EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.6.2025
COM(2025) 267 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o naknadnem ocenjevanju programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 in vmesni oceni programa za pravosodje za obdobje 2021–2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Uvod

V tem poročilu so predstavljene ugotovitve ocenjevanja[1] programa za pravosodje, ki ga izvaja Evropska komisija. Ocenjevanje je sestavljeno iz dveh delov. Prvi del je naknadno ocenjevanje programa za pravosodje za obdobje 2014–2020[2], pri čemer se ocenijo njegov dolgoročnejši vpliv in trajnostni učinki na podlagi rezultatov prvega dela naknadnega ocenjevanja[3], končanega leta 2022. Drugi del je vmesna ocena programa za pravosodje za obdobje 2021–2027[4], pri čemer se ocenijo njegovi predhodni dosežki. V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje[5] se programa ocenita glede na merila uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti, dodane vrednosti EU in ustreznosti.

Program za pravosodje od leta 2014 prispeva k razvoju evropskega območja pravice, ki temelji na pravni državi. V obdobju 2014–2020 je prispeval k nadaljnjemu razvoju evropskega območja pravice, ki temelji na vzajemnem priznavanju in medsebojnem zaupanju, in sicer: (i) s spodbujanjem pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah ter (ii) z zagotavljanjem pomoči pri usposabljanju sodnikov in drugih delavcev v pravni stroki. Program za pravosodje od leta 2021 prispeva k nadaljnjemu razvoju evropskega območja pravice, ki temelji na pravni državi, vključno z neodvisnostjo in nepristranskostjo sodstva, vzajemnem priznavanju in medsebojnem zaupanju ter pravosodnem sodelovanju. Njegov cilj je okrepiti demokracijo, pravno državo in varstvo temeljnih pravic.

Ocena temelji na dokazih, zbranih s podporno študijo, ki so jo izvedli zunanji strokovnjaki[6]. Ocena: (i) upošteva prejšnjo oceno učinka[7] za analizo predloga evropskega programa za kulturo, pravice in vrednote in (ii) priznava tako vmesno oceno programa za obdobje 2014–2020[8] kot prvi del naknadnega ocenjevanja[9] programa za obdobje 2014–2020. Vmesna ocena programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 temelji na ugotovitvah iz prvega in drugega dela naknadnega ocenjevanja programa za obdobje 2014–2020[10].

Naknadno ocenjevanje zajema izvajanje programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020 in vse dejavnosti programa, ki so v tem času potekale v vseh sodelujočih državah. Vmesna ocena zajema izvajanje programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2023 in vse dejavnosti, ki so v tem času potekale v vseh sodelujočih državah.

Za pripravo te ocene je bilo opravljeno posvetovanje s številnimi deležniki, vključno s predstavniki: (i) držav članic EU, ki so članice ustreznih programskih odborov; (ii) prijaviteljev za sodelovanje v programu in njegovih upravičencev; (iii) agencij; (iv) organizacij civilne družbe in (v) širše javnosti[11].

---

[1] Glej delovni dokument služb Komisije, ki je priložen poročilu.
[2] Uredba (EU) št. 1382/2013 z dne 17. decembra 2013, UL L 354, 28.12.2013, str. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] Glede na to, da je veliko število projektov v letu 2021 še vedno potekalo, je bil v prvem delu naknadnega ocenjevanja programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 (COM(2022) 121 final) zagotovljen pregled porazdelitve financiranja in ocenjeni so bili predhodni dosežki. V tem poročilu je predstavljen drugi del naknadnega ocenjevanja, poudarek pa je na dolgoročnih vplivih in trajnostnosti učinkov programa za pravosodje za obdobje 2014–2020.
[4] Uredba (EU) 2021/693 z dne 28. aprila 2021, UL L 156, 5.5.2021, str. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] Better regulation: guidelines and toolbox (Boljše pravno urejanje: smernice in nabor orodij).
[6] Ugotovljeni so bili nekateri izzivi glede kakovosti podatkov, zlasti v zvezi z razpoložljivostjo in analizo podatkov za program za pravosodje za obdobje 2014–2020, ki so bili v največji možni meri ublaženi, da bi se zagotovile zanesljive ugotovitve.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM(2022) 121 final.
[10] Medtem ko so dejavnosti zbiranja podatkov za naknadno ocenjevanje programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 (drugi del) in vmesno oceno programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 potekale vzporedno, je bilo splošno ocenjevanje zasnovano in načrtovano tako, da upošteva ugotovitve naknadnega ocenjevanja, ki so podlaga za analizo vmesne ocene.
[11] Glede na opredeljeno skupino deležnikov so se za izvedbo posvetovanj uporabile namenske metode in orodja: spletno javno posvetovanje na podlagi vprašalnika, intervjuji in ciljno usmerjene ankete. Tako so se dopolnili podatki in informacije, zbrani z drugimi metodami, kot so teoretične raziskave in študije primerov.

To poročilo povzema ključne ugotovitve ocenjevanja in vključuje oceno sinergij med programoma (tj. programom za obdobje 2014–2020 in programom za obdobje 2021–2027). V njem so poudarjena opažanja in področja, na katerih so potrebne izboljšave, ki bi jih Komisija lahko upoštevala za programsko obdobje 2021–2027 in za naslednji cikel financiranja.

2. Ključne ugotovitve ocenjevanja

Ključne ugotovitve ocenjevanja, predstavljene v naslednjih oddelkih, so strukturirane na podlagi petih meril za ocenjevanje, in sicer v pododdelkih za vsak program[12].

2.1 Uspešnost

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020

Naknadno ocenjevanje je potrdilo, da je izvajanje programa prineslo pričakovane rezultate pri vseh njegovih specifičnih ciljih.

Število in odstotek sodnikov in sodnega osebja, ki sodelujejo v dejavnostih usposabljanja, financiranih iz programa, sta bila določena kot kazalnik specifičnega cilja v zvezi z usposabljanjem v pravosodju. Prag 16 000 praktikantov je bil dosežen že leta 2017, prag 13 %[13] pa leta 2020, domnevno zaradi razširitve ciljne skupine programa za pravosodje in spreminjajočega se pravnega okvira. Zato je bilo nadaljnje financiranje programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 na tem področju učinkovito, saj je delavcem v pravni stroki pomagalo pri nadaljnjem usposabljanju.

Program je prispeval k skupnemu številu 800 000 delavcev v pravni stroki, ki so se do leta 2020 pred rokom udeležili usposabljanja o pravu EU[14]. Čeprav tega dosežka ni mogoče v celoti pripisati programu za pravosodje, je posvetovanje z zainteresiranimi deležniki potrdilo, da je bilo usposabljanje najpogosteje omenjena dejavnost, povezana s financiranimi projekti. Skoraj vsi anketirani upravičenci (96 %) so navedli, da je usposabljanje privedlo do pridobivanja novih spretnosti in znanja.

Program za obdobje 2014–2020 je dosegel znatno število ciljev, čeprav se vsi niso nanašali na spodbujanje pravosodnega sodelovanja. Čeprav dosežkov na tem področju ni mogoče v celoti pripisati programu za pravosodje, so kvalitativni podatki zagotovili trdne dokaze za potrditev njegove uspešnosti.

Program za obdobje 2014–2020 je dosegel tudi svoj cilj glede skupnega števila izmenjav informacij prek evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc (ECRIS)[15, 16, 17]. Kvalitativni dokazi iz naknadnega ocenjevanja so pokazali, da sta za učinkovitost programa ključna vzajemno zaupanje med predstavniki sodstva v različnih državah EU in dosledno izvajanje prava EU. Deležniki, s katerimi so bila v sklopu ocenjevanja opravljena posvetovanja, so navedli, da naložbe v pravosodno sodelovanje spodbujajo učinkovito in celovito izvajanje prava EU. Projekti, ki spodbujajo sodno podporo delavcem v pravosodju in prakse pogojnega odpusta, so se izkazali za posebej primerne za spodbujanje učenja. Posvetovalne dejavnosti so pokazale, da je bil program učinkovit pri razširjanju najboljših praks za obravnavo ključnih vprašanj, kot sta nasilje na podlagi spola in duševno zdravje v kazenskopravnih sistemih. Vendar pa en cilj ni bil dosežen. To je bil cilj, da se povprečni čas, potreben za predajo iskane osebe državi prosilki na podlagi evropskega naloga za prijetje, do leta 2020 skrajša na deset

[12] V tem poročilu se za program za pravosodje za obdobje 2014–2020 uporablja naziv „prejšnji program“, za program za pravosodje za obdobje 2021–2027 pa „sedanji program“.
[13] Razmerje med številom podprtih udeležencev in skupnim številom delavcev v pravni stroki.
[14] Že leta 2016 je bilo teh ljudi 820 000.
[15] Sklep Sveta 2009/316/JHA.
[16] ECRIS je decentraliziran informacijski sistem, ki ga osrednji organi držav članic uporabljajo za izmenjavo informacij o storilcih kaznivih dejanj.
[17] Končni cilj 3 500 000 izmenjav v letu 2020 je bil presežen za več kot 500 000, skupaj pa je bilo vseh izmenjav 4 136 249.

dni. Do uresničitve tega cilja je zmanjkalo 11 dni[18] (tj. ta postopek v povprečju še vedno traja 21 dni). Opazna težnja v državah članicah, da se podaljša čas, potreben za postopek predaje, in učinki pandemije COVID-19 verjetno pojasnjujejo ta trend.

Program za obdobje 2014–2020 je tudi močno presegel svoj cilj glede števila „zadetkov“ (tj. posameznih obiskov spletišča) na evropskem portalu e-pravosodje[19], kar je bilo merilo, določeno v programu za dostop do pravnega varstva. Kot je potrdila analiza, so deležniki, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, portal e-pravosodje dojemali kot pomembno orodje za dajanje informacij na voljo. Poleg tega je bilo v povratnih informacijah iz posvetovalnih dejavnosti poudarjeno, da je program za obdobje 2014–2020 učinkovito ozaveščal o pomembni vlogi strokovnjakov, ki podpirajo žrtve kaznivih dejanj. Projekti, ki se izvajajo v okviru programa, so pomagali poudariti vlogo teh strokovnjakov kot zaupanja vrednih spremljevalcev žrtev kaznivih dejanj med sodnimi postopki.

Vendar pa program v zvezi s posebnim ciljem programa za podporo pobudam na področju politike drog, kar zadeva pravosodno sodelovanje in vidike preprečevanja kriminala, ni izpolnil svojega cilja ocenjevanja določenega števila novih psihoaktivnih snovi[20]. Po podatkih Agencije Evropske unije za droge je razlog za opaženo zmanjšanje števila ocenjenih snovi nejasen. Možni razlogi za zmanjšanje so povečan nadzor in ukrepi za zmanjšanje prodaje in porabe teh snovi.

Zasnova programa je omogočila potrebno prožnost za izvajanje projektov, ki so zajemali več držav. Projekti so bili učinkoviti tudi pri razširjanju znanja in najboljših praks v sodelujočih državah. Meddržavne mreže udeležencev projektov, vzpostavljene s pomočjo sredstev programa, so po zaključku projektov delovale naprej. Z dolgotrajnimi partnerstvi, ustvarjenimi v sklopu programa, se je okrepilo vzajemno učenje, s tem pa je prišlo do povečanja operativne zmogljivosti financiranih organizacij in trajnosti rezultatov. Financiranje je bilo porazdeljeno med vse države članice, pri čemer so bile organizacije v Italiji, Belgiji in Španiji najpogosteje vključene v financirane projekte.

Zelo pomembno je, da je bil program za pravosodje za obdobje 2014–2020 uspešen tudi pri spodbujanju digitalizacije. Čeprav spodbujanje digitalizacije ni bil cilj programa, se je zaradi omejitev, povezanih s pandemijo COVID-19, pojavila potreba po iskanju alternativnih načinov za izvajanje izobraževanja in sodelovanje v projektnih konzorcijih. Program je zato pospešil digitalizacijo s financiranjem različnih vrst dejavnosti, vključno z dejavnostmi, povezanimi z informacijsko tehnologijo (IT), ki so bile v njegovi pristojnosti. Kljub temu so dokazi iz projektov pokazali, da je bila uporaba digitalnih orodij neenakomerna. Različne ravni digitalne pismenosti udeležencev in razlike v digitalni infrastrukturi v državah članicah so predstavljale ovire za delavce v pravni stroki.

Nazadnje je bilo v posvetovanju z deležniki poudarjeno, da bi lahko program za pravosodje za obdobje 2014–2020 članom javnosti zagotovil več pomoči pri dostopu do storitev socialne podpore, ki jih ponujajo organizacije civilne družbe. Drug izziv je bila omejena vključenost sodnikov kot ciljne skupine projektov. To bi bilo mogoče pojasniti predvsem z omejenim časom, ki ga imajo sodniki običajno na voljo za opravljanje dejavnosti poleg svojih dolžnosti na sodišču.

[18] Podatki so pokazali, da se je povprečni čas podaljšal s 16,7 dneva leta 2019 na 21,26 dneva leta 2020.

[19] Kazalnik je določil cilj letnega 20-odstotnega povečanja od izhodiščnih 441 000 zadetkov. Leta 2020 je bilo skupaj zabeleženih 4 619 548 zadetkov.

[20] Od leta 2015 se je število ocenjenih novih snovi zmanjšalo. Med letoma 2016 in 2020 je bilo ocenjenih približno 50 snovi. Leta 2020 je bilo določeno, da naj bi bilo v programu ocenjenih 95 novih snovi, vendar jih je bilo ocenjenih le 46.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027

Vmesna ocena programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 je pokazala, da je bil program doslej uspešen pri doseganju svojih ciljev. Na primer, presegel je svoje cilje na področju usposabljanja in sodelovanja v pravosodju, kljub negativnemu vplivu zunanjih dejavnikov, kot so pandemija COVID-19 in politične razmere v nekaterih državah članicah. Na splošno ugotovitve, ki so bile zbrane za to vmesno oceno, kažejo, da program dobro deluje, pri čemer je večina deležnikov izrazila zaupanje v njegov uspeh in usklajenost s splošnimi cilji agende EU na področju pravosodja.

V primerjavi s predhodnikom in na podlagi ugotovitev naknadnega ocenjevanja program za pravosodje za obdobje 2021–2027 vključuje: (i) boljše upravljanje programov in upravne postopke in (ii) boljše spremljevalne mehanizme[21] ter orodja za zbiranje podatkov za spremljanje uspešnosti financiranih projektov.

Med posvetovanjem z deležniki je bilo poudarjeno tudi, da upravičenci programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 verjamejo, da njihovi projekti prispevajo k ciljem programa bolj kot prejšnji projekti v okviru programa za obdobje 2014–2020. V obeh programih so ostala pomembna ista področja (tj. izboljšanje izvajanja prava EU, usposabljanje in ozaveščanje javnosti). Kljub temu pa so upravičenci programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 poročali, da so njihove dejavnosti bolj prispevale k izboljšanju dostopa do storitev organizacij civilne družbe in povečanju interoperabilnosti čezmejnih sistemov kot projekti in dejavnosti iz prejšnjega programa. To kaže, da je bil dosežen napredek na področjih, ki so prej veljala za zahtevnejša. Na splošno je s svojim celovitim pristopom in ciljno usmerjenimi pobudami program za pravosodje za obdobje 2021–2027 spodbudil znatno izboljšanje znanja, spretnosti in vedenja ciljnih skupin, kar kaže na velik potencial za dolgoročne učinke. Ankete, opravljene z upravičenci, so pokazale, da je program za pravosodje za obdobje 2021–2027 povečal ozaveščenost med udeleženci o pomenu pravne države in Listine EU o temeljnih pravicah, pri čemer se ravni znanja v primerjavi s širšo javnostjo močno razlikujejo. To kaže, da tisti, ki jih dosežejo dejavnosti programa, bolje poznajo in razumejo tako pravo EU kot pravno državo. Vidiki pravne države, ki jih projekti obravnavajo, postajajo vse pomembnejši in nadgrajujejo temelje iz prejšnjega programskega obdobja.

Deležniki in upravičenci so izrazili zaupanje v trajnost rezultatov programa[22]. Vpliv programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 je že viden prek povezav in omrežij, ki jih je ustvaril, kar kaže na veliko verjetnost dolgoročnih učinkov. K še večjemu učinku je prispevala tudi razpoložljivost gradiva za usposabljanje v več jezikih, kar zagotavlja, da so koristi programa dostopne širšemu občinstvu in bodo trajno uporabne v pravosodnem sektorju. Velika večina upravičencev je menila, da lahko njihovi projekti: (i) oblikujejo prihodnjo zakonodajo (na primer na področju pravic žrtev); (ii) izboljšajo sodno prakso ter (iii) določijo nove standarde EU za pravosodno sodelovanje in dostop do pravnega varstva. Obenem pa so nekateri upravičenci izrazili tudi zaskrbljenost zaradi svoje odvisnosti od financiranja EU za nadaljevanje svojih pobud. Ta odvisnost lahko omeji prispevek teh upravičencev k preučevanju novih tem in njihovo sposobnost odzivanja na nedavne spremembe[23], s čimer se omeji dolgoročnejši učinek programa.

Komunikacijske dejavnosti, financirane v okviru programa, so se izkazale za zelo učinkovite v smislu obveščanja in vključevanja deležnikov, kar dokazuje množica ljudi, ki so jo dosegle

[21] Okvir za spremljanje smotrnosti je bil razvit, da bi se upoštevali predlogi iz ocene učinka za leto 2018 in prvega dela naknadnega ocenjevanja prejšnjega programa.
[22] Visok odstotek upravičencev (94 %) meni, da bo učinek njihovih projektov mogoče občutiti tudi po njihovem zaključku.
[23] Kot je sprejetje nove zakonodaje (na primer sprejetje akta o umetni inteligenci).

različne pobude[24]. Obiski spletnih strani portala e-pravosodje, ki obravnavajo kazenske zadeve, so se med letoma 2021 in 2022 povečali za 76 %, pri čemer je bilo leta 2022 zabeleženih 2,25 milijona zadetkov, kar odraža vse večje zanimanje za pravosodni sistem v državah članicah. Portal EU za financiranje in razpise[25] ostaja glavni vir informacij o programu za pravosodje in njegovih možnostih financiranja. Na podlagi dokazov, zbranih prek posvetovanj z deležniki, se je izkazalo, da so se komunikacijske dejavnosti nacionalnih, regionalnih ali lokalnih vlad za ozaveščanje o programu zmanjšale z 8,7 % v prejšnjem obdobju financiranja na 3,7 % v sedanjem obdobju financiranja. Vendar pa je 71,6 % uspešnih in neuspešnih prijaviteljev navedlo, da je program za pravosodje za obdobje 2021–2027 med potencialnimi prijavitelji dobro znan, kar odraža rezultate iz prejšnjega obdobja financiranja 2014–2020. Kljub temu pa dokazi, zbrani za namen tega ocenjevanja, kažejo na razlike v ozaveščenosti med različnimi skupinami deležnikov. Deležniki v visokošolskem izobraževanju in javni organi so poročali o večji ozaveščenosti o programu kot organizacije civilne družbe. To kaže, da so komunikacijske dejavnosti programa sicer učinkovite, vendar morda ne dosegajo vseh sektorjev enako. To je mogoče pojasniti s tehnično naravo programa, ki se osredotoča zlasti na specializirane potrebe sodnikov in sodnega osebja. Poleg tega bo morda treba okrepiti komunikacijska prizadevanja v nekaterih regijah EU, da bi dodatno povečali splošno učinkovitost programa in raznolikost partnerstev med državami članicami. Čeprav geografska uravnoteženost sama po sebi ni cilj programa, so podatki pokazali, da so do konca leta 2023 organizacije s sedežem v nekaterih državah članicah pogosteje zaprosile za sredstva in jih tudi pogosteje prejele kot organizacije s sedežem v drugih državah članicah.

Od pandemije COVID-19 je bil v sklopu programa večji poudarek na digitalizaciji. Upravičenci pri svojih dejavnostih čedalje pogosteje uporabljajo digitalna orodja, s čimer se povečuje njihova učinkovitost. Obenem se program od pandemije vse bolj osredotoča tudi na vključevanje vidika spola. To vključuje: (i) izvajanje metodologije za spremljanje podatkov o tem, kako financirane dejavnosti vplivajo na enakost spolov; (ii) izrecnejše zahteve za enakost spolov v razpisni dokumentaciji in merilih za ocenjevanje ter (iii) namensko analizo razsežnosti spola v predlogih projektov. Zahteva po bolj namenskem poudarku na vključevanju vidika spola v projekte, ki se sofinancirajo iz programa za pravosodje, je izboljšala uspešnost programa, saj so bili ukrepi bolje usklajeni s potrebami ciljnih skupin. Več kot 80 % financiranih projektov je vključevalo ukrepe za spodbujanje enakosti spolov in uspelo enakost spolov učinkovito vključiti v svoje predloge. Vendar pa je bilo iz dokazov, zbranih za to oceno, razvidno, da bi nekateri prijavitelji še vedno imeli koristi od nadaljnjih smernic, kot je več primerov dobre prakse, prilagojenih posebnim ciljem programa za pravosodje.

Na splošno so se s programom za pravosodje za obdobje 2021–2027 povečala prizadevanja za zagotavljanje vključenosti, boj proti diskriminaciji in podporo ranljivim skupinam. To kaže, da je bil s programom sprejet v prihodnost usmerjen pristop k oblikovanju poštenega in pravičnega pravosodnega sistema po vsej EU[26]. Zagotavljanje nediskriminatornega dostopa do pravnega varstva za vse je nova komponenta sedanjega programa, ki že dobro napreduje, delno s podpiranjem vključevanja vidika spola in načela nediskriminacije v vse dejavnosti, kot zahteva pravna podlaga programa.

2.2 Učinkovitost

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020

[24] Podatki o spremljanju programa kažejo, da je bilo z dejavnostmi ozaveščanja uspešno doseženih 201 888 oseb, medtem ko je bilo v 379 dejavnostih vzajemnega učenja vključenih 2 288 580 oseb.

[25] Portal EU za financiranje in razpise (EU Funding & Tenders Portal) | Evropska komisija.

[26] Med letoma 2021 in 2023 je približno 32 % projektov, financiranih v okviru programa, obravnavalo potrebe migrantov, beguncev, oseb LGBTI in invalidov; 13 % projektov je bilo osredotočenih na varstvo otrokovih pravic v sodnih postopkih.

Na splošno je bilo z ocenjevanjem ugotovljeno, da je bil program za pravosodje za obdobje 2014–2020 pri doseganju svojih ciljev stroškovno učinkovit[27].

Povratne informacije upravičencev so večinoma potrdile, da koristi sodelovanja v programu odtehtajo s tem povezane stroške. Prednosti so zlasti v oblikovanju novih partnerstev za spodbujanje: (i) medsebojnega zaupanja med pravosodnimi akterji; (ii) izvajanja in uporabe prava EU ter (iii) ozaveščenosti in varstva temeljnih pravic.

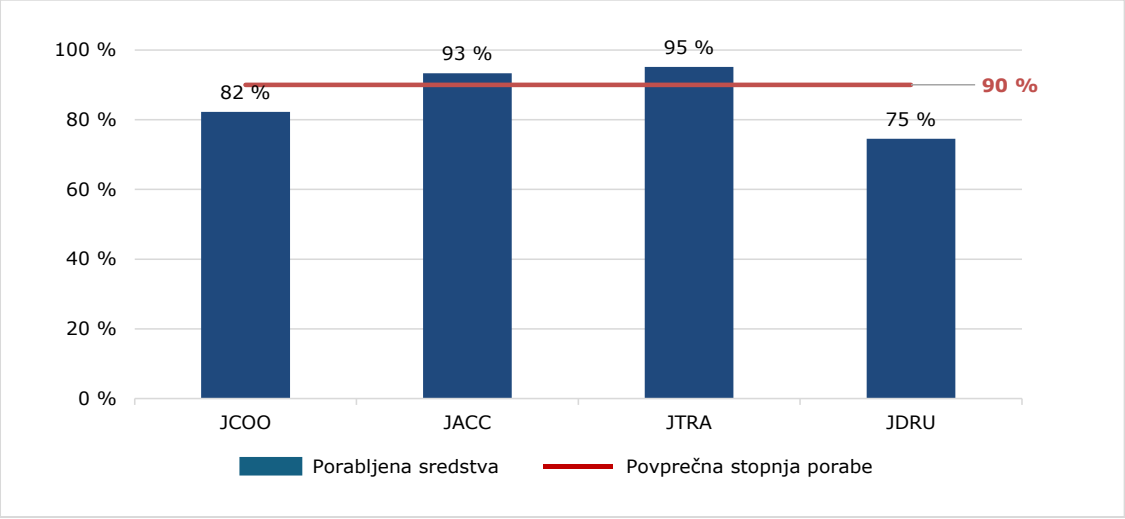
Kljub na splošno pozitivni oceni programa s strani deležnikov postopek prijave in upravno breme prijave za projekte, financirane iz programa, predstavljata izziv, ki od prijaviteljev zahteva veliko virov in časa, zlasti od tistih, ki se prijavljajo prvič. Izkušenejši prijavitelji so prav tako menili, da je postopek obremenjujoč, vendar v manjši meri kot prijavitelji, ki so se prijavili prvič. Deležniki, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, so kot težavo pogosto omenili tudi upravno breme zaradi obsežnih zahtev glede poročanja, pri čemer so bili najvišji stroški za osebje pripisani upravnim dejavnostim.

Ne glede na te izzive so deležniki cenili ukrepe Komisije za poenostavitev upravnega postopka. Deležniki, s katerimi so potekala posvetovanja, so menili, da je digitalizacija postopka prijave z uvedbo portala EU za financiranje in razpise najpomembnejša poenostavitev, ki jo je izvedla Komisija.

Z Uredbo (EU) 1382/2013[28] je bil za obdobje 2014–2020 določen proračun v višini 377 604 000 EUR, pri čemer se letni zneski določijo v delovnih programih. Na podlagi podatkov, zbranih za namene tega ocenjevanja, je bilo od načrtovanega proračuna za nepovratna sredstva in javna naročila (tj. 332 125 700 EUR) porabljenih več kot 90 % (tj. več kot 304 000 000 EUR).

Na ravni specifičnih ciljev je bilo financiranje, ki se je izvajalo v okviru specifičnih ciljev glede dostopa do sodnega varstva in izobraževanja v pravosodju, nekoliko nad povprečno „stopnjo porabe“ („stopnja porabe“ ali „stopnja izkoriščenosti“ je odstotek načrtovanih sredstev, dodeljenih programu, ki so bila dejansko dodeljena dejavnostim v okviru navedenega programa). Nasprotno pa je bila stopnja porabe sredstev, ki so se izvajala v okviru pravosodnega sodelovanja in politike na področju drog, podpovprečna.

Slika 1: Stopnja porabe razpoložljivih proračunskih sredstev za posamezni specifični cilj



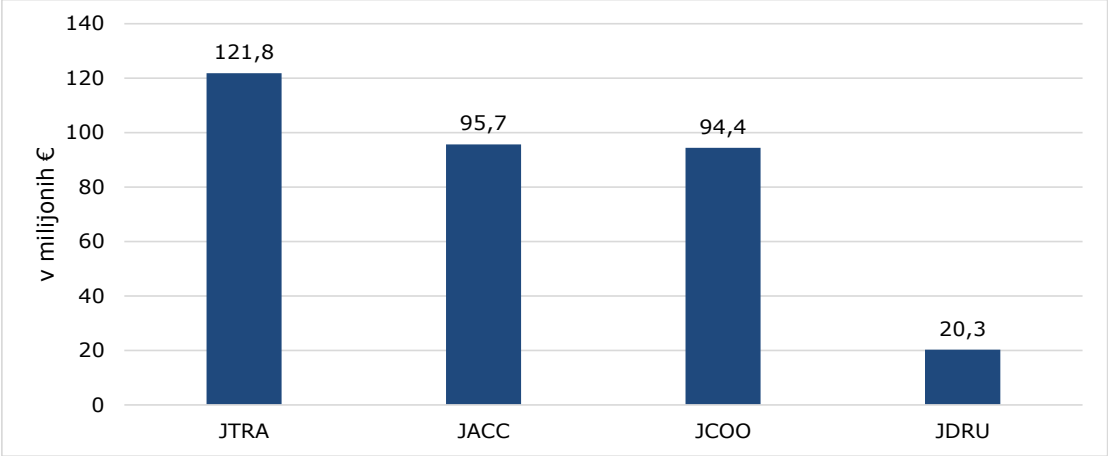
Vir: priprava podatkov o programu (GD JUST). Kratice se nanašajo na specifične cilje programa za pravosodje za obdobje 2014–2020: (1) spodbujanje in podpiranje pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah; (2) podpiranje in

[27] Merjenje vrednosti za izvedeno naložbo.
[28] Uredba (EU) št. 1382/2013 z dne 17. decembra 2013, UL L 354, 28.12.2013, str. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.

spodbujanje izobraževanja v pravosodju; (3) omogočanje učinkovitega dostopa do pravnega varstva za vse; (4) podpiranje pobud glede politike na področju drogah v zvezi z vidiki pravosodnega sodelovanja in preprečevanja kriminala.

Če primerjamo relativno stopnjo porabe sredstev z načrtovanimi proračuni, dobimo bolj raznoliko sliko.

Slika 2: Načrtovani proračuni po specifičnih ciljih



Vir: priprava podatkov o programu (GD JUST).

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020 je bil učinkovit pri doseganju svojih ciljev, stopnja porabe pa kaže, da so bila skoraj vsa načrtovana sredstva učinkovito porabljena. Po eni strani je ta visoka stopnja porabe pripomogla k obsežni uporabi sredstev. Po drugi strani pa bi se lahko neporabljeni proračun porabil za nadaljnje spodbujanje ciljev programa, čeprav v relativnem smislu ni visok. Intervjuji, opravljeni za namen tega ocenjevanja, so potrdili, da so zlasti upravičenci, ki so prvič prejeli pomoč, podcenjevali vire, ki so jih potrebovali za izvedbo svojega projekta, kar je privedlo do manjšega števila zahtevkov za financiranje, kot je bilo načrtovano na ravni programa. Ta ugotovitev je v skladu z dokazi iz prvega dela naknadnega ocenjevanja programa za obdobje 2014–2020, v katerem so bili podcenjeni stroški projekta opredeljeni kot ključni razlog za neuporabo celotnega proračuna programa.

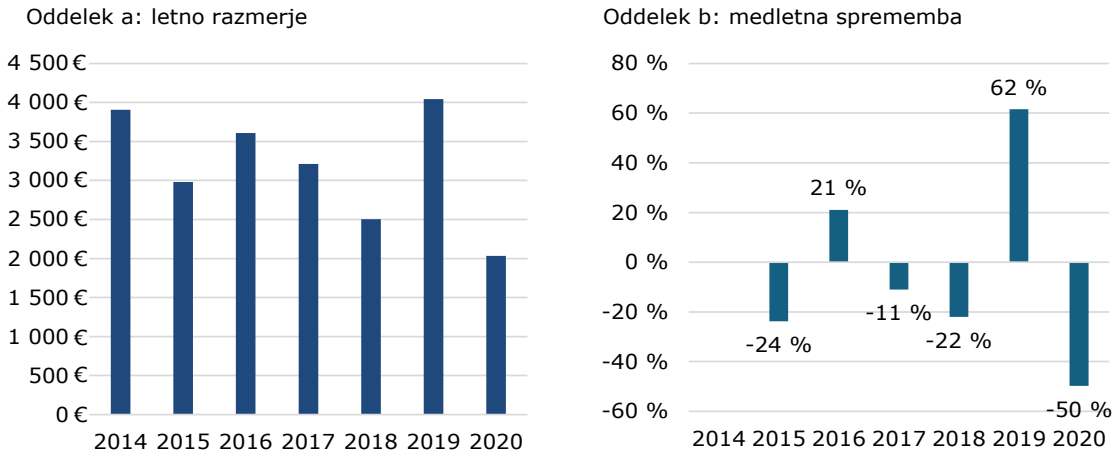
Merilo za ocenjevanje učinkovitosti je bilo ocenjeno tudi na podlagi razmerij med stroški in učinkovitostjo[29], ki so merila skupne letne stroške glede na učinke v okviru specifičnega cilja programa. V oceni so bile na primer preučene naložbe programa v dejavnosti usposabljanja ter dva velika in pomembna IT sistema, ki skupaj spremljata uspešnost programa na področju pravosodnega sodelovanja, dostopa do pravnega varstva in izobraževanja v pravosodju. Te naložbe v dva velika in pomembna IT sistema ter v dejavnosti izobraževanja so zato dober približek stroškovne učinkovitosti programa.

Prvič, v oceni so bila analizirana izobraževanja, na podlagi te analize pa je bilo ugotovljeno razmerje med stroški in učinkovitostjo[30]. Letno razmerje med stroški in učinkovitostjo se je do leta 2018 zmanjševalo, nato pa se je še dodatno zmanjšalo in leta 2020 doseglo najnižjo raven. Število oseb, vključenih v izobraževanje, je bilo najnižje leta 2019, najvišje pa leta 2020. Hitro spremembo števila usposobljenih oseb in s tem povezano spremembo stroškov je mogoče v veliki meri pojasniti s posledicami pandemije COVID-19. Digitalizacija izobraževalnih tečajev se je leta 2020 povečala zaradi začetka pandemije. Program je s financiranjem izobraževanja, organiziranega na daljavo, izboljšal svojo stroškovno učinkovitost. Vendar pa bi bilo treba te številke umestiti v kontekst, kot kaže delo Evropske mreže institucij za izobraževanje v

[29] Čeprav so razmerja le približek relativne stroškovne učinkovitosti (ker so se letni proračuni razlikovali), še vedno zagotavljajo vzdolžni vpogled v učinkovitost programa.
[30] Skupni letni proračun programa je bil ponderiran s skupnim številom oseb, ki so se udeležile izobraževanj, s čimer je bilo izračunano razmerje med stroški in učinkovitostjo.

pravosodju (EJTN)[31], ki se osredotoča na osebne izmenjave. Mreženje in osebne izmenjave so še naprej pomembno prispevale h kakovosti tečajev izobraževanja v pravosodju.

Slika 3: Razmerja med stroški in učinkovitostjo števila usposobljenih predstavnikov sodstva (2014–2020)

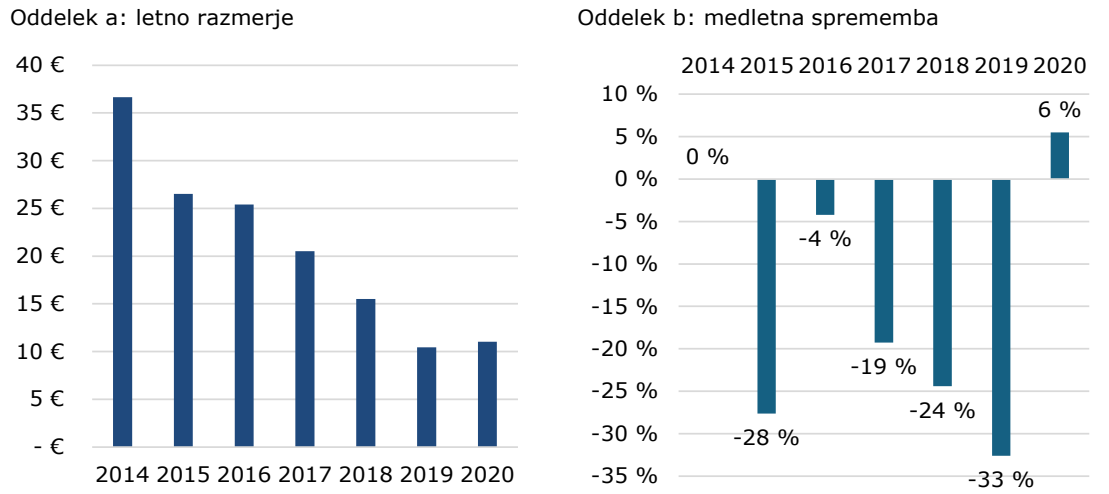


Vir: priprava podatkov o programu (GD JUST).

Drugi dejavnik, ki je prispeval k stroškovni učinkovitosti programa, so bile dejavnosti EJTN na evropski ravni, ki so ustvarile ekonomijo obsega. EJTN je vzpostavil ugodno okolje za obsežno in učinkovito izobraževanje v pravosodju. Zato je program lahko podpiral izobraževanja z nižjimi stroški.

Število izmenjav v sistemu ECRIS je bilo še en kazalnik, ki se je uporabljal za merjenje, kako je program spodbujal pravosodno sodelovanje. Zato je to dober način za oceno stroškovne učinkovitosti. Stroški vsake izmenjave so se od leta 2014 do leta 2019 stalno zniževali. Z leti se je povečalo tudi število izmenjav prek sistema ECRIS, kar je prispevalo k dobremu razmerju med stroški in rezultati. Pandemija je vplivala tudi na število izmenjav prek sistema ECRIS (stroški so se nekoliko povečali), čeprav v zelo majhnem obsegu.

Slika 4: Razmerja med stroški in učinkovitostjo izmenjav v okviru sistema ECRIS (2014–2020)



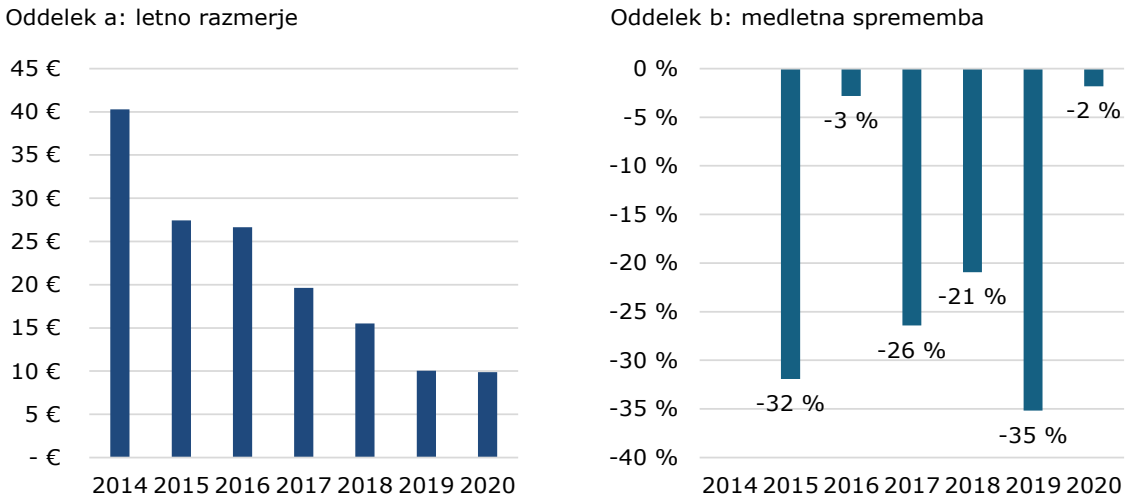
Vir: priprava podatkov iz sistema ECRIS (GD JUST).

[31] Uredba (EU) 2021/693 o vzpostavitvi programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 določa, da program podpira odhodke EJTN in da se vsa nepovratna sredstva za poslovanje v ta namen dodelijo brez razpisa za zbiranje predlogov.

Rahlo povečanje stroškov v letu 2020 je mogoče pripisati predvsem zmanjšani dejavnosti pristojnih nacionalnih organov[32]. Med drugimi dejavniki sta bila glavna delo na daljavo in pomanjkanje usposobljenega osebja. Vendar pa so se po kratkem prehodnem obdobju dejavnosti vrnile v normalno stanje. Posledično so se zaradi zmanjšane dejavnosti stroški delovanja sistema ECRIS le nekoliko povečali. Z longitudinalnega vidika so se mejni stroški (tj. stroški ene dodatne izmenjave) med letoma 2014 in 2020 znatno zmanjšali. Občutno zmanjšanje mejnih stroškov kaže na uporabnost sistema ECRIS in s tem na njegovo stroškovno učinkovitost.

Število zadetkov na portalu e-pravosodje[33] je bilo uporabljeno kot približek v oceni učinka programa[34] za merjenje, kako je program zagotavljal dostop do pravnega varstva. Tako kot naložbe v sistem ECRIS so se tudi stroški zadetkov na portalu e-pravosodje v obdobju izvajanja programa zmanjšali. V sklopu programa se je vlagalo v širitev, vzdrževanje in ozaveščanje o portalu e-pravosodje. Učinek teh ukrepov je ponazorjen s povečanim številom zadetkov na portalu. Povečana uporaba portala e-pravosodje je zato pokazala na stroškovno učinkovitost gradnje večje digitalne strukture.

Slika 5: Razmerja med stroški in učinkovitostjo zadetkov na portalu e-pravosodje (2014–2020)



Vir: priprava podatkov portala e-pravosodje (GD JUST).

Tri ocene stroškovne učinkovitosti torej ponazarjajo dolgoročno stroškovno učinkovitost programa zaradi usposabljanja in večje uporabe vzpostavljenih informacijskih sistemov.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027

Dokazi, zbrani za namene ocenjevanja, so pokazali, da je bil program za pravosodje za obdobje 2021–2027 doslej na splošno stroškovno učinkovit. To pomeni, da program prinaša optimalne rezultate glede na izvedene naložbe. To stališče potrjujejo tudi povratne informacije deležnikov, saj je večina anketirancev potrdila, da koristi programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 odtehtajo njegove stroške. Kar zadeva program za pravosodje za obdobje 2014–2020, so sodelovanje in dolgoročna partnerstva privedli do več glavnih koristi za ciljne skupine, kot so: (i) večja ozaveščenost in poznavanje vprašanj, ki jih obravnava program; (ii) izboljšanje spretnosti in (iii) tesnejše sodelovanje.

[32] Na podlagi podatkov Eurojusta. Na voljo na naslovu: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] Namesto tega portal e-pravosodje državljanom omogoča spletni dostop do informacij, kadar želijo pridobiti informacije o pravnih zadevah, postopkih ali delavcih v pravni stroki, ki jim lahko pomagajo.
[34] SWD(2018) 290 final.

Postopki upravljanja programov in upravni postopki so se v programu za obdobje 2021–2027 v primerjavi s programom za obdobje 2014–2020 z leti izboljšali. Izzivi ostajajo za upravičence in prijavitelje pri izpolnjevanju upravnih nalog, povezanih s postopkom prijave in poročanjem. Te upravne naloge so še vedno drage in zamudne. Kljub temu pa so številni deležniki omenili tudi izboljšave, ki jih prinašajo poenostavljeni postopki, ki jih je uvedla Komisija.

Na splošno in čeprav je še prezgodaj za dokončne sklepe, so deležniki dejali, da so bili uvedeni ukrepi za poenostavitev v programskem obdobju 2021–2027 pozitivni in so v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem v veliki meri zmanjšali upravno breme. Ti poenostavljeni postopki vključujejo uporabo pavšalnih prispevkov, enostavnejši postopek poročanja in uvedbo sistema e-Grants. S temi spremembami so bili poenostavljeni upravni in prijavni postopki.

Uvedba pavšalnih zneskov bi morala prispevati tudi k poenostavitvi in izboljšanju kakovosti končnega poročanja, kar nekaterim upravičencem še vedno predstavlja izziv. Vendar pa so deležniki uvedbo standardiziranih stroškov na enoto za potne stroške in stroške nastanitve na ravni Komisije ocenili manj pozitivno. Razlog za to je bil, da ti stroški na enoto pogosto ne odražajo dejanskih tržnih cen. Poleg tega je pri računovodskem poročanju še vedno težko voditi dve ločeni knjigovodski evidenci (tj. eno, ki temelji na dejanskih stroških, in drugo, ki temelji na standardiziranih stroških na enoto). To dodatno povečuje kompleksnost, še zlasti za javne organe.

Poleg tega ima sedanji program v primerjavi s programom za obdobje 2014–2020 zaradi bolj strukturiranega pristopa k ocenjevanju uspešnosti financiranih dejavnosti boljša orodja za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev. Gre za znatno izboljšanje v primerjavi s prejšnjim obdobjem financiranja. Okvir za spremljanje uspešnosti za program za obdobje 2021–2027 podpira prizadevanja za zagotovitev, da bo program še naprej odziven na potrebe upravičencev in na nove izzive.

Sodelovanje z obstoječimi mrežami, kot je EJTN, še naprej kaže potencial za izboljšanje stroškovne učinkovitosti programa. Kot je poudarjeno v naknadnem ocenjevanju programa za obdobje 2014–2020, te mreže upravičencem omogočajo, da organizirajo velike dogodke z obsežnim ozaveščanjem po nižjih stroških, s čimer se doseže ekonomija obsega.

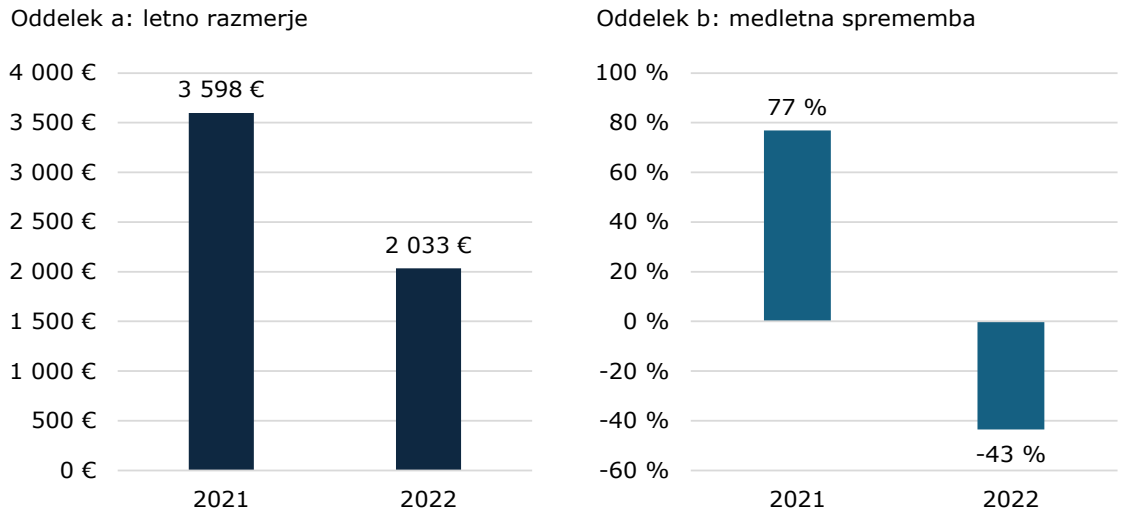
Bilo je tudi več zunanjih dejavnikov, ki so vplivali na učinkovitost programa. Deležniki so posebej izpostavili gospodarske in politične dejavnike (npr. inflacijske pritiske, ki jih je povzročila ruska vojna agresija proti Ukrajini). Izzivi, povezani s pandemijo COVID-19, po začetku leta 2022 niso bili več obravnavani kot težava, saj so bili v okviru programa hitro in prožno sprejeti blažilni ukrepi. Dolgoročno je COVID-19 celo povečal učinkovitost projektov, financiranih v okviru programa za pravosodje, saj je pospešil uvajanje digitalizacije[35].

Kar zadeva število pravosodnega osebja, usposobljenega v okviru sedanjega programa za pravosodje, ugotovitve kažejo, da se je stroškovna učinkovitost med letoma 2021 in 2022 na splošno izboljšala[36].

[35] Približno 29 % projektov, financiranih v analiziranem obdobju, je preusmerilo sredstva v podporo prehodu na digitalne platforme in kritje višjih stroškov podpore IT.

[36] Leta 2021 se je z močnim povečanjem razmerja obrnil trend izboljševanja stroškovne učinkovitosti. Razlogi za to so lahko različni, vključno z morebitnimi spremembami pri izvajanju programa, višjimi stroški ali zunanjimi dejavniki. Zaradi poznejšega zmanjšanja v letu 2022 se je razmerje vrnilo na raven, ki je zelo podobna ravni iz leta 2020, pri čemer je bilo povečanje iz leta 2021 v bistvu nevtralizirano in prišlo je do vrnitve v stroškovno učinkovitejše stanje.

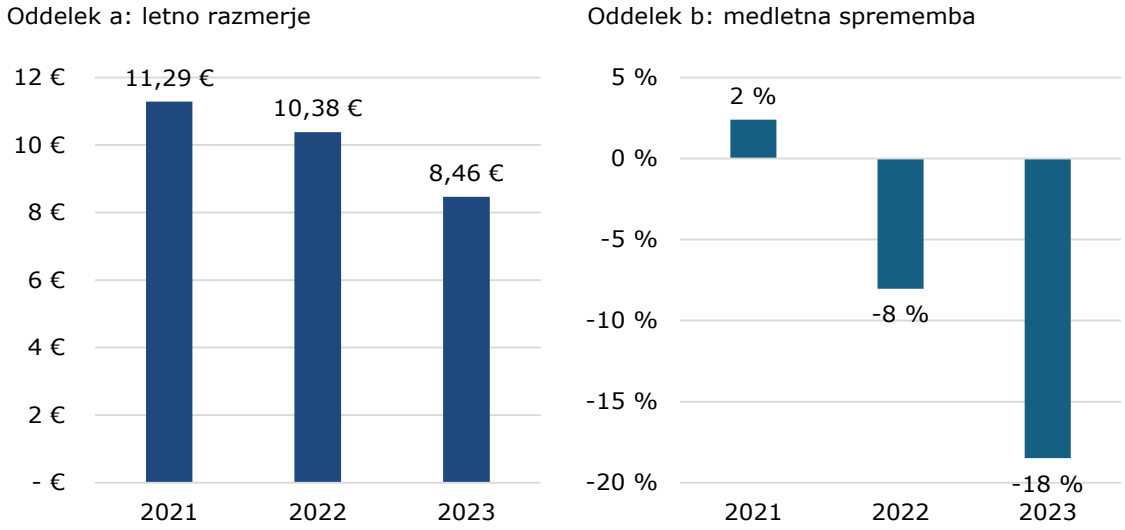
Slika 6: Razmerje med stroški in učinkovitostjo za število usposobljenih predstavnikov sodstva (2021–2027)



Vir: priprava podatkov o programu (GD JUST). Opomba: Podatki za leto 2023 v času izvedbe analize še niso bili na voljo.

Kar zadeva izmenjavo informacij v sistemu ECRIS, so podatki pokazali povečanje stroškovne učinkovitosti v obdobju 2021–2023. Združeni podatki za obdobje 2014–2023 so pokazali prevladujoč trend povečevanja stroškovne učinkovitosti glede na stalno zniževanje stroškov na izmenjavo informacij v sistemu ECRIS.

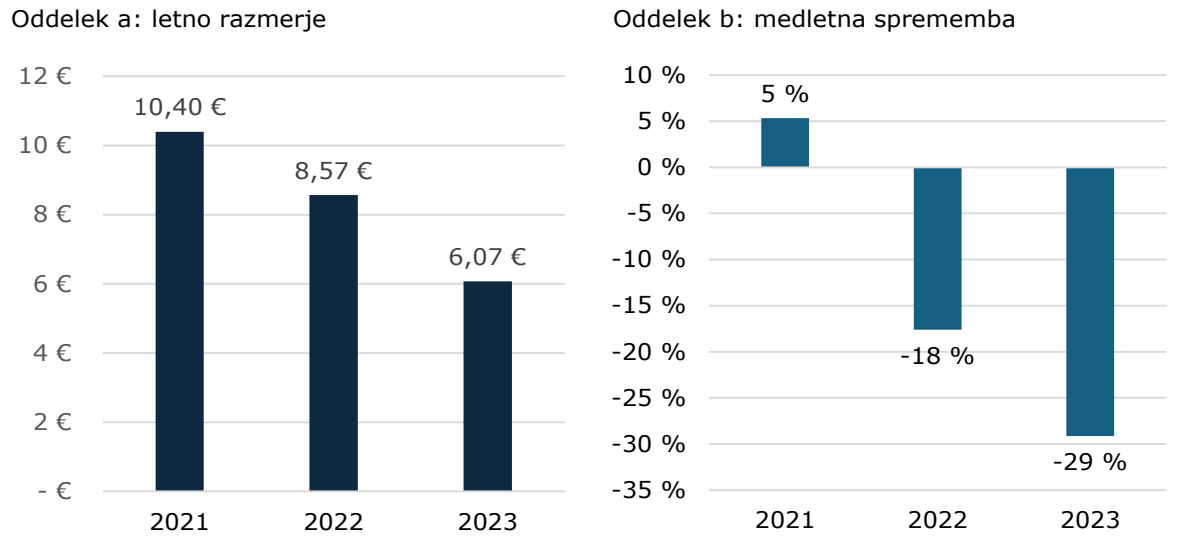
Slika 7: Razmerje med stroški in učinkovitostjo izmenjav v okviru sistema ECRIS (2021–2027)



Vir: priprava podatkov iz sistema ECRIS (GD JUST).

Glede na število zadetkov na portalu e-pravosodje se je izkazalo, da je lahko program kljub kratkotrajnemu povečanju stroškov v letu 2021 občutno pripomogel k izboljšanju stroškovne učinkovitosti za ta kazalnik v naslednjih letih, kar je do leta 2023 privedlo do znatnega zmanjšanja stroškov na zadetek. To kaže, da je program sčasoma postal vse učinkovitejši pri doseganju načrtovanih rezultatov, stroški na zadetek na portalu e-pravosodje pa so se znatno zmanjšali.

Slika 8: Razmerje med stroški in učinkovitostjo zadetkov na portalu e-pravosodje (2021–2027)



Vir: priprava podatkov portala e-pravosodje (GD JUST).

2.3 Skladnost

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020

Naknadno ocenjevanje je pokazalo, da je program za obdobje 2014–2020 na splošno dosegel svoje cilje na usklajen način. Programu je zlasti uspelo: (i) izboljšati varstvo temeljnih pravic; (ii) zagotoviti učinkovita pravna sredstva; (iii) spodbujati izobraževanje v pravosodju in (iv) spodbujati sodelovanje brez podvajanja drugih programov financiranja EU. Rezultati ankete so pokazali, da je bil program edinstven pri zagotavljanju financiranja, ki je obravnavalo posebne potrebe deležnikov. 70 % anketiranih upravičencev je navedlo, da brez programa za pravosodje ne bi mogli pridobiti drugih sredstev EU.

Na programski ravni je ocena strategije EU na področju drog[37] potrdila, da program za pravosodje za obdobje 2014–2020 dopolnjuje politike EU na področju drog. Ukrepi, financirani iz programa za pravosodje, so bili posebej osredotočeni na pravosodno sodelovanje in preprečevanje kriminala, s čimer so bila obravnavana področja, ki niso bila zajeta v Skladu za notranjo varnost EU[38] [39]. Kljub temu, da se ukrepi, financirani v okviru programa, niso prekrivali s pobudami, financiranimi iz Sklada za notranjo varnost EU, so deležniki programa za pravosodje potrdili, da so ukrepi, povezani s politiko EU na področju drog, bistveno bolj spadali v pristojnost Sklada za notranjo varnost (s čimer so potrdili ustreznost njihovega prenosa tja v okviru programa za pravosodje za obdobje 2021–2027).

Poleg tega so projekti, osredotočeni na digitalizacijo pravosodja, učinkovito prispevali k nacionalnim pobudam za digitalizacijo. V oceni so bile opredeljene sinergije na tem področju z Instrumentom za povezovanje Evrope (IPE)[40]: financiranje projektov digitalne infrastrukture v okviru IPE je bilo usklajeno s projekti za spodbujanje spletnega izobraževanja v pravosodju, ki se financirajo v okviru programa za pravosodje.

[37] Končna ocena strategije EU na področju drog za leto 2013, na voljo na: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Uredba (EU) 2021/1149.
[39] Dopolnjevanje med programom za pravosodje za obdobje 2014–2020 in Skladom za notranjo varnost je dodatno potrdila vmesna ocena sklada (SWD(2018) 341).
[40] Uredba (EU) št. 1316/2013.

Poleg tega so obstajale tudi pomembne sinergije med programom za pravosodje in programom EU za pravice, enakost in državljanstvo (REC)[41], deloma tudi zaradi tesnega sodelovanja med službami Komisije, pristojnimi za oba programa. To tesno usklajevanje je pri ocenjevanju predlogov za financiranje pripomoglo k uskladitvi pristopov programa za pravosodje in programa za pravice, enakost in državljanstvo.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027

Izkazalo se je, da so ukrepi, financirani v okviru programa za pravosodje za obdobje 2021–2027, in cilji teh ukrepov skladni s politikami EU na področju pravosodja. Ukrepi, financirani v okviru sedanjega programa, so bolj osredotočeni na e-pravosodje, digitalizacijo pravosodnih sistemov in orodja za čezmejno izmenjavo informacij kot ukrepi, financirani v okviru prejšnjega programa za obdobje 2014–2020. Posvetovanje z deležniki je potrdilo, da je sedanji program do zdaj dobro usklajen tudi z nacionalnimi politikami na teh področjih[42].

Tudi zaradi osredotočenosti na tri specifične cilje[43] je program za pravosodje za obdobje 2021–2027 skladen in je ustvaril sinergije z drugimi programi financiranja, kot je program za državljanstvo, enakost, pravice in vrednote[44], zlasti v zvezi s podporo žrtvam kaznivih dejanj in drugim ranljivim skupinam. Poleg tega zaradi pomembne vloge sedanjega programa glede pomoči državam članicam pri medsebojnem povezovanju z obstoječimi instrumenti in informacijskimi sistemi EU prihaja do dopolnjevanja in sinergij med programom za pravosodje za obdobje 2021–2027 in programi, ki obravnavajo informacijske sisteme na ravni EU in digitalizacijo nacionalnih pravosodnih sistemov (kot so program Digitalna Evropa[45], Instrument za tehnično podporo[46] ter mehanizem za okrevanje in odpornost)[47].

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027 je skladen tudi z mednarodnimi zavezami in cilji EU, kot so cilji trajnostnega razvoja, zlasti cilj 16[48].

Nazadnje je le majhen odstotek upravičencev dejal, da bi po njihovem mnenju lahko zagotovili alternativno financiranje EU, če program za pravosodje ne bi bil na voljo – javni organi in visokošolske ustanove so glede te možnosti najbolj optimistični. Organizacije civilne družbe so dejale, da je zelo malo verjetno, da bodo našle alternativne vire financiranja, če bo program ukinjen.

2.4 Dodana vrednost EU

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020

Po posvetovanju z deležniki se je izkazalo, da upravičenci brez programa za pravosodje ne bi mogli izvajati svojih projektov[49]. Upravičenci so posebej opozorili na geografski obseg projektov, ki bi bil manjši, če bi temeljili na nacionalnem financiranju. Če bi se opirali le na nacionalno financiranje, bi to omejilo tudi tematsko področje uporabe projektov. Po mnenju upravičencev je nacionalno financiranje običajno prilagojeno posebnim skupinam, kot so žrtve določene vrste kaznivih dejanj. Nasprotno pa se je program za pravosodje štel za prožnejšega. Nazadnje so organizacije upravičenke navedle, da ne bi mogle izvajati projektov večjega obsega, če ne bi imele dostopa do financiranja EU.

[41] Uredba (EU) št. 1381/2013.
[42] Na podlagi povratnih informacij članov programskega odbora, ki običajno pripadajo ministrstvom za pravosodje držav članic.
[43] Člen 3(2) Uredbe (EU) 2021/693.
[44] Uredba (EU) 2021/692.
[45] Program Digitalna Evropa (Uredba (EU) 2021/694).
[46] Instrument za tehnično podporo (TSI) (Uredba (EU) 2021/240).
[47] Mehanizem za okrevanje in odpornost (Uredba (EU) 2021/241).
[48] Cilj trajnostnega razvoja št. 16: „spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter oblikovati učinkovite, odgovorne in odprte ustanove na vseh ravneh.“
[49] To ugotovitev potrjujejo tudi rezultati spletne ankete. Samo 9 % anketiranih upravičencev je bilo prepričanih, da bi bile države članice zanje izvedljiv alternativni vir financiranja, če programa za pravosodje ne bi bilo.

Javni organi, kot so sodišča, ministrstva in visokošolske ustanove, so bili med deležniki, ki so najpogosteje poročali, da bi lahko pridobili nacionalno financiranje, če financiranja iz programa za pravosodje ne bi bilo. Nasprotno pa so bile organizacije civilne družbe manj prepričane, da bi lahko našle alternativne vire financiranja. Razlogi, zaradi katerih so se upravičenci zanašali na sredstva EU iz programa za pravosodje za obdobje 2014–2020, so vključevali specifičnost nacionalnih instrumentov financiranja[50], ki so bili po mnenju deležnikov preveč omejevalni.

Na podlagi povratnih informacij članov programskega odbora so bile te omejitve umeščene v kontekst z opredelitvijo dveh področij, na katerih je program za pravosodje za obdobje 2014–2020 pomagal izenačiti konkurenčne pogoje med državami članicami. Prvo je dodana vrednost usposabljanj, sofinanciranih v okviru programa, ki so bila ocenjena kot zelo dragocena in učinkovita za deležnike programa. Drugo je prispevek programa k digitalizaciji pravosodnih sistemov in njihovi interoperabilnosti s pravosodnimi sistemi drugih držav članic. Digitalizacija se je izkazala za posebej pomembno pri premagovanju težav, ki jih je povzročila pandemija COVID-19.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027 še naprej zagotavlja edinstveno dodano vrednost, ki jo je težko posnemati na nacionalni ravni. Program prinaša dodano vrednost poleg tiste, ki so jo ustvarile države članice same. Upravičenci še vedno menijo, da čeprav obstajajo alternativni viri financiranja[51], sta obseg in učinek podpore, ki jo zagotavlja program za pravosodje, brez primerjave. Doslej je program organizacijam omogočil izvajanje obsežnih dejavnosti, ki bi sicer trajale več let ali pa bi se po obsegu znatno zmanjšale. V večini primerov ni bilo na voljo nacionalnih sredstev za zagotavljanje enake vrste podpore pravosodnim politikam EU, kot so čezmejna digitalizacija ali dejavnosti, ki so same po sebi nadnacionalne. Upravičenci so priznali vlogo programa pri pospeševanju postopkov in olajševanju čezmejnih projektov, ki bi bili brez njegove podpore omejeni po obsegu in dometu. Program za pravosodje za obdobje 2021–2027 zato zapolnjuje ključno vrzel v financiranju, zlasti na področjih, ki zahtevajo: (i) mednarodno sodelovanje in (ii) podporo žrtvam.

Zainteresirane strani in udeleženci še posebej cenijo program za pravosodje, ker spodbuja oblikovanje in ozaveščenost o mrežah na ravni EU ter omogoča manjšim državam članicam, da izvajajo projekte, ki bi sicer presegali njihove zmogljivosti. Čezmejno sodelovanje se je povečalo z 69 % vseh financiranih projektov v obdobju 2014–2020 na 78 % v obdobju 2021–2023, kar kaže na stalno osredotočenost na povečanje sodelovanja med različnimi pravnimi strokovnjaki v državah članicah EU. Povečala se je tudi udeležba institucij, saj je bilo v obdobju 2014–2020 projektov programa za pravosodje, ki so vključevali univerze, nacionalne akademije za usposabljanje in pravosodne organe, 69 %, v obdobju 2021–2023 pa jih je bilo 78 %[52]. To kaže, da bi ustavitev programa verjetno znatno zmanjšala obseg dejavnosti, povezanih s pravosodjem, zlasti tistih, ki vključujejo čezmejne pobude.

Argumenti na podlagi načela subsidiarnosti, predstavljeni v okviru ocene učinka iz leta 2018, so še vedno veljavni. Cilji, določeni v oceni učinka, se še vedno bolje obravnavajo na ravni EU zaradi: (i) trdovratnosti težav, do katerih prihaja pri čezmejnem sodelovanju na področju pravosodja; (ii) spremembe paradigme, ki bi bila potrebna za resnično spremembo pravnih

[50] Med intervjuji je postalo jasno, da se je ta omejeni obseg nacionalnega financiranja nanašal na posebne proračune, namenjene v okviru ciljno usmerjenih nacionalnih programov financiranja.
[51] Kot so zasebni subjekti, regionalni in nacionalni raziskovalni projekti ali druge priložnosti na ravni EU (med tistimi, ki so bile pogosteje omenjene med posvetovanji).
[52] Na podlagi rezultatov analize besedilnega rudarjenja.

kultur držav članic, da bi lahko sodelovale s pravosodnimi sistemi drugih držav članic in (iii) potrebe po dosledni uporabi prava EU s strani nacionalnih sodišč.

Dodana vrednost programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 je tudi v njegovem bolj ciljno usmerjenem pristopu, večjem poudarku na digitalizaciji in uporabi izboljšanih sistemov spremljanja. Zaradi teh izboljšav je sedanji program še učinkovitejši pri zadovoljevanju spreminjajočih se potreb EU in njenih državljanov v zvezi s pravosodjem.

2.5 Ustreznost

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020

Ocena je potrdila ustreznost programa za pravosodje za obdobje 2014–2020, ki je bil predhodno opredeljen v obeh vmesnih ocenah programa za obdobje 2014–2020 in v prvem delu naknadnega ocenjevanja programa za obdobje 2014–2020. Posvetovanja z deležniki so potrdila, da program v zadostni meri izpolnjuje potrebe ciljnih skupin. Uspešni in neuspešni prijavitelji so se v anketah strinjali, da je program ustrezen, brez statistično pomembne povezave med mnenji na podlagi geografske lokacije ali organizacijske vrste prijavitelja. Upravičenci so tudi potrdili, da je bil program v pomoč pri obravnavi potreb na nacionalni ravni[53].

Tretjina vseh upravičencev je sodelovala v nadaljnjem projektu ali drugem projektu, kar kaže na pomen programa za deležnike skozi čas. Ta dolgotrajna pomembnost je delno posledica možnosti, da se prednostne naloge programa prilagodijo in obravnavajo nastajajoče potrebe, tudi po združitvi prej ločenih programov, programa za civilno pravosodje[54], programa za kazensko pravosodje[55] ter programa za preprečevanje uporabe drog in obveščanje[56].

Prožnost programa je bila dodatno potrjena med pandemijo COVID-19. Med pandemijo je bilo izvajanje projektov omogočeno s podaljšanjem rokov za poročanje, prerazporeditvijo sredstev in prehodom z dejavnosti v živo na spletne in hibridne projektne dejavnosti.

Ne glede na njihove pozitivne povratne informacije in visoko stopnjo angažiranosti so deležniki dejali, da bi si želeli dodatne podpore pri razširjanju rezultatov projektov.

Prvi del naknadnega ocenjevanja je razkril potrebo po razširitvi ciljne skupine programa za pravosodje, zlasti z dejavno podporo organizacijam civilne družbe, ki se ukvarjajo s pravicami žrtev. Vendar pa ta ocena ni ponudila trdnih dokazov za to potrebo, saj so le razpršene povratne informacije nakazovale, da je treba v ciljne skupine bolje vključiti prevzgojne zavode in zaporniško osebje. Te mešane ugotovitve kažejo, da bi bilo treba v okviru sedanjega programa za pravosodje pozorno spremljati njegov pomen za organizacije civilne družbe, ki se ukvarjajo s pravicami žrtev.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027

Nekatere potrebe in izzivi, opredeljeni v intervencijski logiki programa za pravosodje za obdobje 2021–2027, še vedno obstajajo in jih je treba obravnavati. To velja kljub nedavnemu napredku na tem področju. Na primer, spoznanja iz pregleda stanja na področju pravosodja v

[53] 84 % anketiranih upravičencev je menilo, da program za pravosodje za obdobje 2014–2020 ustreza potrebam pravosodnega sektorja v njihovi državi.
[54] Sklep št. 1149/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. septembra 2007 o vzpostavitvi posebnega programa „Civilno pravosodje“ za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa „Temeljne pravice in pravosodje“ (UL L 257, 3.10.2007, str. 16).
[55] Sklep 2007/126/PNZ z dne 12. februarja 2007 o uvedbi posebnega programa „Kazensko pravosodje“ kot dela Splošnega programa Temeljne pravice in pravosodje za obdobje 2007–2013 (UL L 58, 24.2.2007, str. 13).
[56] Sklep št. 1150/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. septembra 2007 o vzpostavitvi posebnega programa „Preprečevanje uporabe drog in obveščanje“ za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa Temeljne pravice in pravosodje (UL L 257, 3.10.2007, str. 23).

EU[57] in podatki, zbrani z nedavnimi raziskavami Eurobarometer[58], izpostavljajo napredek pri prizadevanjih držav članic za vzpostavitev učinkovitih nacionalnih pravosodnih sistemov, vendar pa ta spoznanja kažejo tudi, da so še vedno potrebne izboljšave[59]. Še vedno je prisotnih več izzivov, kot so razlike v učinkovitosti sodstva, neenakomerno izvajanje pravosodnih reform in ovire pri dostopu državljanov do pravnega varstva. Poleg tega je treba vprašanjem, kot sta čezmejno pravosodno sodelovanje in doslednost pri izobraževanju v pravosodju, še naprej namenjati stalno pozornost. Te sedanje in razvijajoče se potrebe dokazujejo, da so cilji programa, torej spodbujanje pravosodnega sodelovanja, izobraževanje v pravosodju in dostopa do pravnega varstva, še naprej ustrezni po vsej EU.

Tako kot v okviru programa za obdobje 2014–2020 so dokazi, zbrani za to oceno, potrdili, da program za pravosodje za obdobje 2021–2027 izpolnjuje potrebe njegovih ključnih deležnikov, tj. upravičencev in potencialnih upravičencev. Program ne le usklajuje pričakovanja, temveč ima tudi ključno vlogo pri obravnavanju potreb pravosodnega sektorja na nacionalni ravni. Poleg tega so upravičenci potrdili, da rezultati njihovega projekta ustrezajo potrebam ustreznih ciljnih skupin v pravosodnem sektorju in potrebam širše družbe.

Vse to poudarja nadaljnji pomen posebnih ciljev programa za pravosodje[60]. Struktura sedanjega programa je v zvezi s tem prinesla znatno dodano vrednost v primerjavi s prejšnjim programom, zlasti z njegovo bolj racionalizirano in osredotočeno zasnovo. Odstranitev politike na področju drog iz programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 je dejansko privedla do večje osredotočenosti programa prek treh specifičnih ciljev programa za pravosodje za obdobje 2021–2027, ki so ključni za področje pravosodja in omogočajo večji učinek na ključnih področjih programov.

Še en ključni element sposobnosti programa, da v zadnjih letih ohranja svoj pomen za upravičence in ciljne skupine, je njegova zmožnost izkoriščanja digitalnih tehnologij. To je zlasti pomembno zaradi neenakomernega napredka in včasih razdrobljenega pristopa pri prizadevanjih držav članic za digitalizacijo njihovih nacionalnih pravosodnih sistemov. Čeprav digitalizacija nacionalnih pravosodnih sistemov v EU ni eden od posebnih ciljev pravosodnih programov, digitalizacija pravosodja na medsektorski način prispeva k vsem trem specifičnim ciljem ter omogoča dostopnejše, učinkovitejše in medsebojno povezane sodne postopke po vsej EU.

Digitalizacija pravosodnih sistemov ima potencial za ustvarjanje pravosodnih ekosistemov, ki so bolj odporni, prilagodljivi in usklajeni s širšimi cilji EU glede digitalne preobrazbe. To bo navsezadnje okrepilo zaupanje javnosti v pravosodni sistem in podprlo bolj povezano evropsko območje pravice. Digitalizacija prinaša nove priložnosti in izzive na področju pravosodja, potrebe na tem področju pa se zaradi digitalnega prehoda spreminjajo. Zlasti zaradi vse večje odvisnosti od digitalnih orodij je treba obravnavati izzive, povezane s kibernetsko varnostjo, varstvom podatkov, aplikacijami umetne inteligence in etičnimi posledicami, povezanimi z digitalnimi pravosodnimi orodji.

Deležniki in upravičenci so opozorili, da že obstaja več področij, na katerih bi bilo financiranje digitalizacije pravosodja zelo pomembno, tako v smislu tematskih področij (regulacija o

[57] Glej pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2024/*Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2024*, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij COM(2024) 950.
[58] Raziskava Flash Eurobarometer 540 – *Mnenje širše javnosti o neodvisnosti nacionalnih pravosodnih sistemov v EU*, februar 2024. Za to raziskavo Flash Eurobarometer je bil opravljen razgovor z reprezentativnim vzorcem državljanov EU, starih 15 let in več, v vsaki od 27 držav članic EU, Albaniji, Črni gori, Severni Makedoniji in Srbiji. Med 14. in 27. februarjem 2024 je bilo po telefonu opravljenih 29 484 razgovorov.
[59] Možne izboljšave vključujejo: (i) potrebo po zmanjšanju bremena sodnih taks; (ii) razpoložljivost pravne pomoči; (iii) spodbujanje prostovoljne uporabe metod alternativnega reševanja sporov (ARS); (iv) podporo sodelovanju invalidov kot strokovnjakov v pravosodnem sistemu in (v) olajševanje dostopa do pravnega varstva z elektronskimi sredstvi, saj je uvajanje digitalizacije v nacionalnih pravosodnih sistemih v državah članicah EU še vedno neenakomerno. Poleg tega se je število čezmejnih kaznivih dejanj od leta 2020 še naprej povečevalo, kar kaže, da bo čezmejno pravosodno sodelovanje le še pomembnejše.
[60] Člen 3(2) Uredbe (EU) 2021/693.

umetni inteligenci, kršitve avtorskih pravic, boj proti kibernetskemu ustrahovanju in zagotavljanje preglednosti v digitalnem prostoru) kot vrst dejavnosti, kot je usposabljanje o digitalnih spretnostih za pravosodne delavce[61].

Še vedno obstajajo možnosti za zagotovitev bolj strateškega in osredotočenega pristopa k obravnavi: (i) izzivov neenakomerne ravni digitalizacije pravosodja v državah članicah in (ii) vseh priložnosti, ki jih ponuja hitro razvijajoče se digitalno okolje.

3. Sklepi in pridobljene izkušnje

Na splošno je program za pravosodje za obdobje 2014–2020 dosegel svoje cilje. Na podlagi združenih ugotovitev tega ocenjevanja tudi program za obdobje 2021–2027 dobro napreduje pri doseganju svojih ciljev.

Oba programa sta doslej uspešno prispevala k podpiranju vzajemnega priznavanja sodnih odločb v državah članicah in izboljšanju čezmejnega sodelovanja. Prispevek programov je pripomogel k ustvarjanju dolgoročnega učinka pri nadaljnjem razvoju povezanega evropskega območja pravice, ki temelji na medsebojnem zaupanju in sodelovanju med državami članicami. Programi se družno **osredotočajo na izobraževanje v pravosodju, kar ustvarja sinergije**. Program za obdobje 2014–2020 je spodbujal skupno pravno kulturo v državah članicah z usposabljanjem več tisoč sodnikov, odvetnikov in sodnih uslužbencev na področju nacionalnega prava in prava EU. Program za obdobje 2021–2027 temelji na teh dosežkih in stremi k nadaljnjemu razvoju in poenotenju pravnega okolja po vsej EU. **Zagotavljanje dostopa do pravnega varstva, zlasti za ranljive skupine, je bil temeljni cilj obeh programov.** V obdobju financiranja 2014–2020 so bila vložena znatna prizadevanja za zmanjšanje ovir za dostop do pravnega varstva, kar je privedlo do izboljšanih okvirov in večje zaščite marginaliziranih posameznikov. Ta napredek je podlaga za pristop programa za obdobje 2021–2027, ki zagotavlja, da pridobljene izkušnje še naprej spodbujajo pravičnejši in bolj vključujoč pravni sistem EU. **Digitalizacija pravosodnih sistemov je tudi področje, na katerem se oba programa medsebojno dopolnjujeta.** V obdobju 2014–2020 so se dodatno izboljšala digitalna orodja, kot je evropski portal e-pravosodje, ki še naprej deluje tudi v programu za obdobje 2021–2027. To olajšuje dostop do pravnih informacij in čezmejno sodelovanje. Program za obdobje 2021–2027 temelji na tej podlagi, pri čemer še naprej širi digitalne pobude in posodablja mehanizme pravosodnega sodelovanja. Ta kontinuiteta podpira širše cilje EU glede digitalne preobrazbe, zaradi česar je pravosodni sistem učinkovitejši in dostopnejši.

Oba programa sta prispevala k doseganju pravilne, skladne in dosledne uporabe prava EU. Program za obdobje 2014–2020 je z olajšanjem izmenjave dobrih praks spodbujal sodelovanje med državami članicami, kar je privedlo do enotnejše uporabe prava EU s strani delavcev v pravosodju. Ta stalna sinergija povečuje celovitost zakonodaje EU in spodbuja čezmejno pravno skladnost, kar je pristop, ki ga podpira sedanji program. Nazadnje, **podpora evropskim mrežam in civilni družbi na področju pravosodja se nadaljuje v obeh programih**. Zagotavljanje financiranja za mreže, kot je EJTN, omogoča trajnostno sodelovanje in krepitev zmogljivosti po vsej EU. To zagotavlja, da imajo projekti dolgoročen učinek, in krepi sodelovanje med državami članicami. Ta stalna podpora pomaga zagotoviti, da se lahko pravni strokovnjaki in organizacije vključijo v trajno in visokokakovostno sodelovanje na področju pravosodja po vsej EU.

[61] To vključuje: (i) razvoj digitalnih orodij (npr. za izboljšanje komunikacije, dostopa do informacij in primerljivega zbiranja podatkov); (ii) podpiranje praktičnega izvajanja digitalnih orodij; (iii) izboljšanje interoperabilnosti ter (iv) ozaveščanje o priložnostih in koristih digitalizacije v pravosodnem sektorju.

Na podlagi ocene njihove učinkovitosti so bile **koristi programov večje od njihovih stroškov**. Neposredno financiranje upravičencev je prineslo takojšnje in oprijemljive koristi ciljnim skupinam dejavnosti projektov.

Racionalizacija upravnih postopkov z uvedbo portala EU za financiranje in razpise ter sistema e-Grants za program za pravosodje za obdobje 2014–2020 je prijaviteljem olajšala postopek prijave in upravljanja nepovratnih sredstev. Novi ukrepi za poenostavitev, ki se uporabljajo za program za pravosodje za obdobje 2021–2027, kažejo obetavne rezultate, čeprav je še prezgodaj za oceno njihovega celotnega učinka in še vedno obstajajo možnosti za izboljšave. **Pomembno je, da Komisija ohrani sedanjo raven podpore in smernic** ter poveča prepoznavnost obstoječega gradiva za usposabljanje še pred razvojem novega. Razmislili bi lahko tudi o zagotavljanju dodatne ciljno usmerjene podpore.

Pandemija COVID-19 je spodbudila uporabo digitalnih tehnologij za izvajanje projektov. **Večja uporaba digitalnih orodij je pripomogla k temu, da so programi dosegli širše občinstvo** prek svojih financiranih dejavnosti. Posledično je ekonomija obsega pripomogla k temu, da so financirani ukrepi z nižjimi stroški bolje dosegli svoje ciljne skupine.

Cilji programa so bili skladni s politikami in prednostnimi nalogami EU v programskem obdobju 2014–2020 **in ti cilji so skladni še danes**, **z večjim poudarkom na digitalizaciji**. Financirani ukrepi so skladni tudi s politikami na nacionalni ravni ter z drugimi mednarodnimi zavezami in cilji EU, kot so cilji trajnostnega razvoja.

Program za pravosodje zagotavlja visoko raven skladnosti med različnimi razpoložljivimi instrumenti financiranja EU. Večja skladnost je tudi posledica osredotočenosti sedanjega programa na tri posebne cilje. Če se ozremo nazaj, na podlagi povratnih informacij zainteresiranih strani ugotovimo, da je bil prenos posebnega cilja v zvezi s politiko na področju drog iz programa za pravosodje v Sklad za notranjo varnost ustrezen ukrep.

Program za obdobje 2021–2027 ima pomembno vlogo pri pomoči državam članicam pri razvoju nacionalnih orodij za vzpostavitev potrebnih vmesnikov med vseevropskimi sistemi in nacionalnimi sistemi. V zvezi s tem so bile ugotovljene najbolj razširjene sinergije med programom za pravosodje na eni strani ter programom Digitalna Evropa in naložbami sklada za okrevanje in odpornost na področju digitalizacije na drugi strani. Za financiranje digitalnih projektov bi lahko bila koristna jasna opredelitev potreb na ravni EU ter nacionalni in lokalni ravni v smislu infrastrukture IT in usposabljanja, da bi se zagotovila uresničitev celotnega potenciala obstoječih in prihodnjih naložb.

Le majhen odstotek upravičencev meni, da bi lahko zagotovili alternativno financiranje EU, če program za pravosodje ne bi bil na voljo. **Za organizacije civilne družbe bi bilo zelo malo verjetno, da bi v primeru ukinitve programa našle alternativne vire financiranja.**

Program za pravosodje za obdobje 2014–2020 je zagotovil financiranje dejavnosti, ki so imele učinek, ki ga države članice same ne bi dosegle. V sedanjem programskem obdobju ter z obravnavanjem vprašanj in potreb na ravni EU **program za pravosodje zagotavlja edinstveno dodano vrednost, ki bi jo bilo težko posnemati na nacionalni ravni**.

Dodana vrednost EU programa za pravosodje za obdobje 2014–2020 je bila razvidna iz geografskega obsega, vsebine in velikosti dejavnosti. Brez financiranja programa bi deležniki potrebovali veliko več časa in truda za izgradnjo in razvoj svojih zmogljivosti. **Program je uspešno prispeval k bolj enakim konkurenčnim pogojem na področjih izobraževanja v pravosodju, interoperabilnosti informacijskih sistemov in digitalizacije.** Pravosodno osebje in nacionalna sodišča so imeli velike koristi od usposabljanja in naložb v digitalne zmogljivosti.

Danes ima program za obdobje 2021–2027 pomembno vlogo pri pospeševanju procesov in olajševanju čezmejnih projektov. Po mnenju nekaterih upravičencev bi bila obseg in razsežnost teh čezmejnih projektov brez podpore programa omejena, v nekaterih primerih pa morda sploh ne bi obstajali. Program za pravosodje je še posebej cenjen zaradi **pomoči pri vzpostavljanju mrež na ravni EU – in ozaveščanja o teh mrežah – ter omogočanja manjšim državam članicam, da izvajajo projekte, ki jih sicer ne bi mogle**.

Ustavitev programa bi verjetno povzročila znatno zmanjšanje obsega dejavnosti v EU, povezanih s pravosodjem, zlasti tistih, ki vključujejo čezmejne pobude, saj program zapolnjuje ključno vrzel v financiranju. **Dodana vrednost programa za pravosodje za obdobje 2021–2027 je tudi v njegovem bolj ciljno usmerjenem pristopu, večjem poudarku na digitalizaciji in izboljšanem sistemu spremljanja.** Te izboljšave omogočajo, da je sedanji program učinkovit pri zadovoljevanju razvijajočih se pravosodnih potreb EU in njenih državljanov.

Program za pravosodje za obdobje 2021–2027 ohranja visoko stopnjo ustreznosti delno zaradi svoje bolj racionalizirane in osredotočene zasnove, ta sklep pa se ujema z ugotovitvami iz vmesne ocene in naknadnega ocenjevanja prejšnjega programa. **Specifični cilji programa so še vedno zelo pomembni za potrebe upravičencev in ciljnih skupin** v širšem pravosodnem sektorju.

Program bi lahko imel ključno vlogo pri premoščanju vrzeli, ki še vedno obstajajo v naslednjem obdobju financiranja, in sicer z nadaljnjim povečanjem njegove dodane vrednosti EU.