COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 3.6.2025
COM(2025) 267 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

privind evaluarea *ex post* a programului „Justiție” 2014-2020 și evaluarea intermediară a programului „Justiție” 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Introducere

Prezentul raport prezintă constatările evaluării[1] programului „Justiție”, efectuată de Comisia Europeană. Evaluarea este formată din două componente. Prima componentă constă în evaluarea *ex post* a programului „Justiție” 2014-2020[2], cu analizarea impactului său pe termen mai lung și a efectelor sale din punctul de vedere al durabilității pe baza rezultatelor primei părți a evaluării *ex post*[3] finalizate în 2022. Cea de a doua componentă constă în evaluarea intermediară a programului „Justiție” 2021-2027[4], cu analizarea realizărilor preliminare ale acestuia. În conformitate cu orientările privind „o mai bună legiferare”[5], evaluarea analizează cele două programe în raport cu criteriile eficacității, eficienței, coerenței, valorii adăugate europene și relevanței.

Încă din 2014, programul „Justiție” contribuie la realizarea unui spațiu european de justiție bazat pe statul de drept. În perioada 2014-2020, programul „Justiție” a contribuit la dezvoltarea mai pregnantă a unui spațiu de justiție al Uniunii Europene, bazat pe recunoașterea reciprocă și pe încrederea reciprocă, prin: (i) promovarea cooperării judiciare în materie civilă și penală și prin (ii) sprijinirea formării judecătorilor și a altor practicieni din domeniul dreptului. Începând din 2021, programul „Justiție” continuă să contribuie la promovarea dezvoltării unui spațiu european de justiție bazat pe statul de drept, care presupune printre altele independența și imparțialitatea justiției, recunoașterea reciprocă și încrederea reciprocă, precum și cooperarea judiciară. Scopul său este de a consolida democrația, statul de drept și protecția drepturilor fundamentale.

Evaluarea se bazează pe dovezile obținute prin intermediul unui studiu de fundamentare realizat de experți externi[6]. Evaluarea: (i) face bilanțul unui studiu de impact realizat anterior[7] cu scopul de a analiza o propunere de program european privind cultura, drepturile și valorile și (ii) ia act atât de evaluarea intermediară a programului aferent perioadei 2014-2020[8], cât și de prima parte a evaluării *ex post*[9] a programului aferent perioadei 2014-2020. Evaluarea intermediară a programului „Justiție” 2021-2027 se bazează pe constatările atât ale primei părți, cât și ale celei de a doua părți a evaluării *ex post* a programului aferent perioadei 2014-2020[10].

Evaluarea *ex post* se referă la implementarea programului „Justiție” 2014-2020 în perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2020, precum și toate activitățile programului care au avut loc în toate țările participante în perioada respectivă. Evaluarea intermediară se referă la implementarea programului „Justiție” 2021-2027 în perioada 1 ianuarie 2021-31 decembrie 2023 și toate activitățile care au avut loc în toate țările participante în perioada respectivă.

Pentru realizarea acestei evaluări a fost consultată o paletă diversă de părți interesate, printre care reprezentanți: (i) ai statelor membre ale UE care sunt membre ale comitetelor relevante

[1] A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul.
[2] Regulamentul (UE) nr. 1382/2013 din 17 decembrie 2013, JO L 354, 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] Având în vedere că un număr semnificativ de proiecte erau încă în desfășurare în 2021, prima parte a evaluării *ex post* a programului „Justiție” 2014-2020 (COM/2022/121 final) a oferit o imagine de ansamblu a distribuției fondurilor și a evaluat realizările preliminare. Prezentul raport prezintă cea de a doua parte a evaluării *ex post* și pune accentul pe impactul pe termen lung și pe durabilitatea efectelor programului „Justiție” 2014-2020.
[4] Regulamentul (UE) 2021/693 din 28 aprilie 2021, JO L 156, 5.5.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] O mai bună legiferare: orientări și set de instrumente.
[6] Au fost identificate câteva probleme legate de calitatea datelor, în special în ceea ce privește disponibilitatea și analiza datelor aferente programului „Justiție” 2014-2020, care au fost atenuate în măsura posibilului pentru a se obține constatări solide.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM/2022/121 final.
[10] Deși activitățile de culegere de date pentru evaluarea *ex post* a programului „Justiție” 2014-2020 (a doua parte) și pentru evaluarea intermediară a programului „Justiție” 2021-2027 s-au desfășurat în paralel, exercițiul de evaluare în ansamblu a fost conceput și planificat astfel încât constatările evaluării *ex post* să poată fi utilizate în analiza din cadrul evaluării intermediare.

ale programului; (ii) ai solicitanților și beneficiarilor programului; (iii) ai agențiilor; (iv) ai organizațiilor societății civile și (v) ai publicului larg[11].

Prezentul raport sintetizează principalele constatări ale evaluării și include o analiză a sinergiilor dintre cele două programe (cel aferent perioadei 2014-2020 și cel aferent perioadei 2021-2027), evidențiind domeniile în care se impun îmbunătățiri și formulând observații de care Comisia ar putea să țină seama atât în perioada de programare 2021-2027, cât și în următorul ciclu de finanțare.

2. Principalele constatări ale evaluării

Principalele constatări ale evaluării, prezentate în secțiunile următoare, sunt structurate în funcție de cele cinci criterii de evaluare, cu subsecțiuni corespunzătoare fiecărui program[12].

2.1. Eficacitatea

Programul „Justiție" 2014-2020

Evaluarea *ex post* a confirmat că implementarea programului a generat rezultatele preconizate pentru toate obiectivele sale specifice.

Unul dintre indicatorii stabiliți pentru obiectivul specific legat de formarea judiciară a constat în numărul și procentul magistraților și al membrilor personalului din justiție care au participat la activitățile de formare finanțate prin program. Pragul de 16 000 de participanți la cursuri a fost atins deja din 2017, iar pragul de 13 %[13] a fost atins în 2020, probabil ca urmare a extinderii grupului-țintă al programului „Justiție" și a evoluției contextului juridic. Finanțarea continuă a acestui domeniu prin programul „Justiție" 2014-2020 a fost așadar eficace, deoarece a ajutat practicienii din domeniul dreptului să se implice în activități de formare continuă.

În ansamblu, programul a contribuit la atingerea obiectivului de formare în domeniul dreptului UE a unui număr cumulat de 800 000 de practicieni din domeniul dreptului până în 2020 și chiar a devansat termenul[14]. Deși această realizare nu poate fi atribuită exclusiv programului „Justiție", consultarea părților interesate a confirmat că, dintre activitățile asociate proiectelor finanțate, cel mai frecvent menționată a fost formarea. Aproape toți beneficiarii intervievați (96 %) au indicat că au dobândit noi competențe și cunoștințe ca urmare a formării.

Programul aferent perioadei 2014-2020 a atins un număr semnificativ dintre țintele sale, chiar dacă nu toate au fost legate de promovarea cooperării judiciare. Deși realizările din acest domeniu nu pot fi atribuite exclusiv programului „Justiție", datele calitative au furnizat dovezi solide care confirmă eficacitatea acestuia.

Programul aferent perioadei 2014-2020 a atins și ținta privind numărul total de schimburi de informații efectuate prin Sistemul european de informații cu privire la cazierele judiciare (ECRIS)[15, 16, 17]. Dovezile calitative obținute în urma evaluării *ex post* au arătat că atât încrederea reciprocă între magistrații din diferitele state ale UE, cât și punerea în aplicare coerentă a legislației UE sunt esențiale pentru eficacitatea programului. Părțile interesate consultate în vederea evaluării au afirmat că investițiile în cooperarea judiciară promovează punerea în

[11] În funcție de grupul de părți interesate identificat, pentru desfășurarea consultărilor s-au utilizat metode și instrumente specifice: consultare publică online pe bază de chestionar, interviuri și anchete specifice. Acestea au fost completate de date și informațiilor obținute prin alte metode, de exemplu prin cercetare documentară și studii de caz.

[12] În prezentul raport, programul „Justiție" 2014-2020 este denumit și „programul anterior", iar programul „Justiție" 2021-2027 este denumit și „programul actual".

[13] Raportul dintre numărul de participanți care au beneficiat de sprijin și numărul total de practicieni din domeniul dreptului.

[14] Numărul ajunsese la 820 000 de persoane încă din 2016.

[15] Decizia 2009/316/JAI a Consiliului.

[16] ECRIS este un sistem informatic descentralizat gestionat de autoritățile centrale ale statelor membre pentru schimbul de informații privind infractorii.

[17] Ținta finală, de 3 500 000 de schimburi de informații în 2020, a fost depășită cu peste 500 000, ajungându-se în total la 4 136 249 de schimburi.

aplicare eficace și cuprinzătoare a legislației UE. Proiectele care promovează sprijinirea în instanță a practicienilor din domeniul dreptului și practicile de probațiune s-au dovedit a fi deosebit de potrivite pentru facilitarea învățării. Activitățile de consultare au arătat că programul a fost eficace în diseminarea celor mai bune practici de soluționare a unor probleme esențiale, cum ar fi violența pe criterii de gen și sănătatea mintală în sistemele de justiție penală. Totuși, una dintre ținte nu a fost atinsă. Aceasta viza scăderea la 10 zile, până în 2020, a duratei medii de predare a unei persoane căutate către o țară solicitantă în temeiul mandatului european de arestare. Ținta a fost ratată cu un decalaj de 11 zile[18] (cu alte cuvinte, procedura durează în continuare 21 de zile în medie). Această evoluție poate fi explicată în mod plauzibil prin tendința de creștere a duratei procedurii de predare, observată în toate statele membre, precum și prin efectele pandemiei de COVID-19.

De asemenea, programul aferent perioadei 2014-2020 a depășit cu mult ținta privind numărul de „accesări" (vizite individuale pe site) ale portalului e-justiție al UE[19], acesta fiind criteriul stabilit de program pentru accesul la justiție. Analiza a confirmat că portalul e-justiție este perceput de părțile interesate consultate ca fiind un instrument important de punere la dispoziție a informațiilor. În plus, feedbackul obținut din activitățile de consultare a subliniat că programul aferent perioadei 2014-2020 a crescut cu adevărat gradul de conștientizare cu privire la rolul important al profesioniștilor care sprijină victimele infracționalității. Proiectele implementate de program au contribuit la evidențierea rolului acestor profesioniști în calitate de însoțitori de încredere pentru victimele infracționalității în cursul procedurilor judiciare.

În schimb, în ceea ce privește obiectivul specific al programului de a sprijini inițiativele din domeniul politicii privind drogurile în ceea ce privește aspectul cooperării judiciare și cel de prevenire a criminalității, programul nu și-a atins obiectivul de a evalua un anumit număr de noi substanțe psihoactive[20]. Potrivit Agenției Uniunii Europene privind Drogurile, motivul scăderii observate a numărului de substanțe evaluate este neclar. Două posibile explicații pentru acest declin sunt intensificarea controalelor și înmulțirea intervențiilor menite să reducă vânzarea și consumul acestor substanțe.

Programul a fost conceput astfel încât să permită flexibilitatea necesară pentru a derula proiecte pe teritoriul mai multor țări. Proiectele au fost eficace și în ceea ce privește diseminarea cunoștințelor și a celor mai bune practici în țările participante. Rețelele transnaționale de participanți la proiecte, create cu ajutorul finanțării oferite de program, au continuat să funcționeze și după încheierea proiectelor. Parteneriatele de lungă durată create de program au încurajat învățarea reciprocă și, ca atare, au sporit atât capacitatea operațională a organizațiilor finanțate, cât și durabilitatea rezultatelor. Finanțarea a fost distribuită în toate statele membre, în cadrul proiectelor finanțate figurând cel mai frecvent organizații din Italia, Belgia și Spania.

Un aspect foarte semnificativ este acela că programul „Justiție" 2014-2020 s-a dovedit eficace și în promovarea digitalizării. Deși promovarea digitalizării nu s-a numărat printre obiectivele programului, confruntarea cu pandemia de COVID-19 și constrângerile aferente au determinat necesitatea de a găsi modalități alternative de organizare a formării și de cooperare în cadrul consorțiilor de proiecte. În consecință, programul a accelerat digitalizarea prin finanțarea a diferite tipuri de activități, inclusiv a activităților legate de tehnologia informației (IT) care se încadrau în domeniul său de aplicare. Cu toate acestea, dovezile aduse de proiecte au arătat că adoptarea instrumentelor digitale a fost inegală. Nivelurile diferite de alfabetizare digitală a

[18] Datele au arătat că durata medie a crescut de la 16,7 zile în 2019 la 21,26 zile în 2020.
[19] Indicatorul a stabilit drept țintă o creștere anuală cu 20 %, pornind de la scenariul de referință cu 441 000 de accesări. În 2020, numărul total de accesări s-a ridicat la 4 619 548.
[20] Din 2015, numărul noilor substanțe evaluate a început să scadă. În perioada 2016-2020, numărul substanțelor evaluate a fost de aproximativ 50. În 2020, programul a stabilit ca obiectiv evaluarea a 95 de substanțe noi, dar a evaluat doar 46.

participanților, precum și diferențele de infrastructură digitală dintre statele membre au reprezentat obstacole pentru practicienii din domeniul dreptului.

Nu în ultimul rând, consultarea părților interesate a evidențiat faptul că programul „Justiție” 2014-2020 ar fi putut oferi mai mult sprijin membrilor publicului pentru a-i ajuta să acceseze serviciile de sprijin social oferite de organizațiile societății civile (OSC). O altă dificultate a fost legată de implicarea limitată a judecătorilor ca grup-țintă al proiectelor. Acest lucru ar putea fi explicat în principal de timpul insuficient de care dispun de obicei judecătorii pentru a se implica în activități suplimentare față de atribuțiile care le revin în instanță.

Programul „Justiție” 2021-2027

Evaluarea intermediară a programului „Justiție” 2021-2027 a arătat că, până în prezent, programul a fost eficace în atingerea obiectivelor sale. De exemplu, aceasta și-a depășit obiectivele în materie de formare și cooperare judiciară, în pofida impactului negativ al unor factori externi cum ar fi pandemia de COVID-19 și situația politică din unele state membre. În ansamblu, constatările colectate pentru această evaluare intermediară indică faptul că programul funcționează bine, majoritatea părților interesate arătându-se încrezătoare atât în succesul său, cât și în alinierea sa la obiectivele generale ale agendei UE privind justiția.

În comparație cu predecesorul său și pe baza constatărilor evaluării *ex post*, programul „Justiție” 2021-2027 a inclus: (i) o mai bună gestionare a programelor și proceduri administrative îmbunătățite și (ii) mecanisme mai bune de monitorizare[21] și instrumente îmbunătățite de colectare a datelor pentru a urmări eficacitatea proiectelor finanțate.

Consultarea părților interesate a evidențiat și faptul că beneficiarii programului „Justiție” 2021 2027 au convingerea că proiectele lor contribuie la obiectivele programului mai mult decât proiectele anterioare din cadrul programului aferent perioadei 2014-2020. În ambele programe au rămas semnificative aceleași domenii (și anume îmbunătățirea punerii în aplicare a legislației UE, formarea și, respectiv, sensibilizarea publicului). Cu toate acestea, beneficiarii programului „Justiție” 2021-2027 au raportat că activitățile lor contribuie la îmbunătățirea accesului la serviciile OSC și la creșterea interoperabilității sistemelor transfrontaliere chiar mai mult decât proiectele și activitățile programului anterior. Acest lucru arată că s-au înregistrat progrese în domenii care anterior erau considerate mai dificile. În ansamblu, prin abordarea sa cuprinzătoare și prin inițiativele sale specifice, programul „Justiție” 2021-2027 a promovat o îmbunătățire semnificativă a cunoștințelor, competențelor și comportamentului grupurilor sale țintă, sugerând un potențial major de a produce efecte de durată. Anchetele realizate în rândul beneficiarilor au indicat că programul „Justiție” 2021-2027 a sensibilizat participanții cu privire la importanța statului de drept și a Cartei drepturilor fundamentale a UE, cu o diferență marcantă în ceea ce privește nivelurile de cunoștințe în comparație cu publicul larg. Acest lucru sugerează că persoanele care beneficiază de activitățile programului își îmbunătățesc cunoștințele și gradul de înțelegere atât în domeniul dreptului UE, cât și în cel al statului de drept. Aspectele referitoare la statul de drept abordate de proiecte au căpătat o importanță din ce în ce mai mare, clădind pe fundația așezată în perioada de programare anterioară.

Părțile interesate și beneficiarii au declarat că au încredere în durabilitatea rezultatelor programului[22]. Influența programului „Justiție” 2021-2027 este deja vizibilă în conexiunile și

[21] Cadrul de monitorizare a performanței a fost elaborat astfel încât să țină seama de sugestiile evidențiate în evaluarea impactului din 2018 și în prima parte a evaluării *ex post* a programului anterior.
[22] Un procent ridicat de beneficiari (94 %) consideră că impactul proiectelor pe care le derulează se va extinde dincolo de încheierea lor.

rețelele pe care le-a construit, ceea ce indică o probabilitate ridicată ca efectele sale să fie de durată. La rândul său, disponibilitatea materialelor de formare în mai multe limbi a contribuit la maximizarea impactului, asigurând că beneficiile programului sunt accesibile unui public mai larg și vor putea fi utilizate mult timp în sectorul justiției. Marea majoritate a beneficiarilor au considerat că proiectele lor au potențialul: (i) de a modela legislația viitoare (de exemplu în domeniul drepturilor victimelor); (ii) de a îmbunătăți practicile judiciare și (iii) de a institui noi standarde ale UE în domeniul cooperării judiciare și al accesului la justiție. În același timp, unii beneficiari au exprimat și îngrijorări cu privire la dependența lor de finanțarea din partea UE pentru a-și duce mai departe inițiativele. Această dependență poate restrânge contribuția beneficiarilor respectivi la examinarea subiectelor emergente și capacitatea lor de a răspunde la schimbările recente[23], limitând astfel impactul programului pe termen mai lung.

Activitățile de comunicare finanțate prin intermediul programului au demonstrat o capacitate semnificativă de informare și implicare a părților interesate, după cum o demonstrează numărul mare de persoane care au beneficiat de diversele inițiative[24]. Paginile web ale portalului e justiție care vizează chestiuni penale au înregistrat o creștere cu 76 % a numărului de vizite între 2021 și 2022, ajungând la 2,25 milioane de accesări în 2022, ceea ce reflectă un interes din ce în ce mai mare pentru sistemul de justiție în toate statele membre. Portalul UE pentru oportunități de finanțare și ofertare[25] rămâne principala sursă de informații cu privire la programul „Justiție” și la oportunitățile sale de finanțare. Pe baza dovezilor obținute din consultările cu părțile interesate, s-a constatat că activitățile de comunicare destinate sensibilizării cu privire la program derulate de administrațiile naționale, regionale sau locale au scăzut de la 8,7 % în perioada de finanțare anterioară la 3,7 % în perioada de finanțare actuală. Totuși, 71,6 % dintre solicitanții selecționați și respinși au declarat că programul „Justiție” 2021-2027 este bine cunoscut în rândul potențialilor solicitanți, un rezultat asemănător cu cel din perioada de finanțare anterioară, 2014-2020. Cu toate acestea, dovezile colectate pentru prezenta evaluare au evidențiat o disparitate în ceea ce privește gradul de conștientizare între diferitele grupuri de părți interesate. Părțile interesate din învățământul superior și din rândul autorităților publice au declarat o mai bună cunoaștere a programului decât OSC-urile. Acest lucru sugerează că, deși sunt eficace, activitățile de comunicare ale programului ar putea să nu aibă același ecou în toate sectoarele. Situația poate fi explicată prin natura tehnică a programului, care se axează în principal pe nevoile specializate ale magistraților și ale personalului din justiție. În plus, ar putea fi necesar să se intensifice eforturile de comunicare în unele regiuni ale UE pentru a spori și mai mult eficacitatea generală a programului și diversitatea parteneriatelor dintre statele membre. Realitatea este că, deși echilibrul geografic nu este în sine un obiectiv al programului, datele au arătat că, până la sfârșitul anului 2023, organizațiile cu sediul în unele state membre au solicitat și au primit fonduri mai frecvent decât organizațiile cu sediul în alte state membre.

De la pandemia de COVID-19, programul pune un accent mai mare pe digitalizare. Beneficiarii utilizează din ce în ce mai mult instrumentele digitale în activitățile lor, sporind astfel eficacitatea acestora. Totodată, începând cu pandemia, programul s-a axat tot mai mult pe integrarea perspectivei de gen. Acest accent suplimentar implică: (i) punerea în aplicare a unei metodologii de urmărire a datelor privind modul în care se răsfrâng activitățile finanțate asupra egalității de gen; (ii) cerințe mai explicite privind egalitatea de gen în documentele aferente cererilor de propuneri și în criteriile de evaluare și (iii) o analiză specifică a dimensiunii de gen a propunerilor de proiecte. Cerința de a pune un accent mai puternic pe integrarea perspectivei

[23] Cum ar fi adoptarea de noi acte legislative (de exemplu adoptarea Regulamentului privind inteligența artificială).
[24] Datele de monitorizare a programului arată că activitățile de sensibilizare au reușit să ajungă la 201 888 de persoane, iar în 379 de activități de învățare reciprocă s-au implicat un număr remarcabil de oameni, și anume 2 288 580.
[25] Portalul UE pentru oportunități de finanțare și ofertare | Comisia Europeană.

de gen în proiectele cofinanțate de programul „Justiție” a îmbunătățit eficacitatea programului, deoarece intervențiile au corespuns mai bine nevoilor grupurilor-țintă. Peste 80 % dintre proiectele finanțate au inclus măsuri de promovare a egalității de gen și au reușit să integreze cu adevărat egalitatea de gen în propunerile lor. Totuși, dovezile culese pentru prezenta evaluare au evidențiat faptul că unora dintre solicitanți le-ar fi utile orientări suplimentare, cum ar fi mai multe exemple de bune practici adaptate la obiectivele specifice ale programului „Justiție”.

În ansamblu, programul „Justiție” 2021-2027 a intensificat eforturile de asigurare a incluziunii, de combatere a discriminării și de sprijinire a grupurilor vulnerabile. Aceasta arată că programul a adoptat o abordare orientată spre viitor, menită să creeze un sistem de justiție corect și echitabil pe tot cuprinsul UE[26]. Asigurarea accesului nediscriminatoriu al tuturor la justiție este o nouă componentă a programului actual, care înregistrează deja progrese reale, în parte prin sprijinirea integrării perspectivei de gen și a nediscriminării în toate activitățile sale, în conformitate cu temeiul juridic al programului.

2.2. Eficiența

Programul „Justiție” 2014-2020

În ansamblu, evaluarea a constatat că programul „Justiție” 2014-2020 și-a atins obiectivele într un mod eficient din punctul de vedere al costurilor[27].

Feedbackul din partea beneficiarilor a confirmat în mare măsură că beneficiile participării la program au depășit costurile aferente. Beneficiile constau în principal în formarea de noi parteneriate, care promovează: (i) încrederea reciprocă între actorii judiciari; (ii) punerea în practică și aplicarea dreptului UE și (iii) sensibilizarea cu privire la protecția drepturilor fundamentale și promovarea acesteia.

În pofida evaluării în general pozitive a programului de către părțile interesate, procesul de depunere a cererilor și sarcina administrativă asociată depunerii proiectelor pentru care se solicită finanțare prin programe necesită mari investiții de timp și de resurse din partea solicitanților, în special a celor care depun cereri pentru prima dată. Solicitanții mai experimentați percep în continuare procesul ca fiind împovărător, deși într-o măsură mai mică decât cei care îl parcurg pentru prima dată. De asemenea, părțile interesate consultate au menționat frecvent sarcina administrativă ca fiind o problemă din cauza cerințelor ample de raportare, cele mai mari costuri cu personalul fiind atribuite activităților administrative.

În ciuda acestor provocări, părțile interesate au apreciat acțiunile Comisiei de simplificare a procesului administrativ. Digitalizarea procesului de depunere a cererilor prin introducerea portalului UE pentru oportunități de finanțare și ofertare a fost considerată de părțile interesate consultate ca fiind cea mai semnificativă simplificare realizată de Comisie.

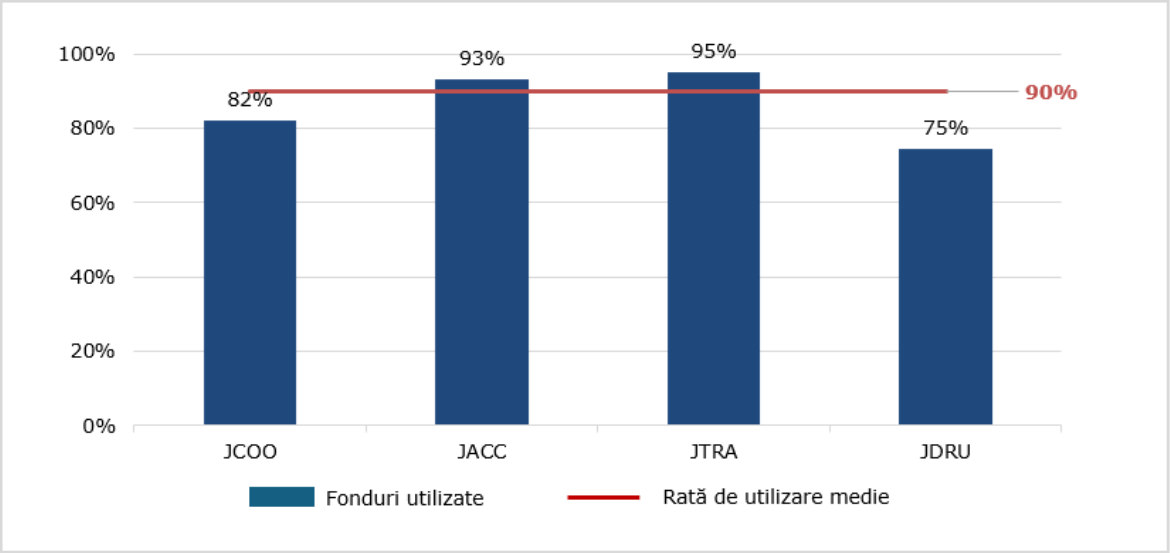
Regulamentul (UE) nr. 1382/2013[28] a stabilit un buget de 377 604 000 EUR pentru perioada 2014-2020, cu sume anuale stabilite în programele de lucru. Pe baza datelor culese pentru prezenta evaluare, peste 90 % din bugetul planificat pentru granturi și achiziții publice (în cuantum de 332 125 700 EUR) a fost angajat (mai exact, peste 304 000 000 EUR).

La nivelul obiectivelor specifice, finanțarea executată în cadrul obiectivelor specifice privind accesul la justiție și formarea judiciară a fost ușor mai mare decât „rata de consum” medie („rata de consum” sau „rata de utilizare” reprezintă procentul finanțării planificate alocate unui

[26] În perioada 2021 și 2023, aproximativ 32 % dintre proiectele finanțate prin program au abordat nevoile migranților, ale refugiaților, ale persoanelor LGBTI și ale persoanelor cu handicap, iar 13 % dintre proiecte s-au axat pe protecția drepturilor copiilor în cadrul procedurilor judiciare.
[27] La măsurarea valorii obținute în raport cu investiția realizată.
[28] Regulamentul (UE) nr. 1382/2013 din 17 decembrie 2013, JO L 354, 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.

program care a fost atribuită efectiv activităților din cadrul programului respectiv). În schimb, fondurile executate în cadrul cooperării judiciare și al politicii privind drogurile au avut rate de consum mai mici decât media.

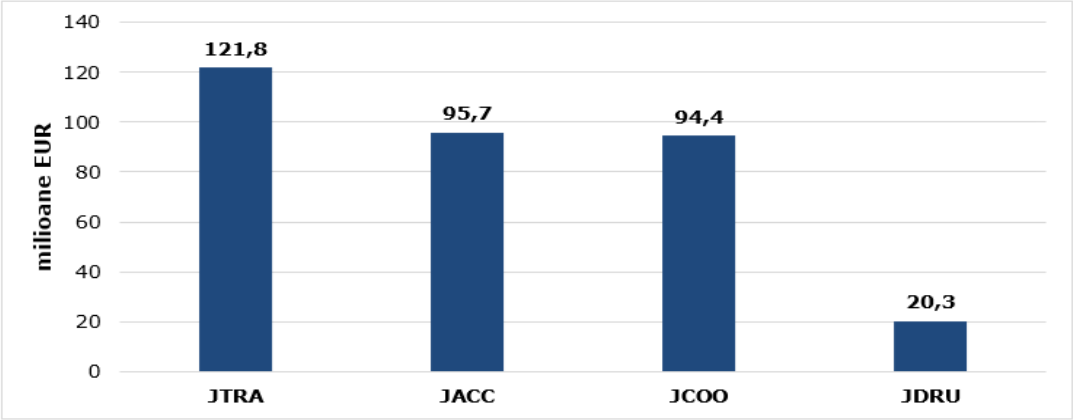
Figura 1: Rata de consum a bugetelor disponibile pentru fiecare obiectiv specific



Sursă: elaborarea datelor privind programul (DG JUST). Acronimele se referă la obiectivele specifice ale programului „Justiție" 2014-2020: (1) facilitarea și sprijinirea cooperării judiciare în materie civilă și penală (JCOO); (2) sprijinirea și promovarea formării judiciare (JTRA); (3) facilitarea accesului efectiv al tuturor la justiție (JACC); (4) sprijinirea inițiativelor în domeniul politicii privind drogurile, în ceea ce privește aspectele referitoare la cooperarea judiciară și prevenirea criminalității (JDRU).

Atunci când rata relativă a consumului finanțării este juxtapusă peste bugetele planificate, se obține o imagine mai nuanțată.

Figura 2: Bugetele planificate pentru fiecare obiectiv specific



Sursă: elaborarea datelor privind programul (DG JUST)

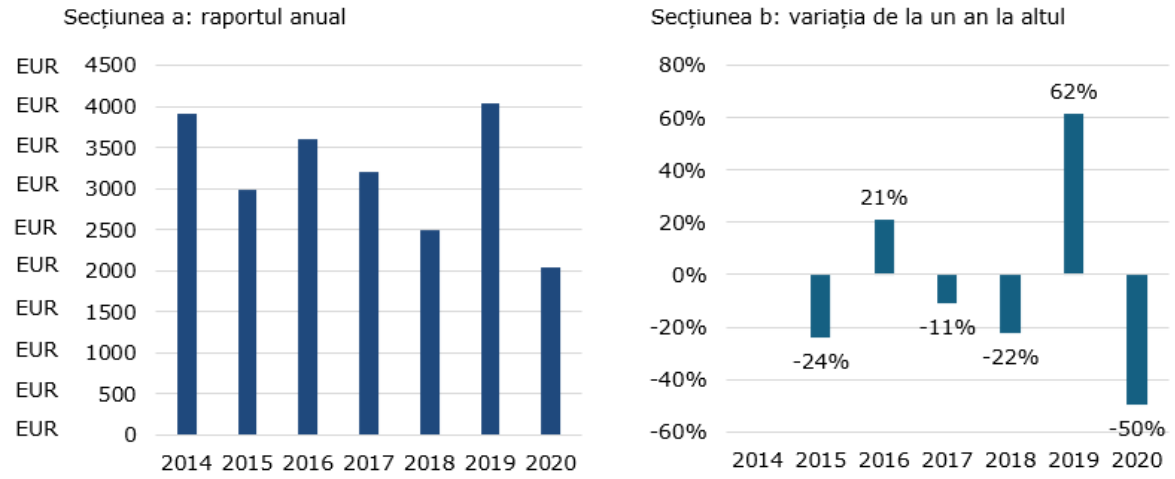
Programul „Justiție" 2014-2020 a fost eficace în atingerea obiectivelor sale, iar rata de consum arată că a fost eficace în mobilizarea aproape a tuturor fondurilor planificate. Pe de o parte, această rată ridicată de consum a contribuit la asigurarea faptului că finanțarea a fost utilizată pe scară largă. Pe de altă parte, bugetul neutilizat, deși în termeni relativi nu a fost mare, ar fi putut fi folosit pentru a promova mai bine obiectivele programului. Interviurile efectuate în vederea prezentei evaluări au confirmat faptul că în special persoanele care au beneficiat pentru prima dată de program au subestimat resursele de care aveau nevoie pentru a-și pune în aplicare proiectele, ceea ce i-a determinat să solicite mai puține fonduri decât se planificase la nivel de

program. Această constatare confirmă dovezile din prima parte a evaluării *ex post* a programului aferent perioadei 2014-2020, în care subestimarea costurilor proiectelor a fost identificată ca unul dintre principalele motive pentru neutilizarea întregului buget al programului.

Criteriul de evaluare a eficienței a fost evaluat și pe baza rapoartelor cost-eficacitate[29], care au măsurat costurile anuale totale în raport cu realizările din cadrul unui obiectiv specific al programului. De exemplu, evaluarea a examinat investițiile programului în activități de formare și în două sisteme informatice importante și de mari dimensiuni, acestea reliefând împreună performanța programului în ceea ce privește cooperarea judiciară, accesul la justiție și formarea judiciară. Prin urmare, investițiile în cele două sisteme informatice importante și de mari dimensiuni și în activitățile de formare reprezintă indicatori buni ai eficienței programului din punctul de vedere al costurilor.

Mai întâi, evaluarea a analizat sesiunile de formare și a produs un raport cost-eficacitate bazat pe această analiză[30]. Raportul anual cost-eficacitate a înregistrat o tendință descrescătoare până în 2018, apoi a scăzut chiar mai puternic, atingând cel mai scăzut nivel în 2020. Cele mai puține persoane care au beneficiat de formare s-au înregistrat în 2019, iar cele mai multe – în 2020. Schimbarea bruscă a numărului de persoane care au beneficiat de formare și modificarea corespunzătoare a costurilor asociate pot fi explicate în mare măsură prin impactul pandemiei de COVID-19. Ca urmare a declanșării pandemiei în 2020, digitalizarea cursurilor de formare s-a intensificat. Prin finanțarea formării organizate la distanță, programul și-a îmbunătățit eficiența din punctul de vedere al costurilor. Totuși, aceste cifre ar trebui privite în context, după cum ilustrează activitatea Rețelei Europene de Formare Judiciară (EJTN)[31], axată pe interacțiunile față în față. Colaborarea în rețea și interacțiunile față în față au rămas caracteristici importante ale cursurilor de formare judiciară, contribuind la calitatea acestora.

Figura 3: Raportul cost-eficacitate al numărului de magistrați care au beneficiat de formare (2014-2020)



Sursă: elaborarea datelor privind programul (DG JUST)

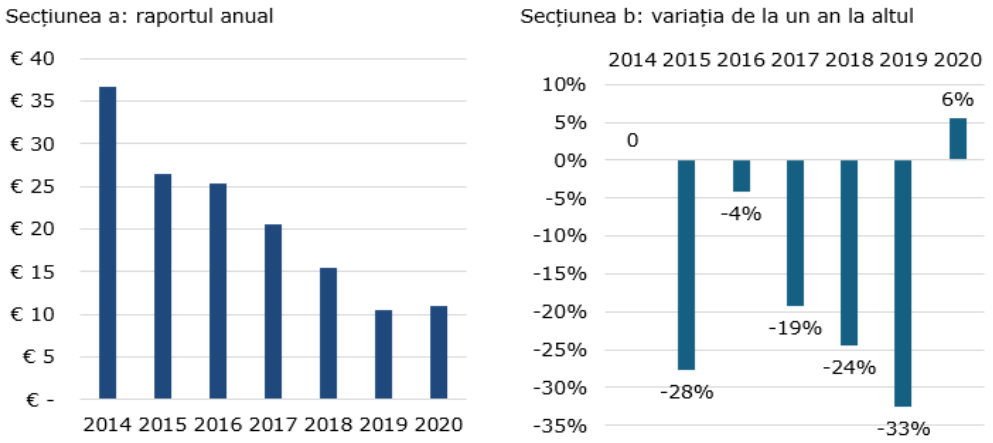
Un alt factor care a contribuit la eficiența programului din punctul de vedere al costurilor a fost reprezentat de activitățile EJTN de la nivel european, care au creat economii de scară. EJTN a

[29] Deși rapoartele prezintă doar aproximativ eficiența relativă din punctul de vedere al costurilor (deoarece bugetele anuale au variat), ele oferă totuși o perspectivă longitudinală asupra eficienței programului.
[30] Bugetul anual total al programului a fost ponderat în funcție de numărul total de persoane instruite în cadrul cursurilor de formare pentru a produce raportul cost-eficacitate.
[31] Regulamentul (UE) 2021/693 de instituire a programului „Justiție" 2021-2027 prevede că programul sprijină cheltuielile EJTN și că toate granturile de funcționare în acest scop se acordă fără o cerere de propuneri.

instituit un mediu propice pentru formarea judiciară la scară largă și de impact. Astfel, programul a fost în măsură să sprijine sesiuni de formare cu costuri mai mici.

Numărul de schimburi de informații înregistrate în ECRIS a fost un alt indicator utilizat pentru a măsura modul în care programul a promovat cooperarea judiciară. Acesta reprezintă, așadar, o modalitate bună de a măsura eficiența din punctul de vedere al costurilor. Costul fiecărui schimb de informații a scăzut continuu din 2014 până în 2019. La rândul lui, numărul schimburilor efectuate prin ECRIS a crescut de-a lungul anilor, contribuind astfel la un bun raport între costuri și rezultate. Pandemia a influențat de asemenea numărul schimburilor de informații efectuate prin ECRIS (determinând o ușoară creștere a costurilor), dar într-o măsură foarte mică.

Figura 4: Rapoartele cost-eficacitate ale schimburilor de informații prin ECRIS (2014-2020)



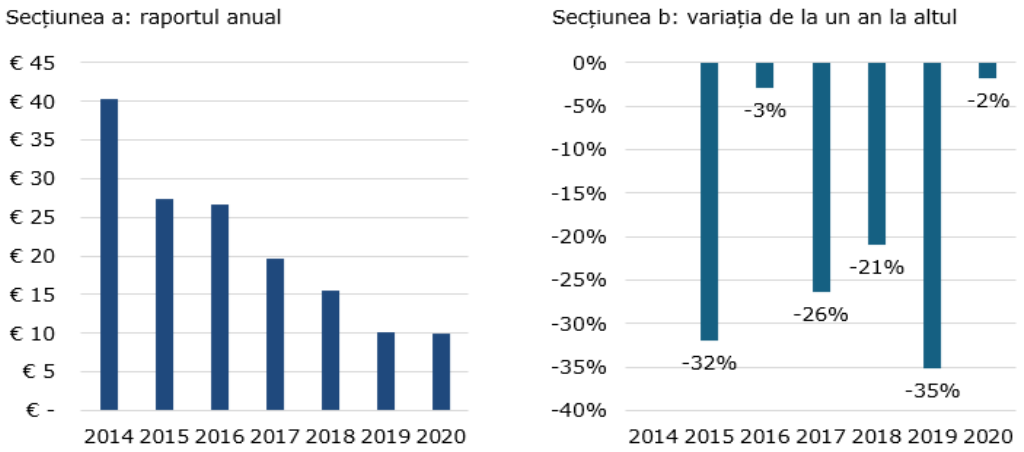
Sursă: elaborarea datelor ECRIS (DG JUST)

Ușoara creștere a costurilor în 2020 poate fi atribuită în principal activității mai puțin intense a autorităților naționale competente[32]. Doi dintre factorii subiacenți au fost telemunca și lipsa de personal calificat. Totuși, după o scurtă perioadă de tranziție, activitățile au revenit la normal. Prin urmare, scăderea în intensitate a activității a crescut doar cu puțin costul exploatării ECRIS. Din perspectivă longitudinală, costul marginal (și anume costul unui schimb suplimentar) a scăzut semnificativ între 2014 și 2020. Scăderea puternică a costurilor marginale ilustrează utilitatea ECRIS și, prin extensie, eficiența sa din punctul de vedere al costurilor.

Numărul de accesări ale portalului e-justiție[33] a fost utilizat ca indicator indirect în evaluarea impactului programului[34] pentru a măsura gradul în care programul a oferit acces la justiție. La fel ca investițiile în ECRIS, costul accesărilor portalului e-justiție a scăzut de-a lungul perioadei în care a fost pus în aplicare programul. Programul a investit în extinderea portalului e-justiție, în întreținerea acestuia și în sensibilizarea cu privire la portal. Impactul acestor acțiuni este ilustrat de numărul crescut de accesări ale portalului. Astfel, utilizarea sporită a portalului e justiție a demonstrat că demersul de construire a unei structuri digitale mai mari este eficient din punctul de vedere al costurilor.

[32] Pe baza datelor Eurojust. Disponibile la adresa: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] De fapt, portalul e-justiție oferă acces online la informații pentru cetățenii care încearcă să obțină informații cu privire la chestiuni juridice, proceduri sau practicieni în domeniul dreptului pentru a-i ajuta.
[34] SWD(2018) 290 final.

Figura 5: Rapoartele cost-eficacitate ale accesărilor portalului e-justiție (2014-2020)



Sursă: elaborarea datelor privind portalul e-justiție (DG JUST)

În concluzie, cele trei evaluări ale raportului cost-eficacitate ilustrează eficacitatea pe termen lung a programului din punctul de vedere al costurilor, datorată formării și utilizării sporite a sistemelor informatice existente.

Programul „Justiție" 2021-2027

Dovezile culese pentru realizarea evaluării au arătat că programul „Justiție" 2021-2027 a fost, până în prezent, eficace din punctul de vedere al costurilor. Aceasta înseamnă că programul produce rezultate optime pentru investițiile realizate. Acest punct de vedere este confirmat și de feedbackul din partea părților interesate, majoritatea respondenților confirmând că beneficiile programului „Justiție" 2021-2027 depășesc costurile aferente. În ceea ce privește programul „Justiție" 2014-2020, colaborarea și parteneriatele pe termen lung au generat mai multe beneficii principale pentru grupurile-țintă, cum ar fi: (i) creșterea gradului de conștientizare și de cunoaștere a aspectelor abordate de program; (ii) competențe sporite și (iii) o cooperare mai strânsă.

Procedurile administrative și de gestionare a programului s-au îmbunătățit de-a lungul anilor în programul aferent perioadei 2021-2027 în comparație cu programul aferent perioadei 2014-2020. Beneficiarii și solicitanții se confruntă în continuare cu dificultăți în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor administrative asociate procesului de depunere a cererilor și raportării. Aceste sarcini administrative rămân costisitoare și consumatoare de timp. Cu toate acestea, multe părți interesate au recunoscut și îmbunătățirile aduse de procedurile simplificate introduse de Comisie.

În ansamblu, chiar dacă este prea devreme pentru a formula concluzii definitive, părțile interesate au afirmat că măsurile de simplificare introduse în perioada de programare 2021 2027 au avut un efect pozitiv și au redus în mare măsură sarcina administrativă în comparație cu perioada de programare anterioară. Printre aceste proceduri simplificate se numără utilizarea de contribuții forfetare, simplificarea procesului de raportare și introducerea sistemului de granturi electronice. Aceste modificări au simplificat procedurile administrative și de depunere a cererilor.

Introducerea sumelor forfetare ar trebui, de asemenea, să contribuie la simplificarea – și creșterea calității – rapoartelor finale, care pun încă în dificultate unii beneficiari. În schimb, introducerea la nivelul corporativ al Comisiei a costurilor unitare standardizate pentru deplasare și cazare a fost evaluată mai puțin pozitiv de către părțile interesate. Motivul este că aceste costuri unitare adesea nu reflectă ratele reale de pe piață. În plus, în ceea ce privește

raportarea financiară, este în continuare dificil să se păstreze două evidențe contabile separate (una bazată pe costurile reale și cealaltă pe costuri unitare standardizate). Acest lucru adaugă un nivel de complexitate suplimentar, în special pentru autoritățile publice.

În plus, datorită abordării mai structurate de evaluare a performanței activităților finanțate, programul actual este mai bine echipat decât programul aferent perioadei 2014-2020 pentru a se asigura că fondurile sunt utilizate eficient. Aceasta reprezintă o îmbunătățire semnificativă față de perioada de finanțare anterioară. Cadrul de monitorizare a performanței pentru programul aferent perioadei 2021-2027 sprijină eforturile de asigurare a faptului că programul rămâne receptiv la nevoile beneficiarilor și la provocările emergente.

Colaborarea cu rețelele existente, cum ar fi EJTN, a continuat să demonstreze potențialul de îmbunătățire a eficienței programului din punctul de vedere al costurilor. Astfel cum s-a subliniat în evaluarea *ex post* a programului aferent perioadei 2014-2020, aceste rețele dau beneficiarilor posibilitatea să organizeze evenimente la scară largă, care ajung la un număr mare de persoane la costuri mici, realizând astfel economii de scară.

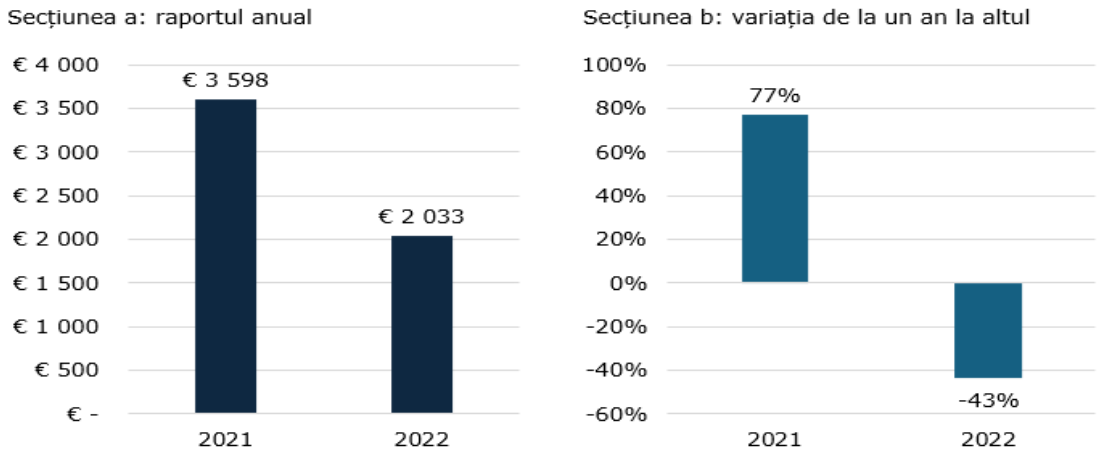
Eficiența programului a fost influențată și de o serie de factori externi. Părțile interesate au evidențiat în special factori de natură economică și politică (de exemplu, presiunile inflaționiste cauzate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei). Provocările legate de pandemia de COVID-19 nu au mai fost considerate o problemă după prima parte a anului 2022, deoarece programul adoptase măsuri de atenuare cu celeritate și flexibilitate. Pe termen lung, pandemia de COVID-19 chiar a sporit eficiența proiectelor finanțate în cadrul programului „Justiție”, datorită adoptării accelerate a digitalizării[35].

În ceea ce privește numărul de membri ai personalului din justiție care au beneficiat de formare în cadrul actualului program „Justiție”, constatările arată că, în ansamblu, raportul cost eficacitate s-a îmbunătățit în perioada 2021-2022[36].

[35] Aproximativ 29 % dintre proiectele finanțate în perioada analizată au redirecționat fonduri pentru a sprijini tranziția către platformele digitale și pentru a acoperi creșterea costurilor cu asistența informatică.

[36] În 2021, o creștere bruscă a raportului a inversat tendința de îmbunătățire a eficienței din punctul de vedere al costurilor. Motivele pot fi variate, constând de exemplu în posibilele modificări ale execuției programului, în creșterea costurilor sau în factori externi. Scăderea ulterioară din 2022 a readus raportul la un nivel foarte asemănător cu cel din 2020, ceea ce a reprezentat în esență o redresare în urma creșterii din 2021 și revenirea la o situație de eficiență sporită din punctul de vedere al costurilor.

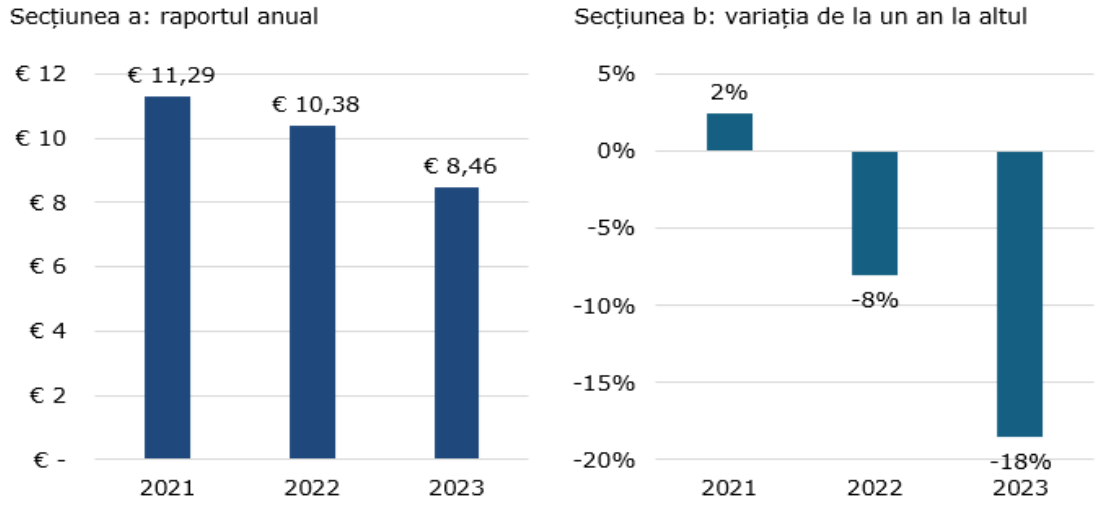
Figura 6: Raportul cost-eficacitate pentru numărul de magistrați care au beneficiat de formare (2021-2027)



Sursă: elaborarea datelor privind programul (DG JUST). Notă: datele pentru 2023 nu erau încă disponibile la momentul efectuării analizei

În ceea ce privește schimburile de informații în cadrul ECRIS, datele au arătat creșteri ale eficienței din punctul de vedere al costurilor în perioada 2021-2023. Datele combinate din 2014 până în 2023 au arătat o tendință predominantă de creștere a acestei eficiențe, având în vedere scăderea constantă a costului aferent fiecărui schimb de informații din ECRIS.

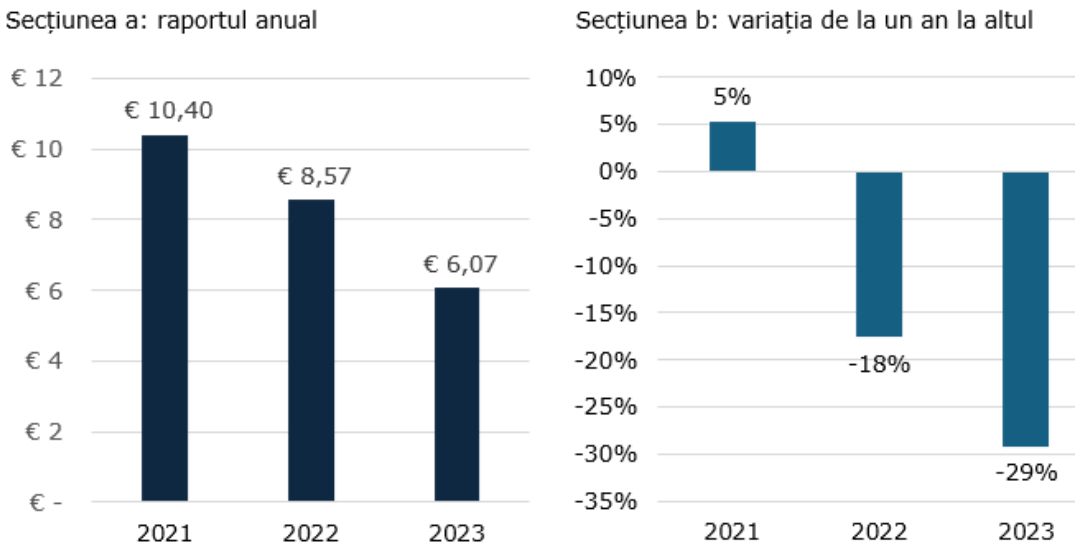
Figura 7: Raportul cost-eficacitate al schimburilor de informații în ECRIS (2021-2027)



Sursă: elaborarea datelor ECRIS (DG JUST)

În fine, din analizarea numărului de accesări ale portalului e-justiție rezultă că, în pofida unei creșteri de scurtă durată a costurilor în 2021, programul a demonstrat o capacitate puternică de a-și îmbunătăți eficiența din punctul de vedere al costurilor pentru acest indicator în anii următori, culminând cu o scădere semnificativă a costurilor pe accesare în 2023. Acest lucru sugerează că programul a devenit din ce în ce mai eficient de-a lungul timpului în ceea ce privește obținerea rezultatelor scontate, costul pe accesare a portalului e-justiție scăzând substanțial.

Figura 8: Raportul cost-eficacitate al accesărilor portalului e-justiție (2021-2027)



Sursă: elaborarea datelor privind portalul e-justiție (DG JUST)

2.3. Coerența

Programul „Justiție" 2014-2020

Evaluarea *ex post* a arătat că programul aferent perioadei 2014-2020 și-a atins obiectivele în general, într-un mod coerent. În particular, programul a reușit: (i) să consolideze protecția drepturilor fundamentale; (ii) să asigure căi de atac eficiente; (iii) să promoveze formarea judiciară și (iv) să promoveze cooperarea fără a duplica alte programe de finanțare ale UE. Rezultatele anchetei au indicat că unicitatea programului constă în oferirea de finanțare care îndeplinește nevoile specifice ale părților interesate. 70 % dintre beneficiarii chestionați au declarat că nu ar fi fost în măsură să obțină alte finanțări din partea UE dacă nu ar fi existat programul „Justiție".

La nivel de programare, evaluarea strategiei UE în materie de droguri[37] a confirmat complementaritatea programului „Justiție" 2014-2020 în domeniul politicii UE referitoare la droguri. Intervențiile finanțate prin programul „Justiție" s-au axat în mod specific pe cooperarea judiciară și pe prevenirea criminalității, abordând așadar domenii care nu sunt vizate de Fondul pentru securitate internă al UE[38, 39]. Totuși, deși intervențiile finanțate prin intermediul programului nu s-au suprapus cu inițiativele finanțate prin Fondul pentru securitate internă al UE, părțile interesate ale programului „Justiție" au confirmat că intervențiile legate de politica UE privind drogurile se încadrează mult mai bine în domeniul de competență al Fondului pentru securitate internă (validând astfel caracterul întemeiat al transferurilor către fondul respectiv în contextul programului „Justiție" 2021-2027).

În plus, proiectele axate pe digitalizarea justiției au avut o contribuție reală la inițiativele naționale de digitalizare. Evaluarea a identificat sinergii în acest domeniu cu Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE)[40]: finanțarea proiectelor de infrastructură digitală în

[37] Evaluarea finală a Strategiei UE în materie de droguri pentru 2013, disponibilă la adresa: https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Regulamentul (UE) 2021/1149.
[39] Complementaritatea dintre programul „Justiție" 2014-2020 și Fondul pentru securitate internă a fost confirmată și de evaluarea intermediară a fondului [SWD(2018) 341].
[40] Regulamentul (UE) 1316/2013.

cadrul MIE a fost aliniată la proiectele de promovare a formării judiciare online finanțate prin programul „Justiție”.
În fine, au existat sinergii frapante și între programul „Justiție” și programul UE „Drepturi, egalitate și cetățenie” (DEC)[41], parțial datorită coordonării strânse dintre departamentele Comisiei responsabile de cele două programe. Această coordonare strânsă a contribuit la corelarea abordărilor folosite în programul „Justiție” și în programul DEC pentru evaluarea propunerilor de finanțare.

Programul „Justiție” 2021-2027

Acțiunile finanțate în cadrul programului „Justiție” 2021-2027 și obiectivele acestor acțiuni s au dovedit a fi coerente cu politicile UE în domeniul justiției. Acțiunile finanțate prin programul actual pun un accent mai puternic pe e-justiție, pe digitalizarea sistemelor judiciare și pe instrumentele de schimb transfrontalier de informații decât acțiunile finanțate în cadrul programului anterior, aferent perioadei 2014-2020. Consultarea părților interesate a confirmat că, până în prezent, programul actual se aliniază bine și la politicile naționale din aceste domenii[42].

Parțial datorită concentrării sale asupra a trei obiective specifice[43], programul „Justiție” 2021 2027 este coerent și a creat sinergii cu alte programe de finanțare, cum ar fi programul „Cetățenie, egalitate, drepturi și valori”[44], în special în ceea ce privește sprijinul acordat victimelor infracționalității și altor grupuri vulnerabile. În plus, având în vedere că programul actual are un rol important în a ajuta statele membre să se interconecteze cu instrumentele și sistemele informatice existente ale UE, există complementaritate și sinergii între programul „Justiție” 2021-2027 și programele care vizează atât sistemele informatice de la nivelul UE, cât și digitalizarea sistemelor judiciare naționale (cum ar fi programul Europa digitală[45], instrumentul de sprijin tehnic[46] și Mecanismul de redresare și reziliență[47]).

De asemenea, programul „Justiție” 2021-2027 prezintă coerență cu angajamentele și obiectivele internaționale ale UE, cum ar fi obiectivele de dezvoltare durabilă, în special cu obiectivul 16[48].

În fine, numai un mic procent dintre beneficiari s-au declarat convinși că ar putea obține finanțare alternativă din partea UE în cazul în care programul „Justiție” nu ar fi disponibil, cele mai optimiste cu privire la această posibilitate fiind autoritățile publice și instituțiile de învățământ superior. Organizațiile societății civile au afirmat că este foarte puțin probabil să găsească surse alternative de finanțare în cazul în care programul ar fi întrerupt.

2.4. Valoarea adăugată europeană

Programul „Justiție” 2014-2020

Consultarea părților interesate a indicat că beneficiarii nu ar fi fost în măsură să își pună în aplicare proiectele în absența programului „Justiție”[49]. Beneficiarii au indicat în mod specific întinderea geografică a proiectelor, care ar fi fost mai mică dacă s-ar fi bazat pe finanțare națională. De asemenea, amploarea tematică a proiectelor ar fi fost limitată dacă s-ar fi bazat

[41] Regulamentul (UE) 1381/2013.
[42] Pe baza feedbackului primit de la membrii comitetului programului, proveniți în general din cadrul ministerelor justiției din statele membre.
[43] Articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/693.
[44] Regulamentul (UE) 2021/692.
[45] Programul Europa digitală [Regulamentul (UE) 2021/694].
[46] Instrumentul de sprijin tehnic (IST) [Regulamentul (UE) 2021/240].
[47] Mecanismul de redresare și reziliență [Regulamentul (UE) 2021/241].
[48] ODD 16: „promovarea unor societăți pașnice și favorabile incluziunii pentru o dezvoltare durabilă, asigurarea accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficace, responsabile și favorabile incluziunii, la toate nivelurile”.
[49] Această constatare este confirmată de rezultatele sondajului online. Doar 9 % dintre beneficiarii chestionați și-au exprimat încrederea că, dacă programul „Justiție” nu ar fi existat, statele membre le-ar fi oferit o sursă alternativă viabilă de finanțare.

numai pe finanțare națională. Potrivit beneficiarilor, finanțarea națională este de obicei adaptată unor grupuri specifice, cum ar fi victimele unui anumit tip de infracțiune. În schimb, programul „Justiție” a fost perceput ca fiind mai flexibil. Nu în ultimul rând, organizațiile beneficiare au afirmat că ar fi dispus de o capacitate insuficientă de a pune în aplicare proiecte cu un domeniu de aplicare mai larg dacă nu ar fi avut acces la finanțare din partea UE.

Autoritățile publice, de exemplu instanțele, ministerele și instituțiile de învățământ superior, s-au numărat printre părțile interesate care au raportat cel mai frecvent că ar fi fost în măsură să obțină finanțare națională în absența finanțării din programul „Justiție”. În schimb, organizațiile societății civile au fost mai puțin încrezătoare că ar fi reușit să găsească surse alternative de finanțare. Unul dintre motivele care au determinat beneficiarii să se bazeze pe finanțarea UE din programul „Justiție” 2014-2020 a fost specificitatea instrumentelor de finanțare naționale[50], care, în opinia părților interesate, este excesiv de restrictivă.

Feedbackul din partea membrilor comitetelor programului a oferit mai mult context acestor limitări, fiind identificate două domenii în care programul „Justiție” 2014-2020 a contribuit la asigurarea unor condiții de concurență echitabile între statele membre. Primul domeniu este valoarea adăugată a sesiunilor de formare cofinanțate prin program, care au fost percepute ca fiind deosebit de valoroase și cu impact major pentru părțile interesate ale programului. Al doilea este contribuția programului la digitalizarea sistemelor de justiție și la asigurarea interoperabilității acestora cu sistemele de justiție ale altor state membre. Digitalizarea s-a dovedit deosebit de importantă pentru depășirea problemelor create de pandemia de COVID-19.

Programul „Justiție” 2021-2027

Programul „Justiție” 2021-2027 continuă să ofere o valoare adăugată unică, dificil de reprodus la nivel național. Programul aduce un plus de valoare față de cea creată de acțiunea individuală a statelor membre. Beneficiarii consideră în continuare că, deși există surse de finanțare alternative[51], sprijinul oferit de programul „Justiție” este de neegalat în ceea ce privește domeniul de aplicare și impactul. Până în prezent, programul a oferit organizațiilor capacitatea de a întreprinde activități ample care altfel ar fi necesitat ani de zile pentru a fi realizate sau ar fi fost semnificativ mai mici ca amploare. În majoritatea cazurilor nu era disponibilă nicio finanțare națională care să asigure același tip de sprijin politicilor UE în domeniul justiției, cum ar fi digitalizarea transfrontalieră sau activitățile inerent transnaționale. Beneficiarii au recunoscut rolul programului în accelerarea proceselor și în facilitarea proiectelor transfrontaliere, care ar fi fost limitate ca domeniu de aplicare și ca amploare fără sprijinul său. În consecință, programul „Justiție” 2021-2027 acoperă un deficit de finanțare esențial, în special în domeniile care necesită: (i) cooperare internațională și (2) sprijinirea victimelor.

Părțile interesate și participanții apreciază programul „Justiție” în special pentru încurajarea creării de rețelele la nivelul UE și a sensibilizării cu privire la acestea și pentru faptul că ajută statele membre mai mici să întreprindă proiecte care altfel le-ar fi depășit capacitățile. Colaborarea transfrontalieră a crescut de la 69 % din totalul proiectelor finanțate în perioada 2014-2020 la 78 % în perioada 2021-2023, ceea ce demonstrează că se pune în continuare accentul pe intensificarea cooperării dintre diferiții profesioniști în domeniul juridic din statele membre ale UE. A crescut și participarea instituțională, având în vedere că 69 % din proiectele din cadrul programului „Justiție” 2014-2020 au implicat universități, academii naționale de formare și autorități judiciare, față de 78 % în perioada 2021-2023[52]. Acest lucru sugerează că

[50] Interviurile au clarificat că acest domeniu de aplicare limitat al finanțării naționale se referă la bugetele specifice alocate în cadrul programelor naționale de finanțare cu destinație precisă.
[51] De exemplu din partea entităților private, a proiectelor de cercetare regionale și naționale sau a altor oportunități la nivelul UE (printre cele menționate mai frecvent în consultări).
[52] Pe baza rezultatelor unei analize bazate pe extragerea de texte (*text mining*).

oprirea programului ar fi de natură să restrângă semnificativ domeniul de aplicare al activităților legate de justiție, în special al celor care presupun inițiative transfrontaliere.

Argumentele bazate pe principiul subsidiarității, prezentate în cadrul evaluării impactului din 2018, sunt încă valabile. Obiectivele stabilite în evaluarea impactului continuă să fie mai bine abordate la nivelul UE, ca urmare a: (i) persistenței dificultăților cu care se confruntă cooperarea transfrontalieră în domeniul justiției; (ii) schimbării de paradigmă necesare pentru o adevărată transformare a culturilor juridice ale statelor membre, în sensul de a coopera cu sistemele judiciare ale celorlalte state membre și (iii) necesității ca dreptul UE să fie aplicat în mod coerent de către instanțele naționale.

Valoarea adăugată a programului „Justiție” 2021-2027 constă, de asemenea, în abordarea sa mai bine direcționată, în acordarea unei atenții sporite digitalizării și în utilizarea unor sisteme de monitorizare îmbunătățite. Datorită acestor îmbunătățiri, programul actual este cu atât mai eficace în ceea ce privește satisfacerea nevoii de justiție în continuă evoluție a Uniunii Europene și a cetățenilor săi.

2.5. Relevanța

Programul „Justiție” 2014-2020

Evaluarea a confirmat relevanța programului „Justiție” 2014-2020, identificată anterior atât în evaluarea intermediară a programului aferent perioadei 2014-2020, cât și în prima parte a evaluării *ex post* a programului respectiv. Consultările cu părțile interesate au confirmat că programul a răspuns în mod suficient nevoilor grupurilor sale țintă. În cadrul anchetelor, atât solicitanții selecționați, cât și cei respinși au fost de acord cu relevanța programului, fără nicio corelație semnificativă statistic între percepții și localizarea geografică sau tipul organizației reprezentate de solicitant. De asemenea, beneficiarii au confirmat contribuția programului la îndeplinirea nevoilor de la nivel național[53].

O treime din totalul beneficiarilor au participat fie la un proiect subsecvent, fie la un alt proiect, ceea ce sugerează relevanța programului pentru părțile interesate de-a lungul timpului. Această relevanță de lungă durată se datorează, în parte, capacității programului de a-și adapta prioritățile și de a răspunde nevoilor emergente, inclusiv în urma fuzionării programului privind justiția civilă[54], a programului privind justiția penală[55] și a programului de prevenire și informare cu privire la consumul de stupefiante[56], care erau anterior separate.

Programul și-a dovedit și mai mult flexibilitatea pe parcursul pandemiei de COVID-19. Extinderea raportării, realocarea fondurilor și trecerea de la activități cu prezență fizică la activități online și hibride în cadrul proiectelor au făcut posibilă derularea de proiecte pe tot parcursul pandemiei.

În pofida feedbackului pozitiv și a nivelului ridicat de implicare, părțile interesate au afirmat că le-ar fi fost util să primească sprijin suplimentar pentru diseminarea rezultatelor proiectelor.

Prima parte a evaluării *ex post* a identificat necesitatea de a lărgi grupul-țintă al programului „Justiție”, în special prin sprijinirea activă a organizațiilor societății civile care activează în domeniul drepturilor victimelor. În schimb, prezenta evaluarea nu a identificat dovezi solide care să justifice această necesitate, deoarece necesitatea unei mai bune includeri a serviciilor

[53] 84 % dintre beneficiarii chestionați au considerat că programul „Justiție” 2014-2020 a corespuns nevoilor sectorului justiției din țara lor.
[54] Decizia nr. 1149/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 septembrie 2007 de instituire, pentru perioada 2007-2013, a programului specific „Justiție civilă” în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția” (JO L 257, 3.10.2007, p. 16).
[55] Decizia 2007/126/JAI din 12 februarie 2007 de stabilire pentru perioada 2007-2013, în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția”, a programului specific „Justiția penală” (JO L 58, 24.2.2007, p. 13).
[56] Decizia nr. 1150/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 septembrie 2007 de instituire, pentru perioada 2007-2013, a programului specific „Prevenirea și informarea cu privire la consumul de stupefiante” în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția” (JO L 257, 3.10.2007, p. 23).

corecționale și a personalului din penitenciare în grupurile-țintă a fost sugerată doar ocazional în feedbackul primit. Aceste constatări mixte sugerează că actualul program privind justiția ar trebui să monitorizeze îndeaproape relevanța sa pentru organizațiile societății civile care activează în domeniul drepturilor victimelor.

Programul „Justiție" 2021-2027

Unele dintre nevoile și provocările identificate în logica de intervenție a programului „Justiție" 2021-2027 sunt încă prezente și trebuie soluționate, cu toate că s-au înregistrat unele progrese în acest domeniu în ultimul timp. De exemplu, informațiile din tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană[57] și datele culese prin intermediul ultimelor sondaje Eurobarometru[58] au evidențiat progrese în eforturile statelor membre de a asigura sisteme naționale de justiție eficace, însă aceleași informații sugerează și că există o nevoie continuă de îmbunătățire[59]. Persistă o serie de dificultăți cum ar fi variațiile în ceea ce privește eficiența judiciară, realizarea inegală a reformelor judiciare și barierele în calea accesului cetățenilor la justiție. În plus, aspecte precum cooperarea judiciară transfrontalieră și coerența formării judiciare necesită în continuare o atenție susținută. Aceste nevoi actuale și în continuă evoluție demonstrează relevanța constantă, pe tot cuprinsul UE, a obiectivelor programului referitoare la promovarea cooperării judiciare, a formării judiciare și a accesului la justiție.

La fel ca în cazul programului aferent perioadei 2014-2020, dovezile colectate pentru prezenta evaluare au confirmat că programul „Justiție" 2021-2027 răspunde nevoilor principalelor sale părți interesate, și anume beneficiarii și potențialii beneficiari. Programul nu numai că se ridică la înălțimea așteptărilor, ci are un rol esențial și în abordarea nevoilor sectorului justiției la nivel național. În plus, beneficiarii au confirmat că rezultatele proiectului lor corespund nevoilor grupurilor-țintă relevante din sectorul justiției și, în sens mai larg, nevoilor societății.

Toate acestea evidențiază relevanța continuă a obiectivelor specifice ale programului „Justiție"[60]. În această privință, arhitectura programului actual a adus o valoare adăugată semnificativă comparativ cu programul anterior, în special datorită structurii sale mai raționalizate și mai bine orientate. De altfel, eliminarea politicii privind drogurile din programul „Justiție" 2021-2027 a ajutat programul să urmărească ținte mai clare prin intermediul celor trei obiective specifice ale sale, care sunt esențiale pentru domeniul justiției, favorizând obținerea unui impact mai mare în domeniile de programare principale.

Un alt element-cheie al capacității programului de a-și menține relevanța pentru beneficiari și pentru grupurile-țintă în ultimii ani a fost capacitatea sa de a valorifica tehnologiile digitale. Acest aspect este deosebit de important având în vedere progresele inegale și abordarea uneori fragmentată observate în eforturile statelor membre de a-și digitaliza sistemele naționale de justiție. Deși digitalizarea sistemelor naționale de justiție din UE nu este se numără printre obiectivele specifice ale programelor „Justiție", digitalizarea justiției contribuie la atingerea tuturor celor trei obiective specifice într-un mod transversal și facilitează realizarea unor procese judiciare mai accesibile, mai eficiente și mai interconectate pe tot cuprinsul UE.

[57] A se vedea Tabloul de bord din 2024 privind justiția în UE și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată *Tabloul de bord din 2024 privind justiția în UE*, COM(2024) 950.

[58] Eurobarometru Flash 540 – *Independența sistemelor judiciare naționale din UE în percepția publicului larg*, februarie 2024. Pentru acest Eurobarometru Flash a fost intervievat un eșantion reprezentativ de cetățeni ai UE, cu vârsta de cel puțin 15 ani, din fiecare dintre cele 27 de state membre ale UE, prezum și din Albania, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia. În perioada 14-27 februarie 2024, au fost organizate prin telefon 29 484 de interviuri.

[59] Exemple de îmbunătățiri posibile: (i) necesitatea de a reduce sarcina taxelor judiciare; (ii) disponibilitatea asistenței judiciare; (iii) promovarea utilizării voluntare a metodelor de soluționare alternativă a litigiilor (SAL); (iv) sprijin pentru participarea persoanelor cu dizabilități în calitate de profesioniști în sistemul de justiție și (v) facilitarea accesului la justiție prin mijloace electronice, întrucât gradul de digitalizare al sistemelor naționale de justiție din statele membre ale UE rămâne inegal. În plus, infracțiunile transfrontaliere au continuat să se înmulțească din 2020, ceea ce sugerează că importanța cooperării judiciare transfrontaliere va continua să crească.

[60] Articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/693.

Digitalizarea sistemelor de justiție are potențialul de a crea ecosisteme judiciare mai reziliente, mai adaptabile și mai coerente cu obiectivele mai ample ale UE în materie de transformare digitală. În cele din urmă, acest lucru va consolida încrederea publicului în sistemul judiciar și va sprijini un spațiu european de justiție mai coerent. Digitalizarea aduce atât noi oportunități, cât și provocări în domeniul justiției, iar nevoile din domeniu evoluează ca urmare a tranziției digitale. Ca mențiune specială, dependența tot mai mare de instrumente digitale necesită soluționarea problemelor legate de securitatea cibernetică, de protecția datelor, de aplicațiile care folosesc inteligența artificială și de implicațiile etice asociate instrumentelor de justiție digitală.

Părțile interesate și beneficiarii au remarcat că există deja mai multe domenii în care finanțarea digitalizării justiției ar fi extrem de relevantă, atât la nivelul domeniilor tematice (Regulamentul privind inteligența artificială, încălcarea drepturilor de autor, combaterea hărțuirii cibernetice și asigurarea transparenței în spațiul digital), cât și la nivelul tipurilor de activități, cum ar fi formarea în materie de competențe digitale a specialiștilor din domeniul justiției[61].

Se mai pot aduce îmbunătățiri și în sensul asigurării unei abordări mai strategice și mai focalizate, care să vizeze: (i) provocările nivelului inegal de digitalizare a justiției în statele membre și (ii) toate oportunitățile oferite de peisajul digital și de evoluția sa rapidă.

3. Concluzii și învățăminte desprinse

În ansamblu, programul „Justiție” 2014-2020 și-a atins obiectivele. Pe baza constatărilor combinate ale prezentei evaluări, reiese că și programul aferent perioadei 2021-2027 înregistrează progrese satisfăcătoare înspre îndeplinirea obiectivelor sale.

Până în prezent, ambele programe au contribuit cu succes la sprijinirea recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești în toate statele membre și la îmbunătățirea cooperării transfrontaliere. Contribuția programelor a ajutat la obținerea unui impact de durată în ceea ce privește continuarea dezvoltării unui spațiu european de justiție coerent, bazat pe încredere reciprocă și pe cooperare între statele membre. **Focalizarea** comună a programelor **asupra formării judiciare creează sinergii**. Programul aferent perioadei 2014-2020 a promovat realizarea unei culturi juridice comune tuturor statelor membre prin formarea a mii de judecători, avocați și membri ai personalului instanțelor atât în ceea ce privește dreptul național, cât și dreptul UE. Programul aferent perioadei 2021-2027 pornește de la aceste realizări pentru a dezvolta și a unifica încă și mai mult peisajul juridic de pe cuprinsul UE. **Asigurarea accesului la justiție, în special al grupurilor vulnerabile, continuă să fie un obiectiv fundamental al ambelor programe**. În perioada de finanțare 2014-2020 s-au depus eforturi substanțiale pentru a reduce barierele din calea accesului la justiție, ceea ce a dus la apariția unor cadre mai bune și la o protecție sporită a persoanelor marginalizate. Aceste progrese stau la baza abordării programului aferent perioadei 2021-2027, scopul fiind de a asigura faptul că învățămintele desprinse continuă să ajute la modelarea unui sistem juridic al UE mai echitabil și mai favorabil incluziunii. **Digitalizarea sistemelor de justiție reprezintă un alt domeniu în care cele două programe se completează reciproc**. În perioada 2014-2020 s-a înregistrat o îmbunătățire sporită a instrumentelor digitale, cum ar fi portalul european e justiție, care continuă în programul aferent perioadei 2021-2027. Acest lucru facilitează accesul la informații juridice și cooperarea transfrontalieră. Programul aferent perioadei 2021-2027 construiește pe această bază, continuând să extindă inițiativele digitale și modernizând mecanismele de cooperare judiciară. Această continuitate vine în sprijinul obiectivelor mai

[61] Aceasta presupune, printre altele: (i) dezvoltarea de instrumente digitale (de exemplu pentru îmbunătățirea comunicării, a accesului la informații și a colectării de date comparabile); (ii) sprijinirea punerii în practică a instrumentelor digitale; (iii) îmbunătățirea interoperabilității și (iv) sensibilizarea cu privire la oportunitățile și beneficiile digitalizării în sectorul justiției.

ample ale UE în materie de transformare digitală, crescând eficiența și accesibilitatea sistemului de justiție.

Ambele programe au contribuit la aplicarea corectă, coerentă și consecventă a legislației UE. Prin facilitarea schimburilor de bune practici, programul aferent perioadei 2014-2020 a încurajat colaborarea între statele membre, rezultatul fiind o aplicare mai uniformă a dreptului UE de către practicienii din domeniul dreptului. Această sinergie neîntreruptă sporește integritatea legislației UE și promovează coerența juridică la nivel transfrontalier, o abordare pe care se insistă și în programul actual. Nu în ultimul rând, **sprijinul pentru rețelele europene și pentru societatea civilă în domeniul justiției continuă în cadrul ambelor programe**. Finanțarea pusă la dispoziție pentru rețele precum EJTN face posibilă o colaborare susținută, precum și consolidarea capacităților în întreaga UE. Se asigură astfel că proiectele au un impact de durată și consolidează cooperarea dintre statele membre. Acest sprijin permanent contribuie la asigurarea faptului că practicienii și organizațiile din domeniul dreptului se pot implica într-o colaborare susținută și de înaltă calitate în chestiuni referitoare la justiție, pe tot cuprinsul UE.

Din evaluarea eficiențe reiese că **beneficiile programelor au fost mai mari decât costurile aferente**. Finanțarea directă acordată beneficiarilor a produs beneficii imediate și tangibile pentru grupurile vizate de activitățile proiectelor.

Datorită raționalizării proceselor administrative odată cu introducerea portalului UE pentru oportunități de finanțare și ofertare și a sistemului de granturi electronice pentru programul „Justiție” 2014-2020, procesul de depunere a cererilor și de gestionare a granturilor a devenit mai ușor de parcurs de către solicitanți. Noile măsuri de simplificare aplicate programului „Justiție” 2021-2027 prezintă rezultate promițătoare, chiar dacă este prea devreme pentru a evalua impactul lor deplin și chiar dacă mai este loc de îmbunătățiri. **Este important ca nivelul actual de sprijin și de îndrumare să fie menținut de Comisie** și să se asigure o mai mare vizibilitate a materialelor de formare existente înainte de a se elabora unele noi. De asemenea, ar putea fi avută în vedere furnizarea de sprijin specific suplimentar.

Pandemia de COVID-19 a promovat implementarea tehnologiilor digitale pentru realizarea proiectelor. **Utilizarea sporită a instrumentelor digitale a ajutat programele să ajungă la un public mai larg** prin activitățile finanțate de acestea. S-au realizat astfel economii de scară, datorită cărora acțiunile finanțate au putut să ajungă mai bine la grupurile-țintă, cu costuri mai mici.

Obiectivele programului au fost coerente cu politicile și prioritățile UE în perioada de programare 2014-2020, **coerența acestor obiective fiind vizibilă și în prezent, cu un accent sporit pe digitalizare.** De asemenea, acțiunile finanțate sunt coerente cu politicile de la nivel național și cu alte angajamente și obiective internaționale ale UE, cum ar fi obiectivele de dezvoltare durabilă.

Programul „Justiție” asigură un nivel înalt de coerență între diversele instrumente de finanțare ale UE disponibile. Coerența sporită se datorează inclusiv accentului pus de programul actual pe trei obiective specifice. Privind retrospectiv și pe baza feedbackului din partea părților interesate, mutarea obiectivului specific legat de politica privind drogurile de la programul „Justiție” la fondul pentru securitate internă a reprezentat o măsură oportună.

Programul aferent perioadei 2021-2027 are un rol important în a ajuta statele membre să dezvolte instrumente naționale prin care să creeze interfețele necesare între sistemele de la nivelul UE și sistemele naționale. În acest sens, cele mai extinse sinergii identificate au fost cele dintre programul „Justiție”, pe de o parte, și programul Europa digitală și investițiile Fondului de redresare și reziliență în domeniul digitalizării, pe de altă parte. Identificarea clară

a nevoilor de la nivel local, național și al UE în ceea ce privește infrastructura informatică și formarea ar putea fi benefică pentru finanțarea proiectelor digitale, asigurându-se astfel că se atinge întregul potențial al investițiilor existente și viitoare.

Numai un mic procent dintre beneficiari consideră că ar putea obține finanțare alternativă din partea UE în cazul în care programul „Justiție” nu ar fi disponibil. **Este foarte puțin probabil ca organizațiile societății civile să găsească surse alternative de finanțare în cazul în care programul ar fi întrerupt**.

Programul „Justiție” 2014-2020 a oferit finanțare pentru activități care au generat un impact pe care statele membre nu l-ar fi obținut pe cont propriu. În cadrul actualei perioade de programare, prin faptul că abordează probleme și nevoi de la nivelul întregii UE, **programul „Justiție” oferă o valoare adăugată aparte, care ar fi dificil de reprodus la nivel național**.

Valoarea adăugată europeană a programului „Justiție” 2014-2020 a fost evidentă în ceea ce privește întinderea geografică, conținutul și amploarea activităților. În lipsa finanțării oferite de program, părțile interesate ar fi avut nevoie de mult mai mult timp și efort pentru a-și dezvolta și consolida capacitățile. **Programul a reușit să contribuie la crearea unor condiții de concurență mai echitabile în domeniul formării judiciare, al interoperabilității sistemelor informatice și al digitalizării**. Personalul judiciar și sistemele judiciare naționale au beneficiat în mare măsură de formare și de investițiile în capacități digitale.

În prezent, programul aferent perioadei 2021-2027 joacă un rol important în accelerarea proceselor și în facilitarea proiectelor transfrontaliere. Potrivit unora dintre beneficiari, aceste proiecte transfrontaliere ar fi limitate ca domeniu de aplicare și ca amploare fără sprijinul programului și, în unele cazuri, ar putea chiar să nu existe. Programul „Justiție” este, de asemenea, deosebit de valoros pentru **contribuția sa la construirea de rețele la nivelul UE – și la sensibilizarea cu privire la aceste rețele – și pentru că oferă statelor membre mai mici oportunitatea de a derula proiecte pe care altfel nu le-ar fi putut întreprinde**.

Oprirea programului ar duce probabil la o restrângere semnificativă a domeniului de aplicare al activităților legate de justiție în UE, în special al celor care presupun inițiative transfrontaliere, deoarece programul acoperă un deficit de finanțare esențial. **Valoarea adăugată a programului „Justiție” 2021-2027 constă și în abordarea sa mai bine direcționată, în punerea unui accent sporit pe digitalizare și în îmbunătățirea sistemului de monitorizare**. Datorită acestor îmbunătățiri, programul actual este eficace în ceea ce privește satisfacerea nevoii de justiție în continuă evoluție a Uniunii Europene și a cetățenilor săi.

În parte datorită structurii sale mai raționalizate și mai bine orientate, programul „Justiție” 2021-2027 păstrează un grad înalt de relevanță, o concluzie similară constatărilor din cadrul evaluării intermediare și ale evaluării *ex post* referitoare la programul anterior. **Obiectivele specifice ale programului sunt în continuare extrem de relevante pentru nevoile beneficiarilor săi și ale grupurilor-țintă** din sectorul justiției în sens mai larg.

Programul ar putea juca un rol esențial în reducerea decalajelor care există încă în următoarea perioadă de finanțare, printr-o creștere și mai pronunțată a valorii sale adăugate europene.