yleensäkin yhteiskuntaan ja hanketoteuttajiin.

Jälkiarvioinnin löydöksenä todetaan, että ohjelman toteutus ja rahoituksen käyttö ovat valtaosin vastanneet kansallisia todennettuja tarpeita. Aktiivinen rahoituksen haku rahastosta ja korkeat sidonta-asteet kertovat ohjelman toimivuudesta nykymuodossaan. Samalla ISF-rahastoa voidaan katsoa hallinnoidun tehokkaasti. Kansallisen ohjelman



toimeenpano on tapahtunut suunnitelmallisesti ja sille asetetut tavoitteet ovat pääpiirteissään saavutetut.

Arvioinnin havaintojen perusteella rahaston rahoittamien toimet ovat olleet ohjelman tavoitteiden mukaisia. Haastattelut tukivat tätä päätelmää ja ISF-rahasto koettiin merkitykselliseksi sekä sen toiminta perustelluksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Rahasto oli tarkkarajaisen tematiikkansa ansiosta tärkeä ja ainutlaatuinen rahoitusväline. Erityisesti ISF-B-rahoitustukivälineestä myönnettävä operatiivinen tuki koettiin onnistuneeksi.

ISF-rahaston toimilla on ollut lisäarvoa. Merkittävimmillään se on ollut tunnistettavissa tarkastellessa EU-direktiivien tai muiden EU-vaateiden kansallista toimeenpanoa. Rahoitusta voidaan hyödyntää laajojen kokonaisuuksien, kuten IT-järjestelmien kehityksessä, kuten Suomessa tehtiin. ISF-rahoituksella on onnistuneesti tuettu EU:n ulkorajojen valvontaa sekä vahvistettu Suomen kansallisia kyvykkyyksiä.

ISF-rahoitus on tukenut kansallisten toimijoiden kykyä kytkeä organisaatioiden omat tavoitteet osaksi Euroopan unionin tavoitteita ja vahvistanut tätä yhteyttä. Komissio onkin käyttänyt sitä ohjaamaan kansallista toimintaa haluamaansa suuntaan ja tasoittamaan eroja jäsenmaiden välillä.



## JOHDANTO

### i. Rahaston taustaa

EU:n sisäisen turvallisuuden rahasto (Internal Security Fund, ISF) tavoite on Euroopan unionin yhteisen viisumipolitiikan ja yhdenmetyt rajavalvonnan tukeminen, sekä rikollisuuden ehkäiseminen, rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjunta ja yhteistyön ja koordinoinnin tehostaminen jäsenvaltioiden viranomaisten välillä sekä unionin elinten ja kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ja jäsenvaltioiden ja unionin valmiuksien parantaminen turvallisuuteen liittyvien riskien ja kriisien tehokkaaksi hallitsemiseksi, terrorihyökkäyksiin ja muihin turvallisuuteen liittyviin vaaratilanteisiin varautuminen ja kansalaisten ja elintärkeän infrastruktuurin suojaaminen.

**Rahasto jakautuu kahteen rahoitustukivälineeseen**, joista ensimmäinen käsittelee Euroopan unionin ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa (**ISF-B**) ja toinen poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa (**ISF-P**).

ISF-B-rahoitusvälineellä edistetään Euroopan ulkorajojen yhdenmetyt valvontajärjestelmän kehittämistä yhdenmukaisen ja korkeatasoisen ulkorajavalvonnan varmistamiseksi sekä laillisen rajanylitysliikenteen helpottamiseksi. ISF-P-rahoitustukivälineellä tuetaan poliisiyhteistyötä ja rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa.

Sisäasioiden rahastot, joihin ISF-rahasto kuuluu, ovat jatkumoa aiemmalle vuosien 2007–2013 SOLID (Solidarity and Management of Migration Flows) -rahastokokonaisuudelle. SOLID-rahastoja oli neljä; Euroopan pakolaisrahasto (ERF), kotouttamisrahasto (IF), ulkorajarahasto (EBF) ja paluurahasto (RF). SOLID-rahastot, yhdessä CIPS (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and Other Security-related Risks) ja ISEC (Prevention of and Fight Against Crime) -rahastojen kanssa, muodostivat pohjan sisäisen turvallisuuden rahastoille kaudella 2014–2020.

SOLID—rahastokaudesta saatujen oppien perusteella rahastoissa tehtiin erinäisiä muutoksia tämän tarkastelun keskiössä olevalla ohjelmakaudella 2014–2020. Esimerkiksi siirryttiin monivuotiseen ohjelmatyöhön ja turvapaikka-asioita ja maahanmuuttoa koskevat näkökohdat yhdistettiin yhdeksi rahastoksi. Samoin otettiin käyttöön uusia seuranta - ja arviointimekanismeja, kuten mm. kehitettiin ohjelmille yhteiset indikaattorit. Uutena suoritettiin ohjelmakauden puolivälissä lisäksi erillinen väliarviointi rahastojen toiminnan kohdentamisen tarkistamiseksi.

**Sisäasioiden rahastoja hallinnoidaan kansallisesti ja Suomessa sisäministeriö hallinnoi ISF-rahastoa vuosina 2014–2020.** Sisäisen turvallisuuden rahaston Suomessa toteutettaviin toimiin ja hankkeisiin maksettiin yhteensä noin 78 miljoonaa euroa. Summa on pienempi kuin hankkeille myönnetty summa, noin 85 miljoonaa. Tämä johtuu hankkeiden myöntöjen ja toteutuksen välistä erotuksesta. ISF-rahaston rahoittamien toimien kausi on päättynyt vuonna 2024. Tätä jälkiarviointia tehdessä kaikki hankkeet ovat päättyneet.



Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomessa oli toiminnassa kaksi sisäasioiden rahastoa; turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto AMIF ja sisäisen turvallisuuden rahasto ISF, jakautuen edelleen ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen.

ISF-rahastolle on laadittu **kansallinen ohjelma, joka kattaa koko ohjelmakauden**. Kyseessä on ohjaava strateginen asiakirja. Lisäksi **toimeenpanoa varten laadittiin erillinen, myös koko ohjelmakauden kattava, kansallinen toimeenpano-ohjelma**, mikä tarkoittaa kansallista ohjelmaa. Toimeenpano-ohjelmassa kuvataan tuettavien hankkeiden ja toiminnan valintaperusteet, kansallisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti toteutettavat toimet ja kansalliseen ohjelmaan sisältyvän rahoituksen kohdentamisessa noudatettavat periaatteet. Euroopan komissio hyväksyi Suomen kansallisen ohjelman ensimmäisen kerran 7.8.2015 ja sen viimeisimmän muutoksen 10.12.2018. Kansallista ohjelmaa on muutettu viidesti. Toimeenpano-ohjelma on viimeksi päivitetty ja hyväksytty tammikuussa 2021. Ohjelmia on päivitetty useampia kertoja.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana ISF-rahasto on vakiinnuttanut paikkansa rahoitusinstrumenttina sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa ja sen toiminta jatkui sisällöllisesti samanmuotoisena seuraavalla rahastokaudella 2021–2027. Tuolloin kansallisen rahoituksen määrä kasvoi ja ohjelmasta eriytettiin omaksi itsenäiseksi kokonaisuudekseen unionin ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa käsittelevä BMVI –rahoitustukiväline. Tätä vasten tämän työn alussa oletusarvona oli, että ISF-rahasto on saavuttanut riittävissä määrin sille asetetut tavoitteet ja sen toimintaa pidetään perusteltuna.

## ii. Metodologinen lähestymistapa ja mahdolliset rajoitukset

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen kansallisista AMIF- ja ISF-ohjelmien toimeenpanosta suoritetaan jälkiarviointi. **Molemmat arvioidaan komission esittämien kahdeksan kriteerin perusteella.** Nämä kriteerit ovat **vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus, täydentävyys, Euroopan unionin lisäarvo, kestävyys ja viimeisenä yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasitteen keventäminen**. Arvioinnin rakenne jakaantuu näin määriteltyihin arviointikriteereihin, joista kutakin tarkastellaan erillisinä kokonaisuuksina vasten komission arviointikysymyksiä. Yksittäinen arviointikysymys muodostaa itsenäisen luvun omalla otsikollaan. Työn pohjana toimii arviointimatriisi, jossa kuvataan kriteereittäin jaoteltuna arviointiin käytetyt kysymykset ja niiden arviointiin käytettyjä indikaattoreita. Arviointimatriisi on tämän jälkiarvion liitteenä (*liite 2xxx*).

Jälkiarviointi toteutettiin Euroopan komission sisäasioiden rahastojen jälkiarviointeja koskevan ohjeistuksen mukaisesti perustuen dokumenttiin: Webinar of 20 July 2023 on the key elements of the Ex post evaluation Home Affairs Funds 2014–2020 – Draft Background Note – October 2023 liitteineen. Jälkiarvioinnin toimeenpanoa sääntelee edelleen 19.1.2024 päivätty toimeksianto, joka löytyy tämän työn liitteestä (liite 1xxx). Siinä on määritelty jälkiarvioinnin tavoitteeksi tarkastella kansallisten ohjelmien toimien vaikutuksia.



Jälkiarviointi kattaa koko ohjelmakauden eli ajanjakson 1.1.2014-31.12.2020, mukaan lukien viimeiset hankkeet, jotka saivat toimeenpanonsa päätökseen vuonna 2022.

Tämä jälkiarviointi suoritetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) n:o 514/2014 artiklaan 56 perustuen. Jälkiarvioinnissa nojaututaan komission asettamiin ohjeisiin ja suuntaviivoihin sisäasioiden rahastojen arvioimiseksi ja rahastoja sääteleviin asetuksiin (EU) 2017/207 (yhteinen seuranta - ja arviointikehys) ja 514/2014 (horisontaaliasetus). Asetuksen (EU) 2017/207 liitteissä (I-IV) kuvataan arviointikysymykset sekä arviointia varten kerättävät tulos- ja vaikuttavuusindikaattorit. Suuntaviivoissa, jotka koskevat komission laatimaa rahaston arviointikehystä, esitetään useita arviointiperusteita ja niiden tueksi arviointikysymyksiä. Koska komission arviointikehys, johon arviointimatriisi perustuu, on suunniteltu kattamaan kaikkien jäsenvaltioiden osallistumista rahastoon, kaikki kysymykset eivät ole oleellisia Suomen kansallisia ohjelmia tarkasteltaessa. Näitä kysymyksiä ei siis tarkastella työssä.

Ohjelmakaudella 2014–2020 **ohjelmasta on myös suoritettu väliarvio vuonna 2018 ulkoisen arvioitsijan toimesta**. Väliarvioinnin suoritti KPMG ja se kattoi ohjelman alkukauden 1.1.2014-30.6.2017. Väliarvioinnissa tarkasteltiin samoja kriteerejä, saman arviointikehysten kautta kuin tässä jälkiarvioinnissa. Tässä työssä painotetaan loppuohjelmakauteen liittyviä havaintoja, huomioiden väliarvioinnin löydökset ja sen tarjoama asetelma. Väliarvioinnin löydöksiä ei ole kuitenkaan tarpeen toisintaa, koska ne jo dokumentoitu kattavasti, mutta niitä tullaan tarkastelemaan ohjelmakauden kokonaisuuteen heijastellen. Koska tämä jälkiarviointiraportti on rakennettu noudattaen samaa logiikkaa ja rakennetta kuin väliarviointiraportti, se vertautuu mahdollisimman helposti aiempiin löydöksiin ja työt muodostavat yhdessä kokonaisuuden.

Väliarvioinnissa esitettiin AMIF- ja ISF-rahastoille seuraavat suositukset:

1. Sähköisen hakemus- ja raportointijärjestelmän käyttöliittymän jatkokehittäminen.
2. Lopullisten indikaattorien selkeä listaaminen ja määrittely jo ohjelman käynnistyessä, jolla hankkeet tuottavat varmemmin rahaston tavoitteiden kanssa linjassa olevia tuloksia. Hankkeiden tavoitteiden asettelussa oli havaittavissa epärealistisuutta, mikä johti alisuorituksiin asetettujen tavoitteisiin verrattuna.
3. Loogisen viitekehysten lähestymistavan hyödyntäminen hankkeissa.
4. Hankkeen tulosten jatkuvuuden arvioimisen vahvistaminen lisäämällä jatkuvuuden arvioinnin sekä jatkuvuussuunnitelman kattavat osiot loppuraporttiin.
5. ISF-B:ssä käytössä olleen operatiivisen tuen käytön laajentaminen myös AMIF:hen.

Väliarvioinneissa korostuu ohjelmakauden alun viivästyminen, mikä vaikutti mahdollisuuksiin tehdä kattavia arvioita. Väliarvioinnin löydökset kuvattiin näin ensisijaisesti suuntaa antaviksi. **Väliarvioinnin lisäksi ohjelmasta on suoritettu kauden 2014–2020 osalta muita ulkoisia tarkastuksia**, kuten esimerkiksi Valtiotalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastus. Tästä on saatavilla 21.4.2022 päivätty raportti ”Tilintarkastajan väliraportti Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista rahoitettavien kansallisten ohjelmien hallinnon ja sisäisen valvonnan



tarkastuksesta”. Raportissa käsitellään myös ohjelmien tuloksellisuuteen liittyviä näkökulmia. VTV:n tarkastuksesta ei tulla julkaisemaan jälkiraporttia.

**Sisäministeriön hallinnon alalla ei ole käytössä yhtenäistä metodologiaa vaikuttavuuden arvioimiseksi.** Laajimmassa käytössä ovat valtioneuvoston yhteiset metodit ja ohjeistus lainsäädäntöhankkeiden vaikuttavuusarviointeihin. Kyseiset arvioinnit tehdään pääasiassa etukäteen ja koska ne koskevat lainsäädännön arviointia, ne eivät luonteensa vuoksi sovellu sellaisenaan hankemuotoisen toiminnan tarkasteluun.

Tässä jälkiarvioinnissa **käytetty aineisto on kerätty useista, erillisistä lähteistä.** Aineiston keräämiseksi on yhdistetty **joustavasti kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia käytäntöjä.** Aineiston käsittelyssä on kiinnitetty erityistä huomioita komission jälkiarviointiin kohdistamiin vaateisiin, erityisesti arviointikysymyksiin ja indikaattoreihin. Myös **aineiston tulkinnassa on yhdistetty eri metodeja.** Vastauksia komission arviointikehyksen kysymyksiin ei usein ollut mahdollista löytää suoraan, joten arvioinnissa on tehty arvioitsijan kokemukseen perustuvia tulkintoja hankkeiden tulosten merkityksellisyydestä ja vaikuttavuudesta.

Kvantitatiivinen aineisto on kerätty mm. vastuuviranomaisen säännöllisesti komissiolle toimittamia raportteja sekä muu yhteenvetävää materiaalia hyödyntäen. Samoin on huomioitu yksittäisten hankkeiden raportointiaineistoa. Lisäksi aineistoa rikastetiin muulla soveltuvalla kirjallisella aineistolla, kuten erilaisilla kansallisilla strategioilla, kuten sisäisen turvallisuuden selonteolla vuosilta 2016 ja 2021. Näin lähteistöstä pyrittiin muodostamaan kattavampaa kuvaa rahaston toimintaympäristöstä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä.

Kvalitatiivista **aineistoa syvennettiin suorittamalla kattavaksi katsotulla otannalla haastatteluita.** Haastateltaviin kuuluivat vastuuviranomaisen edustajien lisäksi hanketukea saaneiden tahojen sekä seurantakomiteoiden edustajia. Haastattelut toteutettiin kesä-syyskuussa 2024. Haastattelut on tehty puolistrukturoituina sekä yksilö- että ryhmähaastatteluina. Haastatteluja ei ole litteroitu.

Arvioinnissa vaikuttavuutta pyrittiin tunnistamaan haastattelujen pohjalta sekä hyödyntäen virallista ohjelmatasoista raportointia, vertaillen tätä toimintaympäristössä havaittuihin muutoksiin. Siitä huolimatta kausaliteettia hankkeiden tulosten ja komission asettamien tavoitteiden välillä on haasteellista todentaa aukottomasti. **Työn tarkoituksena onkin saada edellä kuvatun aineiston perusteella mahdollisimman kuvaavin tulos kustannustehokkaasti.**

Tämän jälkiarvioinnin toimeenpanossa on **huomioitava myös rajoituksia,** kuten valmistumiselle asetetut aikarajoitteet, mikä on vaikuttanut mm. valittuihin aineiston keräämis- ja käsittelytapoihin. Rajoitteet on tiedostettu ja niiden vaikutusta on pyritty hillitsemään mm. hyödyntämällä triangulointia mahdollisuuksien mukaan. Työssä on näin yhdistelty useita menetelmiä ja lähestymistapoja.

**Haastattelujen osalta rajoitteiden huomioiminen on oleellista,** koska merkittävällä osalla sidosryhmien edustajia oli rajallinen kokemus rahastoista ja näkökulmallisesta syistä



taipumus keskittyä pikemminkin menettelyllisiin kysymyksiin, kuin hankkeiden tuloksia laajempiin vaikutuksiin. Huomioitavaa on myös, että haastatteluissa käsitelty ajanjakso oli pisimmillään noin 10 vuoden takaa, millä on vaikutusta muistikuviin. **Tarkasteluajanjakson ollessa näin pitkä, on yhteyksien tunnistaminen muistinvaraisesti paikoin haasteellista.** Tuon aikaiset prosessit ja aikomukset, kuten toimintaympäristö ja teknologia, ovat menneessä ja perustuvat sen ajan todellisuuteen ja käsityksiin, eivätkä näin välttämättä sellaisenaan suhteudu tähän päivään.

Samoin työn kattavuutta rajoittaa se, että **raportoinnissa ylipäättään on aina määrättyjä epätasaisuuksia**, jonka seurauksena yhteenvedon tekeminen niistä jättää tulkinnanvaraa. Hankeraporteissa esitetyt tulokset, kuten myös haastatteluissa esitetyt arviot, ovat subjektiivisia perustuen toimeenpanijoiden omiin arvioihin. Raportoinnissa annetut tulokset ja muut arviot oletetaan pitävän paikkansa sellaisenaan, eikä tuloksia ole ryhdytty erikseen tarkistamaan arvioinnin osana. Tämä **subjektiivisuus ei luonnollisesti estä arvioiden tekemistä, mutta tulee huomioida kuvan täydellisyyttä tarkasteltaessa.**

Rajoitteita on muun ohella tunnistettavissa **komission asettamien indikaattorien tulkinnassa.** Tämä heijastuu siihen, miten ohjelman toiminnasta voidaan ylipäättään vastata komission sille asettamiin tutkimuskysymyksiin. **Indikaattoreiden lähtö- ja tavoitetasojen määrittelyssä on havaittavissa puutteita, mikä vaikuttaa tulosten suhteutumiseen tavoitteisiin verrattuna ja indikaattoreiden käyttämiseen arvioinnin tukena.** Ilman etukäteen määriteltyä lähtötasoa on haasteellista todentaa rahaston roolia ja kausaliteettia eri kehityskuluissa muun kuin korrelaation kautta.

Ohjelmalle asetettujen **indikaattoreiden määrittelyssä ei ole käytetty tunnistettavaa metodologista lähestymistapaa, eikä ole ollut mahdollista selvittää monien tavoitetasojen taustaa tai muodostumista.** Osassa indikaattoreista ei ole ylipäättään asetettu lähtötasoa tai tavoitetasoja, joten kerätyn tiedon valossa saavutetun indikaattorin suhteuttaminen saavutuksiin on lähes mahdotonta. Pelkät numeraaliset indikaattorit eivät myöskään sovellu parhaiten vaikuttavuuteen liittyvien kysymysten kuvaamiseen. Laadullisia indikaattoreita ei ole käytössä.

**Lopulliset indikaattorit ja niiden asettelu olivat jossain määrin epäselviä syksyyn 2017 asti,** jolloin mm. ohjelman väliarviointi valmistui. Puuttuvat tai viivästyneet indikaattorit hankaloittivat ohjelman arviointia ja pahimmillaan tämä on voinut tarkoittaa, että ohjelman tavoitteiden yhteys hankkeiden tuotoksiin on jäänyt heikoksi. Huomattavaa **indikaattoreita tarkasteltaessa on sekin, että pitkän ohjelmakauden aikana, toimintaympäristön ollessa epästabili, ne vanhentuvat helposti vaikuttavuuden näkökulmasta.** Indikaattoreiden mittaussarvo jää näin väijäämättä vajaaksi, mikä on tunnistettu tätä työtä laadittaessa.

### iii. Täytäntöönpanon nykytila

Kansallisten EU:n sisäasioiden eli AMIF- ja ISF-rahastojen täytäntöönpanoa ja kustannusten tukikelpoisuutta määrittelevät EU-tason säädökset sekä kansallinen lainsäädäntö.



Rahastojen toimeenpanoa koskee EU:n horisontaaliasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rahastoihin sovellettavista yleisistä säännöksistä (asetus (EU) 514/2014). Lisäksi niitä säätelevät rahastokohtaiset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, kuten asetus poliisiyhteistyö, rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen sekä kriisinhallinta, ISF-Police (asetus (EU) 513/2014) ja ulkorajat ja viisumipolitiikka, ISF-Borders (asetus (EU) 515/2014).

Kansallisesti sisäasioiden rahastoista säädetään sisäasioiden rahastoista annetussa laissa (903/2014), sekä valtioneuvoston asetuksella sisäasioiden rahastoista (351/2015). Lisäksi vuoden 2018 alusta voimaan astui rahastolain muutos (993/2017) ja rahastoasetuksen muutos (1148/2017). Sisäasioiden rahastojen tukimenettelyyn sovellettiin myös valtionavustuslakia (688/2001).

Asetuksissa määritellään eri toimijoiden roolit ja tehtävät. **Vastuuviranomainen, joka oli ohjelmakaudella sisäministeriön EU:n sisäasioiden rahastojen vastuualue**, vastasi kansallisten ohjelmien täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja valvonnasta. Tiimi toimi ministeriön **kansainvälisten asioiden yksikössä sekä talousyksikössä. Tarkastusviranomaisena toimi sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö** vastuullaan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnan tehokkuus. Myös AMIF-rahasto kuului samojen vastuu- ja tarkastusviranomaisten vastuulle ja sitä hallinnoitiin kuten ISF-rahastoa. Lisäksi rahastoille on **asetettu erikseen seurantakomiteat, jotka osallistuvat kansallisten ohjelmien hallinnointi- ja seurantatyöhön.**

Seurantakomiteassa oli edustettuina rahastojen toimialojen kannalta keskeisiä tahoja ja toimijoita. ISF-rahaston seurantakomiteassa olivat edustettuina sisäministeriön maahanmuutto-, pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitos-osastot, ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Rikosuhripäivystys, Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, Suomen pelastusalan keskusjärjestö sekä pelastuslaitosten edustaja. Seurantakomitean edustusta voidaan pitää rahaston toiminnan näkökulmasta riittävänä.

Rahastoja **toimeenpannaan Suomessa sisäministeriön johdolla valmisteltujen monivuotisten kansallisten ohjelmien ja niitä tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien mukaisesti.** ISF-ohjelman pyrkimyksenä, **tukemalla kansallisten tahojen toimia, oli edistää EU-tasoisesti sisäistä turvallisuutta.** Tätä varten avattiin säännöllisesti avoimia rahoitushakua, joiden perusteella rahoitettavat hankkeet ovat valikoituneet. Haut olivat julkisia ja niistä oli viestitty esim. rahastojen nettisivustoilla ja uutiskirjeellä. Koska rahoitus oli kilpailtua, se on tukenut ohjelmatasoisten tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja tarvelähtöisesti. Vastuuviranomainen on vastannut hakujen avaamisesta ja vastaanottamiensa hankesuunnitelmien perusteella rahoituspäätösten tekemisestä asettamiensa arviointikriteerien mukaisesti.

**ISF-rahaston ohjelma jakautuu erityistavoitteisiin, joista Suomen kansallisessa ohjelmassa toimeenpantiin jakautuen ISF-B ja ISF-P rahoitusvälineisiin.** ISF-B:n osana toimeenpantiin



erityistavoitteet yhdestä kolmeen ja ISF-P:n osana viidestä kuuteen. Erityistavoite neljä ei kuulunut Suomen kansalliseen ohjelmaan. Erityistavoite kolme kattaa operatiivisen tuen. ISF-B ja ISF-P muodostavat kumpikin itsenäisen kokonaisuuden, omine erityisyyksineen, mutta koska hallinnollisteknisesti ne ovat samaa rahastoa, niitä tullaan kuitenkin tarkastelemaan tässä työssä ISF-rahasto kokonaisuutena. **Tämän ohjelmakauden aikana on ISF-rahastosta rahoitettu yhteensä 137 hanketta, joiden yhteenlaskettu myönnetty EU:n rahoitusosuus 85 miljoonaa euroa. Jälkiarvioinnissa tarkastellaan siis Suomen ISF-rahaston toimeenpanoa sen erityistavoitteiden kautta.**

ISF-rahaston erityistavoitteet ovat pitkälti viranomaisten toteuttamisia ja ISF-B-rahoitustukivälineessä ainoastaan viranomaisten toteuttamia. Rahaston tärkeimmät toimeenpanijat ovat olleet Rajavartiolaitos, ulkoministeriö, Poliisihallitus, Tulli ja Maahanmuuttovirasto. Huomattavaa on, että ISF-hankkeiden kokonaismäärän ollessa 137, nämä viisi toimijaa ovat toteuttaneet niistä 120 hanketta.

Suurin yksittäinen tuensaaja ISF-ohjelmassa oli Rajavartiolaitos. Se toteutti yhteensä 53 hanketta, eli 38 % kaikista hankkeista, joista 51 osana ISF-B:tä. Se myös vastaanotti EU:n rahoituksesta kokonaisuudesta noin 55 %. Kaikista ISF-B –rahoitetuista 80 hankkeesta Rajavartiolaitos on toimeenpannut yli 60 %. ISF:n ohjelman toimeenpanon kannalta Rajavartiolaitoksella on merkittävä rooli. Tämän jälkeen suurimmat hanketoteuttajat olivat Poliisihallitus 41 hankkeella kattaen samalla noin 25 % EU- kokonaisrahoituksesta, ulkoministeriö 8 hankkeella ja Maahanmuuttovirasto 4 hankkeella.

Rahoitusta on myönnetty ISF-ohjelmasta yhteensä 17 toimijalle, joista 9 on toteuttanut kukin vain yhden hankkeen. Nämä hankkeet ovat selvästi pienikokoisia ja keskittyvät ISF-P:hen. ISF-B ja ISF-P-rahoitustukivälineissä on siis keskinäisiä eroja painotuksessa. Voidaan todeta ISF-rahoituksen, erityisesti ISF-B-osalta, olevan voimakkaasti keskittynyt muutamalle toimijalle ja olevan voimakkaasti viranomaispainotteinen.

**Ensimmäiseen erityistavoitteeseen (ET 1) Yhteisen viisumipolitiikan tukeminen** kuului laillisen maahantulon edistäminen sekä laittoman maahantulon ehkäiseminen. Tavoitteena oli yhteisen viisumipolitiikan tukeminen, jolle keskeistä oli kansallisen viisumitietojärjestelmän ja viisuminmyöntöprosessien kehittäminen etenkin Venäjällä. Erityistavoitteessa pyrittiin kehittämään paikkariippumatonta viisumikäsittelyä hakemusten nopean ja laadukkaan käsittelyn turvaamiseksi. Tämä sisälsi mm. laitehankintoja, koulutusta sekä yhteistyön kehittämistä viranomaisten ja jäsenvaltioiden sekä eri maiden konsulaattien välillä. Kehittämiskohteena olivat kansalliset viisumitietojärjestelmät. Lisäksi kehitettiin yhdyshenkilöjärjestelmää ja -toimintaa erityisesti matkustusasiakirjojen neuvonantotehtäviin sekä konsulaattien väliseen yhteistyöhön liittyen.

Tähän erityistavoitteeseen on budjetoitu noin 8 % ISF-B:n perusrahoitusosuudesta ja 6 % ISF-kokonaisrahoitusosuudesta.

**Toisessa erityistavoitteessa (ET 2) Rajavalvonta** keskityttiin rajavalvontaviranomaisten toimintakyvyn turvaamiseen sekä varautumiseen, liittyen kasvavan rajaliikenteen hallintaan



sekä rajojen valvontakyvyn uskottavuuden ylläpitoon. Erityistavoitteen puitteissa toteutettiin toimia, joilla kehitettiin mm. EUROSUR-järjestelmään liittyviä toiminnallisuuksia sekä rajavalvontatekniikkaa ja -järjestelmiä mm. laitehankinnoin ja niiden toiminnallisuuksia parantamalla. Samoin yhteistyötä EU-Lisan (EU:n laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava virasto) kanssa edistettiin ja tuettiin mm. rajaturvallisuuskoulutuksen koulutusympäristön kehittämistä ja kielikoulutusta. Tavoitteena oli myös Venäjän ja muiden keskeisten kolmansien maiden kanssa edistää vakaata rajatilannetta toimenpitein.

Tähän erityistavoitteeseen on budjetoitu noin 65 % ISF-B:n perusrahoitusosuudesta ja noin 50 % ISF-kokonaisrahoitusosuudesta.

**Kolmas erityistavoite (ET 3) Operatiivinen tuki** jakautui kahteen, viisumit- ja rajat – tavoitteisiin. Viisumit -tavoitteeseen oli allokoitu noin 17 % operatiivisen tuen kokonaisrahoituksesta ja Rajat tavoitteeseen taas noin 83 %. Operatiivista tukea käytettiin mm. tietojärjestelmien ylläpitokustannuksiin, kansallisen EUROSUR-koordinaatiokeskuksen henkilöstön palkkakustannuksiin sekä alusten ja muiden kulkuvälineiden huolto- ja ylläpitokustannuksiin. Tähän erityistavoitteeseen on budjetoitu noin 27 % ISF-B rahoitustukivälineen perusrahoitusosuudesta ja noin 21 % ISF-kokonaisrahoitusosuudesta.

**Viidennessä erityistavoitteessa (ET 5) Rikollisuuden ehkäisy ja torjunta** tavoitteena oli tukea järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen sekä kyberrikollisuuden ja talousrikosten torjuntaa, mm. kehittämällä tietojärjestelmiä ja viranomaisten toimintamalleja, erityisesti todistajansuojeluun, uhrien tukemiseen ja kyberrikollisuuden torjuntaan liittyen. Todistajansuojelua ja rikosten uhrien tukimuotoja sekä niihin liittyviä toimintamalleja kehitettiin mm. todistajansuojeluohjelman täytäntöönpanon kautta. Kyberturvallisuudessa pyrittiin parantamaan tiedonsaantimahdollisuuksia ja analyysikykyä ja varmistamaan viranomaisten resurssit mm. kehittämällä käytettävissä olevaa tietotekniikkaa, välineistöä ja ohjelmia. Talousrikollisuuden osalta kehitettiin rahanpesuun ja terrorismiin liittyvien varojen löytämiseen, jäädyttämiseen ja poisottamiseen liittyviä keinoja. Lisäksi toimia suunnattiin lisäksi yleisimmin terrorismin torjuntaan tähtääviin toimiin. Tähän erityistavoitteeseen on budjetoitu noin 80 % ISF-P:n perusrahoitusosuudesta ja noin 18 % ISF-rahaston kokonaisrahoitusosuudesta.

**Kuudennessa erityistavoitteessa (ET 6) Yhteiskunnan turvallisuus** tavoitteena oli henkilöiden ja infrastruktuurin suojeleminen erilaisia uhkia vastaan sekä viranomaisten valmiustoimien edistäminen erityisesti CBRNE (chemical, biological, radioactive, nuclear, explosives eli kemialliset, biologiset, säteily -, ydin - ja räjähdysaineet) -uhkiin liittyen. Viranomaisten toimintakykyä ja toimintavalmiutta tuettiin terrorismin torjunnassa ja muissa erityistilanteissa, kuten suuronnettomuuksissa ja rajaturvallisuuden vakavissa häiriöissä, mm. tukemalla viranomaisten järjestelmien yhteensopivuutta. Tavoitteessa toteutettiin myös toimia radikalisoitumisen ehkäisemiseksi ja ns. exit-toimia, joilla tuetaan henkilöitä irtautumaan rikollisuuteen tai terrorismiin liittyvistä ryhmistä.



Tähän erityistavoitteeseen on budjetoitu noin 20 % ISF-P perusrahoitusosuudesta ja noin 4 % ISF-rahaston kokonaisrahoitusosuudesta.

Yhteenvedona voi huomata, että ISF-B on allokoitu enemmän rahoitusta kuin ISF-P:hen ja se on näistä kahdesta rahoitusvälineestä euromääräisesti suurempi. ISF-B rahoitusosuus on noin 64 miljoonaa euroa ja ISF-P noin 19 miljoonaa euroa. Operatiiviseen tuki noin 17 miljoonaa, joskin se teknisesti kuuluu ISF-B:hen.

Erityistavoitteet jakautuvat edelleen kansallisten tavoitteiden muodostamiin kokonaisuuksiin. Rahoitetut 137 hanketta jakautuvat seuraavasti näiden välillä.

**Ensimmäisessä erityistavoitteessa (ET 1) on yhteensä 13 rahoitettua hanketta** (9 % hankkeista), jakautuen seuraavasti kansallisiin tavoitteisiin:

- 1.1. Kansalliset valmiudet, 10 rahoitettua hanketta (7 % kaikista hankkeista)
- 1.2. Unionin säännöstö, 2 rahoitettua hanketta (1,5 % hankkeista)
- 1.3. Yhteistyö konsuliasioissa, 1 rahoitettua hanketta (1 % hankkeista)

**Toisesta erityistavoitteesta (ET 2), mukaan lukien erityistoimet 2.7, on rahoitettu yhteensä 59 hanketta** (42 % hankkeista) jakautuen seuraavasti:

- 2.1 EUROSUR ja rajavaltuutus, 23 rahoitettua hanketta (17 % hankkeista)
- 2.3 Unionin yhteiset vaatimukset, 4 rahoitettua hanketta (3 % hankkeista)
- 2.4 Unionin säännöstö, 2 rahoitettua hanketta (1,5 % hankkeista)
- 2.6 Kansalliset valmiudet, 28 rahoitettua hanketta (20 % hankkeista)
- 2.7 Frontex-välineet, 2 rahoitettua hanketta (1,5 % hankkeista)

Toinen erityistavoitteista, Rajavaltuutus, on hankkeiden lukumääriä tarkastellessa, ylivoimaisesti suurin ja se pitääkin sisällään yli 40 % kaikista hankkeista. Erityistavoitteeseen suunnattu perusrahoituskin kattaa yli puolet kaikista hankerahoituksesta, joten kyseessä on ISF-rahaston merkittävä yksittäinen erityistavoite. Tarkemmassa tarkastelussa kansallinen tavoite 2.6 Kansalliset valmiudet on suurin kaikista kansallisista tavoitteista. Se sisältää noin 20 % kaikista hankkeista sekä noin 23 % koko ISF-rahaston myönnetystä EU-rahoituksesta.

**Kolmannessa erityistavoitteessa (ET 3) eli operatiivisesta tuesta, on taas rahoitettu yhteensä 10 hanketta** (7 % hankkeista) jakautuen kansallisiin tavoitteisiin seuraavasti

- 3.1 Viisumit, 2 rahoitettua hanketta (1,5 % kaikista hankkeista)
- 3.2 Rajat, 8 rahoitettua hanketta (6 % hankkeista)

**Viidennestä erityistavoitteesta (ET 5) on rahoitettu yhteensä 37 hanketta** (27 % hankkeista) jakautuen seuraavasti:

- 5.1 Ehkäiseminen ja torjuminen, 20 rahoitettua hanketta (15 % hankkeista)
- 5.2 Tiedonvaihto, 4 rahoitettua hanketta (3 % hankkeista)



5.3 Koulutus, 4 rahoitettua hanketta (3 % hankkeista)

5.4 Uhrien tukeminen, 9 rahoitettua hanketta (7 % hankkeista)

**Kuudennesta erityistavoitteesta (ET 6) on rahoitettu yhteensä 18 hanketta (15 % hankkeista) jakautuen seuraavasti:**

6.1 Ehkäiseminen ja torjuminen, 1 rahoitettua hanketta (1 % hankkeista)

6.3 Koulutus, 3 rahoitettua hanketta (2 % hankkeista)

6.4 Uhrien tukeminen, 5 rahoitettua hanketta (4 % hankkeista)

6.5 Infrastrukturi, 6 rahoitettua hanketta (4 % hankkeista)

6.6 Varhaisvaroitus- ja kriisinhallinta, 2 rahoitettua hanketta (1,5 % hankkeista)

6.7 Uhkien ja riskien arviointi, 1 rahoitettua hanketta (1 % hankkeista)

Vertaillen erityistavoitteiden hankkeiden lukumäärää ja niiden EU-rahoituksen määrää voidaan todeta, että erityistavoitteissa kaksi rajavalvonta ja kolme operatiivinen tuki hankkeet ovat euromääräisesti muita suurempia.

#### iv. Kohdatut haasteet ja niiden vaikutus kansallisen ohjelman toimeenpanoon

ISF-ohjelmakausi käynnistyi vuonna 2014. Kansallisen toimintasuunnitelman hyväksyminen viivästyi ja ensimmäiset rahoitushaut avattiinkin vasta kesäkuussa 2015 ja ensimmäiset rahoituspäätökset tehtiin syksyllä 2015. Ohjelman käynnistyminen viivästyi, mikä heijastui sen toimeenpanossa erityisesti alkuvuosina. Ohjelman toimeenpano päättyi vuonna 2024, jolloin myös kaikki hankkeet ovat päättyneet.

Ohjelmakauden alun jälkeen maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen liittyvä **toimintaympäristö muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti**. Tähän ovat vaikuttaneet mm. vuonna 2014 tapahtunut Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sota ja sen vaikutus Suomen ja Venäjän suhteisiin, sekä myöhempi Venäjän laajamittainen hyökkäys Ukrainaan, Euroopan siirtolaiskriisi vuosina 2015–2016, 2010-luvun sota ISIL:ia vastaan ja laajat terroristi-iskut Euroopassa ja myös Suomessa sekä maailmanlaajuinen vuonna 2019 alkanut COVID19-pandemia. Yleisenä megatrendinä mainittakoon yhteiskunnan voimakas digitalisoituminen ja teknologian kehitys, mikä on johtanut kasvavaan keskinäiseen verkottumiseen ja uudenlaisiin riippuvuuksiin. Samanaikaisesti väkivaltainen ekstremismi ja radikalisoituminen sekä laajempi ääriajattelun nousu ovat luoneet uusia haasteita. Muutos on ollut nopea.

Vuosina 2014–2015 EU:ssa havaittiin yli 2 miljoonaa laitonta rajanylitystä, joista 1,8 miljoonaa pelkästään jälkimmäisenä vuonna. Lisäksi vastaanotettiin merkittäviä määriä viisumihakemuksia ulkorajanylityspaikoilla. Välimeren ylitti poikkeuksellinen määrä siirtolaisia. Määrällinen muutos vuosien välillä oli raju. Turvallisuus ja muuttoliikkeen hallinta nousivat EU:n merkittäviksi tavoitteiksi ja unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa lahdettiin uudistamaan. Ohjelmakaudella 2014–2020 sisäinen turvallisuuden teeman merkitys nousi Euroopan unionin agendalla. Ylipäättään sisäisen turvallisuuden kysymysten painoarvo on noussut merkittävästi 2010-luvun kuluessa niin unionin tasoisesti kuin kansallisesti.



Sisäasioiden rahastot, eli AMIF ja ISF, muodostavat yhdessä oleellisen työkalun, jolla pyrittiin vastaamaan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian keskeisiin tavoitteisiin. Niiden merkitys kasvoi.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana **on tunnistettavissa sisäiseen turvallisuuteen liittyvän ajatusparadigman muutos**. Monet niistä premisseistä ja tavoitteista, joille ISF-ohjelman suunnittelu on aikanaan perustunut, muuttuivat kauden aikana. Esimerkkinä tästä voidaan nostaa muutos suhtautumisessa venäläisten viisumivapauteen. Ohjelman alussa pyrittiin laajemmin viisumivapauteen Venäjän kanssa, mutta vuoden 2024 lopulla tätä kirjoittaessa Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen seurauksena Suomen ja Venäjän välinen raja on suljettuna. ISF-rahaston osalta koettiin merkitykselliseksi ylipäättään sen olemassaolo ja toimiminen tarkkaan määrätyn teematiikan alalla sekä tuki, jota useat viranomaiset ovat siltä saaneet. Yhteenvetona voidaan todeta, että ohjelmakauden aikana tapa mieltää sisäinen turvallisuuden merkitys on muuttunut, mikä on edelleen haastanut ohjelman toimeenpanoa ja siihen kohdistettuja tarpeita.

ISF-rahaston toimiin ovat vaikuttaneet rajaliikenteessä tapahtuneet suuret muutokset. Ohjelmakauden alkaessa itärajan suurilla rajanylityspaikoilla ei ole aina pystytty takaamaan rajaliikenteen sujuvuutta matkustajamäärien takia. Vuonna 2013 ylityksiä oli n.13 miljoonaa, josta pääosan muodostivat venäläiset. Viisumihakemusten määrä oli kasvanut tuolloin vuosittain. Näin viisumitoiminnan kehittämisen painopiste oli Venäjällä. Kasvaneiden hakemismäärien takia oli toteutettu osittain paikkariippumaton viisumikäsittely menettely, minkä puitteissa oli avattu viisumipalvelukeskus Kouvolaan. Samoin itärajan liikenteen sujuvoittaminen, mm. kehittämällä rajavartioiden venäjänkielentaitoa, oli eräs painopisteistä.

**Vuosina 2015–2016 turvapaikkaa hakevien määrän nopea ja merkittävä kasvu Suomessa muodosti haasteen myös ISF-rahaston ohjelman toimeenpanolle.** Vaikkakaan tilanteeseen liittyen ei suoraan rahoitettu hanketoimintaa, se vaikutti hankkeiden toteuttajien arvioihin tilanteesta ja ylipäättään toimintaympäristöstä. Esimerkiksi maahantulijoiden määrä sekä tausta ja tulijoiden maahan saapumisen maantieteellinen suunta vaihteli, mikä vaikutti rajatoimintoihin. **Ylipäättään 2010-luvulta eteenpäin Suomeen suuntautuneen maahanmuuton syyt ovat monipuolistuneet ja Suomeen suuntautuvasta muuttoliikkeestä 2020-luvulla yli 90 prosenttia on työ-, perhe- ja opiskeluperäistä.** Tämä vaikuttaa viisumijärjestelmään, sen rakenteisiin ja toimeenpanoon. Huomattavaa on, että maahanmuutto ei itsessään ole sisäisen turvallisuuden kysymys, mutta sääntelemättömänä muuttoliike voi aiheuttaa epävakautta.

Ohjelmakauden aikana lisäksi väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen torjuntaan tähtäävät toimet nousivat laajemmin tietoisuuteen. Äärijärjestö ISIL perusti 2010-luvun alussa kalifaattinsa Lähi-itään, mikä heijasteli myös kansalliseen politiikkaan Suomessa. Saman aikaisesta Euroopassa koettiin useita islamististen ääriliikkeiden tekemiä suuria terrori-iskuja, mukaan lukien vuonna 2017 tapahtunut Turun puukotus, mikä oli ensimmäinen Suomessa tehty islamistinen terroriteko. Torjuntaan tähtäävä työ perustuu kansallisiin toimenpideohjelmiin vuosilta 2012, 2016 ja 2019.



**Digitalisaation eteneminen ja yhteiskunnan verkottuminen** ovat kuitenkin myös haastaneet ISF-rahaston toimeenpanoa. Kuvaavaa muutokselle esimerkiksi on, että SOLID-kaudella vastuuviranomainen käsitteli vastaanotettuja rahoitushakemuksia pääasiassa paperimuotoisena ja ISF-kauden lopulla oli siirrytty täysin sähköiseen järjestelmään. ISF-rahasto on viranomaispainotteinen ja rahoitetuissa toimissa korostuu niiden hankintaluonne. Teknologinen kehitys vaikuttaa näin uusien tarpeiden ja teknisten vaatimusten kautta.

Vuoden 2019 **COVID19 –pandemia** pakotti muutokseen luultavimmin äkillisemmin ja laajemmassa mittakaavassa kuin se olisi muuten tapahtunut ja erilaisten sähköisten ja etäpalveluiden käyttö yleistyi räjähdysmäisesti. Muutos on tarjonnut valtavasti potentiaalia esimerkiksi tavoissa tehdä asioita paikkaan sitomattomalla tavalla.

Nämä muutokset ovat näkyneet myös tarpeessa torjua kasvavaa kyberrikollisuutta sekä tarpeessa tehdä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Kriittisen infrastruktuurin rooli on muuttunut entistä tärkeämmäksi ja siihen liittyvä kokonaisuus vaikeammaksi hahmottaa. Erilaisia tunnistettuja keskinäisiä riippuvuuksia on enemmän. Myös toimijat ovat muuttuneet keskenään entistä verkottuneemmiksi, ulottuen kansallisten rajojen ulkopuolellekin, mikä on lisännyt haasteita. Infrastruktuurin suojaamistoimien kehittäminen ja resilienssin parantaminen ovat keskeisiä kehittämiskohteita ISF-rahaston toimilla.

Ohjelmakauden aikana ISF-rahaston toimintakenttään on samaten vaikuttanut kasvava tarve suojata kriittistä infrastruktuuria uhilta. Se on muuttunut entistä haasteellisemmaksi. Mukaan on tullut myös CBRNE-aineiden aiheuttamien tilanteiden ennakointi. Vuonna 2017 sisäministeriö julkaisikin ensimmäisen kansallisen CBRNE-strategian.

**Kaudella 2014–2020 ISF-rahasto on toiminut normaalisti yllä kuvatuista haasteista ja toimintaympäristön monimutkaistumisesta huolimatta.**

## v. Interventiologiikka

ISF-rahaston kansallisen ohjelman kautta pyritään yleistavoitteena edistämään EU:n yhteisten painopisteiden toimeenpanoa sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi ja lisäämään turvallisuuden korkeaa tasoa unionin alueella. Tämän tavoittelemiseksi rahaston tulisi tunnistaa interventiologiikka ja sen taustalla vaikuttava muutosteoria.

**ISF-rahaston interventiologiikka** perustuu rahaston oikeusperustaan. Interventiologiikka auttaa määrittelemällä toiminnan, tuotosten, tulosten ja vaikutusten välistä syy-yhteyttä ja näin ymmärtämään, mitä toiminnalla tavoitellaan. ISF:n ohjelmassa esitetään rahaston toiminnan keskeiset näkökohdat ja eri tasot, mukaan lukien sen kattamat politiikka-alat ja erityistarpeet ja -tavoitteet, joihin se pyrkii vastaamaan, sekä ottaa huomioon ulkoiset tekijät, jotka voivat vaikuttaa rahaston täytäntöönpanoon.



**Sisäasioiden rahastojen muutosteoria perustuu holistiseen lähestymistapaan, jossa paikallisen tai kansallisen tason syötteet rakentavat kansallista ja kansainvälistä, Euroopan laajuista vaikutusta. Erikseen nimettyä muutosta olemassa olevaan tilaan ei aktiivisesti haeta, vaan toiminta perustuu olemassa olevien tunnistettujen ja nimettyjen tavoitteiden, kuten kansallisten ja organisaatioiden strategioiden, tukemiseen. Ohjelmat pyrkivät siis ensisijaisesti toimimaan jo olemassa olevien rakenteiden kautta ja hyödyntämään muodostuneita hyviksi havaittuja käytänteitä. Rahaston toiminta ei pyri luomaan ulkoista painetta muutokseen. Tämä onkin rahaston ohjelman toimintaperiaatteen ytimessä ja sisään rakennettuna sen interventiologiikkaan. Ohjelmatasoista muutosteoriaa ei ylipäätään erikseen kuvata auki ohjelmadokumenteissa, joten voidaan tulkita, että se ei ole ISF-rahastossa oleellinen.**

**Sisäasioiden rahastojen muutosteoriaa on kuitenkin avattu edellisen SOLID-rahastojen loppuraportissa ja lyhyemmin komission tuottamassa raportissa Interim Evaluation of the Internal Security Fund – Borders and Visa (2014–2017) vuodelta 2018.** Vaikkakin eroja on kuluvan ohjelmakauden ja aiemman SOLID-kauden välillä, niissä on huomattavia samankaltaisuuksia ja yhteneväisyyksiä toimintatavoissa. SOLID-rahastojen interventiologiikka on rakennettu euromääräisten syötteiden aikaansaamaan tuotos-tulos ketjuun, joilla aikaan saadaan vaikutuksia (panos-tuotos-tulos-vaikutus, input-output-result-impact). Mainittakoon, että tätä kuitenkin käsiteltiin SOLID-rahastojen arvioinneissa kriittisesti mm. koska vankempaa muutosteoriaa on vaikea näin todentaa.

ISF-rahastoa pidetään luonteeltaan **hidastempoisena ja ennakoitavasti etenevänä. Tämä on myös sen vahvuus**, sillä tämä mahdollistaa pidempijänteisen resursoinnin etukäteen tiedossa oleviin prosesseihin ja kehityshankeisiin, jolloin yllättävien tilanteiden sattuesssa näiden toimeenpano ei pysähdy resurssipulan takia. Haastatellut tukevat tätä päätelmää.

Hieman ristiriitaisesti ohjelma pyrkii **vaikuttamaan kompleksiseen systeemiin**, jossa muutokset voivat olla yllättäviä ja laaja-alaisesti toimintaan vaikuttavia. Selkeän lineaarisen, saatikka kausaalisen, syy-yhteys ketjun, todentaminen ohjelman toimien perusteella ei ole useimmiten mahdollista. Kompleksisen järjestelmän muuttaminen ohjelmatyöskentelyn kautta on muutenkin haasteellista. Kausaalisuhteita on vaikea todentaa ja tulkita, koska **myöskään vaihtoehtoinen syy-yhteys ei aina ole selvä.**

ISF-ohjelmassa pyritään kohti asetettuja tavoitteita **erilaisten kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeiden ja aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankinta- tai muuhun tarkoitukseltaan rajattujen hankkeiden avulla.** Samaan pyritään ISF-B-ohjelmassa käytössä olleen **operatiivisen tuen** avulla. Operatiivista tuessa ei ole tunnistavissa muutosteoriaa. Tukimuoto oli kuitenkin vastaanottajien arvostamaa ja kokemuksia pidettiin niin hyvinä, että tuen käytön laajentamista suositeltiin ohjelman väliarvioinnissakin. Operatiivinen tuki laajeni seuraavalla ohjelmakaudella 2021–2027 AMIF-ohjelmaan sekä koko ISF-ohjelmaan, mukaan lukien perustettuun BMVI-rahoitustukivälineeseen.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana toimintaympäristössä kuitenkin tapahtui huomattavia muutoksia ja osa ohjelmakauden alussa asetetuista olettamuksista, ei pitänyt enää sen päättyessä paikkaansa. Näin myöskään osa aikanaan tehdystä ohjelman perusanalyysistä ei



enää pidä paikkaansa. Tätä ajatusketjua seuraamalla radikaalit muutokset toimintaympäristössä kyseenalaistavat tavallaan myös ohjelman muutosteorian ja harjoitetun interventioologiikan.

**Toisaalta ohjelmakausi on ajallisesti pitkä, jolloin lähtöoletuksena on ollut, että aluksi muotoillut tarpeet ja tavoitteet vanhenevat sen edetessä samalla kun toimintaympäristö ja –tarveanalyysi vanhenee.** Tähän voivat vaikuttaa ulkoisten tekijöiden lisäksi esimerkiksi kansallisten tavoitteiden muutokset, kuten vaaleja seuraava hallituksen vaihdos ja sen tuomat painopistemutokset. Rahastojen toimintaperiaatteisiin liittyvien perusolettamusten ei kuitenkaan voida tunnistaa merkittävästi muuttuneen ohjelmakauden aikana.



Seuraavassa osiossa vastataan yksitellen komission jälkiarvioinnille asettamiin kysymyksiin. Huomiona tämän arvioinnin rakenteesta: vaikka arvioinnin rakenne perustuu mekaanisesti jälkiarvioinnin kysymysmatriisiin ja siihen linkittyneisiin erityistavoiteisiin, vastauksissa tästä on voitu poiketa. Arvioinnissa on kuvattu kaikki erityistavoitteet, mutta niihin liittyvissä sanallisissa vastauksissa, mikäli esitellyn hankkeen on tulkittu kontribuoivan tavoitteeseen, vaikka se olisikin rahoitettu osana jotakin toista erityistavoitetta, sen toimintaa esitellään. Arvioinnin tarkoituksena on muodostaa mahdollisimman kuvaava kokonaisuus ohjelmatasoisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta, mikä vaatii näin ylläluvatun kaltaisia rakenteellisia poikkeamia.

## VAIKUTTAVUUS

### 1. Miten sisäisen turvallisuuden rahasto edisti asetuksessa (EU) N:o 515/2014 määritellyn yleisen tavoitteen saavuttamista?

**Arvioinnin perusteella ISF-B-rahoitusväline** eli ulkorajavalvontaa ja viisumiyhteistyötä koskeva rahoitusväline **on saavuttanut pääpiirteissään sille määritellyt tavoitteet kaudella 2014–2020**. Mainituissa asetuksessa määritelty tavoitteet keskittyvät ensisijaisesti ISF-B:hen. Seuraavissa alaluvuissa kuvataan tarkemmin tavoitteiden saavuttamista erityistavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden kysymysmatriisin rakennetta noudatellen.

Ensimmäinen osuus tästä jälkiarvioinnista kohdistuu ISF-B- rahoitusvälineeseen ja siinä tarkastellaan erityistavoitteiden yksi Yhteisen viisumipolitiikan tukeminen, kaksi Rajavalvonta ja kolme Operatiivinen tuki toteutusta. ISF-P- rahoitusvälineen eli rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskeva rahoitusväline osuutta tarkastellaan myöhemmissä luvuissa.

Kansallisen ohjelman toimeenpano alkoi syksyllä 2015 sen jälkeen, kun komissio oli hyväksynyt ohjelman ja kansallinen toimeenpano-ohjelma oli hyväksytty kansallisella tasolla. ISF-rahaston ohjelman toimeenpano käynnistyi samanaikaisesti siirtolaiskriisin vuosien 2015–2016 kanssa. Vuodessa turvapaikanhakijoiden määrä kymmenkertaistui noin 32 000 henkilöön ja pääosa heistä saapui Ruotsista Schengen-rajan ylitse. Vastaanottoa jouduttiinkin laajentamaan erittäin nopeasti, sillä Suomen turvapaikajärjestelmää ei oltu mitoitettu niin suurelle hakijamäärälle. **Turvapaikanhaun lisääntyminen heijastui muille hallinnon aloille ja laajemmin yhteiskuntaan. Tarve rajaliikenteen hallitsemisesta** vahvistui.

Krimin valtaus vuonna 2014 ja Itä-Ukrainan sodan alkaminen vaikutti myös rahaston perusolettamuksiin, kuten viisumivapauden edistymiseen Venäjän kanssa. Itärajan merkityksessä tapahtui muutenkin muutos ohjelmakauden aikana. Ohjelmakauden toimeenpanon päättyessä vuonna 2024 Venäjän Ukrainaan kohdistaman laajan hyökkäyksen seurauksena rajaturvallisuus nousi entisestään merkityksellisemmäksi. Suomeen alkoi saapua turvapaikanhakijoita Ukrainasta ja turvapaikanhakemusten määrässä oli nähtävissä nousua. Tilanne vaikutti Suomen viisumipolitiikkaan siten, että venäläisten maahantuloa Suomeen turismin tai Schengen-alueen kauttakulun perusteella rajoitettiin ja myönnettyjen viisumien



määrä onkin romahtanut. Vuonna 2024 liikenne itärajan ylitse on pysähdyksissä rajanylityspaikkojen ollessa kiinni.

Vuonna 2019 alkoi COVID19-pandemia, mikä vaikutti laajasti liikkuvuuteen myös rajojen ylitse. Matkustamista ja kokoontumisia rajoitettiin merkittävästi aina vuoteen 2021 saakka. Pandemia vaikutti edelleen tapoihin toimeenpanna rahaston ohjelmaa ja yleensäkin työtapoihin, esimerkiksi fyysisten kokoontumisten sijaan kehitettiin muita ratkaisuja. Se vaikutti myös joidenkin hankkeiden toimeenpanoon hidastamalla niiden hankintoja. Toimintaympäristön muutokset eivät ole vaikuttaneet merkittävästi ISF-hankkeiden toteutukseen. Joidenkin hankkeiden toteutuksen mittakaavaa ja budjettia pienennettiin tai uudelleensuunnattiin.

ISF- B-rahoitustukivälineen erityistavoitteet ovat ainoastaan viranomaisten toteuttamia. Toimeenpanijat ovat olleet Rajavartiolaitos 51 hankkeella, ulkoministeriö 13, Poliisihallitus yhdeksällä, Maahanmuuttovirasto neljällä ja Tulli kolmella hankkeella. Yhteensä osana ISF-B:tä toimeenpantiin 80 hanketta, johon laskettu mukaan 10 operatiivisen tuen toimea.

### 1.1 Miten rahasto edisti seuraavien erityistavoitteiden saavuttamista?

- Miten tuettiin yhteistä viisumipolitiikkaa laillisen matkustamisen helpottamiseksi?
- Millaisia korkealaatuisia palveluja viisuminhakijoille tarjottiin?
- Miten varmistettiin kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu?
- Miten torjuttiin laitonta maahanmuuttoa?

Ensimmäisen erityistavoitteen (ET 1) **Yhteisen viisumipolitiikan tukeminen** tavoitteena oli yhteisen viisumipolitiikan tukeminen laillisen matkustamisen helpottamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Rahoitetut hankkeet kattavat kattavasti erityistavoitteessa asetetut tavoitteet ja kansallista viisumipolitiikkaa on tuettu ja edelleen kehitetty.

**Tavoitteesta on rahoitettu 13 hanketta** ja noin 9 % kaikista hankkeista. Myönnetyn EU-rahoituksen osuus kattaa noin 6 % ohjelman EU-rahoituksesta, mikä on linjassa hankkeiden lukumäärän kanssa. Rahoituksen sidonta-aste on 93 %. Avustuksen saajina olivat ulkoministeriö, Rajavartiolaitos ja Tulli. Suurin yksittäinen tuensaaja oli ulkoministeriö 8 hankkeella.

Kansallista toimeenpano-ohjelmaa päivitettiin helmikuussa 2021, jolloin ET 1:ssä jäljellä olevia, pääasiassa viisumitietojärjestelmän parantamiseen varattuja varoja, kohdennettaisiin uudelleen siirtämällä ne toiseen erityistavoitteeseen. Kyseessä oli kuitenkin pieni summa.

Hankkeiden jakautuminen kansallisiin tavoitteisiin on eritelty alla:

**Ensimmäisestä erityistavoitteesta on rahoitettu yhteensä 12 hanketta, EU-rahoituksen osuus 5,1 miljoonaa euroa**



**1.1. Kansalliset valmiudet, 10 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus, 4,6 miljoonaa**

**1.2. Unionin säännöstö, 2 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 160 000 euroa**

**1.3. Yhteistyö konsuliasioissa, 1 rahoitettu hanke, EU-rahoituksen osuus 340 000 euroa**

Yksi tavoitteista ISF:n kansallisen ohjelman mukaan oli laillisen matkustamisen tukeminen ja laittoman maahanmuuton torjuminen. ISF-ohjelman toimeenpano käynnistyi samanaikaisesti poikkeusvuosien 2015 ja 2016 kanssa, jolloin turvapaikkahakemusten määrä kääntyi ennätykselliseen nousuun Suomessa ja Euroopassa. Ohjelmakauden edetessä Suomeen suuntautuneen muuttoliikkeen luonne muuttui painottuen kohti laillista maahanmuuttoa. Tämä luonnollisesti aiheutti muutostarpeita viisumijärjestelmään samanaikaisesti, kun ulkoisista vaikutteista riippumattomat yleiset kehitystarpeet vaativat myös toimenpiteitä.

ET 1:n tavoitteena on kehittää edelleen kansallisen viisumijärjestelmän toimivuutta suhteessa EU-asetusten edellyttämiin toiminnallisuuksiin. Hankkeilla on edistetty tehokkaasti EU:n lainsäädännön ja tavoitteiden sekä kansallisten strategioiden täytäntöönpanoa erityisesti parantamalla viranomaisten valmiuksia käsitellä viisumihakemuksia ja päivittämällä kansallinen viisumitietojärjestelmä EU:n vaatimusten mukaiseksi. Samalla vastattiin kansallisessa ohjelmassa esitettyihin tarpeisiin kehittää viisumihakemus ja -myöntöprosessia. **Viisumijärjestelmän kehittämistarpeita Suomessa oli pitkään määritellyt ensisijaisesti Venäjältä Suomeen tehtyjen viisumihakemusten määrä.** Määrä on merkittävästi vaihdellut taloudellisista ja poliittisista syistä ohjelmakauden aikana. Liikenne itärajan ylitse oli COVID19-pandemiaan saakka vilkasta, mutta on sittemmin ollut pysähdyksissä. hyvin Ohjelmakauden päätyttyä on epäselvää, mihin suuntaan tilanne tulee kehittymään pitkällä tähtäimellä Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. Tilanteen vaihtelevuudesta ja muutoksista huolimatta tämä ei ole vaikuttanut viisumijärjestelmien kehittämistarpeisiin.

Uuden kansallisen viisumitietojärjestelmän (National Visa System, NVIS) kehittäminen alkoi vuonna 2018 vanhan järjestelmän elinkaaren tultua loppuun. Uusi NVIS on otettu käyttöön maaliskuussa 2020. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut EU:n vaatimuksista nousevaa tarvetta jatkokehitykselle. NVIS pohjautuu VIS-järjestelmään Schengen-maiden yhteiseen keskusviisumijärjestelmään. Taustalla vaikuttivat mm. vuoden 2018 Schengen-arvioinnin suositukset ja niiden huomioiminen. Kehittämistyössä painopiste on ollut EES (Entry-Exit system) -, ETIAS (European Travel Information and Authorisation System, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä) - ja yhteentoimivuusasetusten toimeenpanossa.

**Ulkoministeriö ulkoisti 2010-luvulla viisumihakemusten vastaanoton edustustoissa** ja lähes kaikki hakemukset käsiteltiin ulkoistettujen kumppanien taholla. Viisumihakemusten määrän kasvu oli edellyttänyt viisuminmyöntöprosessin tehostamista ja prosessin automatisointia. Ulkoistamisen myötä todettiin kuitenkin **syntyneen riippuvuus näihin ulkoisiin toimijoihin**, jota lähdettiin sittemmin purkamaan. Samoin hankkeiden avulla on kehitetty digitalisaatiota sujuvoittamaan prosessia, jotta tämä riippuvuus ulkoistetuista kumppaneista vähenisi.

**Järjestelmäkehityksen roolia ei tule liioin aliarvioida. Poikkeustilanteet, kuten siirtolaiskriisi ja Venään hyökkäys Ukrainaan ovat osoittaneet, miten tärkeää on, että käytössä on tehokkaat järjestelmät ja menettelyt.** Tämä koskee erityisesti nopeasti syntyviä kriisejä.



Vastuuviranomainen onkin todennut, että ulkoministeriö on hyödyntänyt rahastoa hyvin vanhan viisumijärjestelmän kehittämisessä ja uuden luomisessa. Viimeinen, vuonna 2024 päättynyt ISF-hanke, Kattoi juuri ETIAS-toimenpiteitä, joskin oli Maahanmuuttoviraston toimeenpanema.

Viisumipolitiikan toimeenpanoa on lisäksi tuettu sijoittamalla valittuihin edustustoihin ISF-rahoituksella Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöitä tukemaan viisumin myöntöä selvittämällä viisumihakijoiden taustoja, asiakirjojen aitoutta sekä kouluttamalla suurlähetystöjen henkilökuntaa. Näin pyritään ehkäisemään laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa. Yhdyshenkilöverkosto osoittautui erinomaiseksi keinoksi torjua ennalta ehkäisevää laitonta maahantuloa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Samanaikaisesti tuetaan laillista muuttoliikettä.

**Laillista matkustamista on tuettu samoin pienempimuotoisten laitehankintojen kautta.** Tullin hankkeella on varustettu rajanylityspaikkoja mobiililaitteilla viisumien myöntämistä varten. Näin Tullin liikkuvat yksiköt ovat voineet myöntää viisumeita merimiehille. Rajavartiolaitoksen toteuttamassa hankkeessa hankittiin sormenjälkilukijat VIS:n (Schengen-maiden yhteinen keskusviisumijärjestelmä) edellyttämien sormenjälkivertailujen suorittamiseksi. Molemmilla kuvatuilla hankkeilla tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa laillisen matkustamisen helpottamiseksi ja kehitetään laadukasta palvelua. **Ylipäätään ISF-toimilla on kyetty tuomaan mukaan viisumitoimintaan uudella tavalla mobiliteettia ja modulariteettia.**

#### *1.1.1 Miten edistyi yhteisen viisumipolitiikan kehittämisessä ja täytäntöönpanossa laillisen matkustamisen helpottamiseksi, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Yksi Suomen tavoitteista ISF:n kansallisen ohjelman mukaan on **laillisen matkustamisen tukeminen**. Painopiste on näkynyt **viisumijärjestelmän ja viisumin myöntämisprosessin kehittämisessä, laitteistojen hankinnassa sekä yhteistyössä konsulaattien kanssa**. Hankkeilla on kehitetty yhteistä viisumipolitiikkaa ja toimeenpanoa laillisen matkustamisen helpottamiseksi. Lisäksi useat viisumijärjestelmään, tai siihen liittyviin toiminnallisiin keskittyvät hankkeet ovat tukeneet laillisen matkustamisen helpottumista vähintäänkin epäsuorasti.

Maahanmuuttoon ja kansainväliseen liikkumiseen vaikuttavan toimintaympäristön muutos on ollut merkittävä ja tämä muutos on jatkuvaa. Suomeen saapuvien ihmisten maahantuloon syyt ovat monipuolistuneet ja yhä harvempi hakee oleskelulupaa humanitaarisin perustein. Verrattuna ohjelmakauden alkuun, yhä suurempi osa ihmisistä muuttaa Suomeen työn, perheen tai opiskelun vuoksi.

Ohjelmakauden aikana on toimeenpantu kaksi laajempaa **tietojärjestelmien kehittämiseen** keskittyvää hanketta, muodostaen itsenäiset kokonaisuutensa. Hankkeet ovat ulkoministeriön toteuttamat. Vuosina 2015–2018 ”SUVICVIS6 projekti, SUVI viisumitietojärjestelmän jatkokehittäminen” ja ”Viisumitietojärjestelmän kehittäminen SUVICVIS” -hankkeisin käytettiin EU-rahoitusta noin 3,2 miljoonaa euroa. Kyseessä on näin huomattava taloudellinen panostus.



VIS on Schengen-maiden yhteinen keskusviisumijärjestelmä, joka otettiin käyttöön vuonna 2011. Järjestelmä koostuu kahdesta osasta. Kansallinen osa, mikä oli Suomessa SUVI-järjestelmä ja myöhemmin VISA-järjestelmä, on se, jolla jäsenvaltiot käsittelevät viisumihakemuksia kansallisesti. Tästä järjestelmästä ennalta määritellyt tiedot siirretään jäsenvaltioiden yhteiseen viisumijärjestelmään (CVIS, Central Visa Information System). Lisäksi käytössä on jäsenvaltion yhteinen viisumirekisteri, mikä hoitaa yksittäisten viisumihakijoiden tiedonsiirtoja jäsenvaltioiden välillä. Nämä muodostavat eurooppalaisen sopimusten, määräysten ja lainsäädännön mukaisen kokonaisuuden.

CVIS-järjestelmään kytkeytyvän Suomen kansallisen viisumitietojärjestelmän (SUVI) kehittämishankkeet tukivat kansallista ja yhteistä viisumipolitiikkaa erityisesti sujuvoittamalla viisumikäsitteilyä laillisen matkustamisen helpottamiseksi ja torjumalla laitonta maahanmuuttoa. Järjestelmää päivitettiin vastaamaan paremmin viisumisäännösten toiminnallisuuksia ja parantamaan sen kykyä kommunikoida CVIS:n ja ulkoisen palveluntarjoajan järjestelmien kanssa. **Viisumihakemusprosessin kehittämisen ja ulkoistettujen viisumipalvelukeskusten perustamisen kautta parannettiin viisumihakijoiden palveluita ja tasalaatuisuutta. Tämä edisti kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua.**

Kansallisesta SUVI-järjestelmästä kuitenkin luovuttiin sen elinkaaren päätyttyä. Vuosina 2019–2021 siirryttiin uuteen viisumitietojärjestelmään, jota tuettiin kolmella **ulkoministeriön toimeenpanemalla MIAMI-hankkeilla**. Uuden järjestelmän käyttöönottoon kuuluvia hankkeita on suoraan tunnistavissa useampia. Hankkeissa ”Uuden kansallisen viisumitietojärjestelmän viisumitoiminnan siirtymävaiheen järjestelmä- ja prosessimuutokset” 2019-2020, ”Uusien testaus- ja tuotantoympäristöjen pystyttäminen uuteen viisumitietojärjestelmään” 2019-2020, ”MIAMI, kehityshanke ulkoministeriön viisumitietojärjestelmän uuden identiteetin- ja pääsynhallinnan ratkaisun kehittämiseen” 2020-2021 ja ”MIAMI 2 ulkoministeriön viisumitietojärjestelmän uuden identiteetin- ja pääsynhallinnan ratkaisun käyttöönotto” 2021 muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Myös muissa tietojärjestelmien kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa on elementtejä, jotka tukevat kansallisen viisumijärjestelmän toimivuuden kokonaisuutta.

MIAMI-hankkeissa kehitettiin viisumitietojärjestelmän uuden identiteetin- ja pääsynhallinnan ratkaisuja. Uusi VISA-järjestelmä otettiin vaiheittain käyttöön siten että vanha käytössä oleva viisumitietojärjestelmä SUVI toimi sen rinnalla. Näin varmistettiin vanhan järjestelmän hallittu alasajo sekä uuden järjestelmän onnistunut käyttöönotto.

**Lähtökohtaisesti tietojärjestelmien laaja-alainen kehittäminen mahdollistaa tasalaatuisen ja ennakoitavan viisumimyöntöjärjestelmän toimeenpannen samalla yhteistä viisumipolitiikkaa.** Kehitystoimissa on otettu huomioon myös EU-säädökset sekä mm. Schengen-arviointien suosituksia. Kyseessä ovat merkittävät kokoiset hankkeet myös taloudelliselta näkökulmalta. Nämä hankkeet ovat olleet keskeisiä ja vaikka SUVI-järjestelmä korvautuikin uudella, siitä saatuja oppeja ja käytänteitä kyettiin hyödyntämään seuraavaa järjestelmää kehittäessä. Kokemusten hyödyntäminen koskee erityisesti tietoteknisiä



ratkaisuja ja haastatelluissa tukivat löydöstä. ISF-rahoitus koettiin tässä hyvänä, sillä se oli taannut mahdollisuuden toisenlaiseen keskittymiseen toiminnan hankkeistamisen kautta.

Viisumijärjestelmän kehittämisen täytäntöönpano on laajamittainen hanke sekä kansallisesti että EU-tasolla. Siinä monet eri osa-alueet vaikuttavat toisiinsa ja myös viivästykset vaikuttavat ketjussa muihin toimiin. Kansallisesti Suomi on kuitenkin käyttänyt ISF-rahoitusta niihin toimiin, joihin ISF-ohjelmassa on tavoiteltu.

*1.1.2 Miten jäsenvaltioissa parannettiin konsulitoiminnan kattavuutta sekä yhdenmukaistettujen viisumien myöntämiskäytäntöjä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Ylipäättään kansallisen viisumijärjestelmän kehittämisen voidaan katsoa tukeneen viisumien myöntämiskäytänteiden yhdenmukaistamista, joten yllä kuvattujen tietojärjestelmien kehitys tukee tämänkin tavoitteen saavuttamista.

ISF-rahoituksella on tuettu tavoitteen mukaisia toimia ja konsuliedustuksen kehittämistä ja viisumimenettelyjen yhdenmukaistamista. Tätä on tavoiteltu yhdyshenkilöverkoston kehittämisellä ja viisumipalvelukeskusten perustamisen kautta. Kansallisessa ohjelmassa määriteltiin toimiksi tukitoimet eli koulutus viisumikäsittelyyn ja - valvontaan osallistuville viranomaisille sekä konsulaattien käytännön prosessien määrittely viisumihakemusten käsittelyn ulkoistamisen tukemiseksi.

Koulutuksia on toteutettu ulkoministeriön toimesta vuosina 2014–2016. Hanke ”Kansalaispalveluiden aluekoulutustilaisuudet” edisti ohjelmaa järjestämällä konsulipalvelujen henkilöstölle koulutusta Pietarissa Venäjällä, Washingtonissa Yhdysvalloissa ja Addis Abebassa Etiopiassa. Koulutuksiin osallistui 80 ulkoministeriön konsulivirkamiestä ja koulutuksissa käsiteltiin myös unionin asetuksia ja niiden soveltamista. Toisella hankkeella ”Viisumihakemusten vastaanoton ulkoistaminen edustustoissa” kehitettiin viisumihakemusten käsittelyn ulkoistamista Thaimaassa, Kiinassa, Intiassa ja Turkissa. Kokemukset ulkoistamisesta olivat olleet myönteisiä ja se tehosti prosesseja ja paransi viisumienhakijoiden palveluja. Ulkoistamisen toimintaa jouduttiin tarkastelemaan uudelleen toimijakohtaisten riippuvuuksien tunnistamisen myötä.

Viisumien myöntämiskäytänteiden yhdenmukaistamista tukivat myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimilla. Liikkuvuuden eli mobiliteetin oletus on myös hankkeissa tunnistettavissa oleva oleellinen uudistus. Kyseessä on laajempi ajatusparadigman muutos tarkastellessa toimintaympäristön muutoksia ja sen vaikutuksia rajanylityksiin. Tullin hankkeet 2016–2019 ”Rajanylityspaikkojen varustaminen VIS-asetuksen mukaisilla mobiililaitteilla” ja ”MobiiliVIS II” helpottivat viisumien myöntämistä merimiehille. Tulli toimii suomen rannikolla, jossa on paljon miehittämättömiä satamia, joissa kuitenkin saapuu paljon aluksia miehistöineen kolmansista maista. Tätä samaa liikkuvuutta edistettiin edelleen Rajavartiolaitoksen ”sormenjälkilukulaitteet” –hankkeella 2016–2016. Näillä tuettiin viisumien myönnön yhdenmukaistamista ja tasalaatuisuutta.



Yhdenmukaistamiseen pyrki lisäksi Rajavartiolaitoksen yhdysmiestoiminta kolmansissa maissa. Tätä kuvataan enemmän myöhemmin luvussa 1.1.4.

*1.1.3 Miten edistytettiin **unionin viisumisäännösten soveltamisessa**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

ISF-rahastosta rahoitettiin toimintaa, joka tuki erityisesti unionin viisumisäännösten soveltamisen varmistamista. Luvussa 1.1.1 kuvatut viisumitietojärjestelmien kehittäminen EU:n vaatimuksia vastaaviksi, kuten myös ulkoministeriön henkilöstön kouluttaminen alueellisesti tukivat tavoitteen saavuttamista.

ISF-rahoitettujen hankkeiden toimeenpanossa noudatetaan Suomen kansallisia viisumisäännöstöjä, jotka kuitenkin nojaavat Schengen-sopimukseen, joiden jäsen Suomikin on. Järjestelmien ja käytänteiden kehitys nojaa siis loppukädessä tähän ja tukee unionin säännösten soveltamista kautta linjan.

*1.1.4 Miten edistytettiin **kolmansissa maissa toteutettavan jäsenvaltioiden yhteistyön vahvistamisessa** jäsenvaltioiden alueelle suuntautuvien kolmansien maiden kansalaisten muuttovirtojen osalta, mukaan luettuna laittoman maahanmuuton ehkäisy ja torjunta, sekä **yhteistyö kolmansien maiden kanssa**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

ISF-rahastosta on tunnistettavissa hankkeita, jotka tukevat jäsenvaltioiden välisen ja kolmansien maiden kanssa tehdyn yhteistyön vahvistamista kolmansien maiden kansalaisten liikkumisen osalta. Aiemmin kuvatut konsulihenkilökunnan koulutukset tukevat tavoitteen saavuttamista. Lähtökohtaisesti koska kyseessä on kolmansissa maissa tapahtuva toiminta, jossa myös tehdään jäsenmaiden välistä yhteistyötä ja muuta vuorovaikutusta, koulutuksellisten hyötyjen voidaan olettaa säteilevän siellä laajemmalle kuin vain kansallisesti.

Samaten Rajavartiolaitoksen ”Yhdyshenkilötoiminta Pekingissä ja Moskovassa” –hankkeet vuosina 2015–2017 ja 2019–2021 sekä ”Yhdyshenkilötoiminta Abujassa ja New Delhissä” vuosina 2015–2016 ovat tukeneet toimintaa kolmansissa maissa. Lähetetyn asiantuntijan toiminta osana konsuliyhteisöä vahvistaa sitä ja sen osaamista sekä luo uusia kolmannessa maassa hyödynnettäviä ammatillisia verkostoja. Yhdyshenkilöt lisäksi tukivat muita EU-suurlähetystöjä ja kouluttivat suurlähetystöhenkilöstöä.

Yhdyshenkilöt lähetettiin ohjelmakaudella kansallisesti haasteellisiksi koettuihin kolmansiin maihin ja asemapaikat olivat Nigeriassa, Intiassa, Venäjällä ja Kiinassa. Yhdyshenkilöt osallistuvat laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Toimintaa on edelleen jatkettu ISF-rahaston ohjelmakauden päätyttyä ja se on koettu mielekkäänä ja tehokkaana toimintatapana, joskin asemamaiden valintaa on tarkasteltu uudelleen.



*1.1.5 Miten edistettiin yhteistä viisumipolitiikkaa tukevien **tietotekniikkajärjestelmien, niiden viestintäinfrastruktuurin ja laitteistojen perustamisessa ja ylläpitämisessä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

Yhteistä viisumipolitiikkaa edistettiin painottaen tietojärjestelmien kehittämistä, mitä on kuvattu jo luvussa 1.1.1. Hankkeet ovat olleet välttämättömiä unionin yhteisen viisumipolitiikan toimeenpanemiseksi ja niiden mittakaavan takia ISF-rahoituksella on ollut merkittävä rooli toimeenpanossa.

ISF-rahoituksella toimeenpantiin myös hankkeita, joilla kehitettiin kansallisten järjestelmien yhteyksiä EES (Entry-Exit System) - ja ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) -järjestelmiin. Järjestelmät ovat ennen kaikkea rajavalvontajärjestelmiä, joskin niitä hyödynnetään myös ulkoasiainhallinnossa. Rajavartiolaitos on kansallisesti päävastuullinen EES- ja ETIAS-järjestelmistä.

ETIAS on viisumivapaille matkustajille suunnattu sähköinen ennakkolupajärjestelmä. Sen keskeisenä tehtävänä on tarkistaa automaattisen käsittelyn avulla ennen Schengen-alueelle saapumista, täyttääkö kolmannen maan kansalainen maahantuloedellytykset. ETIAS vahvistaa EU:n sisäistä turvallisuutta kahdella tavalla: ensinnäkin tunnistamalla henkilöt, jotka saattavat aiheuttaa turvallisuusriskin ennen saapumistaan Schengenin ulkorajalle; toiseksi antamalla kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja Europolin käyttöön tietoja, esimerkiksi terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi.

Maahanmuuttovirasto toimeenpani laajamittaisen uudistuksen tietojärjestelmien ETIAS-yhteyteen liittyen ja suoraan tähän kuuluvaksi on tunnistettavissa neljä hanketta; "ETIAS" vuosina 2020–2022, "ETIAS II" vuonna 2023 ja "EES:n käyttöönotto" 2020–2022 sekä "EES2" 2022–2023. Hankkeiden yhteenlaskettu EU-rahoitusosuus on lähes 2,5 miljoonaa euroa, joten ne ovat kokoluokaltaan merkittäviä. Hankkeilla Maahanmuuttovirasto pyrki toteuttamaan EU:n vaatimat muutokset osana ETIAS-järjestelmää tietojärjestelmiensä osalta. Niissä toteutettiin käytännössä EES-asetuksen edellyttämiä muutoksia rajapinnoissa.

Osana vaadittuja järjestelmien muutoksia lisäksi Poliisihallitus on vuosina 2020–2022 toimeenpannut useita hankkeita. Nämäkin hankkeet ovat kooltaan mittavia ja niiden EU-rahoituksen osuus on noin 2,5 miljoonaa euroa. Vuosina 2020–2022 toimeenpantiin siis "Poliisin muutokset ETIAS-asetuksen toimeenpanemiseksi – PETIAS", "PEES - Poliisin muutokset EES-asetuksen toimeenpanemiseksi", "Sormenjälkilukijat EES-asetuksen toimeenpanemiseksi" ja "SIS Recast –Poliisi" –hankkeet.

Poliisihallituksen hankkeissa kehitettiin edelleen EU-tasoiin vaateisiin liittyviä yksityiskohtia, kuten "SIS Recast –Poliisi"-hankkeessa vuosina 2020–2022. SIS-järjestelmä on EU:n laajuinen ja useiden eri kansallisten viranomaisten käytössä, kuten raja-, tulli-, poliisi -, maahanmuuttoviranomaisilla ja ulkoministeriössä. Järjestelmä on ympärivuorokautisessa käytössä. Taustalla ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Schengenin tietojärjestelmän (Schengenin Information System, SIS) perustamisesta, käytöstä



poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, SIS:n käytöstä rajatarkastuksissa ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

Samoin ”Sormenjälkilukijat EES-asetuksen toimeenpanemiseksi”-hankkeessa hankittiin sormenjälkilukijat poliisille EES-asetuksen toimeenpanemiseksi. Näin poliisi pystyy tarkistamaan tietoja EES-rajanylitystietojärjestelmästä koskien kolmansien maiden kansalaisia.

Ylipäättään ISF-rahaston tuella toimeenpannut tietojärjestelmien kehittämishankkeet ovat muodostaneet merkittävän osan rahaston toimeenpanosta. Toimet ovat kuitenkin olleet pakollisia ja ne olisi näin tullut toimeenpanna myös pelkästään kansallisen resurssin, joskin todennäköisesti hitaammin vai suppeammin. ISF-tuki kuitenkin koettiin haastattelujen perusteella näissä hyvin oleelliseksi ja tarpeelliseksi. Samanaikaisesti tukea arvostettiin.

#### *1.1.6 Miten asetuksen (EU) N:o 515/2014 10 artiklan mukainen **operatiivinen tuki edisti yhteisen viisumipolitiikan** erityistavoitteen saavuttamista?*

Operatiivinen tuki on kirjattu kolmanteen erityistavoitteeseen kansallisessa ISF-ohjelmassa. **Operatiivinen tuki jakautuu edelleen kahteen osioon, viisumipolitiikan edistämiseen sekä rajavalvonnan ja –tarkastusten pakollisiin kuluihin.**

Operatiivista tukea pidetään tärkeänä välineenä kytkeytyen **viisumipolitiikkaan liittyviin toimenpiteisiin, jotka ovat pakollisia ja joissa on suuret toimijakohtaiset kustannukset.** Operatiivista tukea viisumeihin liittyen on myönnetty ulkoministeriölle. Tämä tuki on tarkoitettu kattamaan viisumitietojärjestelmän ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Tuella on kyetty edistämään todennettavasti yhteisen viisumipolitiikan saavuttamista kahdella ulkoministeriön toimeenpanemalla toimella.

Operatiivinen tuki edisti EU:n yhteisen viisumipolitiikan tavoitetta ylläpitämällä ja turvaamalla olemassa olevaa kansallista viisumijärjestelmää ja yhteisiä toimintoja VIS-keskusjärjestelmässä. Tuella on katettu viisumitietojärjestelmien ylläpitokustannuksia ja toiminnasta aiheutuneita kustannuksia.

Mielenkiintoista on, että lähtökohtaisesti COVID19-pandemialla on ollut vaikutusta liikkuvuuteen, mikä on heijastunut palvelutarpeiden laskuna siihen liittyvissä toiminnoissa, kuten viisumijärjestelmissä, mutta matkustajamääristä huolimatta järjestelmien ja laitteiden ylläpitokustannukset ovat pysyneet samalla tasolla kuin aiemmin. **Operatiivinen tuki onkin siis periaatteessa tarjonnut toimijoille joustavuutta työhön ulkoisten ärsykkeiden vaihdellessa.**



## 1.2 Miten rahasto edisti seuraavia erityistavoitteita?

- Miten tuettiin **yhdennettyä rajavalvontaa**, mukaan luettuna rajavalvontaan liittyvien **toimien yhdenmukaistamisen edistäminen** unionin yhteisten normien mukaisesti ja **vaihtamalla tietoa** jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston välillä?
- Miten varmistettiin yhtäältä **ulkorajojen yhdenmukainen ja korkeatasoinen valvonta ja suojele**, myös torjumalla laitonta maahanmuuttoa, ja toisaalta **sujuva rajaliikenne** ulkorajoilla Schengenin säännösten mukaisesti, ja taattiin samalla kansainvälinen suojele sitä tarvitseville noudattaen jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien alalla antamia sitoumuksia, palauttamiskiellon periaate mukaan lukien?

**Toisen erityistavoitteen (ET 2) Rajavalvonta** päätavoitteena on rajavalvontaviranomaisten toimintakyvyn turvaaminen, uskottavien rajavalvontavalmiuksien ylläpitäminen sekä varautuminen rajaliikenteen mahdolliseen lisääntymiseen. Toimia toteutettiin rajavalvonnan kehittämiseksi ja sen uskottavuuden varmistamiseksi, rajaturvallisuuden parantamiseksi sekä tiedonvaihdon edistämiseksi. ET 2:n tavoitteet koettiin entistä merkityksellisemmiksi toimintaympäristön muuttuessa.

Rajanylitysten määrä vaihteli tarkastelujakson aikana huomattavasti, mutta pitkällä aikavälillä näkymä oletetaan muuttumattomaksi ja pidetään edelleen tärkeänä varautua rajaliikenteen kasvuun. Vuoteen 2020 saakka liikenne oli vilkasta, mutta tätä jälkiarviointia kirjoittaessa vuonna 2024 Suomen itäraja oli kiinni matkustajaliikenteeltä ja sen ylitysten määrä oli vähäinen. Ohjelmatoimien päättyessä vuonna 2024 rajaliikenteen kasvu koski ensisijaisesti Helsinki-Vantaan kansainvälistä lentoasemaa, vaikka COVID-19-pandemia vaikutti vielä siellä matkustajamääriin. Matkustajamäärät olivat kuitenkin jälleen kasvussa. Tosin lähtökohtaisesti aikanaan itärajan auetessa, sen ylitysten määrä kasvaa liikenteen määrän myötä. Se mikä uusi normaalitaso tulee olemaan, on tätä arviota tehdessä kuitenkin epäselvää, mikä korostaa joustavuuden tarvetta rajavalvonnassa.

Vuonna 2019 laadittiin uusi Rajavartiolaitoksen strategia vuoteen 2027 saakka, joka siirsi painopistettä liikenteen lisääntymiseen varautumisesta itärajan rajavalvonnan vahvistamiseen. Rajavartiolaitoksen strategian muutos ei vielä suuremmin heijastunut tarkastelun alaiselle ohjelmakaudelle. Painopisteen muutos vaikuttaa syvemmin ja suuremmin ohjelmakauteen 2021–2027.

Ohjelmakauden aikana tehtiin tähän erityistavoitteeseen pieniä mukautuksia ja mm. komissio myönsi erityistoimien kautta rannikkovartioveneiden hankintaan lisävaroja. Nämä näkyvät tässä tarkastelussa erityistoimina kansallisia tavoitteena 2.7 Frontex-toimet.

Kun ohjelman viimeinen hakukierros järjestettiin huhtikuussa 2022, se koskikin ainoastaan ET 2:n kansallista tavoitetta 2.6 Kansalliset valmiudet –mukaisia EES - ja ETIAS-toimenpiteitä käyttämättömien varojen käyttämiseksi loppuun. Tästä huolimatta EES- ja ETIAS-



lisärahoitusta jäi ohjelmakauden päätyttyä käyttämättä. Taustalla olivat viivästykset EU:n tasolla, jotka vaikuttivat suoraan EES:n etenemiseen ja ETIAS-hankkeisiin ja siten edelleen kansalliseen toimeenpanoon.

**ET2:sta on rahoitettu yhteensä 57 hanketta. Tämän osana toteutetut Frontex-välineistöön liittyvät erityistoimet, nostavat tavoitteen hankemäärän 59 hankkeeseen. Hankkeiden yhteenlaskettu EU:n rahoitusosuus on noin 42 miljoonaa euroa ja se on näin suurin erityistavoitteista.**

**ET2:n toimeenpanijat ovat kaikki viranomaisia. Hankkeet jakautuvat eri toimijoiden välille seuraavasti:** Rajavartiolaitos 43 hankkeella, Poliisihallitus seitsemällä, Maahanmuuttovirasto neljällä, ulkoministeriö kolmella ja Tulli yhdellä hankkeellaan. Suurin yksittäinen toimija oli Rajavartiolaitos, joka vastasi 75 % erityistavoitteen hankkeista. Erityistavoite on siis ollut voimakkaasti riippuvainen Rajavartiolaitoksen kyvystä ja kapasiteetista toimeenpanna hankkeita.

Koko kansallista ISF-ohjelmaa tarkastellessa ET2:n hankkeiden lukumäärän osuus, 42 % tekee siitä **suurimman erityistavoitteista sekä hankkeiden lukumäärässä, että euromääräisesti tarkasteltuna**. ET 2 sidonta-aste on ohjelmakauden päättyessä 91 %.

Toimeenpannut hankkeet ovat olleet ET 2:n tavoitteiden mukaisia ja niillä on tuettu asetettuja tavoitteita. Vuoden 2017 väliarvioinnin seurauksena Suomi sai ISF-B:hen lisärahoitusta noin 4,9 miljoonaa euroa. Rahoitusta käytettiin tietojärjestelmien kehittämiseen, valvonta - ja havainnointi- sekä reagointikapasiteetin vahvistamiseen. **Rahoitetuissa hankkeissa on vastattu kansallisen ohjelman rahoitusprioriteeteissa tunnistettuihin tarpeisiin.**

Toisen erityistavoitteen hankkeet jakautuvat kansallisten tavoitteiden välillä seuraavasti:

**2.1 EUROSUR ja rajavalvonta, 23 hanketta, EU-rahoituksen osuus 14 miljoonaa euroa**

**2.3 Unionin yhteiset vaatimukset, 4 hanketta, EU-rahoituksen osuus 980 000 euroa**

**2.4 Unionin säännöstö, 2 hanketta, EU-rahoituksen osuus 277 000 euroa**

**2.6 Kansalliset valmiudet, 28 hanketta, EU-rahoituksen osuus 19 miljoonaa euroa**

**2.7 Frontex-välineet, erityistoimi 2 hanketta, EU-rahoituksen osuus 8,4 miljoonaa euroa**

Huomattavaa on, että toiminta on painottunut hankkeiden lukumääriä tarkastellessa kahteen kansalliseen tavoitteeseen; tavoitteeseen 2.1 EUROSUR ja rajavalvonta ja 2.6 Kansalliset valmiudet. Niiden toimet kattavat lähes 90 % erityistavoitteen kaikista toiminnoista. Jälkimmäinen näistä onkin koko ISF-rahaston suurin yksittäinen toimeenpantu tavoite.

ISF-rahaston merkitys on ollut **tärkeä rajavalvontakapasiteetin ylläpitämiseksi Suomen rajoilla**. Rahaston rahoittaman uuden teknologian kehittäminen ja käyttöönotto on ollut osa kansallisen rajaturvallisuusjärjestelmän kokonaiskehittämistä. Tämä säteilee suoraan kansallisen rajaturvallisuuden edistämiseen, ja koska Suomi valvoo EU:n yhteistä ulkorajaa, panostukset siihen heijastuvat edelleen laajemmin EU-rajojen korkeaksi turvallisuudeksi.



ET 2 rahoitettiin toimia ulkorajojen valvonnan ja suojelun yhdenmukaisuuden ja korkean tason edistämiseksi, mm. valvontalaitteiden ja -teknologian uudistamiseen ja päivittämiseen, kuten alusten valvontajärjestelmiin. Keskeisiä hankkeita olivat Rajavartiolaitoksen partioajoneuvojen uusiminen, meri - ja maarajan teknisen valvonnan kehittäminen, huoltoalusten kamerasensorien kapasiteetin vahvistaminen sekä helikopterivalvonnan suorituskyvyn parantaminen. Rajaturvallisuuteen liittyvää tilannekuvaa kehitettiin, mm. parantamalla kansallisen koordinoitikeskuksen (National Coordination Center, NCC) toimitiloja, kehittämällä rajavalvonta - ja tilannekuvan muodostamiseen käytettäviä sovelluksia ja järjestelmiä.

ISF-rahoituksella tuettiin mm. erilaisten liikuteltavien lukulaitteiden, kuten sormenjälkiskannereiden ja kasvojentunnistuskameroiden, hankintaa rajatarkastusten tehostamiseksi, luotiin mobiilisovellus mobileRATAS tueksi rajatarkastuksiin sekä kehitettiin rajavartijoiden osaamista mm. Venäjän kielessä.

EU:n yhteisten vaatimusten täyttämiseen tähdättiin mm. rajat ylittävien matkustajien matkustusasiakirjatodistusten hallinnointiympäristön kehittämisen kautta, mikä edisti toimenpiteiden yhdenmukaistamista edelleen unionin yhteisten normien mukaisesti ja tiedonjakoa jäsenvaltioiden välillä sekä esimerkiksi koulutusaluksen uudistamisen kautta. Ulkorajojen sujuvaa ylittämistä edistettiin pitkälti Schengenin säännösten ja Schengen-tarkastuksissa esiin nousseiden suositusten mukaisesti.

Oleellista on lisäksi ollut tietojärjestelmähankkeiden toimeenpano EU-tasoisien tavoitteiden saavuttamiseksi. Järjestelmien toteutus ja kehittäminen ovat olleet keskiössä ohjelmakaudella ja laskettaessa ohjelmakaudella toteutettuja hankkeita, joilla on kehitetty EES-rajanylitystietojärjestelmää, ETIAS-matkustustieto- ja -lupajärjestelmä, ja SIS Recast järjestelmiä, niiden määrä nousee yli kymmeneen.

ET2:n suurimpina yksittäisinä saavutuksina on lisäksi kauden aikana raportoitu mm. automaattisten rajatarkastusporttien (Automated Border Control) uusiminen Helsinki-Vantaan lentoasemalla sekä erityistoimesta rahoitettujen rannikkovartioveneidä hankinta.

*1.2.1 Miten edistettiin sellaisten **politiikkojen** kehittämistä, täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa, joilla varmistetaan, että **ketään ei tarkasteta sisärajojen ylittämisen yhteydessä**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Tähän tavoitteeseen pyrittiin kansallisessa ohjelmassa ensisijaisesti ulkorajavalvonnan turvaamisen ja tehostamisen kautta. Sisärajatarkastusten poistaminen ei voi tapahtua turvallisuuden kustannuksella, ja siksi tämä tavoite sopii yhteen turvallisuuden parantamista koskevan tavoitteen kanssa. Kaikki toimet, joilla pyrittiin ylläpitämään uskottavia ulkorajavalvontavalmiuksia ja parantamaan tilannekuvaa, edistivät näin sitä, ettei jäsenmaiden sisärajoja ylittäviä henkilöitä valvota. Näin ollen useimmat Rajavartiolaitoksen kyvykkyyttä vahvistamista hankkeista tukevat tämän tavoitteen saavuttamista.



EU:n vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen ilman sisärajavalvontaa edellyttää tehokasta rajavalvontaa ulkorajoilla. Useat hankkeista ovat olleet hankintapainotteisia ja luonteeltaan teknisiä. Hankkeissa, joita suoraan voidaan tunnistaa 12, joiden yhteenlaskettu EU-rahoituksen kokonaismäärä on noin 8,5 miljoonaa euroa, on mm. uudistettu kalustoa, kuten kulkuneuvoja, sekä huollettu ja parannettu kamerasensoreita ja valvontajärjestelmiä, kuten optronisia laitteita ja helikopterien valvontavalmiuksia. ISF-rahoituksella on myös pilotoitu valvontaan käytettäviä uusia teknologioita, kuten ulkovartiolaivojen kauko-ohjattuja ilma-alusjärjestelmiä ja kehitetty maarajavalvontateknologioita. Näillä toimilla, erityisesti pilotoinneilla, on haettu kustannustehokkuutta rajavalvontakapasiteetin tukemiseksi.

Ohjelmakauden alussa toimet keskittyivät EUROSUR:n (European Border Surveillance System) toiminnan kehittämiseen. EUROSUR on EU:n asetuksella perustettu eurooppalaisen rajavalvontajärjestelmä. Se parantaa tilannekuvaa ja reagointikykyä EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoilla. EUROSUR luo yhteiset rakenteet jäsenmaiden ja Frontexin tiedonvaihdon. Se tarjoaa Schengen-maille yhteiset toiminnalliset ja tekniset puitteet, jotka auttavat niitä kohtaamaan rajat ylittävän rikollisuuden, estämään luvattomat rajanylitykset ja pienentämään merellä tapahtuvia kuolemia. Sen toimintaa tukevat esimerkiksi tilannekuvaa parantavat hankkeet.

Erityistoimilla, kansallisessa tavoitteessa 2.7 Frontex-veneet, tehostettiin juuri yhteistyötä Frontexin kanssa ja alukset osallistuvat rajavalvontaan ja Frontex-operaatioihin. Nämä tukevat EUROSUR-toimintaa.

Muita sisärajojen avoimuutta tukevia hankkeita ovat mm. maarajavalvonnan ja tilannekuvasovelluksen (RASTI) kehittämiseen liittyvät hankkeet, kuten Rajavartiolaitoksen ”Rasti- rajavalvonta- ja tilannekuvasovelluksen toteutus ja kehittäminen” hanke vuosilta 2014–2016, ”RASTI-rajavalvonta- ja tilannekuvasovelluksen jatkokehittäminen” 2017–2019 ja ”RVT/Rasti toimintojen kehittäminen” vuosilta 2019–2022. Hankkeilla Rajavartiolaitoksen operatiivinen tietojärjestelmä (RVT) päivitettiin onnistuneesti vastaamaan vaatimuksia. RASTI-sovellus tukee myös viranomaisten välistä yhteistoimintaa.

Samoin Rajavartiolaitoksen hankkeella ”NCC-keskuksen rakentaminen ja varustelu” vuosina 2015–2016 avulla kehitettiin tilannekuvatietoisuutta. Käytännössä kansallisen koordinaatikeskuksen (NCC) toimitiloja parannettiin. Pääkaupunkiseudulle rakennettiin vuonna 2016 uusi ”rajatalo”, johon sijoitettiin myös uusi NCC-keskus. Kansallinen koordinaatikeskus pystyy eri tilannekuvajärjestelmien avulla muodostamaan tehokkaasti valtakunnallisen tilannekuvan raja-alueiden tilanteesta, välittämään tilannekuvatietoa muiden kansallisten viranomaisten kesken sekä seuraamaan ja päivittämään EUROSUR-järjestelmän avulla lähialueiden ja Euroopan alueen tilannekuvaa. NCC:n liittyviä henkilöstökuluja katettiin lisäksi ISF:n operatiivisen tuen kautta.

*1.2.2 Miten edistettiin henkilötarkastusten tekemisessä ulkorajalla ja miten ulkorajojen ylittämistä valvottiin tehokkaasti, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*



Suurin osa edellisessä luvussa kuvatuista 1.2.1 kuvatuista hankkeista on tukenut ulkorajojen tehokkaampaa valvontaa.

Suomeen ulkorajojen kautta saapuvien henkilöiden taustojen moninaisuus on kasvanut lävitse ohjelmakauden. Samoin maahantulon syyt ovat monipuolistuneet, jolloin myös ulkorajoilla tapahtuviin henkilötarkastuksiin on tarvittu lisää osaamista. Rajavartiolaitos oli tunnistanut koulutukselliseksi tarpeikseen venäjän kielen koulutuksen lisäksi rajavartioiden osaamisen kasvattamisen fyysisten koulutusympäristöjen kautta. Kaikkea Rajavartiolaitoksen toteuttamaa koulutusta ja näin myös toimintaa säätelee ja ohjaa pohjimmiltaan unionin säännöstö. Kaudella panostettiin venäjän kielen opintoihin ja vuosina 2016–2018 Rajavartiolaitos toteutti kaksi ”Venäjän kielen koulutuksen kehittäminen” –hanketta. Kokemuksia näistä pidettiin hyvänä ja lähtökohtaisesti kielitaito muodostaa pysyvää osaamispääomaa.

Tarve kielikoulutukselle perustui Schengen-tarkastuksen tuloksiin, joissa Suomea suositeltiin kiinnittämään huomiota rajaviranomaisten henkilöstön Venäjän kielen taitoon. Toimien tavoitteena oli, että yhä useampi vartija kykenee tekemään maahantulotarkastuksia kokonaan venäjäksi ja ratkaisemaan prosessissa mahdollisesti ilmeneviä ongelmia ilman tulkkia.

Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän vähetessä, haettiin samoin enenevässä määrin teknologisia ratkaisuja valvontaan. Henkilötarkastuksiin ei kuitenkaan ulkorajojen valvonnassa voida soveltaa vain täysin teknisiä ratkaisuja, joten henkilöstön osaamisella on tässä tärkeä rooli. Rajavartiolaitos on toimeenpannutkin useampia koulutuksellisia hankkeita ohjelmakaudella, joiden tulokset säteilevät operatiiviseen toimintaan nykyaikaisena osaamisena.

Vuosien 2014–2016 aikana hankkeessa ”Rajavartiolaitoksen koulutusalue” uudistettiin rajaturvallisuuskoulutuksessa hyödynnettävää kalustoa muuttamalla laitoksen koulutusalueesta koulutustarpeita paremmin vastaavaksi. Samaa kyvykkyyksien kasvua tavoitettiin edelleen vuoden 2019 ”Rajavartijan peruskurssi” -hankkeessa. Vuosina 2021–2022 toimeenpantiin ”Rajaturvallisuuskoulutuksen koulutusympäristön kehittäminen” -hanke. Hankkeessa toteutetaan Raja- ja merivartiokoulun sekä Kaakkois-Suomen Rajavartioston pistooliradan peruskorjaus. Hankkeessa tehtyjen parannusten jälkeen fyysinen koulutusympäristö pystyi vastaamaan tulevaisuuden vaatimuksiin. Koulutusympäristöä käyttävät myös poliisi ja puolustusvoimat, joten hankkeen tuloksia voi hyödyntää laajempi viranomaisryhmä.

Henkilötarkastusten tekemiseen hyödynnettiin teknologiaa ja vuosien 2016–2017 ”Kannettavien rajatarkastuslaitteiden asiakirjojen lukulaitteet” –hankkeessa, jossa Rajavartiolaitos hankki asiakirjojen lukulaitteita käytettäväksi esim. junissa tehtävissä tarkastuksissa kannettavien rajatarkastuslaitteiden kanssa.



*1.2.3 Miten edistytään yhteisvastuullisuuteen ja vastuunjakoon perustuvan ulkorajojen yhdenmukaisen valvontajärjestelmän asteittaisessa käyttöönotossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Tätä tavoitetta tukivat myös muut ulkorajojen valvontaan tähtäävät toimet, joita on kuvattu muualla tässä luvussa. Yhteisvastuullisuus perustuu tässä siihen, että Suomi kykenee valvomaan EU:n ulkorajoja tehokkaasti.

Koska maahanpääsy Suomeen koskee koko Schengen-aluetta, Suomen toiminta tukee laajemmin muitakin jäsenmaita. Schengen ja muut yhteiset säädökset tukevat toiminnan laatua ja yhdenmukaisuutta jäsenmaiden välillä. Yhdenmukaisten sääntöjen perusteella voidaan samaten tunnistaa helpommin kehittämiskohteita. Näin ollen valvontamekanismien kehittämisestä hyödytään sekä kansallisesti että EU-tasoisesti.

Onkin tunnistettavissa useampi Poliisihallituksen toimeenpaneva hanke, jotka ovat luoneet edellytyksiä tavoitteen saavuttamiselle. Hankkeet ovat pääasiassa tietoteknisten järjestelmien kehittämiseen keskittyviä, mikä on vahvistanut järjestelmien toimintaa ja siihen perustuvaa tiedonvaihtoa.

Poliisihallituksen ”KATI-Kansainvälisen tiedonvaihdon kehittämishanke” ja ”KATI 2 - SIS II jatkokehittäminen” vuosina 2018–2022 ovat hyvä esimerkki tavoitteen edistämisestä. Hankkeissa tehostettiin EU:n ulkorajan valvontaa kehittämällä SIS-järjestelmää ja samalla poliisin kansainvälistä tiedonvaihtoa. Tiedonvaihdon vaatima kokonaiskesto lyhentyi toimien myötä ja järjestelmäkokonaisuuden ylläpito helpottui ja on joustavampi.

Vuoden 2016 Poliisihallituksen ”Matkustusasiakirjavarmenteiden hallinnointi- ja jakelujärjestelmä (PKDIS)” –hankkeessa perustettiin kansallinen hallinnointiympäristö rajat ylittävien matkustajien matkustusasiakirjatodistusten hallinnointiin, millä on samalla rajapinta kansainväliseen ICAO:n järjestelmään.

Tätä tavoitetta tuki myös kansallisen Frontex-erityistoimen 2.7 kautta tapahtunut Rajavartiolaitoksen partiointiveneiden hankinta alkaen vuonna 2015. Se osaltaan tiivistää yhteistyötä Euroopan raja - ja merivartiostojen kanssa. Aluksia käytetään Rajavartiolaitoksen rajatarkastusmissioon ja mahdollisiin Frontexin yhteisoperaatioihin. Vuosien 2015 ja 2021 hankittiin yhteensä kolme alusta. Ensimmäisellä niistä, mikä oli samalla ensimmäinen laatuaan, tehtiin määrättyjä arviointikokeiluja, joiden perusteella seuraavia hankintoja kyettiin parantamaan tietopohjaisesti. Hankintaprosessit olivat vaativia ja johtivat mm. kahdesti koko prosessin keskeyttämiseen ja hankintamenettelyn siirtämiseen puolustus - ja turvallisuushankintamenettelyyn. Kyseessä kuitenkin on oleellinen ulkomerirajan valvontaan käytettävä laitteisto, joka palvelee roolissaan elinkaarensa loppuun eli useita kymmeniä vuosia.

*1.2.4 Miten edistytään rajaturvallisuutta koskevan unionin säännösten soveltamisessa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*



Tähän tavoitteeseen tähtääviä toimia on jo kuvattu yllä luvussa 1.2.1 ja 1.2.3.

Ylipäätään tämän tavoitteen saavuttamiseksi panostettiin koulutuksellisiin puoliin. Tähän suuntasivat myös Schengen-tarkastuksien suositukset, ml. koulutuksellisten aspektien vahvistaminen Rajavartiolaitoksen toimeenpanemana. Rajavartiolaitoksen toteuttamaa koulutusta ja näin myös toimintaa säätelee ja ohjaa pohjimmiltaan unionin säännöstö.

Tässä valittu lähestymistapa on hyvin käytännönläheinen ja perustuu rajavartijoiden ammatillisen osaamisen tasalaatuisuuden vahvistamiseen. Tätä kautta kansallisesti pystytään paremmin vastaamaan esimerkiksi Schengen-vaateisiin, kun toimeenpaneva henkilöstö on ammattitaitoista ja kykenee soveltamaan unionin säännöksiä.

EU:n vaatimusten ja säännöstön edistämiseen tähdättiin mm. rajat ylittävien matkustajien matkustusasiakirjatodistusten hallinnointiympäristön kehittämisen kautta, kuten Poliisihallituksen hankkeessa. Näin edistettiin rajaturvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden yhdenmukaistamista edelleen unionin yhteisten normien mukaisesti ja jaettiin tietoja jäsenvaltioiden välillä. Tämä edistää myös laittoman maahanmuuton torjuntaa.

#### ***1.2.5 Miten parannettiin **ulkorajoja koskevaa tilannetietoisuutta ja jäsenvaltioiden reagointivalmiuksia**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

Ulkorajojen tilannekuvaa ja Suomen reaktiokykyä vahvistavia hankkeita on tunnistettavissa useita. Tilannetietoisuutta ovat vahvistaneet edellä kuvatut hankkeet, joissa on hyödynnetty teknologisia innovaatioita rajavalvonnassa, esimerkiksi optronisten laitteistojen hyödyntäminen merirajavalvonnassa.

Ulkorajoja koskevaa tilannetietoisuutta on edistetty Rajavartiolaitoksen RASTI-toimintojen avulla. Näitä on kuvattu aiemmissa luvuissa. Hankkeilla kehitettiin tilannekuvajärjestelmää, mikä on yhteiskäytössä Rajavartiolaitoksen lisäksi muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa. RASTI-hankkeissa on tunnistettavissa kaari, jossa kehitystyötä on tehty vaiheittain, perustuen kustakin hankkeesta saatuihin oppeihin ja kokemuksiin. Oleellista on ollut sovelluksen testaaminen eri vaiheissa, mikä on tukenut tulosten kestävyttä ja vahvistanut tarvelähtöisyyttä. Kyseistä kokonaisuutta on pidetty odotusten mukaisena.

Tilannetietoisuutta on edelleen vahvistanut Rajavartiolaitoksen hanke, jossa rakennettiin ja varusteltiin kansallisen koordinaatiokeskuksen (NCC) toimitiloja. Samalla NCC-toiminnot koettiin yhteen paikkaan EUROSUR:n turvallisuusvaatimusten ja ympärivuorokautisten operatiivisten vaatimusten mukaisesti. Keskukseen toiminta vahvistaa ulkorajojen tilannekuvaa ja Suomen reaktiokykyä.

ISF:n kautta rahoitettu yhdyshenkilötoiminto käytännössä tukee myös osaltaan ulkorajoja koskevaa tilannetietoisuutta. Rajavartiolaitos on osana ISF-rahoitusta lähettänyt yhdyshenkilöitä Moskovaan, Pekingiin, Abujaan ja New Delhiin vuosina 2015–2021. Koska kyseessä on Rajavartiolaitoksen rakenteiden osana toimiva henkilö, tämä on pystynyt



analysoimaan ja tuottamaan tietoa huomioiden kansalliset tarpeet. Tätä kautta on voitu havainnoida hitaampia signaaleja kuin suoraan teknisellä valvonnalla, mutta lisäksi se on vahvistanut kansallista kykyä reagoida ja tätä kautta EU:n jäsenvaltioiden valmiuksia.

*1.2.6 Miten edistytään rajatarkastuksia ja rajavalvontaa ulkorajoilla tukevien tietotekniikkajärjestelmien, niiden viestintäinfrastruktuurin ja laitteistojen perustamisessa ja ylläpidossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

ISF-rahastosta rahoitettiin useita tietojärjestelmiin liittyviä hankkeita. Osaa näistä on jo käsitelty muissa luvuissa, mutta voidaan todeta, että ISF-rahaston eräs merkittävimäksi koettu toiminta ohjelmakaudella oli erilaisten laajojen tietojärjestelmien täytäntöönpanon tukeminen. Monet uudistuksista perustuvat EU-säädöksiin, joten rahallinen tuki koettiin näissä hyvin oleelliseksi.

Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen vuoden 2015 ”Mobiili-RATAS”-hankkeessa luotiin liikkuviin rajatarkastuksiin tarkoitettu sovellus sujuvoittamaan niiden suorittamista. RATAS-sovelluksen toiminnallisuuksia kehitettiin useammassa ISF- hankkeessa, kuten vuosien 2019–2022 ”EES RATAS” ja ”Mobiili-RATAS 2022” –hankkeissa. Vaikka kyseessä on vain yksi sovellus, taustalla on laajemmin rajatarkastusten ja –valvonnan tukemiseen tähtäävän infrastruktuurin kehittäminen, jossa toiminnan liikuteltavuus nousee esille. Vaikkakin yksittäinen hanke, kuten mobiilisovellus, mahdollistaa vain pienen osan toiminnan, se yhdistyy laajempaan kokonaisuuteen ja verkostoon. Omistajuus tällaisesta kokonaisverkostosta on pitkälti Rajavartiolaitoksella, jolloin kehitystoimet ja näkemys niiden oleellisuudesta perustuu sen strategiaan.

Ohjelmakaudella edistytään maa - ja merirajavalvontaa tukevien tietojärjestelmien, niiden viestintäinfrastruktuurin ja laitteiden käyttöönotossa ja kehittämisessä. **Teknisen valvonnan kapasiteetin kehittäminen EU:n ulkorajavalvonnassa on koettu tärkeäksi.** Hankkeet, joilla edistettiin maarajavalvontaa 2015–2019 sekä merirajavalvonnan teknistä kapasiteettia 2016–2017 perustuvat tähän premissiin.

Maarajavalvonnan tekniseen kehittämiseen voidaan tunnistaa kuuluvaksi viisi hanketta. Hankkeet on toteutettu tasaisesti lävitse koko ohjelmakauden vuodesta 2015–2022. Ulkorajan valvonta nojaa entistä enemmän teknisen valvontajärjestelmän toimintaan ja teknisen rajavalvonnan kattavuutta on laajennettu ja järjestelmän osia johdonmukaisesti yhdenmukaistettu läpi ohjelmakauden.

Merirajavalvonnan teknistä kapasiteettia ylläpidettiin uusimalla merivalvontatutkien ja niiden oheislaitteiden sekä merivalvontaan tarkoitettuja ohjelmistoja kehittämällä. Merivalvontakuvia jaettiin muiden kansallisten viranomaisten lisäksi myös kansainvälisten yhteistyöviranomaisten kanssa, mikä paransi kansallisen tilannekuvan lisäksi myös laajempaa kansainvälistä tilannekuvaa.

Ohjelmakauden lopulla toimeenpantiin laajempi hankekokonaisuus, jossa hankittiin **automaattisia rajatarkastuslaitteita Helsinki-Vantaan kansainväliselle lentokentälle.**



Vuosien 2019–2022 "Automaattisten rajatarkastuslaitteistojen uudistaminen"-hankkeissa hankittiin automatisoituja ABC-rajatarkastuslaitteita Helsinki-Vantaan lentokentälle. Näillä valmistaudutaan erityisesti matkustajaliikenteen sujuvuuden turvaamiseen Entry Exit System (EES)-rajanylitystietojärjestelmän tullessa käyttöön. Lentoasemalle asennettiin automaattiporttien lisäksi matkustajille suunnattuja itsepalvelukioskeja ja osa perinteisistä rajatarkastuspisteistä varustettiin kasvokameroilla ja sormenjälkilukijoilla.

Toimissa on huomioitu EES-järjestelmän käyttöönottoon liittyen Schengenin rajasäännöstön mahdollistamat uudet rajatarkastusmenettelyt. Kokonaisjärjestelmän hyödyntäminen EES-järjestelmän yhteydessä, ml. itsepalvelukioskit ja automaattiset rajatarkastuslinjastot, edellyttää integraatiota EES-järjestelmän kansalliseen rajapintaan ja kytkeytyvään rajatarkastusinfrastruktuuriin. Osana ISF-rahoitusta Rajavartiolaitos toteuttikin neljä EES-järjestelmän toimeenpanoon liittyvää hanketta vuosina 2019–2022 "EES ABC", "EES RATAS", "EES integroinnit kansalliseen rajainfrastruktuuriin" ja "EES Testaus".

ISF-rahoituksella on ollut tärkeä asema EES-vaatimusten täyttämiseksi ja sen avulla on vuonna 2020 hankittu mm. sormenjälkilukijoita, kasvojentunnistuskameroita ja asiakirjojen skannereita. Samoin tukitoimin on pyritty varmistamaan kansallisten tietojärjestelmien integrointi, esim. rajatarkastuksissa käytettävien kasvokameroiden osalta, EES:n ja ETIAS:n käytön mahdollistamiseksi. EES ja ETIAS-järjestelmien toimeenpanoon liittyvä EU-tason viivästys on vaikuttanut merkittävästi hankkeiden etenemiseen, mikä on heikentänyt EU-tasolla tavoitteiden saavutettavuutta.

Yllä kuvattujen hankkeiden taustalla oli aikomus ottaa EES-järjestelmä käyttöön keväällä 2023, mikä ei kuitenkaan toteutunut. Valmius järjestelmän käyttöönottoon kuitenkin varmistettiin, jossa ISF-rahastolla oli oleellinen rooli.

#### *1.2.7 Miten asetuksen (EU) N:o 515/2014 10 artiklan mukainen **operatiivinen tuki edisti yhteisen rajavalvonnan erityistavoitteen saavuttamista?***

Operatiivinen tuki on kirjattu kolmanteen erityistavoitteeseen kansallisessa ohjelmassa. Operatiivinen tuki jakautuu edelleen kahteen osioon, viisumipolitiikan edistämiseen sekä rajavalvonnan ja -tarkastusten pakollisiin kuluihin.

**Rajavalvonnan ja -tarkastusten osalta sitä pidettiin tärkeänä välineenä liittyen rajavalvontaan liittyviin toimenpiteisiin, joissa on suuret toimijakohtaiset kustannukset ja jotka ovat pakollisia.** Tuki on tarkoitettu kattamaan tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia sekä rajavalvonnasta ja rajatarkastustehtävistä aiheutuvat kustannukset. Rajavalvonnan operatiivista tukea on myönnetty Rajavartiolaitokselle sekä Poliisihallitukselle. **Operatiivisella tuella on edistetty rajavalvontaa kahdeksalla toimella.**

Operatiivisella tuella mahdollistettiin uusien automaattisten rajatarkastuspisteiden ja itsepalvelukioskien käyttöönotto ja ylläpito Helsinki-Vantaan lentoasemalla vuonna 2020. COVID-19-pandemian vuoksi porttien matkustajamäärä ja käyttöaste oli odotettua matalampi, mutta lähtökohtaisesti tämä ei vaikuttanut itse hankkeen toteutukseen. Rajat



ylittävän liikkuvuuden väheneminen näkyy luonnollisesti myös rajatoiminnoissa, joskin järjestelmien ja laitteiden ylläpitokustannukset ovat pysyneet samalla tasolla kuin aiemmin. Toiminnan perustaso on vakiintunut. Tässä tilanteessa operatiivinen tuki on periaatteessa tarjonnut toimijoille joustavuutta työhön.

Operatiivista tukea on hyödynnetty EUROSUR:n kansallisen koordinoitikeskuksen (NCC) henkilöstökustannuksiin. Samoin sillä on katettu ulkovartiolaivojen huolto-, ylläpito ja käyttökustannuksia. Näin on turvattu EU:n merirajavalvontaa Suomenlahdella.

## 2. Miten rahasto edisti asetuksessa (EU) N:o 513/2014 määritellyn yleisen tavoitteen saavuttamista?

Seuraava osuus jälkiarvioinnista kohdistuu ISF-P-rahoitustukivälineeseen ja siinä tarkastellaan erityistavoitteiden viisi Rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen sekä kuusi Riskit ja kriisit toteutusta. ISF-B: osuutta on tarkasteltu aiemmissa luvuissa.

**Arvioinnin perusteella ISF-P on saavuttanut pääpiirteissään sille määritellyt tavoitteet kaudella 2014–2020.** Seuraavissa alaluvuissa kuvataan tarkemmin tavoitteiden saavuttamista kunkin erityistavoitteen ja kansallisten tavoitteiden osalta kysymysmatriisin rakennetta noudatellen.

Yleisen tavoitteen saavuttamiseen ovat vaikuttaneet huomionarvoisesti muutokset toimintaympäristössä. Tavoitteet on pääosin saavutettu, mutta niiden painotuksissa on havaittavissa pieniä muutoksia ohjelmakauden aikana. Toimintaympäristö muuttui tarkasteluajanjakson aikana epävakammaksi ja monimutkaisemmaksi, mikä heijastui yhteiskuntaan yleisemmin ja näin edelleen sisäisen turvallisuuden toimijoihin.

Ohjelmakauden aikana sisäisen turvallisuuden teeman profiili muuttui kansallisesti ja kansainvälisesti. Samanaikaisesti, mahdollisesti toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena, on ollut havaittavissa asenteiden kiristymisenä turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. On vaikeaa hahmottaa, onko kyse vain aiheen saamasta huomiosta viranomais- ja ammatillisissa piireissä.

Samoin koska ISF-P:ssä käsitellään rikosten, mukaan lukien tietoverkko- ja talousrikosten, ehkäisyä ja torjuntaa, yhteiskunnan digitalisoitumisella ja keskinäisellä verkottumisella sekä teknologian nopealla kehittämisellä on ollut vaikutusta. Nämä ovat luoneet uusia uhkaskenaarioita, mutta myös mahdollisuuksia toimijoille. Muun muassa **hybridisodankäynnin ja kyberrikollisuuden sekä CBRNE:n** kaltaisiin uhkiin on kiinnitetty kasvavassa määrin huomiota. Samoin terrorismin ja väkivaltaisen radikalismien ehkäisyn ja torjunnan tarve on tunnistettu entistä vahvemmin.

Kyberturvallisuuteen liittyvien uhkien nähdään vaikuttavan entistä vahvemmin verkottuneen yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin. Yhteiskunta on yhä riippuvaisempi digitaalisesta toimintaympäristöstä. Kansallisesti kyberturvallisuutta on pyritty edistämään ohjelmakauden



aikana kahdesti kansallisten kyberturvallisuusstrategioiden avulla, vuosina 2013 ja 2019. Vuoden 2019 strategia kytkeytyy kiinteästi laajempaan vuoden 2017 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja osaksi EU:n kyberturvallisuusstrategian toimeenpanoa. Kyberturvallisuusstrategia päivitettiin jälleen vuonna 2024.

Ensimmäisen kansallisen CBRNE-strategian valmistelu alkoi vuonna 2015 sisäministeriön toimesta. Strategia valmistui vuonna 2017, jonka jälkeen se on ohjannut tähän liittyvää kansallista työskentelyä. Aiemmin CBRNE-uhat miellettiin ennemmin poikkeusolojen toimintaan varautumiseen kuuluviksi ja vaarallisten tilanteiden syntymistä pidettiin enemmän tahattomana, mutta tässä on tapahtunut muutos, joskin hitaasti. Strategiassa painottuukin enemmän tahallisessa vahingoittamistarkoituksessa syntyvät CBRNE-uhat.

CBRNE- uhkien torjuntaa on painotettu ISF-ohjelmassa kaudella 2014–2020. Viranomaisten kapasiteettia parannettiin kasvattamalla CBRNE-tietoisuutta ja osaamista sekä mm. vahvistamalla hankinnoin kykyä havaita ja tunnistaa CBRNE-aineita kenttäolosuhteissa.

Rahastossa painopisteenä oli ohjelmakaudella **terrorismin sekä väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen ehkäisy ja torjunta**. Koko 2010-luvun ajan käytiin Lähi-idässä sotaa ISIL:iä vastaan. Tämä säteili Eurooppaan, jossa nähtiin 2010-luulla lukuisia terrori-iskuja. Iskuja oli mm. Pariisissa vuonna 2015 ja Brysselissä ja Nizzassa vuonna 2016. Vuonna 2017 iskuja oli mm. Lontoossa, Tukholmassa, Manchesterissa, Barcelonassa ja myös Suomessa, jossa Turussa tapahtui ensimmäinen väkivaltaisen ekstremismin motivoima terrori-isku.

Kansallisesti Suomessa ekstremismiä on torjuttu sisäministeriön laatimin toimenpideohjelmien jo vuodesta 2012. Ohjelmaa on päivitetty säännöllisesti, vuosina 2016, 2019 ja vuonna 2024. Vuonna 2019 toimenpideohjelmasta suoritettiin lisäksi ulkopuolinen arvio. Ohjelmassa, joka on yhdenmukainen unionin tavoitteiden kanssa, määritellään toimenpiteet, joilla poliisi, vastaanottokeskukset, sosiaali - ja terveystoimi sekä opetustoimi kehittävät valmiuksiaan ennalta ehkäistä väkivaltaista radikalisoitumista. Suomalainen lähestymistapa on viime vuosien tapaan poikkeuksellinen, sillä se sitoo laajasti ja aktiivisesti lisäksi kolmatta sektoria ja uskonnollisia yhteisöjä.

Ylipäätään voidaan todeta, että ISF-P:n ohjelman toimeenpanon kattamat teemat ovat hyvin monimuotiset ja niiden säätelemiseksi on kansallisesti tehty laajemmin töitä. Kansalliset toimenpiteet ovat toki Suomen tarpeet huomioivia, mutta ne ovat myös EU-linjausten kanssa yhdenmukaisia ja muodostavat näin linjakkaan kokonaisuuden, jonka asettamia tavoitteita kohti on pyritty. ISF-rahaston toimet lähtökohtaisesti tukevat kansallisten strategioiden toimeenpanoa.

Vuonna 2019 alkoi **globaali COVID19-pandemia**, mikä vaikutti liikkuvuuteen ja vei yhteiskunnan poikkeustilaan. Matkustamista ja kokoontumisia rajoitettiin aina vuoteen 2021 saakka, mikä vaikutti turvallisuusviranomaisten työtapoihin. Pandemialla oli edistävää vaikutus digitalisaatioon ja se lisäsi edistyneiden teknologisten ratkaisujen käyttöä laajalti lävitse yhteiskunnan. Pandemia vaikutti myös rahaston ohjelman toimeenpanoon, esimerkiksi sidosryhmien kokoontumisten sijaan täytyi kehittää muita ratkaisuja. COVID-19-pandemian



ei voi katsoa suoraan vaikuttaneen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen, mutta sillä oli kuitenkin vaikutusta joidenkin hankkeiden toteutumiseen mm. viivästyttämällä alihankintaa logistiikkaketjujen ja raaka-ainesten saatavuuden häiriinnyttyä.

**Erityistavoitteet, jotka kuuluvat ISF-P:hen, ovat pitkälti viranomaisten toteuttamia.** Siihen kuuluvissa erityistavoitteissa viisi ja kuusi, on toteutettu yhteensä 55 hanketta, joiden suurimpana yksittäisenä toteuttajana on Poliisihallitus 33 hankkeella. Poliisihallituksen 58 % osuus hankkeista on huomattava. Voidaan todeta Poliisihallituksen olleen ylivoimaisesti sen tärkein toimeenpanija.

On kuitenkin tehtävä huomautus Poliisihallituksen roolista hankkeiden toimeenpanijana. Suomessa on kansallisesti vain yksi poliisivoima, jonka ylimpänä johtona Poliisihallitus toimii. Näin ollen lähtökohtaisesti Poliisihallituksen toimeenpanevat hankkeet hyödyttävät kansallisesti koko Suomen poliisin suorituskykyä ja osaamista.

Seuraavaksi suurin hanketoteuttajan ISF-P:ssä on Tulli viidellä hankkeellaan loppujen jakautuessa eri toteuttajien kesken. Huomattavaa on, että verrattuna ISF-B:hen nyt **toteuttajissa on edustettuna muita toimijoita kuin viranomaisia.** Hankkeita ovat toimeenpanneet mm. kolmannen sektorin toimijat, kuten Kirkon ulkomaanapu, Helsingin Diakonissalaitos, Suomen mielenterveysseura ja Pro-tukipiste. Hankkeita on toteuttanut yhteensä 17 eri toimijaa, joista yhdeksän on toimeenpannut kukin vain yhden hankkeen. ISF-B puolella tällaisia vain yhden hankkeen toteuttajia ei ole lainkaan. ISF-P onkin siis tarkastellessa ISF-rahastoa kokonaisuudessaan sen hieman monimuotoisempi osa.

ISF-P:n kansallisen ohjelman, joka on osa laajempaa ISF-rahaston ohjelmaa, toimeenpano alkoi syksyllä 2015 sen jälkeen, kun komissio oli hyväksynyt rahaston kansallisen ohjelman ja kansallinen toimeenpano-ohjelma oli hyväksytty kansallisella tasolla.

## 2.1 Miten rahasto edisti seuraavia erityistavoitteita?

- Miten ehkäistiin **rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, terrorismi mukaan luettuna?**
- Miten **tehostettiin yhteistyötä ja koordinointia jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten välillä ja Europolin ja muiden alalla toimivien unionin elinten kanssa sekä asiaankuuluvien kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa?**

**Viidennessä erityistavoitteessa (ET 5) Rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen** käsitellään rikoksentorjuntaa ja keskitytään järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen, tietoverkkorikollisuuden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Tähän erityistavoitteeseen kuuluvat todistajansuojeluohjelma sekä aiottuun kansalliseen todistajansuojelulakiin liittyvä toiminta. Ohjelmassa tunnisteluja keskeisiä kehittämiskohteita ovat tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen, todistajien suojeleminen ja rikosten uhrien tukeminen, terrorismin ja tietoverkkorikollisuuden torjunta ja rikollisuuden



taloudelliset näkökohdat. Olennaisia kohteita ovat lisäksi tiedonvaihto, todistajansuojelu ja uhrien tukeminen.

**ET 5 sidonta-aste on ohjelmakauden lopussa 96 %.** Kaikki ohjelmassa tunnistetut toimet on saatettu päätökseen ohjelmakauden lopussa.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana erityistavoitteesta rahoitettuja hankkeita on yhteensä 37, ja niiden EU-rahoituksen yhteisarvo on 15,3 miljoonaa euroa. ET 5 suurin tuensaaja oli Poliisihallitus 25 hankkeellaan. Erityistavoitteen luonteen huomioiden tämä onkin luontevaa.

Tämän erityistavoitteen hankkeet jakautuvat neljän kansallisen tavoitteen välillä seuraavasti:

**5.1 Ehkäiseminen ja torjuminen, 20 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 9 miljoonaa euroa**

**5.2 Tiedonvaihto, 4 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 3,8 miljoonaa euroa**

**5.3 Koulutus, 4 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 1,1 miljoonaa euroa**

**5.4 Uhrien tukeminen, 9 rahoitettua, EU-rahoituksen osuus 1,4 miljoonaa euroa**

Hankkeet ovat painottuneet ensimmäiseen kansalliseen tavoitteeseen 5.1 Rikosten ehkäiseminen ja torjunta. Hankkeiden toteuttajat ovat pääasiassa viranomaistahoja, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttaessa 15 kaikista 20 hankkeesta.

Rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden, mukaan lukien terrorismin, torjuntaa koskevia hankkeita toteuttivat Poliisihallitus ja Tulli. Hankkeilla edistettiin tietojärjestelmien, IT-arkkitehtuurin ja etävalvonnan menetelmien kehittämistä. Lisäksi edistettiin jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten, mukaan lukien EU:n toimielinten sekä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen, koordinaatiota ja yhteistyötä.

IT-järjestelmien kehittämisen osalta rahasto on edistänyt erityisesti rikostutkinnassa hyödynnettävien järjestelmien, kuten telekuuntelujärjestelmän, kehittämistä, poliisin IT-arkkitehtuurin sekä viranomaisten välisten järjestelmien yhteen toimivuuden ja tiedonvaihdon parantamista.

Osana ET 5:ta on lisäksi toimeenpantu useampia hankkeita EXIT-toiminnan kehittämiseksi ja vakiinnuttamiseksi. EXIT-toiminnalla tuetaan väkivaltaisesta radikalismista ja ekstremismistä irtautumista. **Ilman ISF-rahoitusta kansalaisjärjestöpohjaista EXIT-toimintaa ei olisi voitu kehittää nykyiselle tasolle.** Toiminta on koettu erittäin hyödylliseksi ja se on saanut myönteistä palautetta. Järjestöjen ja poliisin EXIT-toiminnassa kohderyhmät poikkeavat jossain määrin toisistaan, kuitenkin ne täydentävät toisiaan.

EXIT-toimien kohderyhmä on hyvin suppea, mutta ennaltaehkäisyn puutteella voi olla merkittäviä seuraamuksia. Väkivaltaisen radikalismin ja ekstremismin torjuntaan tähtääviä hankkeita on myös tunnistettavissa kuudennessa erityistavoitteessa. Ohjelmatasoisesti tällaisia hankkeita onkin tunnistettavissa yhteensä yhdeksän. Tämän kaltaisten palvelujen



kehittämisen tarve jatkuu edelleen vastaisuudessa. Toiminnan rahoittamista on jatkettu myös seuraavalla ohjelmakaudella 2021–2027.

*2.1.1 Miten edistyi niiden odotettujen tulosten saavuttamisessa, jotka koskevat jäsenvaltioiden **valmiuksien parantamista rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjunnassa ja niiden keskinäisen yhteistyön vahvistamisessa** tällä alalla, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan valmiuksia kehitettiin useilla hankkeilla, joita on suoraan tunnistettavissa kymmenen. Ne muodostavatkin ison temaattisen kokonaisuuden ISF-P:ssä. Toimet **painottuivat viranomaisten IT-järjestelmien kehittämiseen**.

Ohjelmakaudella ylipäättään tarve hallita tietomassoja ja turvata sujuva viestintä korostui, joten järjestelmien kehitystyö on ollut luontevaa ja tarveperusteista. Kehitystyö on tukenut samaten viranomaisten analyysitoimintoja ja näin mahdollistanut entisestään tiedolla johtamisen vahvistamista. Tiedonhallintaprosesseja pyrittiin yhtenäistämään ja nopeuttamaan, mikä helpotti henkilöstön työtaakkaa. Henkilöresurssien ollessa rajatut, uusiin rikollisuuden muotoihin on täytynyt tarttua luovasti, olemassa olevaa hyödyntämällä. Saman aikaisesti verkkorikollisuus ilmiönä yleistyi ja muuttui monimuotoisemmaksi. Näin ollen kansallisten viranomaisten tarve torjua sitä kasvoi edelleen.

**Tietotekniset valmiudet ja analyysikyvykyys ovat oleellisia viranomaisille rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa.** Tämä sai ISF-ohjelmasta kiitettävästi huomiota. Hankkeissa on huomioitu myös niiden järjestelmien yhteiskäyttöisyyttä viranomaistahojen kesken, mikä lisää Suomen kokoisessa maassa toimien vaikuttavuutta. Samoin, vaikkakin järjestelmä ei olisi ollutkaan elinkelpoinen, eikä sen elinkaari ole jatkunut ohjelmakauden ylitse, voidaan katsoa tällöin vähintäänkin tapahtuneen organisaation sisäistä oppimista. **Uusien teknologioiden potentiaali on hankkeiden perusteella viranomaistyössä tunnistettu laajasti.** Erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi pyrittiin hyödyntämään teknologisia ratkaisuja.

Merkittävä hanke, jolla pyrittiin tavoitteeseen, oli Poliisihallituksen vuosina 2017–2019 toimeenpanema ”Tietomassojen käsittelyn tietojärjestelmäarkkitehtuuri poliisitoiminnassa, TIMANTTI”. Hankkeen EU-rahoituksen osuus oli lähes 1,5 miljoonaa euroa. Hankkeessa harmonisoitiin poliisin tietojärjestelmäarkkitehtuuria ja samalla toteutetaan poliisin tietojohdotseen toimintaan perustuvia teknologisia ratkaisuja, kuten analyysityökalujen pilotti.

Tietojohdotisuuteen pyrittiin myös Poliisihallituksen ”Operatiivisen analyysin ja tietoon perustuvan resurssisuunnittelun kehittämishanke (OPASTIN)”-hankkeella, mikä toimeenpantiin vuosina 2016–2018. Siinä määritettiin **poliisin tietojohdotisen toiminnan toimintatapoja** ja kehitettiin valmiuksia systemaattiseen tiedon hyödyntämiseen, jolloin resursseja kyettiin kohdentamaan paremmin tietopohjaisesti ja tätä kautta tukemaan lisäksi poliisin ennaltaehkäisevää työtä. Hankkeen avulla kehitettiin poliisin kykyä operatiiviseen



analyysiin uusia teknologia ratkaisuja hyödyntäen ja näin tuettiin vakavan rikollisuuden torjuntaa. **Hanke voidaan katsoa vaikuttavaksi, sillä sen seuraamuksena Poliisihallitus perusti kokonaan uuden analyysitoiminnan vastualueen ja uudisti analyysitoimintaansa.**

Vuosina 2016–2017 Tullin ”TOIVO” -hankkeessa kehitettiin PTR-viranomaisten yhteiskäyttöön analyysijärjestelmää. Järjestelmä keskittyi talousrikosten ja kyberrikosten torjuntaan. Pyrkimyksenä oli tietotekniikan avulla lisätä paljastumis- ja kiinnijäämisriskiä, samanaikaisesti lyhentäen tapausten tutkinta-aikoja. Teknologia mahdollistaa juuri tämän kaltaisen laajamittaisen, suuria tietomääriä sisältävän rikosanalyysin. Hanke oli korostetun tulevaisuuteen suuntautunut ja sillä oli vahva kehittämisote. **Ohjelmakauden päättyessä järjestelmä on yhä toiminnassa ja sitä voidaan pitää onnistuneena.**

Tullin kyvykkyyttä analyysiin vahvistettiin myös ”Avoimien tietolähteiden tiedustelu” hankkeella 2016–2017. Siinäkin painopisteenä oli laajojen tietomäärien kerääminen sekä niiden analyysi avoimien verkkojen kautta ja tämän yhdistäminen Tullin operatiiviseen tietoon tietojärjestelmäkokonaisuuden avulla. Tullin toiminta perusluonteensa puolesta pyrkii lähtökohtaisesti aina rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, joten kaikki sen toimeenpanevat hankkeet tukevat osaltaan tämä tavoitetta.

Muita vastaavia tutkintaa tehostavia hankkeita ovat esimerkiksi Poliisihallituksen vuosina 2020–2021 toimeenpanema ”RANKKA, Tekoälyn ja ohjelmistorobotiikan mahdollisuuksien tutkiminen ja hyödyntäminen osana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä KRP:n Rahanpesun selvittelykeskuksessa” -hanke. Rahanpesuun liittyvät ilmoitukset olivat pitkään kasvussa ja pelkästään vuosien 2016–2018 aikana rahapesuilmoitusten sekä niihin liittyvien tapahtumien lukumäärä kaksinkertaistui. Ilmoituksia oli kuitenkin käsitelty pääasiassa manuaalisesti, mikä ei ole määrien kasvettua ollut enää tehokasta resurssien käyttöä.

Poliisihallituksen hankkeissa, ”Salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmän SALPA kehittäminen” ja ”SALPA II”, kehitettiin turvallisuusluokiteltujen pakkokeinojen asianhallintajärjestelmää vuosina 2016–2018. Järjestelmässä hallinnoidaan asiakirjoja, lupaprosesseja ja tietopyyntöjä ja sitä käyttävät myös muut viranomaistahot, kuten Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Samankaltaiseen yhteiskäyttöön ja yhteisten resurssien hyödyntämiseen tähdättiin vuosina 2015–2017 toimeenpannussa ”Teknisen tiedonhankinnan taustajärjestelmät, TELEPA” -hankkeessa. Siinä Poliisihallitus kehitti esitutkintaviranomaisille yhdenmukaisia ja keskitettyjä salaisen tiedonhankinnan ja teknisen tiedonhankinnan järjestelmiä ja menetelmiä.

Näiden lisäksi **kehitettiin järjestelmien toimivuutta muiden jo käytössä olevien järjestelmien kanssa.** Kansallisesti kehitetty viranomaistietojärjestelmä VITJA:n käyttöönotto viivästyi ja eikä onnistunut aiotussa laajuudessa, mutta mm. SALPA-järjestelmää kehitettiin VITJA-järjestelmän aikataulun ja sen vaatimien mukautusten huomioon ottaen. VITJA-järjestelmän kehitys oli hyvin laaja kansallinen hanke. VITJA:n olisi tullut korvata käytössä ollut poliisitietojärjestelmä PATJA:n. PATJA on keskeinen operatiivinen, laajakäyttöinen rikostorjunnan tietojärjestelmä. ISF-P:stä rahoitettiin myös PATJA-järjestelmän elinkaaren



jatkoa 2016–2017. Tavoitteena on turvata poliisivoimien kannalta kriittisen tietoteknisen järjestelmän toiminnallinen kattavuus murrosvaiheen ylitse.

**IT-järjestelmien kehityshankkeet ovat kooltaan mittavia ja kansallisesta näkökulmasta hyvin merkityksellisiä.** Tämän lisäksi osassa hankkeissa on myös vahva kansainvälinen ulottuvuus. Vuosien 2018–2021 Poliisihallituksen ”Matkustaja” -hanke on esimerkki tällaisesta. Hankkeessa kehitettiin matkustajatietoyksikköä (Passenger Information Unit, PIU) PNR (Passenger Name Record) tietojärjestelmän lisäksi. Taustalla on Euroopan neuvoston vuonna 2016 hyväksymä direktiivi EU:n matkustajarekisteristä (PNR) ja sen sisältämien matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintaan. Direktiivin tarkoituksena on säännellä kansainvälisten lentomatkustajien PNR-tietojen siirtoa lentoyhtiöiltä jäsenvaltioille ja miten näitä tietoja käsitellään. Direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on perustettava matkustajatietoyksiköt, jotka vastaavat PNR-tietojen keräämisestä sekä niiden säilyttämisestä ja käsittelystä. Komissio osoittikin kansallisiin ISF-P-rahastoihin lisärahoitusta kehittämistyöhön.

Tietoteknisten järjestelmien lisäksi tavoitteen saavuttamiseksi **vahvistettiin tietopohjaa järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.** Toimenpiteillä kehitettiin tietoon perustuvaa toimintaa ja hankkeiden antina on usein epäsuoraan poliisin analyysitoiminnan kehittyminen, mikä tukee valmiuksia ennalta estävään ja oikein kohdennettuun toimintaan eli tiedolla johtamiseen.

Poliisihallitus toimeenpani vuosina 2017–2019 ”Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta hallinnollisin menetelmin” -hankkeen, jossa kartoitettiin hallinnollisen rikostorjunnan nykytilaa ja oikeudellisen viitekehystä. Tulosten perusteella kehitettiin kansallinen hallinnollisen rikostorjunnan toimintamalli, jolla heikennetään järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Toimintamalli muodostettiin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan nykytilan tutkimuksen perusteella, johon sisältyi myös eurooppalaisten ja kansainvälisten toimintamallien kartoitusta. Taustalla vaikuttavat myös lainsäädännön kehittäminen sekä mallin onnistunut pilotointi. Hanke perustui pitkälti juuri tiedonhallintaan ja sen hyödynnettävyyden hahmottamiseen järjestäytyneen ja muun vakavamman rikollisuuden toimintaedellytysten heikentämiseksi. Tämänkaltaisen toiminta on pitkäjänteistä ja se tukee osaamisen keskitettyä kasaantumista.

**Ylipäätään tarvelähtöisesti kehitetyt kansalliset toimintamallit ovat useimmiten tuloksellista ja kestävää toimintaa.** Samaa toimintatapaa tuki Poliisihallituksen hanke vuosilta 2016–2018 ”TERHA-Terrorismin ja rahanpesun torjunnan tehostaminen ja uusien menetelmien kehittäminen”. Hankkeessa selvitettiin terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun keinoja ja kehitettiin toimintamalleja, joiden avulla näitä kyettiin tutkimaan ja torjumaan. Hyötyjä tähän samaan oli myös toisesta vuosien 2016–2018 hankkeesta ”BITCOIN-JIT”, jossa kehitettiin poliisin kyvykkyksiä esim. rahanpesun torjumiseksi.



*2.1.2 Miten edistettiin hallinnollisen ja operatiivisen koordinoinnin ja yhteistyön kehittämisessä jäsenvaltioiden viranomaisten, Europolin ja muiden alalla toimivien unionin elinten sekä tarvittaessa kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Hankkeita, joissa oli puhtaasti pyritty tehostamaan jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten tai muiden kansainvälisten tahojen välistä yhteistyötä, ei juurikaan ole. **ISF-ohjelman hankkeet toteutetaan pääasiassa ilman hankekohtaisesti nimettyjä hankekumppaneita tai yhteistyötahoja, mutta useissa toimissa näkökulma on tunnistettavissa osatekijänä.**

ISF-P:ssä suoraan tunnistettavissa ainakin viisi hanketta, jotka luovat edellytyksiä tavoitteen saavuttamiseksi. Hankkeissa korostuu teemoina kyberrikollisuuden sekä rahanpesun torjunta, ja ne tukevat pääsääntöisesti lisäksi luvun 2.1.1 tavoitteita.

**Kyberrikollisuuden torjumiseksi on toimeenpantu hankkeita tasaisesti lävitse ohjelmakauden**, mikä kuvastaa tarvelähtöisyyttä. Poliisihallituksen hankkeessa vuosina 2016–2018 ”BITCOIN-JIT (Bitcoin Joint Investigation Team)”-hankkeessa tunnistettiin keinoja terrorismin ja rahanpesun rahoituksen tunnistamiseen sekä kehitettiin toimintamalleja näiden paljastamiseksi. Oleellista oli lisäksi lainvalvontaviranomaisten koulutus aiheesta. Hankkeen tavoitteena oli löytää tehokkaita torjuntakeinoja virtuaalivaluuttojen, rikollisuuden sekä rahanpesun ja rikoshyödyn alalla. Tämän tyyppisen rikosten torjunnassa vaadittava kansainvälinen yhteistyö ja laaja viranomaisyhteistyö poikkeavat päivittäisestä rikostutkintatyöstä ja hanke tuki edelleen operatiivisen yhteistyön tehostamista. Kartoitusten perusteella rakennettiin erilaisia, myös kansallisia, uhkamalleja ja tuettiin kansainvälistä yhteistyötä esim. tutkinta- ja analyysiryhmien muodossa.

Vuosina 2015–2016 toimeenpantiin Poliisihallituksen ”KYBOL”-hanke, jossa perustettiin Keskusrikospoliisiin noin 45 hengen kyberrikostorjuntakeskus. Poliisihallituksen kapasiteettia ja osaamista kyberrikollisuuden torjumiseksi vahvistettiin lisäksi hankkeilla, joilla kehitettiin Poliisiammattikorkeakoulun kyberrikollisuuteen keskittyvää koulutustarjontaa. Näitä hankkeita esitellään enemmän kohdassa 2.1.3.

**Koordinointia ja yhteistyötä viranomaisten välillä** kehitettiin samoin hankkeissa ”Toimiva hälytys- ja auttamisketju ja tilannejohtaminen, THAT” ja ”THAT2” vuosina 2019–2021. THAT on osa poliisin, Tullin, sosiaali- ja terveystoimen, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen ja Puolustusvoimien yhteistä KEJO (Kenttäjohto)-hanketta, jonka tavoitteena oli kehittää turvallisuusviranomaisten toimintaa tukeva, yhteiskäyttöinen kenttäjärjestelmä. Taustalla ERICA-järjestelmä, joka on valtakunnallisesti verkottunut viranomaisten yhteiseen hätäkeskustietojärjestelmään. KEJO- ja ERICA-järjestelmät toimivat erillisinä. THAT-hankkeen tavoitteena oli yhdistää järjestelmät ja näin mm. mahdollistaa ajantasainen tilannejohtaminen. Järjestelmien välinen entistä tiiviimpi integraatio tukee hälytystietojen ja niihin sidottujen resurssien siirtymistä tilannejohtajan käyttöön viiveettä ja yleensäkin kaksisuuntaista tiedonvaihtoa toimijoiden välillä. Hanke on kansallinen, mutta sen osana tehdään kansainvälistä viranomaisyhteistyötä. Poliisihallitus toimeenpani myös toisen KEJO-järjestelmän kehittämiseen tähtäävän hankkeen ”Viranomaisten tiedonvaihdon



kehittämishanke (KEJO-VITIKE)” vuosina 2016–2018. KEJO-järjestelmä on keskitetty tietojärjestelmäratkaisu, mikä tekee siitä kansainvälisesti poikkeavan. Sen kautta on voitu edistää kansainvälisesti viranomaisten välistä tiedonvaihtoa suomalaisista malleista ja teknisistä ratkaisuista.

”Viranomaisten valtioiden rajat ylittävän radioliikenteen viestintämallien kehittäminen” - hanke Suomen Virveverkko Oy:n toimeenpanemana vuosina 2017–2018 pyrki kehittämään viranomaisten kommunikaatiota kenttätehtävissä naapurimaiden vastaavien toimijoiden kanssa. Hanke keskittyi Ruotsin ja Norjan kanssa tehtyyn yhteistyöhön ja siinä kehitettiin yhteisiä ja viestiliikennemalleja rajat ylittävän radioviestinnän tehostamiseksi kenttätehtävissä viranomaisradioverkkoja käyttäen. Tähän viestintätarpeiden kasvuun on vaikuttanut lisääntynyt naapurimaiden viranomaisten välinen yhteistyö ja kansainvälisten yhteistoimintasopimusten, kuten Schengen-sopimuksen toimeenpano.

Joissakin hankkeissa **tuettiin tavoitetta operatiivisen toiminnan kautta**. Tullin kahdessa hankkeessa ”Huumausainerikosten torjuntaan Condensed phase GC-FTIR – laite” ja ”Huumausainerikosten torjuntaan condensed phase FTIR-mittalaite yhdistettäväksi käytössä olevaan GC-MS-mittalaitteistoon” 2016–2017 ja 2020–2021 tavoitetta tuettiin hankintojen avulla. CG-FTIR-laitetta käytetään muuntohuumeiden tunnistamiseksi. Laitteista saatuja mittaustuloksia jaettiin EDND-tietojärjestelmän kautta EMCDDA:n (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) kanssa, mikä tuo työlle kansainvälisen elementin ja hyödyttää laajemmin viranomaisia eri jäsenvaltioissa. Jaetuista tuloksista voi olla apua myös EU:n tullilaboratorioille aineiden tunnistamisessa analytiikan avulla.

Poliisihallituksen ”Poliisin suorituskyvyn turvaamishanke (POSU)” toimeenpantiin vuonna 2019 ja ”Poliisin suorituskyvyn kehittäminen (POSUKE)” vuosina 2021–2022. Hankkeet ovat kooltaan merkittäviä, EU-rahoituksen osuuden ollessa noin 2 miljoonaa euroa. Hankkeissa hankittiin keskitetysti poliisilaitoksille vaativien tilanteiden VATI-ryhmille erikseen määritellyt välttämättömät suojavälineet suorituskyvyn ja työturvallisuuden turvaamiseksi terrorismin vastaisessa toiminnassa. Näissä käytännön kyvykkyksiä vahvistavissa toiminnoissa on arvoa unionin tasolla.

*2.1.3 Miten edistettiin teknisiä ja ammatillisia taitoja sekä tietämystä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen liittyvistä velvoitteista koskevien koulutussuunnitelmien kehittämisessä EU:n koulutuspolitiikkojen täytäntöönpanoa varten, muun muassa erityisten unionin lainvalvontaviranomaisten vaihto-ohjelmien avulla, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Osassa aiemmin kuvatuista analyysikykyä kasvattavia **hankkeista on mukana koulutuksellinen elementti**, joten tätä tavoitetta mahdollistavista toimista osa on jo esitelty muualla. Samoin luvussa 2.1.4 kuvatut ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyvät hankkeet sisältävät koulutuksellisia toimia. **Koulutuksella on usein lisäksi kansainvälinen ulottuvuus**, joten ne tukevat samalla kansainvälistä yhteistyön ja koordinaation edistämiseen tähtääviä tavoitteita.



Suoraan koulutusjärjestelmien kehittämiseen liittyviä hankkeita on tunnistettavissa neljä. Esimerkiksi erityisesti FINSIU-hanke vastaa tähän. Poliisihallituksen ”FINSIU-harjoitukset” – hanke toimeenpantiin vuosina 2016–2017. Hankkeessa kehitettiin FINSIU-koulutusta (Finnish Special Intervention Units), jolla parannetaan jäsenmaiden yhteistyötä mm. viranomaisten valmiuden, reagoinnin ja varautumisen lisäämiseksi. Hankkeessa tehtiin kansainvälistä yhteistyötä sekä kahden- että monenvälisesti. Toiminnassa oli mukana lisäksi terrorismiin varautumisen elementti, koska harjoituksissa oli mukana poliisijohtoiseen poikkeustilanteeseen liittyvä skenaario, kuten terrori-isku.

ISF-rahoituksella kehitettiin **Poliisiammattikorkeakoulun kyberrikollisuuteen liittyvää koulutuskokonaisuutta**, kuten aiemmin on kuvattu. Poliisihallitus toimeenpani vuosina 2015–2017 ”Kyberkoulutus”, vuosina 2017–2020 ”Kyberosaaminen 2020” ja 2021–2022 ”Kyberrikostorjunnan erikoistumisopinnot (Kyber-EOP)” –hankkeet. Tavoitteena oli antaa opiskelijoille teoreettista ja käytännön osaamista kybertoimintaympäristöstä ja lisätä opinnot pysyvästi Poliisiammattikorkeakoulun kurssitarjontaan. Näissä kehitettiin systemaattisesti Poliisiammattikorkeakoulun kyberkoulutustarjontaa, mikä lisää pitkällä aikavälillä viranomaisten tiedollista ja taidollista osaamista torjua kyberrikollisuutta. Koulutustarjonnan suunnittelussa oli osallistettu kotimaisten sidosryhmien lisäksi kansainvälisiä toimijoita, joista merkittävimmät ovat yhteispohjoismainen NCFI-koulutusohjelma (Nordic Computer Forensic Investigators) sekä kansainvälinen voittoa tavoittelematon ECTEG (European Cybercrime Training and Education Group). Näihin koulutuksiin tarjotaan mahdollisuus osallistua poliisien lisäksi muillekin viranomaisille, kuten Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

*2.1.4 Miten edistettiin sellaisten toimenpiteiden, suojatoimien, mekanismien ja parhaiden käytänteiden luomisessa, joiden tarkoituksena on **todistajien ja rikoksen uhrien, terrorismin uhrit mukaan lukien, tunnistaminen ja suojele**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

ISF-P-rahoitustukivälineestä on tunnistettavissa suoraan kuusi hanketta, jotka tukevat tavoitteen saavuttamista. **Hankkeilla on pyritty kehittämään erityisesti ihmiskaupan uhrien ja todistajien suojelujärjestelmää.** Samoin on tuettu kansainvälisiin velvoitteiden toimeenpanoa hyvin ja kestävin tuloksin.

**Suomessa on pyritty auttamaan ihmiskaupan uhreja järjestelmällisesti jo pitkään**, mutta ongelmaksi on tunnistettu se, että auttamisjärjestelmä pystyy toimimaan vasta, kun uhri tulee tai hänet saatetaan auttamisjärjestelmän piiriin. **Kaikki uhrit eivät olekaan ohjautuneet avun piiriin**, osittain johtuen tietoisuuden puutteesta joko liittyen rikostyyppiin tai jopa koko avustusjärjestelmän olemassaolosta.

Hankkeiden kautta on pyritty kehittämään **toimenpiteitä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi**. Kaksi hankkeista, vuonna 2016 ”Todellisuus ja tarinat - ihmiskaupan vastainen koulutus- ja tiedotushanke” ja vuosien 2017–2019 ”IHME” –hanke, toimeenpantiin Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Ensimmäisessä hankkeista pyrittiin aktiivisesti lisäämään auttamisjärjestelmän tunnettavuutta luomalla alusta monialaiselle yhteistyölle. Viestintää laajan yleisön suuntaan edistettiin mm. yhteistyöllä Tampereen



kaupungin ja elokuvajuhlien kanssa. Lisäksi tiedotustoiminnalla oli asiantuntijoille suunnattu puoli. Hankkeessa kehitettiin keinoja ylipäättään tunnistaa uhreja sekä käytännönläheisiä apuvälineitä ja malleja, kuten animaatioita, joilla asia voidaan ottaa puheeksi. Teemaan liittyen järjestettiin myös laaja kansainvälinen viranomaisseminaari.

Jälkimmäisellä hankkeella on vahvempi viranomaispainotus. Hankkeessa koulutettiin esitutkintaviranomaisia ihmiskaupan erityispiirteistä ja ihmiskauppatutkintaan liittyvistä tekijöistä. Työssä tehtiin lisäksi lisäselvitystä alaikäisiin kohdistuvasta ihmiskaupasta Suomessa sekä verrokkimaissa, ja koulutettiin viranomaisia aiheesta.

Toimenpiteiden yksi **oleellinen anti oli kuitenkin Ihmiskauppa.fi –sivuston uudistaminen**. Sivuston uudistuksella ihmiskaupan vastaista työn näkyvyyttä vahvistettiin ja parannettiin vastaamaan esitutkintaviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan tiedonsaantitarpeisiin ihmiskaupasta ja auttamisjärjestelmän työstä. Hanke hyödytti ihmiskauppaa kohtaavia viranomaisia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita sekä ihmiskaupan uhreja, jotka esitutkintaviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vahvistuvan kapasiteetin kautta ohjautuvat aiempaa paremmin avun piiriin. **Sivustosta on saatu hyvää palautetta**, joten sitä voidaan pitää toimivana ratkaisuna.

Tietoisuutta ihmiskaupasta on myös lisätty järjestöjen parissa Pro-tukipisteen ”Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen” –hankkeella vuosina 2016–2017. Tällöin luotiin järjestöille **soveltuvia ihmiskaupan uhrien tunnistamisen työkaluja ja yhtenäinen tiedonkeruumalli** järjestöjen tietoon tulevien ihmiskaupan uhrien määrästä. Toimintamallin pohjaksi tehtiin tiedonkeruuta ja analyysityötä, mikä tukee toiminnan ylläpitämistä ja ilmiön tunnistamista edelleen hankkeen päättymisen jälkeen. Hankkeessa tehtiin laajaa yhteistyötä uhrien parissa suoraa asiakastyötä tekevien kansalaisjärjestötoimijoiden kanssa sekä tematiikan kanssa toimivien sidosryhmien kanssa.

Tunnistamisen lisäksi ihmiskauppaan uhrien asemaa voidaan katsoa parantaneen myös Rikosuhripäivätyksen ja Suomen mielenterveysseuran hanke ”Visitor-toiminta tuomioistuimissa” vuosina 2016–2018. Kohderyhmä oli toki laajempi kuin ihmiskaupan uhrit, mutta ryhmä hyötyi tuloksista. Hankkeessa kehitettiin **toimintamalli sellaisten todistajien tukemiseksi oikeudenkäynneissä, jotka saattavat pelätä turvallisuutensa puolesta ja haluta muuttaa todistajanlausuntojaan**.

Kehitetty toimintamalli perustuu tuomioistuimissa tapahtuvaan vapaaehtoisten toteuttamaan päivystystoimintaan. Päivystystoiminnan mahdollistamiseksi hankkeessa pilotoitiin vapaaehtoisten koulutuksia. Lisäksi luotiin selkokielineen ja käytäntöön perustuva opas todistajille ja asianomistajille. Toimintamalli on lähtökohtaisesti ollut paikallinen, mutta Rikosuhripäivätyksen verkoston kautta sitä on levitetty laajemmin kansallisesti käräjä- sekä hovioikeuksiin. Uhrien aseman lisäksi hankkeella on parannettu oikeusprosessien laatua.

Muutamilla toimenpiteistä tuettiin **säädösten toimeenpanoa**. Vuoden 2016–2017 Oikeusrekisterikeskuksen ”RUM”-hankkeessa toteutettiin **teknisesti rikosuhrimaksuihin liittyviä oikeushallinnon tietojärjestelmien kehitystä**. Taustalla on EU:n rikosuhridirektiivin



(2012/29/EU) toimeenpano. Tietojärjestelmä päivitettiin ja siihen tehtiin uuden lainsäädännön vaatimia muutoksia, jonka seurauksena maksuja pystytään koordinoimaan rikoksen uhrien tukeen. Järjestelmä on toiminnassa ohjelmakauden päättyessä ja sitä voidaan pitää hyvin onnistuneena ja tavoitteiden mukaisena toimenä.

Toinen samankaltainen ulkoiseen vaateeseen perustuva hanke on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen **"24/7 Auttava puhelin"** -hanke vuosilta 2016-2017. Hankkeessa valmisteltiin **naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreille ympärivuorokauden auttava puhelinpalvelu**. Hanke perustuu Istanbulin yleissopimuksen IV 24 artiklaan (suojelu ja tuki), jossa todetaan, että kaikilla jäsenvaltioilla tulisi olla käytössä kansallinen maksuton 24/7-puhelinneuvonta uhreille. Suomessa on aiemmin ollut useita tukipuhelimia, mutta niiden palveluajat ovat olleet rajattuja. Auttava puhelinpalvelu on matalan kynnyksen palvelu, jonne voi soittaa myös nimettömänä. Puhelin perustettiin vuoden 2016 lopulla ja se on toiminnassa edelleen ohjelmakauden päättyessä.

Osana ISF-P:tä on toteutettu lisäksi **todistajien suojelua edistäviä toimia**. Vuoden 2015 alussa Suomessa vahvistettiin todistajansuojelulaki (88/2015). Laki sääntelee kaikkien vakavan väkivallanuhan alla olevien henkilöiden suojelua. Esimerkiksi Poliisihallituksen hanke "Todistajansuojelu" toteutti voimaan tulleen lain asettamia velvoitteita. Hankkeessa kehitettiin laajasti todistajansuojelun toteuttamiseen liittyvää tekniikkaa, hallintoa, juridista puolta sekä kansallista ja kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä lakisäätöisten velvollisuuksien toteuttamiseksi. Tuloksena Suomessa on ohjelmakauden päätyttyä olemassa toiminto, mikä pystyy tehokkaasti ja kansainvälisten standardien mukaisesti toteuttamaan erityisen henkilöturvallisuuden toimintoja.

Samanaikaisesti hankkeessa kiinnitettiin myös huomiota toimintamalleihin rikollisryhmistä irtautumiseksi eli EXIT-toiminnan edistämiseksi. Se mahdollisti edelleen laajemman selvityksen tekemisen eri toimintamalleista ja konkreettisten toimien valmistelun EXIT-toiminnan kehittämiseksi. Kiinnostava yksityiskohta on, että vertailutiedot ulkomaisista toimintamalleista jäivät vähäisiksi sopivien vertailukohtien puutteesta.

Eräs ISF-rahaston **tunnistettava yksittäinen tulos on EXIT-toiminnan kehittyminen Suomessa**. Ohjelmakauden aikana tavoitetta tukevia hankkeita toimeenpantiin lisäksi myös AMIF-rahoituksella, joten rahastojen keskinäiset synergiat nousevat tässä kiitettävästi esille. Yhdessä ne muodostivat vaikuttavan ja tuloksellisen kokonaisuuden. Ilman rahastojen panostusta toimintaa ei olisi nykyisessä mittakaavassaan, joten kyseessä on selkeä aikaansaatu lisäarvo.

Poliisihallitus toimeenpani **useita EXIT-toimintaan keskittyviä hankkeita**, kuten vuosina 2017–2019 "EXIT" ja 2019–2020 "EXIT 2". Kohderyhmän muodostivat henkilöt, jotka pyrkivät irtautumaan järjestäytyneen rikollisuuden tai väkivaltaisen radikaalin ryhmän tai ideologian vaikutuspiiristä. Hankkeissa luotiin ja jalkautettiin poliisin käyttöön kansallinen toimintamalli rikollisjengeistä pois haluavien jäsenten ja ulkomailta sotimasta palaavien henkilöiden tukemiseksi sekä viimeksi mainittujen syrjäytymisen sekä radikalisoitumisen estämiseksi. Lähestymisote on laaja. EXIT-toiminnan vahvuudeksi on koettu, että henkilöihin ja



henkilöpiireihin vaikuttaminen voi ehkäistä laajemmin sekä perinteistä rikollisuutta, että terrorismia ja muuta saman tyyppistä rikollisuutta. Viranomaisille suunnatun koulutuksellisen elementin kautta kyettiin edelleen yhtenäistämään käytänteitä koko maassa. Hankkeissa huomioitiin kuitenkin samalla alueellisia erityisyyksiä ja kehitettiin paikallisia ongelmanratkaisumalleja. Oleellista oli juuri alueellisesti räätälöity tieto ekstremismistä ja radikalisoitumisesta.

EXIT-työtä tuki myös Helsingin Diakonissalaitoksen ”EXIT 2020-Rikollisjärjestöistä pois haluavien ja ulkomailta sotimasta palaavien väkivaltaisten henkilöiden tukeminen” hanke vuosina 2020–2021. Laitoksen hankkeen toiminnassa **osallistettiin laajalti eri hallinnonalojen viranomaisia ja kolmatta sektoria. Viranomaistoimintojen lisäksi siihen kytkettiin myös sosiaali- ja mielenterveyden palveluja.** Toimintamallia kehitettiin yhdessä uhkahenkilöiden kanssa huomioiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökulmat. Vertailukehittäminen on huomionarvoinen tapa tehdä työtä. Toimintamallin kehittämisen lisäksi käynnistettiin radikalisoituneiden henkilöiden deradikalisaation tueksi valtakunnallinen järjestövetoinen EXIT-palvelu.

Rikollistoiminnasta irtautumiseen haettiin keinoja Poliisihallituksen hankkeella ”CYBER EXIT - Nuorten verkkorikollisten rikoskierteen katkaisu” vuosina 2020–2021. Hankkeella on vahva kansainvälinen linkki, ja sillä on kansainvälisiä esikuvia mm. Hollannissa ja Iso-Britanniassa. Toimintamallin kehitys perustui tutkittuun tietoon ja kokemukseen. Hankkeella pyrittiin puuttumaan kyberrikollisuuteen, ja kehittämään keinoja sen vähentämiseen. Kohderyhmänä olivat noin 15–25-vuotiaat nuoret, jotka ovat jo tehneet verkkorikoksen tai ovat vaarassa käyttää tietoteknistä osaamista rikolliseen toimintaan. Tällaiset nuoret ovat kansallisten tutkimusten mukaan alttiimpia järjestäytyneen rikollisuuden värväyksille. Tarkoituksena on luoda varhaiseen puuttumiseen perustuva ennaltaehkäisevä toimintamalli.

EXIT-toiminnan tuloksia on yleensäkin vaikea mitata. Toimet ovat luonteeltaan ennaltaehkäiseviä ja kohderyhmä on usein hyvin suppea. Vaikuttavuus tulkitaan sen mukaan, että mitään ei tapahdu. Enemmän ennaltaehkäisyyn panostavia hankkeita kuvataan myöhemmin luvussa 2.2.3.

2.2 Miten rahaston avulla parannettiin jäsenvaltioiden valmiuksia hallinnoida tehokkaasti **turvallisuuteen liittyviä riskejä ja kriisejä** sekä suojattiin väestöä ja elintärkeitä infrastruktuureja **terroristihyökkäyksiltä ja muilta turvallisuuteen liittyviltä vaaratilanteilta?**

**Kuudennessa erityistavoitteessa (ET 6) Riskit ja kriisit** tavoitteena on ihmisten, omaisuuden, ympäristön, yhteiskunnan ja yritysten suojele edistämällä niihin kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisyä, varautumista ja seurausvaikutusten minimointia.

ET 6 käsitellään henkilöiden ja infrastruktuurin suojaamista erilaisilta uhilta sekä kehitetään viranomaisten varautumista näihin uhiin. Kansallisten valmiuksien parantaminen mahdollistaa tehokkaamman hallinnan turvallisuuteen liittyvistä riskeistä ja kriiseistä sekä ihmisten ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen terrori-iskuilta ja muilta turvallisuuteen



liittyviltä häiriötilanteilta. Kansallisen ohjelman mukaan keskeisiä kehittämiskohteita ovat toimivan hälytys- ja reagointiketjun ja tilannejohtamisen kehittäminen, CBRNE-varautumisen kehittäminen, radikalisoitumisen vastaiset toimet sekä riskienhallintakyvyn kehittäminen.

Digitalisaatio ja teknologinen edistyminen ovat aiheuttaneet muutoksia toimintaympäristössä ja muuttaneet myös turvallisuuteen liittyviä riskejä ja kriisejä. Uusi teknologia tuo mukanaan muun muassa hybrdivaikuttamisen ja -sodankäynnin sekä kyberrikollisuuden kaltaisia uhkia, joihin kytkeytyy myös terrorismi sekä mm. CBRNE-uhat.

**Suuronnettomuudet, terrorismi ja rajaturvallisuuden vakavat häiriöt muodostavat toteutuessaan keskeisen uhan sisäiselle turvallisuudelle.** Uhka-arviot ja tilannekuvat huomioiden pyritään turvaamaan viranomaisten operatiivinen toimintakyky ja toimintavalmius terrorismin torjunnassa ja muissa erityistilanteissa kehittämällä mm. varuste- ja kalustotasoa ja tietoteknisiä ratkaisuja. Huomio kiinnittyi suuronnettomuuksien kaltaisiin tilanteisiin, sillä laajuutensa vuoksi niiden hallinta edellyttää viranomaisilta toimivia ja yhteensopivia tilannekuva- ja johtamisjärjestelmiä. Tietojärjestelmien kehittämistä ja yhteen toimivuutta on sivuttu aiemmissa luvuissa, mikä korostaa tämän tärkeyttä.

Tavoitteessa painottuu CBRNE-osaamisen vahvistaminen. Kapasiteettia parannettiin lisäämällä CBRNE-tietoisuutta, lisäämällä CBRNE:stä ensivasteista saaneiden tietoa sekä hankkimalla laitteistoa havaitsemaan ja tunnistamaan CBRNE-aineita kenttäolosuhteissa. Aineiden oikean tunnistamisen myötä tehostettiin edelleen suojelutoimia. Samoin terrorismiin liittyviä painotuksia CBRNE:n mahdollisesti kytkeytyvien aineiden käsittelyssä kasvatettiin. Kansalliset CBRNE- toimet ovat linjassa EU:n CBRN-toimintaohjelman kanssa.

Toinen ET 6:ssa esille noussut painotus on **radikalisoitumisen ja extremismien vastaiset toimet**. Tämän tavoitteen mukaisia toimia rahoitettiin kuitenkin ISF-rahaston lisäksi myös AMIF-rahastosta. Kuudennen erityistavoitteen painotukset kietoutuvat itseasiassa toisiinsa. Varautumiseen liittyy uusien uhkien huomioiminen. Turvallisuusriskeihin varautuessa on huomioitava, että yksittäiset henkilöt tai terroristiryhmittymät voivat käyttää myös tavanomaisesta poikkeavia, kuten CBRNE-aseita iskuissaan. Pää tavoite CBRNE-uhkiin varautumisessa ja torjumisessa onkin operatiivisen valmiuden ja toiminnan kehittämisen lisäksi edistää tiedonvaihtoa kansallisesti ja EU-tasolla.

Hankkeita on rahoitettu yhteensä tästä erityistavoitteesta 18 kappaletta eli noin 14,6 % ISF-rahaston kaikista hankkeista. Samanaikaisesti hankkeiden **EU-rahoitusosuus on kuitenkin vain noin 3,6 miljoonaa euroa** eli vain noin 4,2 % kaikesta EU-rahoituksesta. **Hankkeet ovat siis selkeästi pienempikokoisia muihin erityistavoitteisiin verrattuna.** Yleisesti ottaen toteutusaste on erittäin hyvä, ja sidonta-aste on 100 %.

Kuudennen erityistavoitteen suurin tuensaaja oli **Poliisihallitus 7 hankkeellaan. Sen lisäksi Pirkanmaan pelastuslaitos ja Kirkon ulkomaanapu ovat kumpainenkin toteuttaneet 3 hanketta**, muuta toimijat ovat kukin toteuttaneet yhden hankkeen. Hanketoteuttajia on yhteensä 10 ja niissä on sekä viranomaisia että muita toimijoita.



Hankkeet jakautuvat erityistavoitteen sisällä kansallisten tavoitteiden välillä seuraavasti.

**6.1 Ehkäiseminen ja torjuminen, 1 rahoitettu hanke, EU-rahoituksen osuus 30 000 euroa**

**6.3 Koulutus, 3 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 173 000 euroa**

**6.4 Uhrien tukeminen, 5 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 480 000 euroa**

**6.5 Infrastrukturi, 6 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 1,7 miljoonaa euroa**

**6.6 Varhaisvaroitus- ja kriisinhallinta, 2 rahoitettua hanketta, EU-rahoituksen osuus 670 000 euroa**

**6.7 Uhkien ja riskien arviointi, 1 rahoitettu hanke, EU-rahoituksen osuus 490 000 euroa**

Suurin yksittäinen kansallinen tavoite onkin 6.5 Infrastrukturi, johon on allokoitu noin 40 % erityistavoitteen kaikesta saamasta rahoituksesta. Kyseessä on pääasiassa CBRNE-toimiin liittyviä hankkeita.

*2.2.1 Miten edistytään jäsenvaltioiden sellaisten **hallinnollisten ja operatiivisten valmiuksien parantamisessa, joilla suojataan elintärkeää infrastruktuuria** kaikilla talouden aloilla, muun muassa yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksien ja tehokkaamman koordinaation ja yhteistyön sekä tietotaidon ja kokemusten vaihdon ja levittämisen avulla sekä unionissa että kolmansien maiden kanssa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

ISF-P ohjelman puitteissa on suoraan tunnistettavissa seitsemän hanketta, joissa keskityttiin hallinnollisiin ja operatiivisiin valmiuksiin suojata kriittistä infrastruktuuria. **Hankkeet painottuvat CBRNE-valmiuksien kohottamiseen ja niissä korostui koulutuksellinen lähestymistapa.** Hankkeet muodostavat tarkastelussa kansallisesti kokonaisuuden ja niiden voidaan näin katsoa tukevan toinen toisiaan.

Pelastusopisto ja Pirkanmaan pelastuslaitos toimeenpanivat mainitut koulutushankkeet. Lisäksi yhden koulutuksesta järjesti yritystoimija, mutta siinäkin oli läsnä vahvasti yhteistyö viranomaistoimijoiden kanssa. Koulutuksia järjestettiin ajallisesti tasaisesti lävitse ohjelmakauden, joten niiden kohderyhmien saavutettavuus ja niissä tapahtuva vaihtuvuus oletettavasti on ollut hyvä. Lähtökohtaisesti Suomen kokoisessa maassa verkostoituminen on oleellista kyvykkyyksien kasvattamiselle. Viranomaisyhteistyön kautta tietoisuutta on jaettu eteenpäin kunnallisille ja paikallisille toimijoille, kuten juuri pelastustoimeen, ensihoitoon ja poliisille.

Vuosina 2016–2017 Miksei Mikkeli Oy toimeenpani ”Common CBRNE I - Kansallinen CBRNE-koulutus operatiivisille toimijoille”, Pelastusopiston vuosina 2017–2018 ”CBRNE-kurssi ensivasteen toimijoille” ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen ”Pelastustoimen kansallisen ”CBRNE-tiedustelu- ja dekontaminaatiokyvyn kehittäminen” 2020–2022 ja ”Pelastustoimen kansallisen CBRNE-tiedustelu- ja dekontaminaatio-osaamisen kehittäminen” 2021–2022. Poliisihallituksen CBRNE-koulutusten lisäksi Pirkanmaan pelastuslaitos järjesti erillisen ”Rikollisissa CBRNE tilanteissa käytettyjen aineiden tunnistus- ja analysointikyvyn kehittäminen kansallisesti ” vuosina 2016–2018. Poliisihallitus järjesti kaksi hanketta CBRNE-



vasteen kehittämiseksi: ”Poliisin CBRNE -vasteen kehittämishanke” 2016–2018 ja jatkohankkeena ”Poliisin CBRNE-vasteen jatkokehittäminen (CBRNE2)” vuosina 2020–2022.

Hankkeissa vahvistettiin kautta linjan viranomaisten CBRNE-osaamista ja kykyä tunnistaa toimivia ennalta ehkäiseviä toimia. Niissä kehitettiin viranomaisten toimintavalmiuksia ja CBRNE:hen liittyvää työturvallisuutta. Koulutukset perustuivat myös aikaisempiin toimijoiden välisiin yhteistyö- ja toimintamalleihin. Tietopääoman kasvattamiseksi pyrittiin edelleen operatiivisen osaamisen vahvistamiseen. ISF-P rahoitustukivälineen avulla onkin vahvistettu merkittävästi kansallista operatiivista CBRNE-kyvykkyyttä hankkimalla CBRNE-aineiden analysointilaitteita, jotka mahdollistavat aineiden tunnistamisen ja nopeuttavat ja tehostavat niiden vaatimia toimia. Tunnistuskkyky on oleellinen sekä tahattomissa että tahallisisissa tilanteissa. Tämä valmiuksien kehittäminen on EU:n CBRNE-toimintaohjelman ja kansallinen CBRNE-strategian mukaista.

Koulutusten keskittyminen pelastustoimen toimintakyvyn kehittämiseen on perusteltua, koska pelastustoimi on usein ensimmäinen toimija tilannepaikalla, erityisesti onnettomuustilanteissa. Nopea ja oikea aineiden tunnistus ohjaa näin koko viranomaiskentän toimintaa. Samoilla periaatteilla on kehitetty myös poliisin kyvykkyksiä hankkimalla samankaltaista liikuteltavaa kalustoa, jota voidaan käyttää kentällä ensivasteina CBRNE-tilanteissa. Kyseessä oli ylipäätään uusi kyvykkyys poliisille. Laitteistojen hankinta kärsi kuitenkin COVID19-pandemian aiheuttamista maailmanlaajuisesta komponenttipulasta, mikä hidasti hieman hankkeen toimeenpanoa.

Myös Tullin kyvykkyksiä haitallisten aineiden tunnistamiseksi vahvistettiin vuonna 2018 ”RAMAN-laitteet hankinnat” toimilla. Kyseessä oli RAMAN-materiaalitunnistimien hankinta. Kyseessä on valvontateknologia, jonka avulla voidaan tunnistaa räjähdysaineiden, myrkyllisten ja muiden kemikaalien lisäksi kiinteitä ja nestemäisiä lääkkeitä ja huumeita sekä muuntohuumeita. RAMAN:illa voidaan tunnistaa myös laillisia kemikaaleja, jonka ansiosta sitä voitiin käyttää varmistamaan kuljetusten turvallisuutta esim. oikeanlaisen merkinnän. Tullin hanke lisäsi kansallisen sisäisen turvallisuuden lisäksi myös EU-tasosta sisäistä turvallisuutta, koska sen avulla on voitu estää vaarallisten aineiden saapuminen EU-ulkorajojen ylitse.

CBRNE-koulutuksilla on samaten tunnistettavassa laajempaa EU-tasosta lisäarvoa. Vuosien 2021–2022 koulutusten tuloksena on muodostettu kahden alueellisen pelastuslaitoksen yhteinen muodostelma, jolla on kyky toimia CBRNE-tilanteissa valtakunnallisesti. Tämä muodostelma on ollut vuodesta 2023 lähtien lähetettävissä lisäksi kansainvälisiin tehtäviin EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta.

*2.2.2 Miten edistettiin nykyisten alakohtaisten, **varhaisvaroitusjärjestelmistä ja kriisinhallinnasta** sekä kansallisella että unionin tasolla vastaavien tahojen **välisen suojattujen yhteyksien ja tehokkaan koordinoinnin luomisessa**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*



ISF-P:ssä voidaan tunnistaa useita hankkeita, jotka palvelevat tavoitteen saavuttamista tästä näkökulmasta. Tavoitteen saavuttamiseksi on luotu olemassa olevien toimialakohtaisten varhaisvaroitustoimijoiden ja kriisityötä tekevien välille turvallisia ja tehokkaita yhteyksiä ja koordinaatiomenetelmiä. Varhaisvaroitussjärjestelminä on tässä tarkasteltu ekstremismin ja väkivaltaisen radikalismien estämiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Väkivaltaisen ekstremismin ja radikalismien torjuntaan soveltuvaa EXIT-toimintaa on kuvattu jo aiemmin luvussa 2.1.4. Näiden lisäksi toimintaa on suunnattu myös puhtaammin ennaltaehkäisyyn tähtääviin toimiin, joskaan torjuntaan ja ehkäisyyn tähtäävien hankkeiden välinen rajanveto ei ole täysin selkeää. Ennaltaehkäisyyn liittyviä toimia onkin tunnistettavissa monissa muissakin kuin aiemmin esitellyissä hankkeissa.

Poliisihallitus on vuosina 2017–2019 hankkeessaan ”Ankkuritoiminnan kehittäminen raditoiminnassa” laatinut toimintaohjeet poliiseille väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisemiseksi. Toimintaohjeet perustuvat systemaattisesti kerättyyn tietoon eri ankkuritoimijoilta ja siinä on hyödynnetty pohjoismaisesta vertailusta ja kirjallisuudesta saatua tietoa. Lopputuloksena oli käsikirja. Se on tarkoitettu ankkuritoiminnan käynnistämisen ja toteuttamisen tueksi. Kirja sisältää ohjeita moniviranomaistyöskentelylle sekä tulosten seurantaan ja arviointiin.

**Ennaltaehkäisyssä on myös oleellisessa roolissa mukana kolmannen sektorin toimijoita.** Esimerkiksi vuosina 2016–2017 Laurean ammattikorkeakoulu toteutti ”Radikalisaation ja Väkivaltaisen Ekstremismin Torjuntamalli Korkeakouluille – RAVET” - hankkeen. Hankkeessa kehitettiin korkeakoulujen turvallisuustyötä radikalisaation ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn luomalla RVE-torjuntamallin. Suomessa tähän hankkeita oli ollut vähän, eikä korkeakouluympäristössä lainkaan. Tutkimusten mukaan iskujen kohde on yleisimmin vankila, koulu tai internet, joten tarvetta korkeakouluympäristössä toimivalle mallille oli. Hankkeessa kiinnitettiin huomiota fyysisen maailman, eli koulujen infrastruktuurin lisäksi, siihen miten oppilaskunnassa voitiin havaita ja ehkäistä väkivaltaiseen radikalismiin ja ekstremismiin liittyviä asenteita.

Merkittävän kokonaisuuden muodostivat kuitenkin Kirkon ulkomaanavun (KUA) kolme ”Reach Out”-hanketta vuosina 2016–2021. Hankkeissa kehitettiin **viranomaisten, eri uskonnollisten yhteisöjen ja järjestöjen välistä yhteistyötä ja verkostoitumista**. Samalla tuotettiin tietoa ja tarjottiin koulutusta sekä välineitä paikallistoimijoille sen varmistamiseksi, että perheet, joita ilmiö koskettaa, saavat tukea. Lähtökohtana oli yksilön tukemisen näkökulma.

Eräs tuloksista oli selvitys, johon koottiin tietoa perheiden tukipalveluista ja tuen tarpeista useista EU/ETA-maista. Selvitykseen oli lisäksi sisällytetty suosituksia toimintamalleista, jota voisivat olla kansallisesti hyödynnettävistä ja miten ne olisi mahdollista järjestää paikallisella tasolla Suomessa.

Tavoitteena oli vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä ja eri tahojen osallisuutta. Niissä keskityttiin kohdennetusti avaintoimijoiden tiedon lisäämiseen ja verkostomaisen yhteistyön



rakentamiseen, ilmiöstä ensikädessä kärsivien perheiden tukitoimien kehittämiseen sekä paikallisten yhteistyötoimintamallien pilotoimiseen yhteistyössä avainviranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Toimintaa kehitettiin yhdessä paikallisten toimijoiden, sisäministeriön ja väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyn kansallisen yhteistyöverkoston sekä sen ohjausryhmän kanssa.

KUA keräsi hankkeista merkittävää osaamista, jota se on rahoituksen päättymisen jälkeen pystynyt hyödyntämään toiminnassaan ulkomailla, joskin pääasiassa kolmansissa maissa. Hankkeet itsessään kuitenkin toimeenpantiin kansallisten tarpeiden perusteella. Järjestön toiminta ei tavanomaisesti tapahdukaan kotimaassa, vaan se on lähtökohtaisesti kansainvälinen toimija. Toimintatapaa voidaan pitää onnistuneena ja toimivana. Vaikka kyseessä olivatkin kansallisesti toimeenpannut toimet, saadut opit ovat olleet universaaleja ja toistettavissa. Myös YK-toimijat ovat ilmaisseet kiinnostusta toimintamalliin. KUA:n toiminta keskittyy EU:n ulkopuolelle ja lähtökohtaisesti siitä hyötyvät myös muut jäsenmaat kolmasien maiden kautta.

Toinen temaattinen kokonaisuus, jolla pyrittiin vastaamaan tavoitteeseen, **keskittyy hälytys- ja reagointiketjujen sekä tilannejohtamisen kehittämiseen viranomaisten puolella**. Useissa kuvatuissa viranomaisten IT- ja muiden järjestelmien kehitykseen tähtäävissä hankkeissa on lähtökohtaisesti tuettu suojattujen yhteyksien ja tehokkaamman koordinaation kehitystä. Hankkeita on kuvattu enemmän mm. luvussa 2.1.2.

### *2.2.3 Miten edistyttiin jäsenvaltioiden ja unionin sellaisten **hallinnollisten ja operatiivisten valmiuksien parantamisessa, joita tarvitaan kattavissa uhkien ja riskien arvioinneissa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

Arvioinnin perusteella toteutettiin yksi hanke, jossa keskityttiin hallinnollisen ja operatiivisen kapasiteetin parantamiseen kokonaisvaltaisen uhka- ja riskiarvioinnin kehittämiseksi.

Huomattavaa kuitenkin on, että monet muutkin hankkeista paransivat hallinnollisia ja operatiivisia valmiuksia. Esimerkiksi kaikki aiemmin kuvatut hankkeet, joilla on kasvatettu kansallisten viranomaisten CBRNE-valmiuksia, tukevat tätä tavoitetta. Osaamisen vahvistuminen CBRNE-asioissa johtaa väistättämättä kyvykkyyteen arvioida niihin liittyvä uhkia ja muita skenaarioita paremmin ja paikkaansa pitävämmiin. Samoin hankkeiden, joilla on tuettu viranomaisten analyysikyvyyn vahvistamista ja ylipäättään tietopohjaa, voidaan katsoa tukevan tätä tavoitetta.

Poliisihallituksen hanke "Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky (KIVI)" toimeenpantiin vuosina 2017–2018. Hanke tuki kriittisen infrastruktuurin tarjoajia ja viranomaisia ihmisen aiheuttamien kriisien ja kriittisen infrastruktuurin uhkien ennakkoinnissa ja niihin varautumisessa parantamalla riskienhallintaa.

Riskienhallintavalmiuksien kehittämiseksi luotiin kriittisestä infrastruktuurista vastaaville palveluntarjoajille itsearviointimalli eli stressitestaustamalli. Arviointimalli on päivitettävä ja sitä voidaan muokata tilanteiden mukaisesti. Poliisi- ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn



arviointiin ja valmiuskoulutukseen hyödynnetään simulaatiomenetelmää, jossa tarkastellaan erityisesti haavoittuvuuksia yksityisen ja julkisen sektorin sekä viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, tilannekuvan muodostamiseen ja johtamiseen liittyen. Välittöminä tuloksina olivat riskienhallinnan itsearviointimalli-infrastrukturi ja tähän liittyvä koulutuskonsepti sekä luettelo riskienhallintakykyä ja viranomaisten toimintakykyä kuvaavista indikaattoreista. Samoin kyettiin tunnistamaan keskinäisriippuvuuksia ja sanoittamaan niitä, mikä edistää viranomaisten poikkihallinnollista ajattelutapaa ja yhteistyötä tilanteiden hallinnassa.



## TEHOKKUUS

### 3 Saavutettiin rahaston yleiset tavoitteet kohtuullisin kustannuksin?

Jälkiarvioinnin havaintojen perusteella ISF-rahaston yleiset tavoitteet (viisumipolitiikka, rajat, operatiivinen tuki, rikollisuus, riskit ja kriisi) saavutettiin kohtuullisin kustannuksin. ISF-rahastosta rahoitettiin kokonaisuudessaan tarkastelujaksolla 137 hanketta. ISF-B:ssä toteutettiin tarkastelukauden aikana yhteensä 80 hanketta, joista 10 oli operatiivisen tuen hankkeita, ja ISF-P:ssä 57 hanketta. Rahaston myönnetty EU-rahoitus kokonaisuudessaan oli noin 85 miljoonaa euroa, joista hankkeisiin sidottiin noin 78 miljoonaa euroa. ISF-B hankkeiden keskipääty, pois lukien operatiivisen tuen toiminta, on selkeästi suurempi kuin ISF-P-hankkeiden. ISF-rahastossa hankkeiden koko on kuitenkin euromääräisesti suuri ja hankkeita, joissa EU-rahoitusosuus on yli miljoonan, on 23. Hajontaa hankkeiden koossa siis on. **Arvioinnin havaintojen perusteella rahaston yleiset tavoitteet saatiin rahoituksessa ja resurssien käytössä melko kohtuullisin kustannuksin.**

ISF-hankkeita on ollut toteuttamassa 17 eri toimijaa, joista kahdeksan on toteuttanut useamman kuin yhden hankkeen. Näille onkin kasautunut valtaosa eli 128 kaikista hankkeista. **Hankkeiden toteutus on keskittynyt muutamalla viranomaistoimijalle.** Rajavartiolaitos on toteuttanut 53 hanketta, poliisihallitus 41, ulkoministeriö 14, Tulli kahdeksan ja Maahanmuuttovirasto neljä. **Nämä kattavat lähes 90 % kaikista rahoitetuista hankkeista.** Keskittyminen on ollut merkittävää ja tarkoittaa sitä, että suurimmalle osalle toteuttajista hallintoviranomaisen prosessit ja ohjelman säännöt ovat tuttuja, mutta myös toisinpäin, hanketoteuttaja on tuttu hallintoviranomaiselle. Voidaan todeta, että hankkeita on hallinnoitu yleisesti ottaen hyvin.

Rahoitettujen ISF-hankkeiden tyypillisin EU-rahoitusosuus on 75 % hyväksytyistä kokonaiskustannuksista. Rahoitusprosentit kuitenkin vaihtelivat jossain määrin ja esimerkiksi operatiivisen tuen osalta EU-rahoitusosuus on 100 % hyväksytyistä kuluista. Rakenteellisesti kohtuullisiin kustannuksiin silti kannusti **omarahoitusosuuden vaade**, eli EU-rahoitusosuuden osittaisuus. Tämä, ja rahoituksen **maksaminen jälkikäteen, toteutuneita kustannuksia vastaan**, tukee kustannusrakenteen kohtuullisuutta ja suhteellisuutta tuloksiin. Operatiivinen tuki on toki luonteensakin puolesta tästä poikkeus.

Käytännössä tehokkuudella oletetaan usein tarkoitettavan tuloksellisuutta, mikä yksinkertaistaa minkä tahansa muutosteorian mekaaniseksi euromääräisten syötteiden tarkasteluksi ja turhan yksinkertaiseksi tavaksi käsittää ylipäättään vaikuttavuus. **Numeraalisia määreitä tarkastellessa tämä on hyvä muistaa.**

Tehokkuuden tarkastelu keskittyy sisäasioiden rahastoissa pääasiassa hankkeille myönnetyn rahoituksen tarkasteluun, koska ne muodostavat rahaston taloudellisen kokonaisuuden ja käytännössä niin pyritään rahaston tavoitteisiin. Hankkeiden kustannusten kohtuullisuutta on arvioitu vastuviranomaisen toimesta rahoituspäätösten yhteydessä, ennen toimeenpanoa. Tällöin on painotettu hankkeiden toteutuskelpoisuutta eli tässä tapauksessa kulujen realistisuutta suhteessa tavoitteisiin.



Vastuuviranomainen tekee hankesuunnitelmien toimien arvioinnin yhteydessä taloudellisen arvion toimenpiteistä. Rahoituspäätökset seuraavat samalla ohjelmatasoista suunnitelmaa ja tarkastellessa tässä jälkiarvioinnissa erityistavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden sidonta-asteita ja toimeenpantuja toimia, ohjelmaa voidaan arvioida toimeenpannun suunnitelmien mukaisesti.

Mahdolliset tarkennukset hankesuunnitelmiin on tehty **yhteistyössä vastuuviranomaisen ja tuensaajan kanssa, jolloin hankkeiden omistajuus säilyy toteuttavalla taholla**. Tavoitteiden realistisuuden arvioiminen yhteistyössä lisää edelleen tuensaajien osaamispääomaa ja kykyä hankemalliseen työtapaan. Erityisesti, kun kyseessä on rahasto, josta tuensaajat toimeenpaneavat useita hankkeita, tällä osaamisen kerääntymisellä on merkitystä.

Tehokkuuden arvioimiseksi voidaan tarkastella myös ohjelman indikaattoreita. Indikaattorien asettelussa, kuten lähtö- ja tavoitetasoissa, on merkittävää epätarkkuutta, mikä tekee niiden hyödyntämisen haastavaksi tehokkuuden arvioinnissa. Yleisemmin indikaattoreista voidaan silti tehdä päätelmä, että ohjelma on ollut aktiivinen ja se kykenee raportoimaan todennettavia lukuja osana indikaattoreita. Tämä kertoo vähintäänkin järjestelmällisestä ja seurattavissa olevasta toimintavavasta. Indikaattoreiden jatkokäsittely komission toimesta on hieman epäselvää. Esimerkiksi vertaamalla indikaattoreita kansallisiin eurollisiin syötteisiin tai tavoitteisiin ja tätä kautta kansallisten ohjelmien keskinäisen vertailun suorittaminen, voisi tarjota suuremman hyödyn indikaattoreista. Kansallinen taho ei kuitenkaan voi tällaista vertailua suorittaa. Tehokkuuden näkökulmasta indikaattoreita ei voida pätevästi hyödyntää tässä jälkiarvioinnissa.

### 3.1 Miltä osin rahaston tulokset saavutettiin **kohtuullisin kustannuksin suhteessa panostettuihin varoihin ja henkilöresursseihin?**

Haastatteluissa tai muussa aineistossa **ei noussut esille huomioita epäsuhdasta** tulosten ja varojen ja henkilöresurssien käytön suhteen. Merkkejä tästä ei myöskään noussut esille muussa rahaston toimintaa koskevassa aineistossa, kuten esimerkiksi tämän jälkiarvioinnin metodologiaa käsittelevässä luvussa mainitussa VTV:n raportissa.

Väliarvioinnissa hankkeiksi, jotka olivat raskaita henkilökustannusten osalta, tunnistettiin ne, joiden budjetista yli 75 % on osoitettu henkilöstökuluihin. Tällaisissa hankkeissa oli edistetty esimerkiksi seuraavia asioita: toimintamallien ja menetelmien, protokollien, viestintävälineiden, palveluportaalien ja tietokantojen kehittämistä. Hankkeissa, joissa oli vähemmän henkilöstökuluja, toimittiin lähinnä tietojärjestelmien tai sovellusten kehittämisen parissa. Tietojärjestelmään kohdistuvassa hankintahankkeessa voi henkilöresurssien määrä olla olematon, jolloin yksinomaan henkilöresurssien arvioiminen vääristää tarkastelua tuloksellisuudesta. Esimerkkinä hankkeista, joissa henkilöstökustannukset ovat merkittävät, ovat Rajavartiolaitoksen ”Venäjän kielen koulutus”-hankkeet vuosina 2016–2018. Hankkeiden keskinäinen erilainen luonne on hyvin selkeä, mikä on luonnollisesti vaikuttanut myös niiden budjettien rakentumiseen. **Merkkejä,**



**että henkilöstökustannusten osalta raskaat hankkeet eivät olisi kohtuullisia, ei kuitenkaan ole.**

**Matala henkilöresurssien käyttö hanketyössä ei välttämättä indikoi parempaa ja tehokkaampaa tulosta,** sillä ohuet henkilöresurssit viittaavat pahimmillaan hallinnollisen taakan keskittymiseen yksittäisille henkilöille, mikä puolestaan kasvattaa esim. riskien määrää, rajoittaa aikatauluja ja heikentää kykyä ohjata toimenpiteitä haluttuun suuntaan. Näin ollen sen arvioimista miten henkilöresurssiraskaita hankkeita on rahoitettu, ei voida kaikilta osin pitää mielekkäänä.

Osana hankesuunnitelmien arviointia, tarkasteltiin niiden suunnitelmia henkilöresurssien käyttämiseksi. Vastuuviranomainen arvioi henkilöstökustannukset hakuvaiheessa sen selvittämiseksi, onko suunniteltu työmäärä kohtuullinen ja suhteessa tavoitteisiin. Tähän vaikuttaa myös hankkeen luonne; osassa hankkeista henkilöresurssien laajempi käyttö on niiden toiminnan ja tavoitteiden luonteiden vuoksi perusteltua ja suotavaa. Aiempia rahoitettuja toimia käytettiin tämän arvion muodostamiseen, mikä korostaa hallintoviranomaisen osaamisen ja kokemuksen merkitystä.

Huomion arvoista on se, että vaikka kustannustehokkuutta ei pystyisikään arvioimaan aukottomasti, sen **varmistamiseksi on käytössä vahvoja prosesseja,** kuten kilpailutukseen perustuvat hankinnat, hankkeiden taloussuunnitelmiin liittyvä säännöstö ja valvonta, menojen vastuullisuutta koskevat vaatimukset sekä varainhoidon valvontaa koskevat vaatimukset ja menettelyt. Lähtökohtaisesti näiden noudattamisella tuetaan tehokkuuden tavoitetta.

Vaikka tuensaajien puolelta ei ole saatavilla riittävän yksityiskohtaisia tietoja, jotta toteutettujen hankkeiden kustannus-tulossuhdetta voitaisiin vertailla yksityiskohtaisesti, on **jälkiarvioinnin löydöksenä se, että resursseja käytetään pääsääntöisesti tehokkaasti hanketasolla.** Osa hankkeista, esim. niissä tehtävät hankinnat kuten valvontalaitteistot tai IT-järjestelmät, on erityislaatuista ja vain kyseiseen tarkoitukseen suunniteltuja, joten kustannusten vertailu tällä tasolla ei ole hedelmällistä.

Tehokkuutta voidaan arvioida tarkastelemalla rahaston **vastuuviranomaisen resursseja suhteessa ohjelman toimeenpanoon.** Rahaston vastuuviranomaisena toimi sisäministeriön Eu:n sisäasioiden rahastojen vastuualue. Vastuuviranomainen jakaantui työssään edelleen kahteen tiimiin: valmistelu- ja toimeenpanotiimiin sekä valvonta- ja tarkastustiimiin. Tarkastustiimi on osa vastuuviranomaista, eikä viittaa tässä tarkastusviranomaiseen, vaikka tämäkin toimi ohjelmakaudella 2014–2020 sisäministeriössä. Tarkastusviranomaisena toimi sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö.

Käytännössä vastuuviranomaisella oli kohdennettuna suoraan ISF-rahaston hallinnointiin valmistelutiimissä noin 2,5 henkilötyövuotta vuositasona. Vastuuviranomaisen tarkastustiimin ISF-rahaston toimeenpanoon kohdistamia henkilöresursseja ei voida riittävällä tarkkuudella määritellä työnjaollisista syistä, sillä tiimi on vastannut lisäksi AMIF-rahaston valvonta- ja tarkastustehtävistä. Vastuuviranomaisen toiminnan kustannukset



katettiin ISF-ohjelman teknisestä avusta. Huomioiden hankkeiden lukumäärän, 137 hanketta, sekä ISF-ohjelmaan osoitetun EU-rahoituksen määrän, 83 miljoonaa euroa, **ei vastuuviranomaisen henkilöresursseja voida pitää ylimitoitettuina.**

### 3.2 Millaisia toimenpiteitä toteutettiin **petostapausten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja toteamista, niistä ilmoittamista ja niiden seuraamista varten** ja miten tehokkaita nämä toimenpiteet olivat?

Jälkiarvioinnin löydösten yhteenvetona todettakoon, että petostapausten ja sääntöjen vastaisuuden estämiseksi on tehty toimenpiteitä läpi koko ohjelmakauden. Ohjelmaa säätelevässä dokumentaatiossa, kuten kansallisessa ohjelmassa sekä vastuuviranomaista koskevassa työjärjestyksissä kuvataan ohjelmaan sovellettavaa valvontajärjestelmää. **Petosten ja sääntöjen vastaisuuksien ehkäisytyö perustuu pohjimmiltaan tähän järjestelmään.**

**Tärkeimmät toimet petosten ja muiden säännönvastaisuuksien torjumiseksi toteuttaa vastuuviranomainen hankkeiden arviointivaiheessa.** Arviointiprosessi perustuu siihen, että hankkeiden on täytettävä tietyt kriteerit, esimerkiksi osoitettava miten ne kontribuovat kansallisen ohjelman tavoitteisiin. Arvioidessaan hankkeita vastuuviranomainen teki hankkeista riskiarvion. Jos riskejä havaittiin, näihin pyrittiin tätä kautta puuttumaan yhteistyössä hanketoteuttajana kanssa ennen rahoituspäätöksen tekemistä, jotta riskit eivät realisoituisi.

Haastattelujen perusteella oli tunnistettavissa toimenpiteitä petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi ja havaitsemiseksi. Toimenpiteitä voidaan pitää tehokkaina, koska merkittäviä petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia ei ole havaittu. **Hankkeissa on kuitenkin hylätty sääntöjen vastaisiksi katsottuja kustannuksia**, kuten esimerkiksi matkakustannuksia, jotka eivät suoraan liittyneet hankkeeseen, hankintasäännösten vastaisesti tehtyjä hankintoja ja kuluja, jotka eivät olleet syntyneet hankkeen aikana. Ohjelman toimeenpanon näkökulmasta toiminta on normaalia itsesääteilyä.

**Rahoituksensaajiin kohdistettujen vaatimuksien määrä nousi ohjelmakaudella 2014–2020 aiempaan SOLID-kauteen verrattuna.** Rahoitussaaajilla edellytettiin olevan **riittävät taloudelliset resurssit** hankkeiden toteuttamiseen, kunnes tuki maksetaan, koska maksatus pääsääntöisesti tapahtuu hyväksyttyjä kuluja vastaan jälkikäteen. Ennakkomaksujen käyttö oli mahdollista, tietyin edellytyksin ja perusteluin, joskaan se ei ollut yleistä. Rahoituskaudella hankkeet joutuvat teettämään **ulkopuolisen tilintarkastuksen osana loppuraportointiaan**, mitä voidaan pitää tehokkaana, joskin hallinnollisesti raskaana keinona, ehkäistä petostapauksia.

**Jälkikäteen suoritettavat maksatukset** on yksi merkittävä toimi riskien vähentämiseksi. Vastuuviranomainen tarkastaa hallinnollisesti hankkeiden maksatuspyyntöjä. Toisaalta käytäntö jälkikätemaksuista on asettanut esimerkiksi pienemmille kansalaisjärjestöille haasteita hakea rahoitusta rahastosta, mikä nousi esille hanketoteuttajien kanssa keskusteltaessa.



Näiden lisäksi **vastuuviranomainen suorittaa sekä taloudellisia, että operatiivisia paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia**. Yhteenvedona voidaan todeta hallinnollisen valvonnan prosessin toimineen asianmukaisesti. Vastuuviranomainen on **raportoinut osana vuosittaisia raporttejaan komissiolle myös tarkastus- ja valvontatoiminnastaan**.

Huomattavaa kuitenkin on, että tuensaajien tulee noudattaa **omia säädöksiään** petostapausten ja muiden rikkeiden ehkäisemiseksi ja viranomaistoimijoiden osalta, nämä vaateet nousevat kansallisesta, kulloinkin voimassa olevasta, lainsäädännöstä esim. hankintojen osalta. Kyse on kunkin rahoituksensaajan omista sisäisistä prosesseista, joiden tulisi ehkäistä tapauksia.

Sääntöjenvastaisuuteen on lisäksi pyritty puuttumaan tarjoamalla rahoituksenhakijoille ja -saajille **järjestelmällisesti koulutusta hankkeiden hallinnoinnista**. Ohjeita ja oppaita hallinnoimisen tueksi on myös ollut helposti **saatavilla sisäasioiden rahastojen nettisivustolla**. Vastuuviranomainen on järjestänyt koulutuksia tasaisesti lävitse koko ohjelmakauden ja on oletettavaa, että osa tahattomista sääntöjenvastaisuuksista on karsiutunut tätä kautta.

Suomessa kansallisesti vahvuutena on myös se, että vastuuviranomaisena on toiminut jo SOLID-kaudella sisäministeriö. **Vastuuviranomaisella on näin aiempaa kokemusta rahastojen hallinnoimisesta** ja se on pystynyt kasvattamaan osaamistaan aiemman päälle. Kokemus rahoituksensaajista ja toimintakentästä mahdollistaa oikeasuuntaiset arviot resurssien suuntaamisesta ja tehokkuudesta parhaiten, niin kuin tapahtunut ISF-rahaston osalta.

Tehokkuuden näkökulmasta Rajavartiolaitos on ISF-ohjelman suurin yksittäinen tuensaaja 53 hankkeellaan. Näin ollen paljon koko ohjelman toteuttamisesta ja tehokkuudesta on yhden toimijan, sen prosessien ja osaamisen varassa, joskin kyseessä on vakiintunut viranomaistoimija. Vaikka syy tähän dominoivaan asemaan on ilmeinen ja perusteltu, kyseessä on kuitenkin ollut selkeä riskitekijä ohjelman toteuttamisen kannalta.

Sekä AMIF- että ISF-rahastojen ohjelmakautta 2014–2020 koskien on lisäksi yhä **avoinna tarkastusviranomaisesta koskeva komission tarkastus**, joka on alkanut vuonna 2017. Tarkastuksen tulokset eivät olleet tämän jälkiarvioinnin aikana lopulliset tai saatavilla. Tarkastuksen lopputulosten viipymistä näin pitkään ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena. Mahdollisuuksia tehdä sen löydösten mukaisia korjauksia tai parannuksia ei enää ole ohjelmakauden päättyttyä ja on epäselvää, minkälaisia vaikutuksia tarkastuksen tuloksilla on ohjelmakauteen 2021–2027.



## MERKITYS

### 4. Vastasivatko rahastosta rahoitettujen toimien tavoitteet todellisiin tarpeisiin?

Jälkiarvioinnin löydösten perusteella rahaston tavoitteet vastasivat tunnistettuihin todellisiin tarpeisiin. Rahoitettujen hankkeiden tavoitteet ovat olleet kansallisen ohjelman ja toimeenpano-ohjelman mukaisia, joiden tavoitteet on taas muodostettu laajalla sidosryhmäyhteistyöllä. Sidosryhmien ja muiden osallisten tahojen tarpeita on näin kyetty tuomaan esille tai muuten tunnistamaan ohjelman suunnitteluvaiheessa.

Rahaston ohjelmakausi on pitkä ja hankkeiden toimeenpano päättyi vasta vuonna 2024, kymmenen vuotta ohjelmakauden alun jälkeen. ISF-rahaston **vahvuus on osaltaan sen ennakoitavuus ja näin monet toteutetuista hankkeista vastasivat juuri pidempiaikaisiin kehitystarpeisiin**, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tai ulkoministeriön kohdalla voidaan todeta tapahtuneen. Ennakoitavuus ISF-rahaston kaltaisessa isossa kokonaisuudessa vahvistaa sen jatkuvuutta edelleen ohjelmakausien ylitse. Sisäisen turvallisuuden rahastojen kokonaisuus mielletäänkin jatkuvaksi instrumentiksi, mikä vahvistaa mielikuvaa sen merkityksellisyydestä. Tätä tukee edelleen toiminnan jatkuminen ohjelmakausien ylitse saman vastuuviranomaisen alaisuudessa.

Luonnollisesti suuret muutokset toimintaympäristössä, joita on kuvattu kattavasti aiemmin tässä jälkiarvioinnissa, muuttivat rahaston toimialaan kohdistettuja tarpeita ja niiden keskinäisiä painotuksia. Muutoksista huolimatta ISF-rahaston kansallisesti rahoittamia toimia voidaan pitää merkityksellisinä ja **rahoituksen sidonta-asteet ovat korkealla tasolla**.

Hankkeiden toteutus on **voimakkaasti painottunut muutamille toteuttajatahoille**. Nämä ovat viranomaisia tai vastaavia, jolloin heillä on samalla suurempi rooli useimmista ohjelman erityis- ja kansallisten tavoitteiden toteuttamisesta. Viranomaistoimijoilla on samaten kyky konkreettisemmin ilmaista ohjelmaan kohdistuvia tarpeita ja yksittäisen organisaation tarpeet ovat voimakkaammin sidoksissa kansallisiin tarpeisiin, tai jopa edustavat niitä suoraan.

Sisäisen turvallisuuden tila Suomessa ja Euroopassa on muuttunut lävitse 2010-luvun ja muutos jatkui läpi koko ohjelmakauden. Ohjelmakauden aikana toimintaympäristön muutoksiin on kyetty ohjelmatasoisesti sopeutumaan. ISF-rahaston toimilla on vahvistettu organisaatioiden omien kyvykkyyksien ja resilienssin kasvua. Kehityshankkeet ja ne opit ja kokemukset, joita niistä saatiin kerättynä näinä vuosina ovat monistettavissa vastaisuudessa. Haastattelut tukivat tätä päätelmää, ja **ISF koettiin tärkeäksi ja ainutlaatuiseksi rahoitusinstrumentiksi**.

#### 4.1 Vastasivatko jäsenvaltioiden kansallisissa ohjelmissaan asettamat tavoitteet todettuihin tarpeisiin?



ISF:n kansallisessa ohjelmassa asettamat tavoitteet vastasivat tunnistettuja todennettuja tarpeita, eikä aineistosta tai haastatteluista noussut merkkejä vastakkaisesta.

Kansallisen **ohjelman laadintavaiheessa tehtiin laajamittaista tarvearviointia**, johon osallistui sidosryhmiä, tuensajia ja muita relevantteja tahoja, jotka ovat voineet lausua ohjelmasta ja sen tavoitteista. Hyvin oleellinen mekanismi tarpeisiin vastaamisessa, ja yleensäkin mahdollisiin muutoksiin vastaamiseksi, on seurantakomitea työskentely. Ohjelmakaudella komitean työhön kuului esimerkiksi hyväksyttävien hankkeiden läpikäyminen. Tämä on tarjonnut areenan matalla kynnyksellä nostaa esille uusia tai muuttuneita tarpeita. Vastuuviranomainen on näin kyennyt lävitse ohjelmakauden tekemään tiivistä yhteistyötä sidosryhmiensä kanssa.

Samasta **tarvelähtöisyydestä ja kansallisen ohjelman merkityksellisyydestä viestii ohjelman rahoituksen korkea sidontaprosentti ja se, että vastuuviranomainen on vastaanottanut avoimiin hakuihin enemmän hakemuksia kuin rahoitusta on myönnetty.**

Esimerkkinä toimista, jotka ovat vastanneet hyvin selkeästi kansallisen tason tarpeisin, voidaan mainita direktiivien ja asetusten täytäntöönpano, joka kansallisessa ohjelmassa onkin asetettu etusijalle. Kyseessä on samaten helposti etukäteen ennakoitavissa oleva tarve. Hankkeilla pyrittiin vastaamaan edelleen myös muihin EU-tasoisiiin vaateisiin, kuten IT-järjestelmien kehitykseen, joihin liittyvä tarve on myös ollut hyvin ilmeinen.

ISF-ohjelma sisältää kuitenkin runsaasti erilaisia toimia ja tavoitteita ja **komissio käytti ohjelmaa jäsenmaiden ohjaamiseen toivomaansa suuntaan sekä nostamaan esille EU-tasoisia tarpeita**. Kansallisissa ohjelmissa saattoi näin olla tavoitteita, jotka eivät ole olleet jäsenmaan kehitystarpeissa yhtä korkealla kuin komission. Toisaalta löydösten perusteella **kansallisetkin tarpeet ovat saattaneet muuttua** ohjelmakauden aikana. Ohjelman toimeenpanossa on kyetty toimimaan joustavasti, mistä kertoo mm. se, että **kansallista ohjelmaa on päivitetty useasti**.

Haasteelliseksi tarpeiden määrittelyn näkökulmasta koettiin joissain tapauksissa yksittäisten toimien liian tarkka etukäteismäärittely ohjelmadokumenteissa. Koska vastuuviranomainen ei toteuta yksittäisiä toimia, esimerkiksi toimintaympäristöön liittyvät muutokset saattoivat muuttaa hanketoteuttajan asemaa niin paljon, että ohjelmassa yksilöidylle toimille ei ollut enää tarvetta tai ollut resursseja toteuttaa niitä. Onkin perusteltua, että kansallisissa ohjelmissa ei määritellä liian tarkkaan yksittäisiä aiottuja toimia. Tämä nousi esille myös joissain haastatteluissa.

#### 4.2 Mitä toimenpiteitä jäsenvaltio toteutti vastatakseen **muuttuviin tarpeisiin**?

Ohjelmakauden aikana ohjelman toimintaympäristö muuttui edellä jo todetulla tavalla perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. **Tämä aiheutti painetta ohjelman toimeenpanon joustavuudelle**. Haastatteluiden perusteella ohjelmaa on kuitenkin muutettu menestyksekkäästi kauden kuluessa, mutta ISF-rahoitusta ei ole pidetty mitenkään erityisen joustavana rahoituskanavana. Kuten mainittu, tämä on edelleen sen vahvuus.



Muuttuviin tarpeisiin on vastattu ohjelmakauden aikana erilaisin mekanismein, mm. seurantakomiteatyöskentelyn kautta. **ISF-rahaston seurantakomitea onkin kokoontunut säännöllisesti kauden aikana.** Seurantakomiteassa on edustus useista rahaston kannalta oleellisista sidosryhmistä, jotka ovat näin voineet nostaa esille muutostarpeita. Lisäksi vastuuviranomainen on tehnyt yhteistyötä laajemmin tästä näkökulmasta oleellisten tahojen, kuten muiden ministeriöiden edustajien kanssa. Yhteyksien ylläpito on ollut oleellista toiminnassa, joskaan **mitään järjestelmällistä tapaa kartoittaa tarpeiden muutoksia ei ollut tunnistettavissa.**

ISF-rahaston toiminnassa korostuu laajemmin **aktiivinen yhteydenpito vastuuviranomaisen ja tuensaajien sekä sidosryhmien välillä.** Rahasto on kuitenkin voimakkaasti viranomaispainotteisia ja noin 90 % hankkeista, eli samalla koko ohjelmasta, on viranomaistoimijoiden toteuttamia. Ero AMIF-rahastoon on selkeä, sen toimeenpanoon osallistuu tematiikan vuoksi pienempiä, kolmannen sektorin toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä. ISF-rahaston toimeenpanossa näiden rooli on vähäinen ja hanketoteuttajien lukumäärä on pienempi.

**Haastattelujen perusteella ISF-ohjelmassa arvostettiin mahdollisuutta ottaa kansalliseen vastuuviranomaiseen yhteyttä matalalla kynnyksellä.** Eräänlaisen hakijakohtaisen käsin rätätöidyn yhteydenpidon merkitys mainittiin. Tässäkin asetelmassa vastuuviranomainen pystyy reagoimaan mahdollisiin muutostarpeisiin ilman merkittäviä hallinnollisia esteitä. Vastuuviranomaisen lähestyttävyyden mahdollistaa muuttuviin tarpeisiin reagoinnin. Pääpiirteissään **ISF-tuensaajat ovat haastatteluiden perusteella tyytyväisiä vastuuviranomaisen toimintaan.**

**Kansallista ohjelmaa sekä toimeenpano-ohjelmaa on päivitetty** ohjelmakauden aikana, mikä kertoo sen kyvystä mukautua uusiin tilanteisiin. Esimerkiksi ET 6 sisällä toteutumatta jääneet toimet, uudelleen suunnattiin saman erityistavoitteen sisällä ja Euroopan kohonneen terrorismin uhan ja terrori-iskujen vuoksi varoja ohjattiin terrorismin ennaltaehkäisyyn. Viimeisin kansallisen ohjelman muutos on hyväksytty tammikuussa 2021.

ISF-rahasto on ollut ohjelmakaudella nykyisessä muodossaan merkityksellinen ja sen toiminta perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tarve ISF-rahaston tematiikkaan keskittyvälle rahoitukselle on ilmeinen, mitä tukivat edelleen haastattelulöydökset.

## JOHDONMUKAISUUS

### 5 A Vastasivatko rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet EU:n muista varoista rahoitettujen ohjelmien tavoitteita, joita sovelletaan samantapaiseen työhön?

Sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden tarve on tunnistettu vastuuviranomaisen toimesta ja sen edistämiseksi on toimittu. Virallisempien rakenteiden ja mekanismien lisäksi tätä on



tuettu epävirallisempia verkostoja ja henkilökohtaista osaamista hyödyntäen. Perusteettomista päällekkäisyyksistä ei ohjelman vuoden 2017 väliarvioinnin tarkastelussa ollut merkkejä, eikä myöskään tässä jälkiarvioinnissa.

Johdonmukaisuuden ja täydentävyyden näkökulmat on huomioitu jo ohjelman laadintavaiheessa. Tunnistetut ISF-rahaston sidosryhmät on kirjattu ohjelmaan, kuten myös muut EU-rahoitteiset toimialat, joiden kanssa rahastolla on liittymäpintaa tematiikkansa kautta. Kansallisessa ohjelmassa kuvataan, että rahasto toimii vuorovaikutuksessa ja ottaa oppia muista EU-ohjelmista ja muista rahastoista.

Kansallisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat pääosin yhteneviä muiden samankaltaisia työaloja koskevien EU:n varoin rahoitettujen ohjelmien kanssa. Ylipäätään sisäisen turvallisuuden tematiikkaan liittyviä muita ulkoisia rahoitusvälineitä oli tunnistettavissa vähemmän, eivätkä tuensaajat käyttäneet niitä kaudella 2014–2020 erityisen järjestelmällisesti. ISF-rahoitusta hakiessaan organisaatioiden tuli tehdä selvitys muusta EU-rahoituksestaan hakuvaiheessa.

Ohjelmatasolla johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseksi vastuuviranomainen on tehnyt verkostoitumistyötä. Johdonmukaisuuden vahvistamiseksi oleellisin toiminta onkin aktiivinen tiedonjakaminen. Tähän kuuluu oleellisesti sidosryhmien ja esimerkiksi tuensaajien osallistaminen ohjelman suunnitteluun ja toimeenpanon seurantaan. Ohjelman tavoitteiden toteuttamista tuettiin edelleen ohjelman toimeenpanon aikana, esimerkiksi arvioimalla yksittäisten hankesuunnitelmien johdonmukaisuutta muiden EU-rahoitteisten ohjelmien, kuten AMIF-rahaston tai Horisontti-ohjelmien kanssa. ISF:n ja Horisontti-rahoituksen synergioita pyrittiin tunnistamaan aktiivisesti, mutta mainittavia yhteyksiä ISF-hankkeiden ja Horisontti-ohjelman kanssa ei kuitenkaan syntynyt kauden aikana.

Yhteenvedon voidaan todeta, että vastuuviranomainen on kuitenkin huomioinut toimissaan johdonmukaisuuden tarpeen ja pyrkinyt aktiivisesti toimillaan riskien vähentämiseksi.

## 5.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on samantapaiset tavoitteet, ja **otettiin**ko arviointi huomioon ohjelmasuunnittelu vaiheessa?

Tapoja, joilla samankaltaisia toimia on huomioitu ohjelman suunnitteluvaiheessa, on jo kuvattu osin yllä kohdassa 5 A.

Vastuuviranomainen on arvioinut ohjelman suunnitteluvaiheessa aiottuja toimenpiteitä ja mahdollisten päällekkäisyyksien riski on tunnistettu jo tuolloin. Tätä prosessia on kuvattu kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa. Lähtökohtaisesti päällekkäisyyksien riskin poistamiseksi onkin toimittu ohjelman suunnitteluvaiheessa.

Kansallisen toimeenpano-ohjelman valmistelun yhteydessä pyydettiin lausuntoja laajalti muilta ministeriöiltä, sisäministeriön muilta osastoilta, kansalaisjärjestöiltä ja valtion virastoilta. Tämä lausuntoprosessi, jossa osallistettiin laajasti eri sidosryhmiä, on oleellinen juuri muiden toimien arvioimisen näkökulmasta. Lausuntoprosessi on osoittautunut



yleensäkin hyödylliseksi toimintatavaksi. Toimeenpano-ohjelma vietiin lisäksi ohjelman seurantakomitean käsittelyyn, jossa oli edustettuna eri sidosryhmiä. Suunnitteluprosessista on siis tunnistettavissa useita kohtia, jolloin mahdollisia päällekkäisyyksiä olisi voitu tunnistaa ja niihin puuttua. Tämä mekanismi toimi laajasti johdonmukaisuuden huomioimiseksi ohjelmaa suunnitellessa.

Valmisteluvaiheeseen liittyen raportoitii kuitenkin myös haasteita saada kommentteja tai kannanottoja. Toimeenpano-ohjelmasta pyydettiin lausunto 61 eri taholta, joista 32 antoi lausunnon ja näistä 8 tahoa ilmoitti, ettei niillä ollut lausuttavaa. Lähtökohtaisesti prosesseissa kuitenkin annettiin laajalle ryhmälle mahdollisuus lausua ohjelmaluonnoksesta, mutta tähän ei voitu luonnollisesti pakottaa. Toimintaan osallistuneet tahot silti kokivat tuulleensa kuulluksi ja mielsivät painopisteiden olevan suhteessa muihin vastaaviin rahoitusinstrumentteihin.

Osallistavaa työtä jatkettiin toimeenpanon aikana seurantakomitean työssä. Tämä mekanismi mahdollisti laajasti johdonmukaisuuden huomioimisen ohjelmaa suunnitellessa ja myös sen toteutusta seurattaessa. Koska ohjelmia päivitettiin ohjelmakauden aikana useasti, tämä jatkuva seuranta on ollut välttämätöntä. Seurantakomitealla olikin vastuuviranomaista tukeva rooli johdonmukaisuuden tavoittelussa.

## 5 B Varmistettiinko tavoitteiden keskinäinen johdonmukaisuus rahaston toimia toteutettaessa?

### 5.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille **koordinointimenettelyjä** rahaston täytäntöönpanokaudella?

Ohjelmakaudella 2014–2020 voidaan tunnistaa olleen käytössä useita koordinointimekanismeja. Sisäasioiden rahastojen koordinaatio on hyvällä tasolla ja AMIF- ja ISF-rahastoja hallinnoitiin saman vastuuviranomaisen toimesta sisäministeriössä. Tämä on mahdollistanut tiiviin ja jatkuvan yhteistyön.

Joitain menettelyjä, kuten seurantakomitean työ, on jo kuvattu aiemmin kohdassa 4.1. ISF-rahaston seurantakomitea tukee myös toimien yhteensovittamisessa muiden EU:n rahoittamien ja kansallisten toimien kanssa.

Rahoituskauden alussa koordinaatiomekanismien rooli korostui äkillisesti, sillä maahantulo Suomeen lisääntyi merkittävästi vuoden 2015 jälkipuoliskolla. Samoin myöhemmin maahantulijoiden määrä putosi merkittävästi COVID19-pandemian alkaessa. Tämä heijastui rajaturvallisuuteen sekä esimerkiksi viisumikäytänteisiin. Tilanne aiheutti painetta myös ISF-rahaston toimien koordinaatioon. ISF-toimien luonteen vuoksi tuensaajat ovat pääosin viranomaisahoja ja Suomessa viranomaiset tekevät perinteisesti läheistä yhteistyötä. Lisäksi toimijakenttä on tarkkaan määritelty, joskin joissain toimissa on mukana myös järjestöjen edustajia, mutta ISF-rahastossa korostuu voimakkaasti sen toimeenpanon viranomaisluonne. Vastuuviranomaisella oli käytössään mekanismeja toimien johdonmukaisuuden tukemiseksi toimeenpanon aikana. Esimerkiksi hankesuunnitelmien osalta päällekkäisyyksien välttämiseksi, rahoituksenhakijalta pyydetään kunkin hakemuksen liitteeksi selvitys



organisaation EU-rahoitteisista hankkeista. ISF-rahoituksen ehto on johdonmukaisuus muun rahoituksen kanssa.

Rahoitettavat toimet koordinoidaan EU:n rakennerahastojen, ulkosuhdevälineiden, oikeusohjelman ja Horisontti 2020 - puiteohjelman kanssa. Vastuuviranomainen olikin mm. EU:n oikeusohjelman ohjausryhmän jäsen. Kolmansissa maissa toteutettavien toimien koordinointi tapahtuu EU:n ulkoasiainhallinnon kautta ja niistä tiedotetaan joko ko. maahan tai kansallisen tai EU:n edustajan kautta.

Ylipäättään aktiivinen verkostoihin osallistuminen, kuten seurantakomitea työ, on mahdollistanut koordinoinnin. Aiemman yhteistyön kautta luotu tuntemus eri toimijoista mahdollistaa hankalassa tilanteessa sujuvan työskentelyn. Tämä tapa ylittää ISF-rahaston toiminnan ja se käsittää laajemmin yleensäkin suomalaista toimijakenttää.

5.3 Olivatko rahaston tuella **toteutetut toimet johdonmukaisia ja sopusoinnussa** muiden sellaisten toimien kanssa, joilla on samantapaiset tavoitteet?

Havaintojen perusteella rahaston kautta toteutetut toimet olivat johdonmukaisia eivätkä olleet ristiriidassa muiden samansuuntaisten toimien kanssa.

## TÄYDENTÄVYYS

**6 Täydensivätkö kansallisen ohjelman tavoitteet ja niitä vastaavat toimet muita vastaavia tavoitteita ja toimia, joita toteutettiin osana muita, varsinkin jäsenvaltion politiikkoja?**

Arvioinnin havaintojen perusteella **ohjelman tavoitteet täydentävät muita toimia, mukaan lukien Suomen kansallisia poliittisia linjauksia**. ISF:ssä ei ole yhtä paljon liittymäkohtia muihin ohjelmiin kuin AMIF-rahastossa. Ala, jolla yhtäläisyyksiä oli eniten, liittyy pääasiassa oikeusalan EU-ohjelmiin. Myös Horisontti 2020 - tutkimushankkeissa saattaa olla yhtäläisyyksiä, mutta nämä hankkeet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, monikansallisia tutkimukseen ja innovointiin painottuvia hankkeita, kun taas ISF-hankkeet ovat enemmän käytäntöön painottuvia ja operatiivisia.

ISF-rahaston ohjelma ja sen toimeenpano on kuitenkin ollut yhdenmukainen kansallisten politiikkojen kanssa ja on tukenut myös niiden toimeenpanoa.

**6.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on täydentävät tavoitteet, ja otettiin arviointi huomioon ohjelmasuunnittelun vaiheessa?**

Täydentävyyden arviointi tehtiin ohjelman suunnitteluvaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjelman tavoitteita ja toimia määriteltäessä tarkistettiin niiden yhdenmukaisuus kansallisten



strategioiden ja muiden tunnistettujen rahoitusohjelmien kanssa. Tätä tuettiin muun muassa laajalla kommenttikierroksella, kuten edellä olevissa luvuissa on kuvattu.

Tarve välttää päällekkäisyyksiä sekä tukea johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä on tunnistettavissa. **Ohjelmaan on jo sen asettamisen yhteydessä kirjattu EU-rahoitusinstrumentteja, joiden kanssa rahastolla on liittymäpintaa.** Oleellisina rahoitusinstrumentteina nähtiin EU:n rakenne- ja investointirahasto, EU:n ulkosuhdeväline, EU:n oikeusalan ohjelmat ja Horisontti 2020 –ohjelma. Lisäksi on huomioitu Euroopan naapuruusvälineen rajat ylittävän yhteistyön ohjelma (ENI) ja ISF-P:n osalta EU:n humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun (ECHO) kautta pelastuspalvelumekanismien kautta toteutettavien toimet. Osassa rahoitusinstrumenteissa niiden rajapinnat eivät aina ole selkeästi määriteltyjä, mikä tuo haasteita rahoituksen ruohonjuuritason toimeenpanoon.

Muita vastaavia ISF-rahaston kannalta huomioitavia rahoituslähteitä on laajemmin kansallinen rahoitus sekä AMIF-rahasto. Lähtökohtaisesti ohjelmilla on eri missiot ja kohderyhmät, mutta samankaltaisuutta on tunnistettavissa, esimerkiksi samojen hanketoteuttajien kautta.

Havaintojen perusteella kansallista ohjelmaa laadittaessa **on tarkasteltu muita toimia täydentävyyden näkökulmasta sekä arvioitu muita Suomessa meneillään olevia vastaavia interventioita.** Ohjelman tavoitteita ja toimia määriteltäessä on tarkistettu niiden yhdenmukaisuus kansallisten strategioiden ja muiden rahoitusohjelmien kanssa, eikä näiden osalta ole havaintoja epäjohdonmukaisuuksista tai päällekkäisyyksistä.

6.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien **välille koordinoitimenettelyjä** niiden keskinäisen täydentävyyden varmistamiseksi rahaston täytäntöönpanokaudella?

Rahaston ja muiden sellaisten toimien välillä, joilla on samanlaiset tavoitteet, **on havaittavissa koordinoitimekanismeja.** Vastuuviranomaisen yhtenä tehtävänä on ollut yhteen sovittaa rahaston tavoitteita muiden rahoitusohjelmien kanssa. Tähän kuuluu mm. muiden rahoitusvälineiden rahoituksen seuranta sekä yhteydenpito muiden EU-rahoitusohjelmien vastuuviranomaisten kanssa.

**Hanketasolla** tätä tavoitetta on tuettu mm. vaateella listata hankehakemuksessa kaikki vastaanotettu muu EU-rahoitus sekä rahoituksenhakijoille ja –saajille järjestetyt koulutus- ja muut tilaisuudet.

Rahoituksen hakijoiden tulee kuvata hakemuksessaan saamansa muu EU-rahoitus. ISF-rahoituksessa on tunnistettu joitain kansallisia erityisyyksiä, esimerkiksi viharikoksiin liittyvässä tematiikassa, mikä kytkeytyy sekä oikeudellisiin että poliisin toimiin. Suomessa nämä toimet ovat erillisiä, mutta eräissä jäsenvaltioissa ne ovat kytköksissä toisiinsa. Tiedon jakamiseksi toimijoiden kesken on siis olemassa proaktiivisuutta, jotta poliisi on tietoinen käytettävissä olevasta rahoituksesta. Oikeusministeriöllä on myös työryhmä, jossa aihepiiriä käsitellään säännöllisesti.



ISF-rahastossa oleellisimpana koordinaatiomekanismina toimii rahaston **seurantakomitea**. Komiteassa ovat edustettuina rahaston eri toimijat, eri aloilta ja ne voivat näin tukea hallintoviranomaista toimien oikean suuntautuvuuden varmistamisessa. Seurantakomitealla on myös rooli hankehakemusten hyväksynnässä, joten sen toimilla on voitu ohjata rahastoja ja tukea koordinaatiota.

AMIF- ja ISF-rahastoja hallinnoidaan kansallisesti Suomessa **saman vastuuviranomaisen toimesta**. Tämä mahdollistaa jatkuvan seurannan ja arvioinnin toimien koordinoimiseksi. Rahastojen välille on muodostunut **luonnollisia, orgaanisia koordinaatiomenetelmiä, osana muita toimintoja**, ilman että niitä huomioidaan erikseen. Suomessa, jossa on maan pienen koon takia rajattu määrä saman alan toimijoita, yhteydenpito onnistuu toimijoiden ja rahoittajien kesken matalalla kynnyksellä. Samoin monet ISF:n merkittävimmistä tuensaajista ovat sisäministeriön hallinnonalalla, mikä myös keventää yhteydenpitoa. Tämä on helpottanut epävirallista yhteydenpitoa virallisempien koordinaatiotyöryhmien ulkopuolella. Vastuuviranomainen on kokenut koordinaation toimineen hyvin, eikä vastakkaista osoittavia löydöksiä ole.

Toimeenpanovaiheessa vastuuviranomainen arvioi tehdessään rahoituspäätöksiä myös onko hankkeissa toimia, joilla on toisiaan täydentäviä tavoitteita. Esimerkiksi ISF- ja AMIF-rahastossa on toisiaan täydentäviä tavoitteita. Vaikka AMIF ei rahoita radikalisoitumisen vastaisia toimia, vaan esimerkiksi kotouttamiseen liittyviä toimia, ne voivat vähentää radikalisoitumisen riskiä. ISF:n ja AMIF:n toimet täydentävät tässä mielessä toisiaan ja tällaisesta synergiasta onkin merkkejä toteutuksessa esim. EXIT-toiminnan kehittämisessä.

### 6.3 Pyrittiinkö menettelyillä **estämään käytettyjen rahoitusvälineiden päällekkäisyys?**

Rahaston kautta toteutetut toimet ovat linjassa rahaston tavoitteiden kanssa ja päällekkäisyyksiä ei ollut havaittavissa. Lähtökohtaisesti tavoitteiden oikea asettelu on estänyt päällekkäisyyksiä muiden rahoitusvälineiden kanssa, eikä jälkiarvioinnissa ole havaittukaan merkkejä perusteettomista päällekkäisyyksistä. Arvioinnissa ei havaittu ristiriitaa ISF-rahaston toimien ja muiden samansuuntaisten toimien välillä.

Menettelyjä, joilla päällekkäisyyksiä pyrittiin tietoisesti estämään, on kuvattu aiemmin tässä luvussa. Lisäksi vastuuviranomainen on järjestänyt erilaisia ISF-hakijoille suunnattuja tilaisuuksia, joissa on käyty lävitse eri rahoitusinstrumentteja tavoitteineen ja suuntaviivoineen. Vastuuviranomaisen lähestyttävyyys matalalla kynnyksellä tukee tavoitetta. Ylipäätään voidaan todeta, että sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden tarve on tunnistettu vastuuviranomaisen toimesta ja sen edistämiseksi on toimittu aktiivisesti ja tavoitteellisesti.



## EU:N LISÄARVO

### 7 Onko EU:n tuella saatu lisäarvoa?

ISF-rahastolla **on todennettavasti saatu aikaan lisäarvoa sekä kansallisesti että EU-tasoisesti kaudella 2014–2020**. Ensinnäkin on todettava, että lisäarvo on rakennettu sisään olettamana kansalliseen ISF-ohjelmaan. Rahaston ohjelman perusteet vastaavat sekä Suomen että unionin vaatimuksia eli tavoitteet ovat yhdensuuntaisia, mikä itsessään jo tuottaa lisäarvoa. Yhtenevät tavoitteet ja toimet vahvistavat EU-tasosta yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta. Tämä samansuuntaisuus hyödyttää yksittäisiä maita. EU:n samansuuntaisuus sisäisen turvallisuuden kysymyksissä tuo lisäarvoa. **Sisäisen turvallisuuden rahastojen avulla EU pyrkii ohjaamaan jäsenvaltioiden kansallista toimintaa haluamaansa suuntaan nostamalla esille omia tavoitteitaan myöntämällä niihin rahoitusta.**

Samanaikaisesti lisäarvoa on vaikeaa arvottaa yksittäisten hankkeiden ja toimien osalta. ISF-rahaston toimet ovat pääasiassa paikallisia tai kansallisia. Joillakin toimilla on luonnollisesti kansainvälinen ulottuvuus monikansallisen yhteistyön ja tiedon jakamisen tai kansainvälisten standardien ja menetelmien soveltamisen kautta. Samaten hankkeissa toteutetut toimet saattavat olla kooltaan yksittäisiä, tai enimmäkseen mekaanisia, eivätkä ne juuri ylitä kriittistä määrää tai massaa, joten niillä ei itsessään voida tunnistaa olevan merkittävää EU-tasosta lisäarvoa. Tämä pätee erityisesti kehittämis- ja innovaatioluonteisiin hankkeisiin, jotka voivat toimia pilotteina. Vaikkeivat toimet lopulta pääsisikään laajempaan käyttöön, ne muuttavat ajattelu- ja toimintatapoja yrityksen ja erehdyksen kautta. Myös pienillä hankkeilla on kuitenkin pääsääntöisesti potentiaali johtaa lisätoimiin, joiden kautta lisäarvoa voidaan tunnistaa. **Vaikutuksia ei synny välittömästi hankkeen päättymisvaiheen yhteydessä, vaan kumulatiivisesti. Usein potentiaali tuottaa lisäarvoa voi kuitenkin olla vakiintunut. Näin ollen tämän arviointikysymyksen tarkastelussa tulisi keskittyä laajempaan, ohjelmatasoiseen lisäarvoon.**

Komission arviointia koskevissa ohjeissa todetaan, että todellista lisäarvoa on vaikea arvioida ja tulkita, koska vaihtoehtoinen syy-yhteys ei aina ole selvä. Tällöin on lähes mahdotonta määrittää tarkkaan, onko toimilla ollut kausaalista vaikutusta ohjelman tavoitteiden toteutumiseen, vai onko kyseessä ainoastaan korrelaatio. Tämä pätee myös jälkiarvioinnin arviointimatriisiin kysymyksiin.

**Osalla rahoitetuista toimista voidaan tunnistaa suoraan lisäarvoa, kuten EU-säädösten tai direktiivien toimeenpanolla.** Erityisesti säädösten toimeenpanoa tarkastellessa voidaan huomioda, että vaikka osa toimenpiteistä olisi toteutettu ilman ulkopuolista rahoitustakin, on se antanut toteuttajille mahdollisuuden kohdentaa toimia työhön, sen sijaan että sisäisiä resursseja olisi tullut priorisoida ja mahdollisesti jättää osa muusta toiminnasta ohuemmaksi kuin olisi tarpeen.

ISF-tuki on ollut oleellista myös kustannusraskaiden, viranomaiskäytössä olevien tietotekniikka-alustojen kehittämisen kannalta ja lisäarvo on todennettavissa esim. viranomaisten viestintään käytettävien järjestelmien yhteensovittamiseen tähtäävissä



hankkeissa. Mainittuja järjestelmiä käyttää parhaimmillaan useampi viranomainen. Samoin **tietotekniikkajärjestelmien kehitys on usein EU-lähtöistä ja ne helpottavat siten jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa.**

Tosin suuri osa ISF-rahaston tukemista toimista on viranomaisten toteuttamia ja näin ollen useita niistä toteutettaisiin joka tapauksessa, vaikka EU-rahoitusta ei olisikaan saatu. **EU:n rahoitus mahdollistaa kuitenkin usein niiden aikaisemman ja laajemman toimeenpanon pelkkiin omiin resursseihin verrattuna.**

**EU-tasoista lisäarvoa samaten syntyy esimerkiksi käyttämällä hankittua kalustoa EU:n rajavalvontaoperaatioissa.** EU:n tuki ISF-B:n kautta on rajavalvontaviranomaisille merkittävässä roolissa. Yleisesti ottaen, Suomen ulkorajojen vahvistaminen ja tehokas rajavalvonta tuo lisäarvoa koko unionille, sillä kyseessä on samanaikaisesti EU:n ulkoraja. Ulkorajojen turvaaminen mahdollistaa osaltaan vapaan liikkuvuuden sisärajojen ylitse. Kun EU:n ulkorajoja valvotaan ja tietoa tähän liittyen jaetaan tehokkaasti jäsenvaltioiden kesken, mahdolliset turvallisuusuhat voidaan tunnistaa ja niihin voidaan reagoida nopeammin.

**EU:n tuki on ollut tärkeää ISF-rahastosta rahoitusta saaneille kansalaisjärjestöille,** koska ryhmä tukeutuu toiminnassaan vahvasti ulkopuoliseen rahoitukseen. ISF-toimien yhteiskunnallisen luonteen vuoksi valtion ja kuntien sekä kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön koordinoinnilla on merkitystä toiminnan kestävyyskannalta ja rahoituksella voidaan näin katsoa olleen lisäarvoa. Tämä koskee erityisesti kaudella rahoitettua extremismien ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyä. Tematiikkaan onkin pysytty paremmin tarttumaan juuri tällaisen laaja-alaisen, koko yhteiskunnan lävistävän yhteistyön avulla. Järjestöillä on monesti paremmat valmiudet sekä osaaminen toimia erilaisten väestöryhmien parissa kuin viranomaisilla.

Esimerkkinä tästä on Kirkon ulkomaanavun säätiön ”Reach out” –hankkeet 2016–2021. Järjestön toiminta painottuu ulkomaille, eikä niinkään Suomeen, joten ISF-rahoitus tarjosi sille poikkeuksellisen mahdollisuuden toimeenpanna vastaavanlainen hanke kotimaassa. Hankkeesta saadut opit ja siinä tuotettu aineisto oli sen verran hyvälaatuista, että sitä pyydettiin mm. UNDP:n käyttöön. Hankkeen päätyttyä KUA hyödyntää näitä oppeja toiminnassaan ulkomailla, kolmansissa maissa. Järjestön näkökulmasta tämän tyyppinen rahoitus ei ole ollut mielekäästä, sillä omarahoitusosuus on suuri ja hankkeen koko on jäänyt pieneksi, jolloin ei koettu hyödylliseksi hakea rahoitustyyppiä uudelleen. KUA:n mahdollisuudet hyödyntää saatuja kokemuksia laajemmin kuvatulla tavalla on ollut osin ennakoimatonta. Toiminnan lisäarvo on silti kiistaton.

## 7.1 Minkä **tyyppistä lisäarvoa** rahaston tuki enimmäkseen tuotti (**laajuus, soveltamisala, rooli, prosessi**)?

Tarkastellessa rahaston tuottamaa lisäarvoa, näkökulmia voi olla useita. Esimerkiksi **laajuuden tai mittakaavan vaikutuksia arvioidessa tarkastellaan palvelujen tai loppukäyttäjien määrän kasvua. Soveltamisalavaikutuksia tarkastellessa haetaan merkkejä uusien kohderyhmien tai tukitoimitapojen käytöstä. Prosesseihin liittyvistä vaikutuksista**



**tarkastellaan merkkejä organisaatioiden oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta tai muuta tukea.** Ylipäättään kansallisesti hallinnoidun rahaston lisäarvo on kuitenkin kiistaton.

**EU-rahoitus ohjaa jäsenvaltioiden toimia yhdensuuntaiseksi ja mahdollistaa toimien samanaikaisuutta. Tämä lisää tasalaatuisuutta kautta koko EU:n.** EU:n rahoitus mahdollistaa myös vahvemman ja yhdenmukaisemman metodologian niiden toteuttamiseksi. Pelkästään EU:n direktiiveihin perustuvien toimien kehittämistä jäsenvaltioiden omin toimin pidetään työläänä ja mielletään, että ylimääräinen tuki rahoituksen muodossa on välttämätön toiminnan tehokkuuden takaamiseksi.

**Kaudella 2014–2020 merkittävin lisäarvon osa-alue, johon rahaston tuki on vaikuttanut, on toiminnan laajuus, eli toteutettujen toimien määrä ja mittakaava.** Esimerkiksi Suomen rajaturvallisuuden tukemiseen ja viisumiprosessien kehittymiseen panostettiin laajemmin juuri ulkoisen rahoituksen turvin. Väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisyyn sekä nousevien CBRNE-uhkien torjuntaan on myös kyetty panostamaan laajemmin. Nämä ovat pitkäjänteistä, kansallisesti katsottuna, strategista toimintaa, mikä on jatkunut edelleen ohjelmakauden päätyttyä. Mittakaavavaikutus onkin ollut huomattava. Samoin tietyt EU-rahoitetut toimet, kuten IT-kehityshankkeet, ovat myös edistäneet huomattavasti sisäisen turvallisuuden kokonaisuuteen. Useimmissa tapauksissa ISF-rahasto on myös mahdollistanut tarvittavien toimien aloittamisen aikaisemmin kuin ilman rahoitusta sekä niiden laajemman toimeenpanon.

Toimintaa on kyetty kehittämään osittain ilman tarvetta lisätä siihen merkittäviä henkilöresursseja. Tässä voidaan tunnistaa soveltamisalan laajuuteen liittyvää vaikutusta. **Toimintaympäristön muutokset ovat aiheuttaneet tarpeiden kasvua ja monimutkaistumista, mikä taas on heijastunut resurssien niukkuutena.** Sisäisen turvallisuuden kysymyksiä on jouduttu lähestymään uusin tavoin, mikä on lisännyt organisaation resilienssiä ja vahvistanut sisäisiä käytänteitä, jotka voidaan näin hyödyntää uudelleen vastaavissa tilanteissa.

Kaudelle 2014–2020 osunut yhteiskunnan etenevä digitalisaatio ja nopea teknologinen kehitys ovat eräitä suurista ohjelmakauden muutoksista, joita COVID19-pandemia kiihdytti. ISF-ohjelman kautta rahoitettiin uusia teknologiaan liittyviä kehitysaloitteita. Tämä näkyy esimerkiksi rajavalvonnan teknistymisessä ja automatisoinnissa sekä viisumikäsittelyn automatisointiin tähtäävissä toiminna.

**Lisäarvo prosessien kehittämisestä on myös tunnistettavissa eli merkkejä osallistuneiden hallintotahojen sisäisestä oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta on nähtävissä.** Tämä koskee erityisesti viranomaistahoja, joita ISF-rahaston tuensaajista on valtaosa. Kaudella on haastattelujen perusteella tunnistettavissa muutos ulkoiseen rahoitukseen liittyvässä ajatusparadigmassa. Koska sisäasioiden rahastoja hallinnoidaan kansallisesti, koettiin ne rahoitukseksi, jota voi hakea matalalla kynnyksellä. Kansallisen vastuuviranomaisen tarjoama tuki, kansallisilla kielillä ja kansallisen kontekstin ymmärtäen on ollut tärkeää.



Sisäasioiden rahastot lisäävät yksittäisten toimijoiden kautta kansallisella tasolla kykyä hyödyntää laajemmin EU-rahoitusta. Tämä vahvistaa osaamista kytkeä organisaatioiden omat tavoitteet osaksi Euroopan unionin tavoitteita ja vahvistaa suomalaisen tuensaajan käsitystä omasta roolistaan EU-kontekstissa. Tämä on kauaskatseista toimintaa ja hyödyttää tulevaisuudessa sekä kansallisesti Suomea, että Euroopan unionia.

## 7.2 Olisiko jäsenvaltio toteuttanut toimia, joita **EU:n politiikkojen toteuttaminen rahaston tukemilla aloilla edellytti, ilman rahaston rahoitustukea?**

**Riippumatta rahaston tuesta, Suomi olisi toteuttanut suurimman osan EU:n politiikan toimeenpanoon liittyvistä toimista rahaston tukemilla aloilla. Näiden laajuus olisi kuitenkin saattanut olla suppeampi ja niiden toimeenpano viivästynyt nykyisestä.** EU:n tuki on ollut tärkeä lisä kansalliseen rahoitukseen. Monissa tapauksissa edunsaajat pystyivät edelleen toteuttamaan muita omien tavoitteidensa mukaisia toimia nopeammin kuin ilman EU:n rahoitusta, koska tuki mahdollisti resurssien tehokkaan käytön.

ISF-rahastossa tuensaajien määrä on suppea ja ryhmänä homogeeninen. Järjestö tai kolmannen sektorin toimijoita on vähän ja nämä toimijat ovat juuri toiminnassaan riippuvaisia ulkoisesta rahoituksesta. Kuten mainittu, viranomaisten osalta monet toimista olisivat siis olleet toteuttavissa ilmankin ISF-rahoitusta. **Tuki on mahdollistanut määrättyä joustavuutta toiminnassa, kun kansallisia resursseja on näin voitu vapauttaa muuhun käyttöön.** Erityisesti sisäisen turvallisuuden arvioiden muututtua ohjelmakauden aikana, tämä on ollut merkityksellistä ja lisännyt myös ISF-tuen painoarvoa toimeenpanevien tahojen silmissä. Mikäli rahoitusta ei olisi ollut saatavilla kansallisen toiminnan painotukset olisivat näin poikenneet toteutuneesta.

Samoin huomio on kysymyksessä vaikutuksista, mikäli toimintaa ei olisi rahoitettu EU-rahoituksella. **ISF-rahastolla on myös laajempi merkitys yleisenä poliittisena kehiksenä.** Se antaa suuntaa ja määrittelee niitä arvoja, joita EU haluaa toteuttaa jäsenmaissa. Koska monissa hankkeissa on taustalla sitovaa lainsäädäntöä, kuten EU:n direktiivien tai asetusten täytäntöönpanoa, hankkeet olisi näin ollen pantu täytäntöön myös ilman rahaston tukea. Rahastovarojen ansiosta organisaatioiden omia resursseja on näin kuitenkin voitu käyttää esim. muihin kehityshankkeisiin tai toimintaan. Näin tuensaajan toimintakyky ei ole ohentunut. EU-politiikkojen toteuttamisessa olisi todennäköisesti edistetty ilman ISF-rahaston tukea, mutta kuten mainittu todennäköisesti suppeammin ja hitaammin.

## 7.3 Millaisia seurauksia olisi todennäköisesti aiheutunut **rahaston tuen keskeyttämisestä?**

Rahaston tavoitteiden saavuttamisessa sen ennakoitavuus ja monivuotisuus on tärkeää rahoitusta saaville tahoille. Tuen keskeytyksellä olisi ollut seuraamuksia.



Tärkein seuraus rahaston tuen keskeytyksellä olisi **todennäköisesti ollut toimien viivästyminen**. Viivästyksen todellisten seurausten arviointi on ongelmallista, sillä ei voida tietää miten toimeenpanoa olisi priorisoitu. Tuen keskeyttäminen olisi vaikuttanut todennäköisesti suurempien investointien, kuten IT-järjestelmien, joita ei olisi koettu turvallisuuden kannalta prioriteeteiksi, kehittämisen ja testauksen, toteuttamisen nopeuteen. **Viivästykset näissä olisivat kuitenkin vaikuttaneet kielteisesti EU-tasoisien tavoitteiden saavuttamiseen, mikä olisi heijastellut myös EU-tasoisesti esimerkiksi heikentyneenä tilanteena ulkorajoilla.**

Suuri osa sisäisen turvallisuuden rahastosta rahoitettavista toimista, kuten rajavalvontatoimet, on lakisääteisiä, ja ne toteutetaan myös ilman ulkoista rahoitusta. Taloudellisten ja henkilöresurssien niukkuuden seurauksena esimerkiksi ulkorajojen valvonta perustuu yhä enemmän tekniseen valvontaan, tähän on pyritty hakemaan tukea myös ulkoisesta rahoituksesta. **Jos kriittisten toimien toteuttamiseen olisi käytetty kansallista rahoitusta, olisi se pois muusta toiminnasta.**

Tämä näkökulma koskee erityisesti hankintaluonteisia hankkeita. Useat ISF:stä rahoitetut toimet koskevat viranomaisten laitehankintoja, kuten ajoneuvoja tai IT-järjestelmiä. Rahoituksen keskeyttäminen olisi luultavimmin vaikuttanut hankintoihin, esim. viivästyttämällä niitä tai vähentämällä hankittuja määriä. Kuvatut hankinnat ovat useimmiten kalliita ja hankintaprosessi on pitkä ja vaatii systemaattista ja strategista suunnittelua. Pitkäjänteisyys laitehankinnoissa on olennaista, joten toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista huolimatta näitä toimia ei voida katkaista. **ISF-rahaston toimeenpanon ennakoitavuus on tässä keskeistä.**

Tuen katkeamisen todennäköisin seuraus olisi, että **osa toimista, erityisesti kolmannen ja järjestösektorin osalta, eivät olisi toteutuneet lainkaan**. Tämä sama havainto on tehty myös aiemmalla SOLID-kaudella ja koskee myös AMIF-rahastoa. Tämä kuitenkin johtuu näiden toimijoiden perusluonteesta ja rahoituspohjasta. Määrätyt tavoitteiden osa-alueet, kuten juuri väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin torjunta olisivat näin saattaneet jäädä ohuemmiksi.

Osa toimista voidaan kuitenkin tunnistaa riippuvaiseksi EU:n rahoituksesta. EU-rahoituksesta vahvasti riippuvaisia hankkeita ovat esimerkiksi aiemmin kuvattu Kirkon ulkomaanavun "Reach out" –hankekokonaisuus. Samoin Oikeusrekisterikeskuksen RUM-hanke, jossa käsitellään rikosuhridirektiivin toimeenpanoa. Ilman ulkoista rahoitusta tietojärjestelmäkehitystä vuosina 2016–2017 ei olisi voitu toteuttaa nykyisellä tavalla.

#### 7.4 Missä määrin rahaston tukemista toimista on ollut **hyötyä unionin tasolla?**

Merkittävimmillään ISF-rahaston **unionin tasoinen lisäarvo on tunnistettavissa**, kun tarkastellaan ISF-rahoituksen roolia EU-säädösten ja direktiivien kansallisessa toimeenpanossa. Kyseessä on unionin tasoinen yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuva velvoite. Haastattelujen perusteella kansallisesti tähän tarjotut resurssit on koettu tarpeellisiksi. Tuki mahdollistaa direktiivin mukaisen toiminnan toimeenpanon ilman, että



resursseja täytyy siirtää muista toimeenpanevan viranomaisen toiminnoista, mikä jättää ne osaltaan ohuemmaksi. Tämän lisäresurssin kautta on tuettu lisäksi tuensaajien organisaatioiden osaamisen ja asiantuntemuksen kehittymistä.

ISF-rahoitetut hankkeet ovat luonteeltaan yleensä paikallisia tai korkeintaan kansallisia ja perustavanlaatuisesti kansainvälisiä hankkeita ei juuri ole tunnistettavissa. Toimien katsotaan kuitenkin tukevan ISF-rahaston tavoitteita unionin tasolla ja koska hankkeiden tavoitteet ovat sidottuja unionin koko ohjelmalle asettamiin tavoitteisiin, on paikallisillakin hankkeilla unionin tasoista hyötyä.

Ohjelmakaudella 2014–2020 aikana erityisesti ISF-rahaston osalta on **tunnistettavissa sisäiseen turvallisuuteen laajemmin liittyvä ajatusparadigman muutos** ja siihen liittyvän merkityksen kasvu. Sisäinen turvallisuus mielletään ohjelmakauden päättyessä **kokonaisvaltaisemmin ja monipuolisemmin**. Muutos on muuttanut monia premisseistä, joille ohjelman suunnittelu on aikanaan perustunut. Tämä ja toimintaympäristön muutos on haastattelujen perusteella korostanut sisäisen turvallisuuden ja sisäasioiden rahastojen merkitystä niin EU:n tasoisesti kuin kansallisestikin. ISF-rahastossa keskitytään rajatusti sisäiseen turvallisuuteen, rajavalvontaan ja viisumipolitiikkaan, ja haastatteluiden perusteella tämä itsessään on eräs sen lisäarvosta. Näkökulma korostui juuri viranomaistoimijoiden puheenvuoroissa.

Osalla **tuensaajilla on havaittavissa järjestelmällisempää suhtautumista ulkoiseen rahoitukseen**. Tähän liittyy myös rahastojen lisäarvo; ne muuttavat vastaanottajiensa tapaa mieltää oma toimintansa osana laajempaa EU-kontekstia, sekä pakottava ajattelemaan hanketoimintaan strategisemmasta ja keskitetyimmistä näkökulmasta. Tämä on näkynyt myös osittain henkilöresurssien suuntaamisena hanketoimintaan ja hallinnollisesta näkökulmasta.

Tämä sitoo organisaatioiden **omia tavoitteita EU-tavoitteisiin ja tukee ohjelman EU-tasoista lisäarvoa** tekemällä EU:sta lähestyttävämmän ja sen tarjoamista esim. rahoitusmahdollisuuksista hyödynnettävämmät. Yksittäisten tuensaajien osalta tämä lähestymistavan muutos on nähtävissä pidemmän aikavälin tarkastelussa, mutta se on kuitenkin pystytty tunnistamaan tapahtuneeksi viimeisin vuosikymmenen aikana. **Viranomaisten toiminnan harmonisointi ja oikeusperustan tukeminen EU-tasoisesti** ISF-rahaston tematiikkaan liittyvissä kysymyksissä on eräs unionin tasoinen lisäarvo.

Unionin tasoiseen lisäarvoon on pyritty asettamalla kansallisille ISF-rahastoille **yhteiset Euroopan laajuiset indikaattorit ja tavoitteet**, joihin jäsenvaltiot pyrkivät toimeenpanemalla omaa kansallista ohjelmaansa. Vaikka nämä **indikaattorit mittaavatkin heikosti ohjelman tuloksellisuutta, ne kuitenkin ovat Euroopan laajuisesti yhteismitallisia**. Käytännössä indikaattorit mittaavat ohjelmin aktiivisuutta valituilla aloilla, mikä on myös itsessään arvo. Ylhäältä määritelty indikaattorit ohjaavat laajemmin ajattelua ja toimien tarkastelua määrättyyn suuntaan. Riskinä silti on, että kansallisia ohjelmia ohjataan näin ennalta määrättyyn tulokseen, jolloin toimintojen tosiasiallinen lisäarvo ja vaikuttavuus saattavat



jääda vain osittain rekisteröidyksi. Kansallisella tunnistetulla ja perustellulla tarpeella ei aina ole selkeää EU-tasoista lisäarvoa, mikä on hyvä huomioida.

Käytännön esimerkkejäkin voidaan myös nostaa esille. Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöjärjestelmä on esimerkki toimista, joilla tuetaan EU-tasoisesti laittoman maahantulon torjuntaa. Laittoman maahantuloon voidaan siinä puuttua ennakoivasti, ennen EU:n alueelle tuloa. Samoin esimerkiksi Suomen kansallinen toimintavalmiuksin kasvu kyberrikollisuuden torjuntaan omaa EU-tasoista lisäarvoa.

## 7.5 Millaista lisäarvoa **operatiivisesta tuesta** koitui?

Operatiivinen tuki on uusi toimintamuoto ISF-rahastossa kaudella 2014–2020. Sitä myönnettiin ennalta määritellyille viranomaistoimijoille Poliisihallitukselle, Rajavartiolaitokselle ja ulkoministeriölle.

Operatiivisen tuen lisäarvona on, että tuensaajat pystyivät hakemaan EU-rahoitusta puhtaisiin toimintamenoihin, joilla on tuettu ohjelman tavoitteiden toteutumista. Operatiivisen tuen lisäarvon koettiin löytyvän sen toimintamuodosta. Toisin sanoen voitiin tehdä toimia, jotka syöttävät ohjelman tavoitteisiin ilman, että niihin oli tarvetta kehittää kehittämisnäkökulmia tai muuta hankkeisiin luonnostaan sisältyvää rajallisuutta. Viranomaistoimijoiden perustoimintakin on monesti ISF-ohjelman tavoitteiden mukaista ja operatiivisen tuen katsottiin tukevan juuri tätä. Vastaanottajat arvostivat tätä rahoitusmallia kovin sen koetun helppouden vuoksi.

Operatiivisesta tuesta rahoitettiin yhteensä kymmenen tointa. Operatiivinen tuki jakautui kahteen osaan; viisumeja koskevaan, josta rahoitettiin kaksi hanketta, ja rajoja koskevaan osaan, jossa rahoitettiin kahdeksan hanketta.

Operatiivisella tuella viisumit-tavoitteen alla tuettiin Suomen kansallisen SUVI-viisumitietojärjestelmän ylläpitoa ja Schengen-alueen keskusviisumitietojärjestelmän CVIS:in kansallista ylläpitoa. Sisärajojen puuttuminen Schengen-alueelta edellyttää ulkorajojen moitteetonta valvontaa, jossa jokaisen maan on valvottava ulkorajaansa myös muiden Schengen-valtioiden hyväksi. Suomi vastaa kansallisesti EU- ja Schengen-ulkorajasta. Tämä yhteistyön tarve korostuu laittomaan maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksessä.

Rajat -tavoitteen alla rahoitettiin rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävistä aiheutuvia juoksevia kuluja, kuten erilaisten järjestelmien ja laitteiden huoltoa sekä tietoliikenneyhteyksien ja järjestelmien päivitystöitä.



## KESTÄVYYS

### 8 Onko todennäköistä, että rahastosta tuettujen hankkeiden myönteiset vaikutukset jatkuvat myös ISF-rahaston tuen päättymisen jälkeen?

ISF-rahoitetut hankkeet ovat keskenään varsin erilaisia, joten vaikutusten ja tulosten arviointi myös kestävyysnäkökulmasta vaihtelee. Kestävyys on eräs vastuuviranomaisen arviointikriteeristä rahoituspäätöksen yhteydessä ja kaikilta hakijoilta edellytetään kestävyysarviota tai suunnitelmaa toiminnan jatkamiseksi hankkeen päätyttyä. Kestävyys voidaan nähdä toimintojen lisäarvona ja osana hankkeiden laajempaa vaikuttavuutta.

Vaikka tulosten kestävyys on lähtöolettamana, on todettava, että joskus aidosti vaikuttava hanke ei välttämättä ole kestävä. Se kuitenkin palvelee sillä hetkellä tunnistettua tarvetta, mikä tekee siitä parhaimmillaan hyvin vaikuttavan. Samoin organisaatio voi olla tehokas toimeenpanemaan hankkeita teknisesti, mutta työ ei ole vaikuttavaa, saati kestävä.

Vaikka hanketoiminta luonteeltaan on aina määräaikaista, tavoitteena on, että sen vaikutukset ja siitä saatu osaaminen jäävät organisaatioon osaksi rakenteita. Toimintamallien hyödyntäminen jatkuu ja vakinaistuu muuttaen parhaimmillaan työskentelytapoja. Tämä myönteinen vaikutus voidaan olettaa kestävä ulkoisen rahoituksen päättymisen jälkeen. Keskeisenä kestävyysajurina näyttäisi olevan juuri se, että organisaatio pystyy omaksumaankin hankkeen tulokset eli prosesseja tai käytäntöjä osaksi toimintaansa. Hankittu osaaminen muuttuu osaksi operatiivista toimintaa eikä sen hyödyntäminen välttämättä edellytä lisärahoitusta. Haastatteluissa nousi esille, että usein koska kyseessä on viranomaispainotteinen työ, toteuttajatahojen toiminnallinen resilienssi kasvaa hankkeiden myötä. Tämä korostuu erityisesti toimintaympäristön muutosten edessä.

Esimerkkejä kestävästä tuloksesta voidaan tunnistaa useita, kuten Poliisihallituksen ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen hankkeet vuosina 2016–2022 CBRNE-valmiuksien ja toimintakyvyn kehittämiseksi. Näissä kehitettiin kokonaan uusia toimintatapoja, jotka ovat osoittautuneet kestäviksi.

Vaikka hankkeiden tavoitteet saattavat olla hetkeen ja ohimeneviin tarpeisiin sidottuja, niiden toteutus muokkaa organisaation omaa kestävyttä ja resilienssiä tarjoamalla mahdollisuuden esimerkiksi miettiä toimintojen muokkautuvuuden tai ei-paikkasidonnaisuutta. Esimerkkinä voidaan tarkastella Tullin MobiiliVIS II-hanketta vuosilta 2018–2019, jossa hankittiin paikkariippumattomia eli mobiiliviisuminmyöntölaitteistoja, joiden avulla viisumit voidaan myöntää merimiehille. Erityisesti äkilliset toimintaympäristön muutokset ja kriisit ohjaavat tähän suuntaan kuten myös teknologinen kehitys. Kun kehitetään viranomaisten kyvykkyyksiä esimerkiksi hankintojen kautta, on oleellista, miten ymmärretään mahdollisuudet toimia.

Myönteisten vaikutusten kestävyttä tarkasteltaessa oleellista on myös tarkasteluajanjakson pituus- toimintaympäristön ja -perusteiden muutokset saattavat pidemmällä aikavälillä mitätöidä hankkeen tulokset. ISF-Ohjelmakautta 2014–2020 tarkastellessa muutokset toimintaympäristössä ovatkin olleet niin suuria, että on joitain hankkeita, joiden tulosten



kestävyys ei ole kantanut ohjelmakauden ylitse. Tosin tilanteessa, kun hankkeeseen on ryhdytty, se on ollut perusteltua.

Vaikutusten kestävyys voidaan todeta vasta, kun hankkeet on saatu päätökseen. Jos hanke ei esimerkiksi saavutakaan sille asetettuja tavoitteita, eikä sillä välttämättä ole pysyviä myönteisiä vaikutuksia, se voi silti antaa arvokasta tietoa siitä, onko toimia mahdollista toteuttaa jäsenvaltiossa, tietyn viranomaisen toimesta tai tietyssä toimintaympäristössä. Tämä tieto itsessään on arvokasta, vaikka hankkeen vaikutukset eivät olisikaan luonteeltaan odotusten mukaisia. Epäonnistumisen mahdollisuus ja kokeilevuus kuuluvatkin hyväksyttävästi kehittämishankkeiden luonteeseen. Samaan tullaan tarkasteltavan ajanjakson pituuden kanssa. Esimerkiksi IT-järjestelmillä tai kalustohankinnoilla on laskennallisen käyttöikänsä, jonka jälkeen ne eivät enää ole käytettävissä. Tämä ei kuitenkaan ole sama asia kuin tulosten kestävyys.

Ohjelmatasoisesti tarkastellessa voidaan todeta, että myönteiset vaikutukset jatkuvat rahoituksen päättymisen jälkeen. Tätä tukivat myös haastattelut, joissa pääsääntöisesti miellettiin ISF-rahasto olevan enemmän kuin osiensa eli yksittäisten hankkeiden summa. Tämän kokonaisuuden myönteiset vaikutukset ovat kestäviä ja osin ennakoimattomia.

### 8.1 Mitkä ovat tärkeimmät jäsenvaltiossa hyväksytyt toimenpiteet rahaston tuella toteutettujen hankkeiden **tulosten kestävyys** varmistamiseksi (sekä **ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa**)?

Kestävyyden osalta oleellista on, että kestävyysnäkökulma huomioidaan jo hankesuunnittelussa ennen rahoituspäätöstä, osana vastuuviranomaisen tekemää arviointia. Hanketoimien kestävyys ja vaikuttavuus ovatkin osa rahoituskriteereitä ja tarvittaessa hankesuunnitelmia on muokattu huomioimaan tätä paremmin. Vuoden 2017 väliarvioinnissa nousi esille huomio loppuraportointipohjan puutteista kestävyys osalta. Hanketoteuttajille suunnatussa raportointipohjaan on sittemmin lisätty kohta, jossa tulee arvioida paremmin tulosten kestävyyttä. Kestävyys -näkökulmaa on siis sisällytetty aktiivisesti ohjelmakaudella hanketoimiin. Tämä koulutuksellinen aspekti tukee laajemmin ohjelman tulosten kestävyyttä.

Tulosten kestävyys perustuu myös pitkälti hanketoimien tarvelähtöisyyteen. Kansallinen toimeenpano-ohjelma perustuu laajan sidosryhmien kanssa tehdyn yhteistyön tuloksiin ja tunnistettuihin tarpeisiin, mikä lisää sitoutuneisuutta ohjelmaan, sen tavoitteisiin ja rahoittamiin toimiin, mikä näin ollen tukee kestävyyttä.

Oleellista toimien kestävyys varmistamiseksi onkin ylipäätään sen tunnistaminen yhdeksi oleelliseksi kriteeriksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että vastuuviranomainen tunnistaa erilaiset kestävyys vaateet hanketyypin mukaan. Kestävyys-näkökulman myötä huomioidaan toimien tulos ja hyöty. Vaikkakin jo toimeenpanovaiheessa voidaan sanoa, että tulos, kuten yksittäinen laitteen hankinta, ei tule olemaan kestävä, sen hyöty voi olla suurikin. Esimerkiksi partiolaivojen kamerajärjestelmiin tarvitaan kamerasensoreita. Kamerajärjestelmä parantaa merialueiden kohteiden havaitsemis - ja tunnistamiskykyä, mikä parantaa merkittävästi ja välittömästi rajavalvontaa ja turvallisuutta.



Monilla toimilla on ennalta määritellyt elinkaudet, kuten ennalta määritelty taloudellinen ja tekninen elinkaari. Itse laitteiston kestävyys on tämän jälkeen vähäistä tai olematonta, mutta asia on kuitenkin tiedostettu suunnitteluvaiheessa. Jotkin ISF:n rahoittamat hankkeet, kuten varaosien hankinta sekä järjestelmien päivittäminen, takaavat itsessään tulosten jatkuvuuden.

Kestävyys lähtökohtaisesti arvioidaan hanketoiminnan päätyttyä, mutta ohjelmakaudella tällaista seurantaa ei järjestelmällisesti tehty vastuuviranomaisen toimesta, vaan se on perustunut enemmän satunnaisuuteen. Taustalla on vastuuviranomaisen resurssien rajallisuus ja toiminnan aiheuttama hallinnollinen taakka sekä vastuuviranomaiselle että hankkeiden toimeenpanijoille. Kestävyyden arviointiin liittyen yleisenä haasteena on, että ne perustuvat hankkeiden jälkeiseen aikaan ja sitä ennen ne perustuvat oletamuksille, jolloin arvioitava konkretia jää herkästi ohueksi. Kestävyyden arviointi jääkin hanketoteuttajien vastuulle.

## 8.2 Kehitettiinkö ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa **menettelyjä kestävyiden varmistamiseksi?**

Merkittävimpiä toimia kestävyiden varmistamiseksi on kuvattu jo aiemmin kohdassa 7.1.

Vastuuviranomainen arvioi hankkeiden tulosten kestävyttä sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheissa. Samoin, koska ISF-rahaston edunsaajat ovat valtaosin viranomaisia, niillä on edelleen kiinnostusta varmistaa myönteisten vaikutusten kestävyys omalla toiminta-alueellaan, kuten varmistamalla toiminnan ylläpito ja jatkuvuus hankkeen rahoituksen päätyttyä.

Kestävyttä on pyritty tukemaan lisäksi hankkeiden ohjausryhmäyöskentelyn kautta. Kullekin hankkeelle on nimitetty ohjausryhmä, jossa on edustettuna hankkeen sidosryhmiä. Ohjausryhmätyö on toiminut myös hankkeen tulosten tiedonjakoalustana ja sen myötä vahvistetaan kumppanien sitoutuminen hankkeeseen ja sen tuotoksiin myöhemmin toiminnan päätyttyä.

Vuoden 2017 väliarvioinnissa nostettiin esille ehdotus tuoda ohjelman ja yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen enemmän mukaan loogisen viitekehyksen ajattelutapa. Tähän liittyvät myös kaudella käyttöön otetut ohjelmatasoiset indikaattorit. Loogisen viitekehyksen ajattelutapaa on esitelty hanketoteuttajille, sen käyttöönotto on parantanut hankkeiden laatua, tukien osaltaan näin niiden kestävyttä. Loogisen viitekehyksen ajatusparadigman kautta on pyritty vahvistamaan hankkeiden fokusta ja yhteyttä ohjelmatasoihin tavoitteisiin. Ohjelmatasoisessa toiminnassa vahvistuva fokus lisää vaikuttavuuden lisäksi kestävyttä.

## 8.3 Missä määrin rahastosta tuettujen toimien tulosten tai hyötyjen **odotetaan jatkuvan myöhemmin?**



Yleisimmät toimet kestävyuden varmistamiseksi liittyivät kytkeytymiseen nykyistä vahvemman rahoituspohjan omaavien toimijoiden, kuten virastojen, olemassa oleviin prosesseihin. Viranhaltijoiden valmiuksien ja kyvykkyyksien kehittäminen on vahvistanut kansallisia vahvuuksia ja resilienssiä laajemminkin. Tämä on huomionarvoinen seikka erityisesti, koska ISF-rahaston toiminta on viranomaispainotteista. Viranomaisten toimintaa ohjaavat niiden omat strategiat ja kehityskohteet, ja ulkoisen rahoituksen toimet tuloksineen ovat useimmiten sisällytetty organisaation tavanomaiseen toimintaan. Viranomaisilla on korkea tarve tehdä kestävä työtä.

Hyödyt jatkuvat myös toimintamallien ja uusien toimintatapojen muodossa. Sillä hankitun osaamisen päälle voi helposti rakentaa vastaisuudessa lisää vahvuuksia. Esimerkkinä tästä voi olla Suomessa ISF-rahoituksella käynnistetty väkivaltaiseen radikalismiin ja ekstremismiin ehkäisyyn liittyvä EXIT-toiminta. ISF-rahoituksella luodut yhteistyöverkostot sekä viranomaisille ja järjestöille kertynyt osaaminen aiheesta on merkittävää.

Teknisten laitteiden hankinnoissa laitteiden käyttöikä on yleensä useita vuosia, joten jatkuvat toimet ovat käytössä koko teknisen käyttöiän ajan. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hankkimien laitteiden käyttöikä on suhteellisen pitkä, ajoneuvot noin 8 vuotta ja tietotekniikkajärjestelmillä jopa pidempi. Kuitenkin osaamispääoman kertyminen pätee myös tähän. Vaikka tekninen käyttöikä tulee päätökseensä, esimerkiksi SUVI-järjestelmän kehityksestä käytettyä osaamista on voitu hyödyntää sen seuraajan kehitystyössä.

Myös koulutukseen liittyvät hankkeet vaikuttavat paljon laajemmin ja pidempään kuin toteutuneen kurssin ajan. Esimerkiksi venäjän kielen kurssien koulutusmateriaali on verkkopohjaista, joten paljon laajempi yleisö voi hyödyntää sitä. Joitakin toimia voidaan myös toisintaa, esimerkiksi kyberosaamiseen tai CBRNE:hen liittyvän koulutuksen osalta.

#### 8.4 Mitä toimenpiteitä hyväksyttiin **operatiivisen tuen avulla toteutettujen toimien jatkuvuuden varmistamiseksi?**

Koska operatiivinen tuki on vain viranomaisten käytössä, näillä on lähtökohtaisesti aina suunnitelma ylläpitää toimintaa, johon on saatu operatiivista tukea. Erillisiä toimenpiteitä näiden ylläpitämiseksi ei ole tarpeen tehdä, vaan kyseessä on osa lakisääteistä työtä, mikä toimeenpannaan muutenkin. Koska operatiivisella tuella toteutetussa toiminnassa hoidettiin usein pakollisia tehtäviä, jotka edellyttävät jatkuvaa toimintaa, jatketaan toimintaa operatiivisen tuen päätyttyäkin. Toimenpiteet ovat osa jokapäiväistä toimintaa, mikä turvaa toiminnan jatkuvuuden.

Operatiivisella tuella hankittujen uusien laitteiden ja teknologioiden hankinnassa yhteen toimivuudella ja tiedonvaihdoilla on ollut tärkeä rooli. Myös kalusto hankitaan operatiivisen kysynnän vuoksi, ei hankkeita varten.



## YKSINKERTAISTAMINEN JA HALLINNOLLISEN RASITTEEN KEVENTÄMINEN

### 9 Yksinkertaistettiinkö rahaston hallintomenettelyjä ja kevennettiinkö tuensaajien hallinnollista rasitetta?

Ohjelmakauden aikana EU:n komissio on nostanut esille hallinnollisen taakan keventämisen tarpeen, mikä on heijastunut jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten toimintaan ja sitä kautta eteenpäin hankkeiden toimeenpanijoille. Tuensaajien hallinnollisen taakan keventäminen sekä komission vaatimukset laadun seurannasta ja petosten tai sääntöjenvastaisuuksien poistamisesta ovatkin merkinneet, että vastuuviranomaiseen kohdistuu paineita eri suunnista.

Vuoden 2017 väliarvioinnissa kiinnitettiin huomiota hankehallintoon tarkoitetun sähköisen EUSA-järjestelmän ongelmiin. Järjestelmä koettiin käyttäjien näkökulmasta korostetun työläänä. Järjestelmää kehitettiin palautteiden perusteella ohjelmakauden aikana, mutta jälkiarvioinnin haastatteluissa tähän kokemukseen palattiin uudelleen. EUSA-järjestelmä oli kuitenkin käytössä koko ohjelmakauden ajan. Sähköisen järjestelmän käyttöönotto ylipäättään on uudistus aiempaan SOLID-kauteen verrattuna, ja näin haasteiden esiintyminen oli odotettavaa. Järjestelmän käyttöönotto on silti lähtökohtaisesti helpottanut tuensaajien ja vastuuviranomaisen työtä.

Hanketuensaajat raportoivat myös muista haasteista, jotka koskivat toiminnallisia vaikeuksia tai hankalaksi koettua byrokratiaa. Osaan haasteista voitiin puuttua, mutta osan vaatimuksista tullessa keskitetysti komissiolta, ei vastuuviranomaisella ollut niihin toimivaltaa.

Kaudella 2014-2020 sisäasioiden rahastoja sääteli niitä koskeva erillinen kansallinen lainsäädäntö. Verrattuna SOLID-kauteen komission vaateita ei pidetty osittain niin sitovina, joten nähtiin tarpeen tehdä omaa säädöstä työn tueksi. Oma kansallinen lainsäädäntö teki rahoituksesta ennustettavampaa hanketoteuttajien näkökulmasta ja vastuuviranomaiselle helpompaa säädellä mahdollisissa ongelmatilanteisissa. Kansallisten säädösten perusteella voitiin reagoida yhdenmukaisesti ja tasalaatuisesti, mikä lisäsi tuensaajien oikeusturvaa ja samalla helpotti heidän hallinnollista rasitettaan.

Ohjelmakauden aikana on tunnistettavissa pyrkimyksiä keventää hallinnollista taakkaa. Vastuuviranomainen on tiedostanut asian ja kyennyt tunnistamaan tuensaajien näkökulmasta kehitystä kaipaavia kohteita. Määrättyjä kevennyksiä onkin toteutettu, joskaan rahaston hallintoa ei tuensaajien näkökulmasta pidetty keveänä.



### 9.1 Yksinkertaistivatko **rahaston innovatiiviset menettelyt** (yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto, monivuotinen ohjelmasuunnittelu, kansalliset tukikelpoisuussäännöt, kattavammat kansalliset ohjelmat, jotka mahdollistavat joustavuuden) **rahaston tuensaajien työtä?**

Rahaston tuensaajien työtä helpottivat jossain määrin rahastossa käytetyt menettelyt, kuten kustannusmallien käyttö ja monivuotiset ohjelmat. Kokemus menettelyjen käyttöön otosta oli kuitenkin loppukädessä myönteinen ja se on tukenut rahaston toimeenpanoa.

Kustannusmallien käytön koettiin helpottaneen hallinnollista taakkaa ja niitä pidettiin totuttelun jälkeen hyvinä vaihtoehtoina. Tähän liittyvän flat rate – mallin hankkeiden välillisten kustannuksien määrittelyyn on helpottanut tuensaajia, koska esim. matkakustannuksia ei tarvitse seurata kirjanpidossa entisellä tarkkuudella. Tämä on yksinkertaistanut raportointia ja tilintarkastuksia, jolloin hyöty voidaan todentaa myös vastuuviranomaisen näkökulmasta.

Yksinkertaistettu kustannusmalli on vapauttanut edelleen vastuuviranomaisen resursseja, mikä mahdollisti enemmän yksilöityä tukea hanketoteuttajien tarpeisiin. Ylipäättään vastuuviranomaisen toiminta koettiin hyväksi ja lähestyminen matalalla kynnyksellä mahdolliseksi.

Kertakorvausmalli, yksikertaisuudesta huolimatta, ei ole saanut laajempaa suosiota, sillä rahoituksen enimmäismäärä on pieni verrattuna toteutuneiden ISF-hankkeiden kokoon. Malli ei ole houkutteleva tuensaajien näkökulmasta ja se on selvästi koettu vieraaksi ja riskialttiiksi. Mallissa rahoitus voidaan kokonaisuudessaan menettää, mikäli kaikkia tavoitteita ei saavuteta.

Ohjelman rakennemuutos vuosiohjelmista monivuotiseen ohjelmaan on mahdollistanut toimien paremman ja järkevämmän suunnittelun sekä toteuttamisen hankkeiden pidentyessä. Tämä yksinkertaistaa hallintoa ja on mahdollistanut parempaa ja pitkäjänteisempää rahoituksen suunnittelua, mikä omalta osaltaan tukee rahaston tavoitteiden saavuttamista. Monivuotinen ohjelmasuunnittelu nousi esille haasteluissa yksittäisenä hyvänä uudistuksena.

Vastuuviranomainen valvoo hallinnollisesti kaikkia hankkeiden maksatuspyyntöjä ja rahoitus maksetaan jälkikäteen, kulujen hyväksymisen jälkeen. Toisaalta käytäntö jälkikäteismaksuista on asettanut järjestötoimijoille haasteita hakea rahoitusta rahastosta. On myös tapaus, jossa omarahoitusosuuden vaade yhdistettynä pienehköihin myönnettyihin rahoitussummiin ja korkeisiin hallinnollisiin vaateisiin, on johtanut päätökseen olla vastaisuudessa enää hakematta ISF-rahoitusta. Tässä tapauksessa voidaan katsoa, että hallinnollisen taakan keventämisessä ei onnistuttu. Kyseessä ei kuitenkaan ole laajempi trendi, joskin rahaston toimintatapa on ylipäättään soveliaampi viranomaistoimijoille tai muille etabloituneille organisaatioille.



Yhteiset ohjelmatasoiset indikaattorit otettiin käyttöön kaudella. Niiden käyttö ei ole ollut mutkatonta ja jopa niiden määrittelyssä kesti pitkään ohjelman käynnistymisen jälkeen. Ohjelmatasoiset indikaattorit voidaan todeta hankaliksi ja epäsojiviksi yksittäisten hankkeiden käyttöön ja soveliaita indikaattoreita on ollut usein vaikeaa tunnistaa. Näin ollen indikaattoreiden luotettavuus ja hyödynnettävyys ohjelman tasoista toteutumista arvioitaessa jää vajaan, eikä niiden ole koettu helpottaneen erityisemmin työtä.