EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.6.2025
COM(2025) 267 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om den efterfølgende evaluering af programmet for retlige anliggender 2014-2020 og midtvejsevalueringen af programmet for retlige anliggender 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Indledning

I denne rapport præsenteres resultaterne af evalueringen[1] af programmet for retlige anliggender, som Kommissionen har udført. Evalueringen består af to komponenter. Den første komponent er den efterfølgende evaluering af programmet for retlige anliggender 2014-2020[2] med en vurdering af programmets virkninger på længere sigt samt bæredygtighedsvirkninger på grundlag af resultaterne af første del af den efterfølgende evaluering[3], der blev afsluttet i 2022 Den anden komponent er midtvejsevalueringen af programmet for retlige anliggender 2021-2027[4], hvor de foreløbige resultater vurderes. I overensstemmelse med retningslinjerne for "bedre regulering"[5] vurderes de to programmer i evalueringen i forhold til kriterierne effektivitet, virkningsfuldhed, sammenhæng, EU-merværdi og relevans.

Siden 2014 har programmet for retlige anliggender bidraget til udviklingen af et europæisk område med retfærdighed baseret på retsstatsprincippet. Fra 2014 til 2020 bidrog programmet for retlige anliggender til videreudviklingen af et EU-område med retfærdighed baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid ved at: i) fremme civil- og strafferetligt samarbejde og ii) hjælpe med at uddanne dommere og andre aktører inden for retsvæsenet. Siden 2021 har programmet for retlige anliggender fortsat bidraget til videreudviklingen af et europæisk område med retfærdighed baseret på retsstatsprincippet, herunder retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed, gensidig anerkendelse og gensidig tillid og retligt samarbejde. Det har til formål at styrke demokratiet, retsstatsprincippet og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

Evalueringen er baseret på dokumentation indsamlet gennem en støtteundersøgelse foretaget af eksterne eksperter[6]. Evalueringen: i) gør status over en tidligere konsekvensanalyse[7] for at analysere et forslag til et europæisk program om kultur, rettigheder og værdier og ii) anerkender både midtvejsevalueringen af programmet for 2014-2020[8] og den første del af den efterfølgende evaluering[9] af programmet for 2014-2020. Midtvejsevalueringen af programmet for retlige anliggender 2021-2027 bygger på resultaterne af både første og anden del af den efterfølgende evaluering af programmet for 2014-2020[10].

Den efterfølgende evaluering omfatter gennemførelsen af programmet for retlige anliggender 2014-2020 fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2020 og alle programmets aktiviteter, der fandt sted i alle deltagende lande i denne periode. Midtvejsevalueringen omfatter gennemførelsen af programmet for retlige anliggender 2021-2027 fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2023 og alle aktiviteter, der fandt sted i alle deltagende lande i denne periode.

En bred vifte af interessenter blev hørt i forbindelse med udarbejdelsen af denne evaluering, herunder repræsentanter for: i) EU-medlemsstater, der er medlemmer af de relevante

[1] Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapporten.
[2] Forordning (EU) nr. 1382/2013 af 17. december 2013 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).
[3] Eftersom et betydeligt antal projekter stadig var i gang i 2021, gav den første del af den efterfølgende evaluering af programmet for retlige anliggender 2014-2020 (COM(2022) 121 final) et overblik over fordelingen af midler og en vurdering af de foreløbige resultater. Denne rapport præsenterer anden del af den efterfølgende evaluering og fokuserer på de langsigtede virkninger og bæredygtigheden af virkningerne af programmet for retlige anliggender 2014-2020.
[4] Forordning (EU) 2021/693 af 28. april 2021 (EUT L 156 af 5.5.2021, s. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj).
[5] Better regulation: guidelines and toolbox.
[6] Der blev konstateret visse problemer med datakvaliteten, navnlig med hensyn til datatilgængelighed og -analyse for programmet for retlige anliggender for 2014-2020, og de blev afbødet i det omfang, det var muligt, for at sikre robuste resultater.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM(2022) 121 final.
[10] Mens dataindsamlingsaktiviteterne for den efterfølgende evaluering af programmet for retlige anliggender 2014-2020 (anden del) og midtvejsevalueringen af programmet for retlige anliggender 2021-2027 blev gennemført parallelt, var den overordnede evaluering udformet og planlagt således, at resultaterne af den efterfølgende evaluering kunne indgå i analysen af midtvejsevalueringen.

programudvalg, ii) programansøgere og støttemodtagere, iii) agenturer, iv) civilsamfundsorganisationer og v) den brede offentlighed[11].

Denne rapport sammenfatter evalueringens vigtigste resultater og indeholder en vurdering af synergierne mellem de to programmer (dvs. programmet for 2014-2020 og programmet for 2021-2027). Den indeholder observationer og udpeger områder, hvor der kan ske forbedringer, som Kommissionen kan overveje for programmeringsperioden 2021-2027 samt for den følgende finansieringscyklus.

2. Vigtigste evalueringsresultater

De vigtigste evalueringsresultater, der præsenteres i de følgende afsnit, er struktureret efter de fem evalueringskriterier med underafsnit for hvert program[12].

2.1. Virkningsfuldhed

Programmet for retlige anliggender 2014-2020

Den efterfølgende evaluering bekræftede, at programmets gennemførelse gav de forventede resultater på tværs af alle dets specifikke mål.

Antallet og procentdelen af dommere og andet personale i retsvæsenet, der deltager i uddannelsesaktiviteter, der finansieres af programmet, blev fastsat som en indikator for det specifikke mål vedrørende retslig uddannelse. Tærsklen på 16 000 deltagere blev allerede nået i 2017, mens tærsklen på 13 %[13] blev nået i 2020, formentlig på grund af udvidelsen af målgruppen for programmet for retlige anliggender og udviklingen i den retlige kontekst. Den fortsatte finansiering af programmet for retlige anliggender for 2014-2020 på dette område var derfor virkningsfuld, da den hjalp juridiske aktører med at deltage i videreuddannelse.

Samlet set bidrog programmet til, at i alt 800 000 retlige aktører modtog uddannelse i EU-ret inden 2020 forud for tidsplanen[14]. Selv om dette resultat ikke fuldt ud kan tilskrives programmet for retlige anliggender, bekræftede høringen af interessenter, at uddannelse var den hyppigst nævnte aktivitet i forbindelse med finansierede projekter. Næsten alle de adspurgte støttemodtagere (96 %) angav, at uddannelse førte til erhvervelse af nye færdigheder og ny viden.

Programmet for 2014-2020 opfyldte et betydeligt antal mål, selv om ikke alle disse mål vedrørte fremme af retligt samarbejde. Selv om resultaterne på dette område ikke fuldt ud kan tilskrives programmet for retlige anliggender, gav de kvalitative data solid dokumentation for dets virkningsfuldhed.

Programmet for 2014-2020 opfyldte også sit mål om det samlede antal udvekslinger af oplysninger via det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS)[15, 16, 17]. Kvalitative oplysninger fra den efterfølgende evaluering viste, at både gensidig tillid mellem medlemmer af retsvæsenet i forskellige EU-lande og konsekvent gennemførelse af EU-retten er afgørende for programmets virkningsfuldhed. De interessenter, der blev hørt i forbindelse med evalueringen, sagde, at investeringer i retligt samarbejde fremmede en virkningsfuld og omfattende gennemførelse af EU-retten. Projekter, der fremmer domstolsbaseret støtte til

[11] Afhængigt af den identificerede interessentgruppe blev der anvendt særlige metoder og værktøjer til at gennemføre høringerne: spørgeskemabaseret offentlig onlinehøring, interviews og målrettede undersøgelser. De supplerede data og oplysninger indsamlet med andre metoder såsom skrivebordsundersøgelser og casestudier.

[12] I denne rapport henvises der også til programmet for retlige anliggender 2014-2020 som det "tidligere program" og til programmet for retlige anliggender 2021-2027 som det "nuværende program".

[13] Forholdet mellem antallet af støttede deltagere og det samlede antal retlige aktører.

[14] Allerede i 2016 var dette tal nået op på 820 000 personer.

[15] Rådets afgørelse 2009/316/RIA.

[16] ECRIS er et decentraliseret IT-system, der drives af medlemsstaternes centrale myndigheder til udveksling af oplysninger om kriminelle.

[17] Det endelige mål på 3 500 000 udvekslinger i 2020 blev overskredet med over 500 000 og nåede op på i alt 4 136 249 udvekslinger.

retsvæsenets aktører og tilsynspraksis, har vist sig at være særligt velegnede til at fremme læring. Høringsaktiviteterne viste, at programmet var virkningsfuldt med hensyn til at formidle bedste praksis til håndtering af afgørende spørgsmål såsom kønsbaseret vold og mental sundhed i strafferetssystemerne. Ét mål blev dog ikke nået. Dette var målet om at reducere den gennemsnitlige tid, det tager at overgive en eftersøgt person til et anmodende land efter udstedelse af en europæisk arrestordre, til ti dage inden 2020. Dette mål blev ikke nået med en margen på 11 dage[18] (dvs. at denne procedure stadig tager gennemsnitligt 21 dage). Den observerbare tendens i medlemsstaterne til at øge den tid, det tager at gennemføre overgivelsesproceduren, sammen med covid-19-pandemiens virkninger er sandsynlige forklaringer på denne tendens.

Programmet for 2014-2020 overskred også i høj grad sit mål for antallet af hits (dvs. individuelle besøg på webstedet) på EU's e-justice-portal[19], som var det kriterium, der blev fastsat i programmet for adgang til retsvæsenet. Som bekræftet af analysen blev e-justice-portalen af de hørte interessenter opfattet som et vigtigt redskab til adgang til oplysninger. Desuden blev det i tilbagemeldingerne fra høringsaktiviteterne understreget, at programmet for 2014-2020 effektivt øgede bevidstheden om den vigtige rolle, som fagfolk, der støtter ofre for kriminalitet, spiller. De projekter, der blev gennemført under programmet, bidrog til at understrege disse medarbejderes rolle som betroede ledsagere for ofre for kriminalitet under retssager.

Med hensyn til programmets specifikke mål om at støtte initiativer inden for narkotikapolitik for så vidt angår retligt samarbejde og kriminalitetsforebyggelse, opfyldte programmet imidlertid ikke sit mål om at vurdere et bestemt antal nye psykoaktive stoffer[20]. Ifølge Den Europæiske Unions Narkotikaagentur er årsagen til den observerede nedgang i antallet af vurderede stoffer usikker. Potentielle forklaringer på nedgangen er øget kontrol og flere indgreb for at reducere salget og forbruget af disse stoffer.

Udformningen af programmet gav den nødvendige fleksibilitet til at gennemføre projekter, der omfattede flere lande. Projekterne var også effektive med hensyn til at formidle viden og bedste praksis på tværs af de deltagende lande. De tværnationale netværk af projektdeltagere, der blev oprettet ved hjælp af programfinansiering, fortsatte, efter at projekterne var afsluttet. Langvarige partnerskaber skabt takket være programmet øgede den gensidige læring og dermed både de finansierede organisationers operationelle kapacitet og resultaternes bæredygtighed. Finansieringen blev fordelt blandt alle medlemsstater, og organisationer i Italien, Belgien og Spanien var hyppigst repræsenteret i finansierede projekter.

Meget væsentligt var programmet for retlige anliggender for perioden 2014-2020 også effektivt med hensyn til at fremme digitaliseringen. Selv om fremme af digitalisering ikke var et programmål, gjorde de begrænsninger, der opstod i forbindelse med covid-19-pandemien, det nødvendigt at finde alternative måder til at gennemføre uddannelse og samarbejde inden for projektkonsortier. Programmet fremskyndede derfor digitaliseringen ved at finansiere forskellige typer aktiviteter, herunder aktiviteter vedrørende informationsteknologi (IT), der faldt ind under programmet. Ikke desto mindre viste dokumentation fra projekter, at anvendelsen af digitale værktøjer har været noget ujævn. Forskellige niveauer af digitale færdigheder hos deltagerne samt forskelle i den digitale infrastruktur i medlemsstaterne udgjorde hindringer for retsvæsenets aktører.

[18] Dataene viste, at den gennemsnitlige tid steg fra 16,7 dage i 2019 til 21,26 dage i 2020.

[19] I indikatorerne blev der fastsat et mål om en årlig stigning på 20 % fra udgangspunktet på 441 000 hits. I 2020 androg det samlede antal hits 4 619 548.

[20] Fra 2015 faldt antallet af nye stoffer, der blev vurderet. Mellem 2016 og 2020 var antallet af vurderede stoffer ca. 50. I 2020 var der et mål for programmet om vurdering af 95 nye stoffer, men kun 46 blev vurderet.

Endelig fremhævede høringen af interessenterne, at programmet for retlige anliggender 2014-2020 kunne have ydet mere støtte til medlemmer af offentligheden med hensyn til at hjælpe dem med at få adgang til sociale støttetjenester, der tilbydes af civilsamfundsorganisationer (CSO'er). En anden udfordring var, at dommere kun i beskeden grad var målgruppe for projekterne. Dette kan hovedsagelig forklares ved den begrænsede tid, som dommere normalt har til rådighed til at deltage i aktiviteter ud over deres opgaver i retten.

Programmet for retlige anliggender 2021-2027

Midtvejsevalueringen af programmet for retlige anliggender 2021-2027 viste, at programmet indtil videre har været effektivt med hensyn til at nå sine mål. Det har f.eks. overgået sine mål for uddannelse af retsvæsenets aktører og samarbejde, på trods af de negative virkninger af eksterne faktorer såsom covid-19-pandemien og den politiske situation i nogle medlemsstater. Samlet set angiver de resultater, der er indsamlet med henblik på denne foreløbige evaluering, at programmet fungerer godt, idet de fleste interessenter udtrykker tillid til både dets succes og dets tilpasning til de overordnede mål for EU's dagsorden for retlige anliggender.

Sammenlignet med sin forgænger, og baseret på resultaterne af den efterfølgende evaluering, blev følgende indarbejdet i programmet for retlige anliggender 2021-2027: i) bedre programforvaltning og administrative procedurer og ii) bedre overvågningsmekanismer[21] og dataindsamlingsværktøjer til at spore effektiviteten af de finansierede projekter.

Høringen af interessenterne viste også, at støttemodtagerne under programmet for retlige anliggender 2021-2027 mente, at deres projekter bidrog til programmets mål mere end tidligere projekter under programmet for 2014-2020. De samme områder var fortsat betydelige i begge programmer (dvs. forbedring af gennemførelsen af EU-retten, uddannelse og bevidstgørelse af offentligheden). Ikke desto mindre rapporterede støttemodtagerne under programmet for retlige anliggender 2021-2027, at deres aktiviteter bidrog endnu mere til at forbedre adgangen til CSO-tjenester og gøre grænseoverskridende systemer mere interoperable end projekter og aktiviteter i det tidligere program. Dette tyder på, at der er gjort fremskridt på områder, der tidligere blev betragtet som mere udfordrende. Overordnet set har programmet for retlige anliggender 2021-2027 gennem sin samlede tilgang og målrettede initiativer medført en betydelig forbedring af målgruppernes viden, færdigheder og adfærd, hvilket tyder på et stort potentiale for langsigtede virkninger. Spørgeskemaundersøgelser foretaget med støttemodtagerne viste, at programmet for retlige anliggender 2021-2027 har øget bevidstheden blandt deltagerne om betydningen af retsstatsprincippet og EU's charter om grundlæggende rettigheder med en markant forskel i vidensniveauet i forhold til den brede offentlighed. Dette tyder på, at dem, der deltager i programmets aktiviteter, øger deres viden om og forståelse af både EU-retten og retsstatsprincippet. De retsstatsaspekter, der behandles i projekterne, har fortsat fået stadig større betydning på grundlag af det fundament, der blev lagt i den foregående programmeringsperiode.

Interessenter og støttemodtagere udtrykte tillid til bæredygtigheden af programmets resultater[22]. Indflydelsen fra programmet for retlige anliggender 2021-2027 er allerede synlig gennem de forbindelser og netværk, der er opbygget, hvilket tyder på, at der er stor sandsynlighed for langsigtede virkninger. Tilgængeligheden af undervisningsmateriale på flere sprog har også bidraget til at skabe en endnu større virkning, idet det sikres, at programmets

[21] Resultatovervågningsrammen blev udviklet for at tage hensyn til de forslag, der blev fremhævet i konsekvensanalysen fra 2018 og i den første del af den efterfølgende evaluering af det tidligere program.
[22] En høj procentdel af støttemodtagerne (94 %) mener, at virkningen af deres projekter vil fortsætte efter projekternes afslutning.

fordele når ud til et bredere publikum og vil være til varig nytte i retsvæsenet. Et betydeligt flertal af støttemodtagerne mente, at deres projekter har potentiale til at: i) forme den fremtidige lovgivning (f.eks. om ofres rettigheder), ii) forbedre retspraksis og iii) fastsætte nye EU-standarder for retligt samarbejde og adgang til retsvæsenet. Samtidig gav nogle støttemodtagere også udtryk for bekymring over deres afhængighed af EU-finansiering til at videreføre deres initiativer. Dette kan begrænse disse støttemodtageres bidrag til undersøgelse af nye emner og deres evne til at reagere på de seneste ændringer[23] og dermed begrænse programmets virkninger på længere sigt.

De kommunikationsaktiviteter, der finansieres gennem programmet, har vist, hvor effektive de er til at informere og inddrage interessenter, hvilket fremgår af de mange mennesker, der er nået gennem forskellige initiativer[24]. De sider på e-justice-portalen, der omhandler straffesager, har oplevet en stigning på 76 % i antallet af besøg mellem 2021 og 2022 med 2,25 mio. hits i 2022, hvilket afspejler en stigende interesse for retssystemet på tværs af medlemsstaterne. EU's finansierings- og udbudsportal[25] er fortsat den primære kilde til information om programmet for retlige anliggender og dets finansieringsmuligheder. Baseret på den dokumentation, der er indsamlet gennem interessenthøringer, viste det sig, at nationale, regionale eller lokale myndigheders kommunikationsaktiviteter, som skal øge kendskabet til programmet, er faldet fra 8,7 % i den foregående finansieringsperiode til 3,7 % i den nuværende finansieringsperiode. 71,6 % af både udvalgte og afviste ansøgere sagde imidlertid, at programmet for retlige anliggender 2021-2027 var velkendt blandt potentielle ansøgere, hvilket er på linje med resultaterne fra den foregående finansieringsperiode 2014-2020. Ikke desto mindre fremhævede den dokumentation, der blev indsamlet til denne evaluering, en forskel i bevidstheden blandt de forskellige interessentgrupper. Interessenter inden for videregående uddannelse og offentlige myndigheder rapporterede om større bevidsthed om programmet end CSO'er. Dette tyder på, at programmets kommunikationsaktiviteter ganske vist er effektive, men at de måske ikke når lige meget ud til alle sektorer. Dette kan forklares med programmets tekniske karakter, som hovedsagelig fokuserer på retsvæsenets og personalet i retsvæsenets særlige behov. Desuden kan der være behov for at øge kommunikationsindsatsen i nogle EU-regioner for yderligere at øge programmets samlede effektivitet og mangfoldigheden af partnerskaber på tværs af medlemsstaterne. Selv om geografisk balance ikke er et mål for programmet i sig selv, viste dataene, at organisationer med hjemsted i nogle medlemsstater indtil udgangen af 2023 ansøgte om og modtog midler hyppigere end organisationer med hjemsted i andre medlemsstater.

Siden covid-19-pandemien har programmet lagt større vægt på digitalisering. Støttemodtagerne har i stigende grad gjort brug af digitale værktøjer i deres aktiviteter og dermed øget deres effektivitet. På samme tid har programmet også siden pandemien i stigende grad fokuseret på integration af kønsaspektet. Dette fokus omfatter: i) gennemførelse af en metode til at spore data om, hvordan finansierede aktiviteter påvirker ligestillingen mellem kønnene, ii) mere eksplicitte krav om ligestilling mellem kønnene i indkaldelsesdokumenter og evalueringskriterier samt iii) en særlig analyse af kønsdimensionen i projektforslagene. Kravet om et mere målrettet fokus på integration af kønsaspektet i de projekter, der medfinansieres af programmet for retlige anliggender, forbedrede programmets effektivitet, da interventionerne var bedre tilpasset målgruppernes behov. Over 80 % af de finansierede projekter har indarbejdet foranstaltninger til fremme af ligestilling mellem kønnene og kunne effektivt integrere ligestilling mellem kønnene i deres forslag. Den dokumentation, der er

[23] Såsom vedtagelse af ny lovgivning (f.eks. vedtagelsen af forordningen om kunstig intelligens).
[24] Programmets overvågningsdata viser, at 201 888 personer blev nået gennem oplysningsaktiviteter, mens 379 gensidige læringsaktiviteter har involveret hele 2 288 580 personer.
[25] EU Funding & Tenders Portal | Europa-Kommissionen.

indsamlet med henblik på denne evaluering, fremhævede, at nogle ansøgere stadig ville drage fordel af yderligere vejledning, f.eks. flere eksempler på god praksis, der er skræddersyet til de specifikke mål for programmet for retlige anliggender.

Generelt har programmet for retlige anliggender 2021-2027 øget indsatsen for at sikre inklusivitet, bekæmpe forskelsbehandling og støtte sårbare grupper. Dette viser, at programmet har anlagt en fremadskuende tilgang til at skabe et retfærdigt og lige retssystem i hele EU[26]. Sikring af ikkediskriminerende adgang til retsvæsenet for alle er et nyt element i det nuværende program, der allerede viser gode fremskridt, til dels ved at støtte integration af kønsaspektet og integration af ikkeforskelsbehandling i alle dets aktiviteter som krævet i programmets retsgrundlag.

2.2. Effektivitet

Programmet for retlige anliggender 2014-2020

Samlet set viste evalueringen, at programmet for retlige anliggender 2014-2020 var omkostningseffektivt[27] i opfyldelsen af målene.

Feedback fra støttemodtagerne bekræftede i vid udstrækning, at fordelene ved at deltage i programmet opvejede de dermed forbundne omkostninger. Fordelene lå primært i dannelsen af nye partnerskaber, som fremmer: i) gensidig tillid mellem retslige aktører, ii) gennemførelse og anvendelse af EU-retten samt iii) bevidsthed om og fremme af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

På trods af interessenternes generelt positive vurdering af programmet er ansøgningsprocessen og den administrative byrde ved at ansøge om programfinansierede projekter en ressource- og tidskrævende udfordring for ansøgere, navnlig førstegangsansøgere. Mere erfarne ansøgere opfattede stadig processen som besværlig, om end i mindre grad end førstegangsansøgere. Mange af de hørte interessenter nævnte også den administrative byrde som et problem på grund af de omfattende rapporteringskrav, hvor de højeste personaleomkostninger tilskrives administrative aktiviteter.

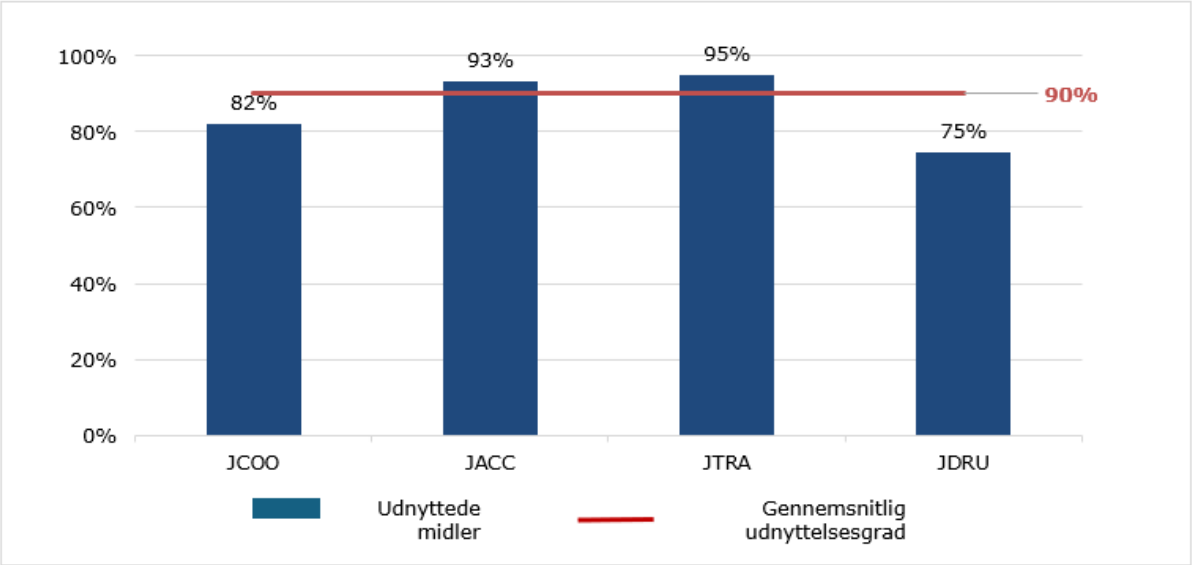
På trods af disse udfordringer værdsatte interessenterne Kommissionens foranstaltninger til at forenkle den administrative proces. Digitaliseringen af ansøgningsprocessen med indførelsen af EU's Funding & Tenders-portal blev af de hørte interessenter anset for at være den mest betydningsfulde forenkling, som Kommissionen har foretaget.

Forordning (EU) nr. 1382/2013[28] fastsatte et budget på 377 604 000 EUR for perioden 2014-2020 med årlige beløb, der er fastsat i arbejdsprogrammerne. På grundlag af de data, der er indsamlet til denne evaluering, er der indgået forpligtelser for over 90 % af det planlagte budget til tilskud og indkøb (dvs. 332 125 700 EUR), hvilket svarer til over 304 000 000 EUR.

For så vidt angår de specifikke målsætninger lå den finansiering, der blev gennemført under de specifikke målsætninger om adgang til retsvæsenet og uddannelse af retsvæsenets aktører, lidt over den gennemsnitlige "udnyttelsesgrad" ("udnyttelsesgraden" er den procentdel af de planlagte midler, der er afsat til et program, som rent faktisk er blevet tildelt aktiviteter under dette program). Derimod lå de midler, der blev anvendt inden for rammerne af det retlige samarbejde og narkotikapolitikken, under den gennemsnitlige udnyttelsesgrad.

Figur 1: Udnyttelsesgrad for disponible budgetter pr. specifik målsætning

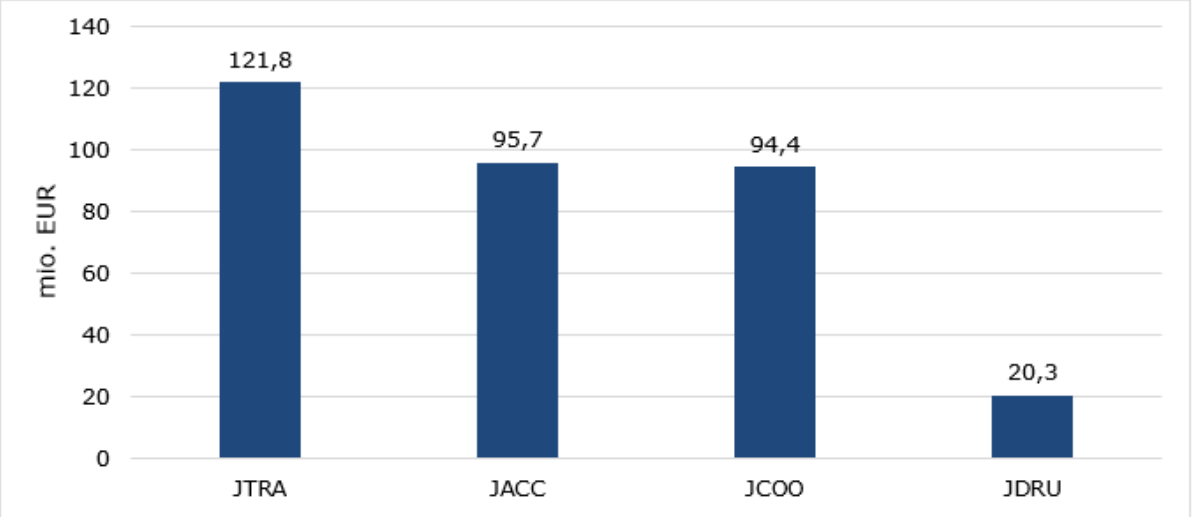
[26] Mellem 2021 og 2023 vedrørte omkring 32 % af de programfinansierede projekter behovene hos migranter, flygtninge, LGBTI-personer og personer med handicap, mens 13 % af projekterne fokuserede på at beskytte børns rettigheder i retssager.
[27] Måling af den værdi, der er opnået med den foretagne investering.
[28] Forordning (EU) nr. 1382/2013 af 17. december 2013 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).



Kilde: Bearbejdning af programdata (GD JUST). Akronymerne henviser til specifikke målsætninger i programmet for retlige anliggender for perioden 2014-2020: 1) fremme og støtte af det civil- og strafferetlige samarbejde (JCOO), 2) støtte og fremme af uddannelse af retsvæsenets aktører (JTRA), 3) lette en effektiv adgang til retsvæsenet for alle (JACC), 4) støtte initiativer inden for narkotikapolitikken hvad angår det retslige samarbejde og forebyggelse af kriminalitet (JDRU).

Sammenstillingen af den relative udnyttelsesgrad med de planlagte budgetter giver et mere nuanceret billede.

Figur 2: Planlagte budgetter pr. specifik målsætning



Kilde: Bearbejdning af programdata (GD JUST)

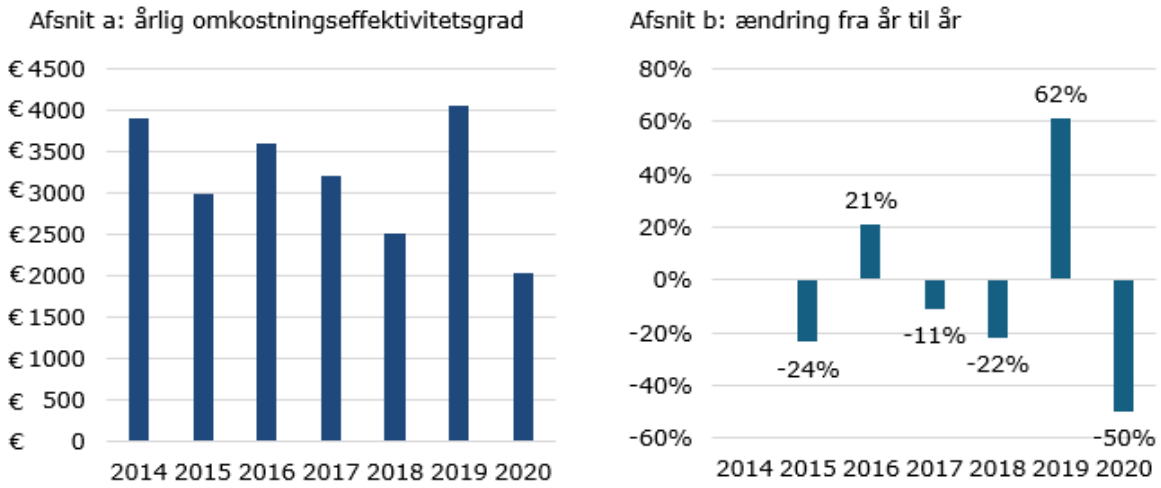
Programmet for retlige anliggender 2014-2020 var effektivt med hensyn til at nå sine mål, og udnyttelsesgraden viser, at det var effektivt med hensyn til at anvende næsten alle de planlagte midler. På den ene side bidrog denne høje udnyttelsesgrad til at sikre, at midlerne blev anvendt i vid udstrækning. På den anden side kunne det uudnyttede budget, selv om det ikke var forholdsvis stort, have været anvendt til yderligere at fremme programmets mål. De interview, der blev gennemført i forbindelse med denne evaluering, bekræftede, at navnlig førstegangsmodtagere undervurderede de ressourcer, de havde brug for til at gennemføre deres projekt, hvilket førte til færre finansieringsanmodninger end planlagt på programniveau. Denne konklusion er i overensstemmelse med dokumentationen fra den første del af den efterfølgende evaluering af programmet for 2014-2020, hvor det blev konstateret, at undervurderingen af

projektomkostningerne var en af hovedårsagerne til, at hele programmets budget ikke blev anvendt.

Evalueringskriteriet effektivitet blev også vurderet ved hjælp af omkostningseffektivitetsgraden[29], som målte de samlede årlige omkostninger i forhold til output under et specifikt programmål. Evalueringen undersøgte f.eks. programmets investeringer i uddannelsesaktiviteter og to store og vigtige IT-systemer, som sammen sporer programmets resultater inden for retligt samarbejde, adgang til retsvæsenet og uddannelse af retsvæsenets aktører. Disse investeringer i de to store og vigtige IT-systemer og i uddannelsesaktiviteter er derfor gode indikatorer for programmets omkostningseffektivitet.

For det første blev kurserne analyseret, og en omkostningseffektivitetsgrad blev beregnet baseret på denne analyse[30]. Den årlige omkostningseffektivitetsgrad viste en faldende tendens indtil 2018, hvorefter den faldt yderligere og nåede sit laveste niveau i 2020. Antallet af uddannede personer var på sit laveste i 2019 og på sit højeste i 2020. Den hurtige ændring i antallet af uddannede personer og den tilsvarende ændring i de dermed forbundne omkostninger kan i vid udstrækning forklares ved virkningerne af covid-19-pandemien. Efter pandemiens udbrud i 2020 blev flere kurser digitaliseret. Ved at finansiere fjernundervisning forbedrede programmet omkostningseffektiviteten. Disse tal bør imidlertid sættes i en sammenhæng, hvilket illustreres af arbejdet i Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN)[31], der fokuserer på personlige udvekslinger. Netværkssamarbejde og personlige udvekslinger var fortsat vigtige elementer, der bidrog til kvaliteten af uddannelsen af retsvæsenets aktører.

Figur 3: Omkostningseffektivitetsgrader for antallet af uddannede aktører i retsvæsenet (2014-2020)



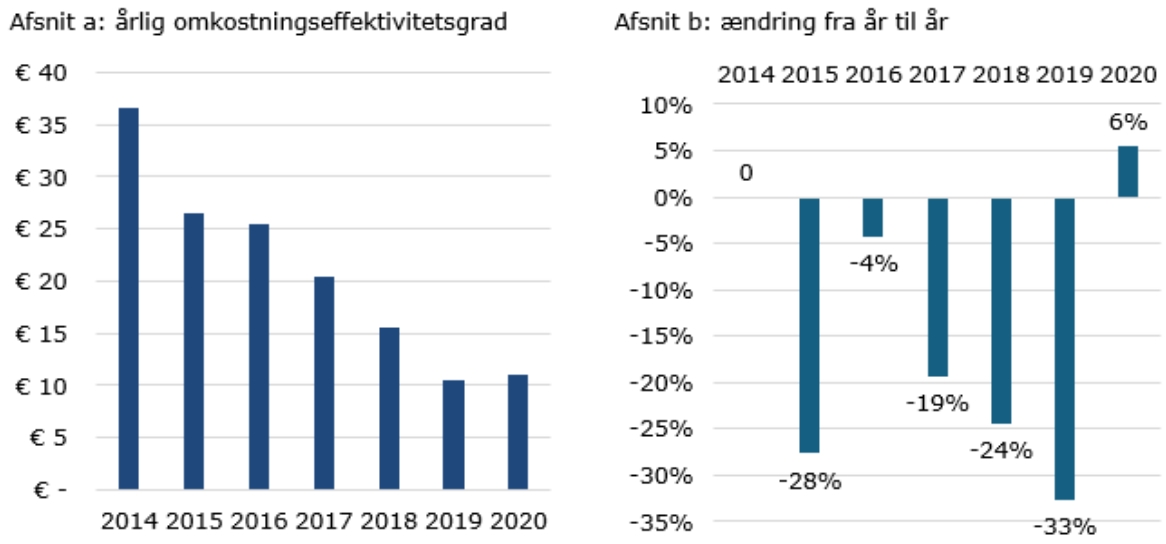
Kilde: Bearbejdning af programdata (GD JUST)

En anden faktor, der bidrog til programmets omkostningseffektivitet, var EJTN's aktiviteter på europæisk plan, som skabte stordriftsfordele. EJTN skabte et gunstigt miljø for omfattende og virkningsfuld uddannelse af retsvæsenets aktører. Som følge heraf var programmet i stand til at støtte kurser til en lavere pris.

[29] Selv om tallene kun er en tilnærmelse af den relative omkostningseffektivitet (fordi de årlige budgetter varierede), giver de stadig et langsgående perspektiv på programmets effektivitet.
[30] Det samlede årlige programbudget blev vægtet med det samlede antal personer, der blev uddannet på kurser, for at finde omkostningseffektivitetsgraden.
[31] I henhold til forordning (EU) 2021/693 om oprettelse af programmet for retlige anliggender 2021-2027 skal programmet yde støtte til EJTN's udgifter, og alle driftstilskud hertil tildeles uden indkaldelse af forslag.

Antallet af udvekslinger i ECRIS var en anden af de indikatorer, der blev anvendt til at måle, hvordan programmet fremmede retligt samarbejde. Det er derfor en god måde at måle omkostningseffektiviteten på. Omkostningerne ved hver udveksling faldt kontinuerligt fra 2014 til 2019. Antallet af udvekslinger via ECRIS steg også i perioden og bidrog således til det gode forhold mellem omkostninger og output. Pandemien havde også en indvirkning på antallet af udvekslinger via ECRIS (og øgede omkostningerne en smule), om end i meget begrænset omfang.

Figur 4: Omkostningseffektivitetsgrader for ECRIS-udvekslinger (2014-2020)



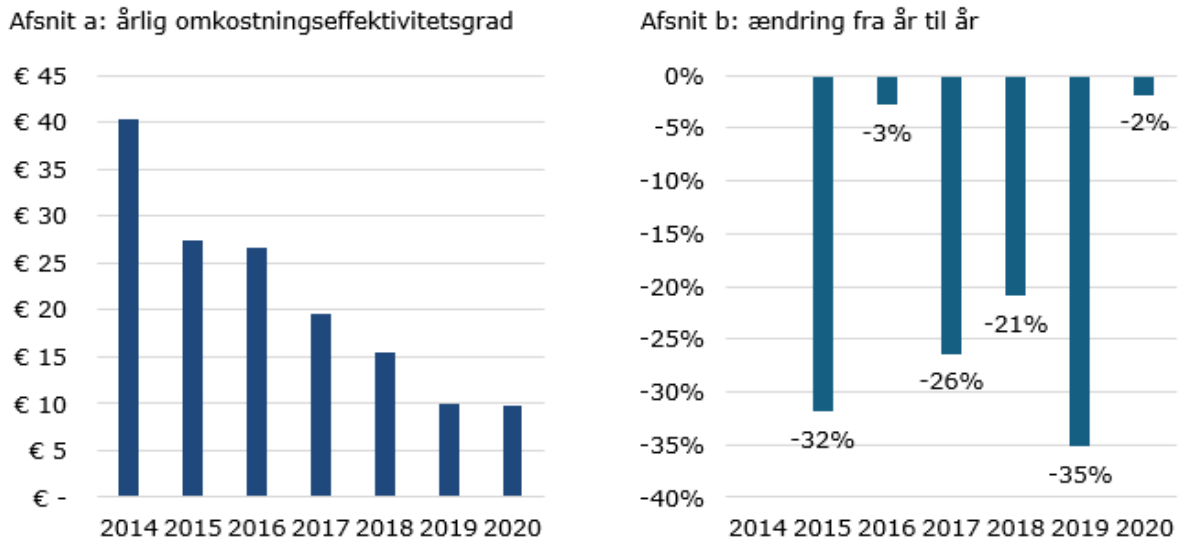
Kilde: Bearbejdning af ECRIS-data (GD JUST)

Den lille stigning i omkostningerne i 2020 kan hovedsagelig tilskrives de nationale kompetente myndigheders lavere aktivitetsniveau[32]. Blandt andre faktorer var hjemmearbejde og mangel på kvalificeret personale de underliggende faktorer. Efter en kort overgangsperiode vendte aktiviteterne dog tilbage til det normale igen. Som følge heraf øgede den reducerede aktivitet kun omkostningerne til driften af ECRIS en smule. Set i et langsgående perspektiv faldt marginalomkostningerne (dvs. omkostningerne ved en yderligere udveksling) betydeligt mellem 2014 og 2020. Det kraftige fald i marginalomkostningerne illustrerer ECRIS' nytteværdi – og dermed dets omkostningseffektivitet.

Antallet af hits på e-justice-portalen[33] blev anvendt som indikator i programmets konsekvensanalyse[34] til at måle, hvordan programmet gav adgang til retsvæsenet. I lighed med investeringer i ECRIS faldt omkostningerne til hits på e-justice-portalen i den periode, hvor programmet blev gennemført. Programmet investerede i at udvide og vedligeholde e-justice-portalen samt udbrede kendskabet til den. Virkningen af disse foranstaltninger illustreres af det større antal hits på portalen. Den øgede brug af e-justice-portalen viste derfor, at det er omkostningseffektivt at opbygge en større digital struktur.

[32] Baseret på oplysninger fra Eurojust. Findes på: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] E-justice-portalen giver offentligheden onlineadgang til oplysninger for at hjælpe dem med at finde oplysninger om retlige spørgsmål, procedurer eller retsvæsenets aktører.
[34] SWD(2018) 290 final.

Figur 5: Omkostningseffektivitetsgrad for hits på e-justice-portalen (2014-2020)



Kilde: Bearbejdning af data fra e-justice-portalen (GD JUST)

Det kan konkluderes, at de tre omkostningseffektivitetsvurderinger illustrerer programmets langsigtede omkostningseffektivitet gennem uddannelse og øget anvendelse af etablerede IT-systemer.

Programmet for retlige anliggender 2021-2027

Den dokumentation, der blev indsamlet til evalueringen, viste, at programmet for retlige anliggender 2021-2027 indtil videre samlet set har været omkostningseffektivt. Det betyder, at programmet giver optimale resultater for den investering, der er foretaget. Feedback fra interessenterne bekræfter også dette synspunkt, da de fleste respondenter bekræftede, at fordelene ved programmet for retlige anliggender 2021-2027 opvejer omkostningerne. Hvad angår programmet for retlige anliggender 2014-2020, gav samarbejde og langsigtede partnerskaber flere vigtige fordele for målgrupperne, f.eks.: i) større bevidsthed og viden om de spørgsmål, der er omfattet af programmet, ii) bedre færdigheder og iii) mere samarbejde.

Programforvaltningen og de administrative procedurer er blevet forbedret i årenes løb i programmet for 2021-2027 sammenlignet med programmet for 2014-2020. Støttemodtagere og ansøgere har fortsat problemer med at udføre de administrative opgaver i forbindelse med ansøgningsprocessen og rapporteringen. Disse administrative opgaver er stadig dyre og tidskrævende. Ikke desto mindre anerkendte mange interessenter også de forbedringer, som de forenklede procedurer, som Kommissionen har indført, har medført.

Generelt, og selv om det er for tidligt at drage endelige konklusioner, sagde interessenterne, at de forenklingsforanstaltninger, der er indført i programmeringsperioden 2021-2027, har været positive og i vid udstrækning mindsket den administrative byrde i forhold til den foregående programmeringsperiode. Disse forenklede procedurer omfatter anvendelse af engangsbidrag, en enklere rapporteringsproces og indførelse af e-Grants-systemet. Disse ændringer har forenklet de administrative procedurer og ansøgningsprocedurerne.

Indførelsen af faste beløb bør også bidrage til at forenkle – og øge kvaliteten af – den endelige rapportering, hvilket stadig er en udfordring for nogle støttemodtagere. Det skal dog bemærkes, at indførelsen på kommissionsniveau af standardiserede enhedsomkostninger for rejser og indkvartering blev vurderet mindre positivt af interessenterne. Dette skyldes, at disse

enhedsomkostninger ofte ikke afspejler de faktiske markedspriser. Dertil kommer, at det i forbindelse med regnskabsaflæggelse fortsat er vanskeligt at føre to separate regnskaber (dvs. et, der er baseret på faktiske omkostninger, og et andet, der er baseret på standardiserede enhedsomkostninger). Dette tilfører et lag af kompleksitet, især for offentlige myndigheder.

Takket være en mere struktureret tilgang til vurdering af resultaterne af de finansierede aktiviteter er det nuværende program desuden bedre rustet end programmet for 2014-2020 til at sikre, at midlerne anvendes effektivt. Dette er en betydelig forbedring i forhold til den foregående finansieringsperiode. Resultatovervågningsrammen for programmet for 2021-2027 støtter bestræbelserne på at sikre, at programmet fortsat er lydhørt over for støttemodtagernes behov og nye udfordringer.

Samarbejdet med eksisterende netværk, såsom EJTN, har fortsat vist, at der er potentiale til at forbedre programmets omkostningseffektivitet. Som fremhævet i den efterfølgende evaluering af programmet for 2014-2020, gør disse netværk det muligt for støttemodtagerne at tilrettelægge store arrangementer med omfattende opsøgende arbejde til lavere omkostninger og dermed opnå stordriftsfordele.

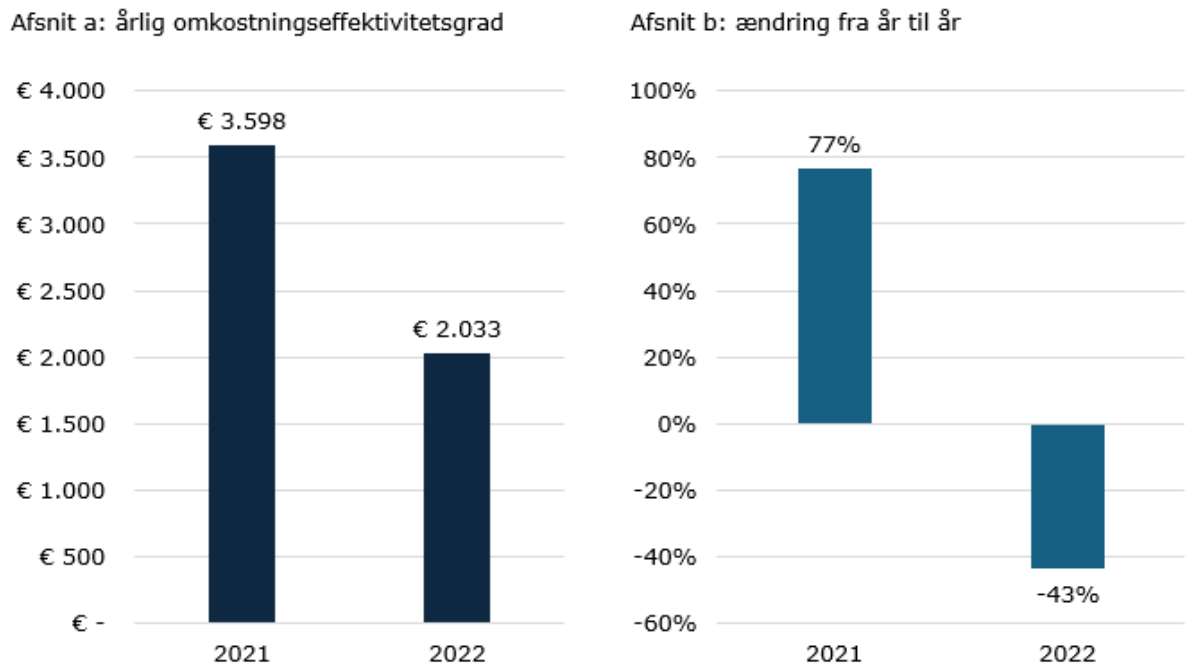
Der var også flere eksterne faktorer, der påvirkede programmets effektivitet. Interessenterne fremhævede navnlig økonomiske og politiske faktorer (f.eks. inflationspres forårsaget af Ruslands angrebskrig mod Ukraine). Udfordringer i forbindelse med covid-19-pandemien blev ikke længere betragtet som et problem efter begyndelsen af 2022, da programmet havde været hurtigt og fleksibelt med hensyn til at træffe afbødende foranstaltninger. På længere sigt har covid-19 endda øget effektiviteten af projekter, der finansieres under programmet for retlige anliggender ved at fremskynde udbredelsen af digitalisering[35].

Med hensyn til antallet af ansatte i retsvæsenet, der er uddannet under det nuværende program for retlige anliggender, viser resultaterne, at omkostningseffektiviteten generelt blev forbedret mellem 2021 og 2022[36].

[35] Ca. 29 % af de projekter, der blev finansieret i den undersøgte periode, omdirigerede midler til støtte for omstillingen til digitale platforme og til dækning af øgede omkostninger til IT-support.

[36] I 2021 vendte en kraftig stigning i forholdet tendensen med forbedret omkostningseffektivitet. Der er forskellige årsager hertil, herunder potentielle ændringer i programgennemførelsen, øgede omkostninger eller eksterne faktorer. Det efterfølgende fald i 2022 bragte forholdet tilbage på et niveau, der meget lignede niveauet i 2020, idet det i det væsentlige faldt tilbage til niveauet efter stigningen i 2021 og vendte tilbage til et mere omkostningseffektivt leje.

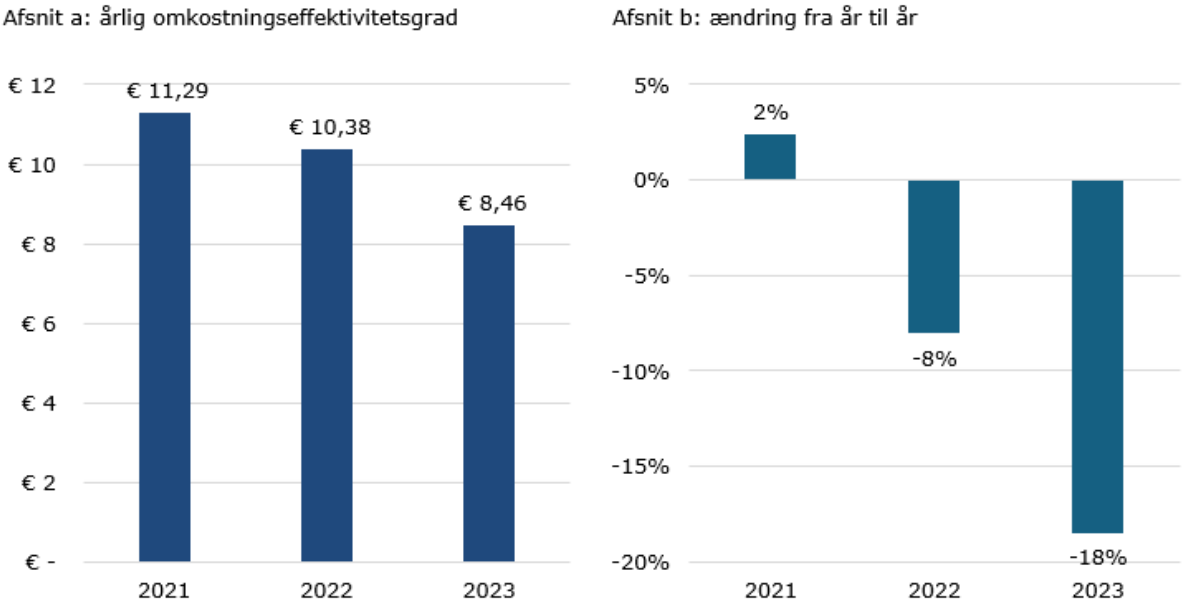
Figur 6: Omkostningseffektivitetsgrad for antallet af uddannede medlemmer af retsvæsenet (2021-2027)



Kilde: Bearbejdning af programdata (GD JUST). Bemærk: Data for 2023 foreligger endnu ikke på tidspunktet for analysen

Med hensyn til udveksling af oplysninger i ECRIS viste data stigninger i omkostningseffektiviteten i perioden 2021-2023. De aggregerede data fra 2014 til 2023 viste en fremherskende tendens til stigende omkostningseffektivitet i betragtning af det konstante fald i omkostningerne pr. udveksling af oplysninger i ECRIS.

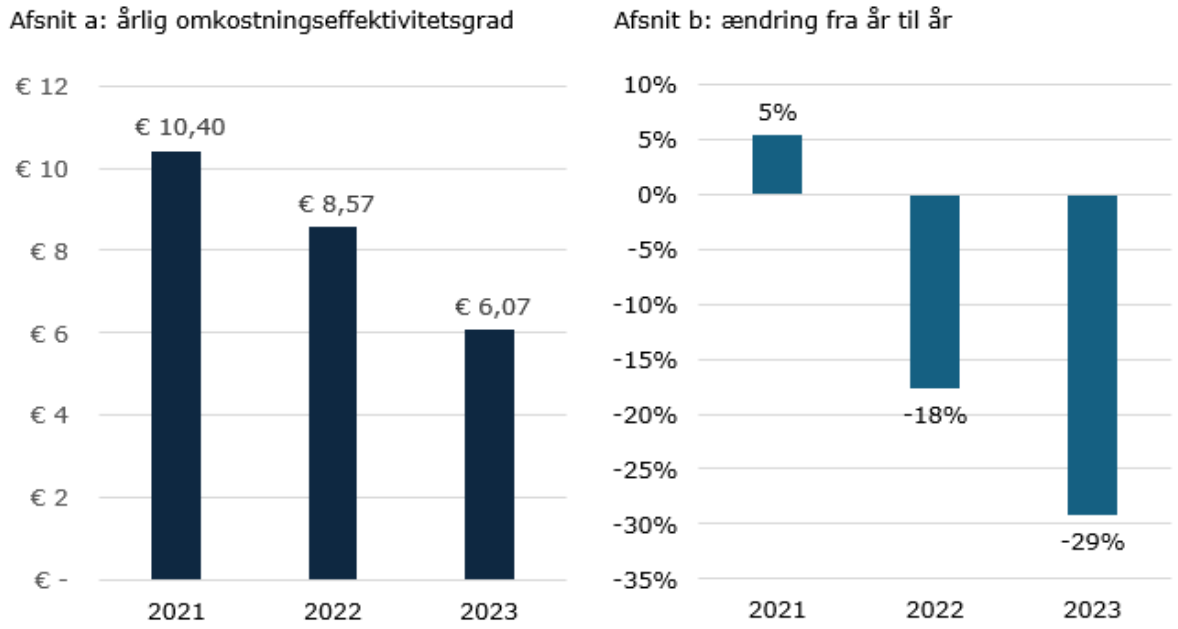
Figur 7: Omkostningseffektivitetsgrad for ECRIS-udvekslinger (2021-2027)



Kilde: Bearbejdning af ECRIS-data (GD JUST)

Endelig viste programmet med hensyn til antallet af hits på e-justice-portalen, trods en kort stigning i omkostningerne i 2021, en stærk evne til at forbedre omkostningseffektiviteten for denne indikator i de efterfølgende år, hvilket kulminerede i en betydelig reduktion af omkostningerne pr. hit i 2023. Dette tyder på, at programmet med tiden er blevet mere og mere effektivt med hensyn til at levere de tilsigtede resultater, idet omkostningerne pr. hit på e-justice-portalen faldt betydeligt.

Figur 8: Omkostningseffektivitetsgrad for hits på e-justice-portalen (2021-2027)



Kilde: Bearbejdning af data fra e-justice-portalen (GD JUST)

2,3. Sammenhæng

Programmet for retlige anliggender 2014-2020

Den efterfølgende evaluering viste, at programmet for 2014-2020 nåede sine mål generelt og på en sammenhængende måde. Navnlig lykkedes følgende i programmet: i) at forbedre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, ii) at sikre effektive retsmidler, iii) at fremme uddannelse af retsvæsenets aktører og iv) at fremme samarbejde uden at overlappe med andre EU-finansieringsprogrammer. Undersøgelsesresultaterne viste, at programmet har været enestående med hensyn til at yde finansiering, der imødekommer interessenternes specifikke behov. 70 % af de adspurgte støttemodtagere sagde, at de ikke ville have været i stand til at sikre anden EU-finansiering uden programmet for retlige anliggender.

På programmeringsniveau bekræftede evalueringen af EU's narkotikastrategi[37] komplementariteten i programmet for retlige anliggender 2014-2020 på området for EU's narkotikapolitik. Interventioner finansieret af programmet for retlige anliggender fokuserede specifikt på retligt samarbejde og kriminalitetsforebyggelse og tog dermed fat på områder, der

[37] Endelig vurdering af EU's narkotikastrategi 2013 findes på: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.

ikke var en del af EU's Fond for Intern Sikkerhed[38, 39]. Selv om de interventioner, der finansieres gennem programmet, ikke overlapper med initiativer, der finansieres af EU's Fond for Intern Sikkerhed, bekræftede interessenterne i programmet for retlige anliggender ikke desto mindre, at interventioner vedrørende EU's narkotikapolitik passede meget bedre ind under Fonden for Intern Sikkerhed (og validerede dermed, at det var hensigtsmæssigt at overføre dem dertil under programmet for retlige anliggender 2021-2027).

Desuden bidrog projekter med fokus på digitalisering af retsvæsenet effektivt til nationale digitaliseringsinitiativer. Evalueringen identificerede synergier på dette område med Connecting Europe-faciliteten (CEF)[40]: Finansieringen af digitale infrastrukturprojekter under CEF blev tilpasset projekter, der fremmer onlineuddannelse af retsvæsenets aktører, som finansieres under programmet for retlige anliggender.
Endelig var der også markante synergier mellem programmet for retlige anliggender og EU's program for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab[41], dels takket være den tætte koordinering mellem de tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for de to programmer. Denne tætte koordinering bidrog til at tilpasse tilgangene i programmet for retlige anliggender og programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab ved evalueringen af finansieringsforslag.

Programmet for retlige anliggender 2021-2027

De foranstaltninger, der finansieres under programmet for retlige anliggender 2021-2027, og målene for disse foranstaltninger viste sig at være i overensstemmelse med EU's politikker på det retlige område. De foranstaltninger, der finansieres under det nuværende program, har et stærkere fokus på e-justice, digitalisering af retssystemerne og værktøjer til grænseoverskridende informationsudveksling end de foranstaltninger, der blev finansieret under det tidligere program for 2014-2020. Høringen af de berørte parter bekræftede, at indtil videre er det nuværende program også i god overensstemmelse med de nationale politikker på disse områder[42].

Takket være dets fokus på tre specifikke mål[43] er programmet for retlige anliggender 2021-2027 sammenhængende og har skabt synergier med andre finansieringsprogrammer såsom programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier[44], navnlig i forbindelse med støtte til ofre for kriminalitet og andre sårbare grupper. Desuden, eftersom det nuværende program spiller en vigtig rolle med hensyn til at hjælpe medlemsstaterne med at forbinde de eksisterende EU-instrumenter og IT-systemer, er der komplementaritet og synergier mellem programmet for retlige anliggender 2021-2027 og programmer, der beskæftiger sig med både IT-systemer på EU-plan og digitaliseringen af de nationale retssystemer (f.eks. programmet for et digitalt Europa[45], instrumentet for teknisk støtte[46] og genopretnings- og resiliensfaciliteten)[47].

Programmet for retlige anliggender 2021-2027 er også i overensstemmelse med EU's internationale forpligtelser og mål såsom målene for bæredygtig udvikling, navnlig mål 16[48].

[38] Forordning (EU) 2021/1149.
[39] Komplementariteten mellem programmet for retlige anliggender 2014-2020 og Fonden for Intern Sikkerhed blev yderligere bekræftet i fondens midtvejsevaluering (SWD(2018) 341).
[40] Forordning (EU) nr. 1316/2013.
[41] Forordning (EU) nr. 1381/2013.
[42] Baseret på feedback fra programudvalgsmedlemmer, der generelt kommer fra medlemsstaternes justitsministerier.
[43] Forordning (EU) 2021/693, artikel 3, stk. 2.
[44] Forordning (EU) 2021/692.
[45] The Digital Europe Programme (forordning (EU) 2021/694).
[46] Technical Support Instrument (TSI) (forordning (EU) 2021/240).
[47] The Recovery and Resilience Facility (forordning (EU) 2021/241).
[48] Verdensmål 16: "støtte fredelige og inkluderende samfund for bæredygtig udvikling, give adgang til retssikkerhed og opbygge effektive, ansvarlige og inddragende institutioner på alle niveauer".

Endelig sagde kun en lille procentdel af støttemodtagerne, at de mente, at de kunne sikre alternativ EU-finansiering, hvis programmet for retlige anliggender ikke var tilgængeligt, og de offentlige myndigheder og de videregående uddannelsesinstitutioner var de mest optimistiske med hensyn til denne mulighed. Civilsamfundsorganisationerne sagde, at det var meget usandsynligt, at de ville finde alternative finansieringskilder, hvis programmet blev indstillet.

2.4. EU-merværdi

Programmet for retlige anliggender 2014-2020

Høringen af interessenterne viste, at støttemodtagerne ikke ville have været i stand til at gennemføre deres projekter uden programmet for retlige anliggender[49]. Støttemodtagerne pegede specifikt på projekternes geografiske anvendelsesområde, som ville have været mindre, hvis de havde været baseret på national finansiering. Projekternes tematiske anvendelsesområde ville også have været begrænset, hvis det kun havde været baseret på national finansiering. Ifølge støttemodtagerne er den nationale finansiering typisk skræddersyet til specifikke grupper, f.eks. ofre for en bestemt form for kriminalitet. Derimod blev programmet for retlige anliggender opfattet som mere fleksibelt. Endelig sagde de støttemodtagende organisationer, at de ikke ville være i stand til at gennemføre projekter af større omfang, hvis de ikke havde adgang til EU-finansiering.

Offentlige myndigheder såsom domstole, ministerier og videregående uddannelsesinstitutioner var blandt de interessenter, der hyppigst rapporterede, at de ville have være i stand til at sikre national finansiering uden finansiering fra programmet for retlige anliggender. Derimod var civilsamfundsorganisationerne mindre sikre på, at de ville have været i stand til at finde alternative finansieringskilder. De underliggende årsager til, at støttemodtagerne er afhængige af EU-finansiering fra programmet for retlige anliggender 2014-2020, omfattede de nationale finansieringsinstrumenters særlige karakter[50], idet de efter interessenternes opfattelse var for restriktive.

Tilbagemeldinger fra programudvalgets medlemmer satte disse begrænsninger i kontekst ved at pege på to områder, hvor programmet for retlige anliggender 2014-2020 havde bidraget til at skabe lige vilkår blandt medlemsstaterne. Det første er merværdien af kurser, der medfinansieres af programmet, og som blev anset for at være meget værdifulde og virkningsfulde for programmets interessenter. Det andet er programmets bidrag til digitalisering af retssystemerne og til at gøre dem interoperable med retssystemerne i andre medlemsstater. Digitalisering har vist sig at være særlig vigtig for at løse de problemer, som covid-19-pandemien skabte.

Programmet for retlige anliggender 2021-2027

Programmet for retlige anliggender 2021-2027 giver fortsat en enestående merværdi, som er vanskelig at efterligne på nationalt plan. Programmet tilfører merværdi ud over den værdi, der skabes af medlemsstaterne hver for sig. Støttemodtagerne mener stadig, at der findes alternative finansieringskilder[51], men den støtte, som programmet for retlige anliggender yder, er uden sidestykke med hensyn til anvendelsesområde og virkning. Indtil videre har programmet gjort det muligt for organisationer at gennemføre omfattende aktiviteter, som det ellers ville have taget år at gennemføre, eller som ville være blevet reduceret betydeligt. I de

[49] Dette resultat bekræftes af resultaterne af onlineundersøgelsen. Kun 9 % af de adspurgte støttemodtagere mente, at hvis programmet for retlige anliggender ikke havde eksisteret, ville medlemsstaterne have været en levedygtig alternativ finansieringskilde for dem.

[50] I interviewene blev det præciseret, at dette begrænsede omfang af national finansiering vedrørte specifikke budgetter, der var øremærket under målrettede nationale finansieringsprogrammer.

[51] F.eks. private enheder, regionale og nationale forskningsprojekter eller andre muligheder på EU-plan (blandt dem, der oftere nævnes i høringer).

fleste tilfælde var der ingen national finansiering til rådighed til at yde den samme form for støtte til EU's retlige politikker såsom grænseoverskridende digitalisering eller i sagens natur tværnationale aktiviteter. Støttemodtagerne anerkendte programmets rolle med hensyn til at fremskynde processer og lette grænseoverskridende projekter, som ville være begrænset i omfang og skala uden dets støtte. Programmet for retlige anliggender 2021-2027 udfylder derfor en vigtig finansieringskløft, navnlig på områder, der kræver: i) internationalt samarbejde og 2) støtte til ofre.

Interessenter og deltagere sætter navnlig pris på, at programmet for retlige anliggender fremmer oprettelsen af og kendskabet til netværk på EU-plan og sætter mindre medlemsstater i stand til at gennemføre projekter, de ellers ikke ville have kapacitet til. Det grænseoverskridende samarbejde steg fra 69 % af alle finansierede projekter i perioden 2014-2020 til 78 % i perioden 2021-2023, hvilket viser, at der fortsat er fokus på at øge samarbejdet mellem forskellige retlige aktører i EU's medlemsstater. Den institutionelle deltagelse steg også, da 69 % af projekterne under programmet for retlige anliggender i 2014-2020 involverede universiteter, nationale uddannelsesakademier og retslige myndigheder mod 78 % i 2021-2023[52]. Dette indikerer, at hvis programmet blev indstillet, ville der sandsynligvis være langt færre retlige aktiviteter, navnlig aktiviteter, der involverer grænseoverskridende initiativer.

Argumenterne baseret på nærhedsprincippet, der blev fremsat som led i konsekvensanalysen fra 2018, er stadig gyldige. Målene i konsekvensanalysen håndteres stadig bedre på EU-plan på grund af: i) den vedvarende karakter af de vanskeligheder, som det grænseoverskridende samarbejde på det retlige område står over for, ii) det paradigmeskift, der er nødvendigt for en reel ændring af medlemsstaternes retskulturer med henblik på samarbejde mellem deres retssystemer, og iii) behovet for, at EU-retten anvendes konsekvent af de nationale domstole.

Merværdien af programmet for retlige anliggender 2021-2027 ligger også i dets mere målrettede tilgang, større fokus på digitalisering og anvendelse af forbedrede overvågningssystemer. Disse forbedringer gør det nuværende program endnu mere effektivt med hensyn til at opfylde EU's og borgernes skiftende behov på retsområdet.

2.5. Relevans

Programmet for retlige anliggender 2014-2020

Evalueringen bekræftede relevansen af programmet for retlige anliggender 2014-2020, som tidligere er blevet konstateret i både midtvejsevalueringen af programmet for 2014-2020 og første del af den efterfølgende evaluering af programmet for 2014-2020. Høringerne af interessenterne bekræftede, at programmet i tilstrækkelig grad opfyldte målgruppernes behov. Både udvalgte og afviste ansøgere var i undersøgelser enige om, at programmet var relevant, uden nogen statistisk signifikant forbindelse mellem deres opfattelser baseret på ansøgernes geografiske placering eller organisationstype. Støttemodtagerne bekræftede også, at programmet bidrog til at imødekomme behovene på nationalt plan[53].

En tredjedel af alle støttemodtagere deltog i enten et opfølgningsprojekt eller et andet projekt, hvilket peger på programmets relevans for dets interessenter over tid. Denne langvarige relevans skyldes til dels programmets evne til at tilpasse sine prioriteter og imødekomme nye behov, også efter sammenlægningen af det civilretlige program[54], det strafferetlige program[55]

[52] Baseret på resultaterne af en tekstudvindingsanalyse.
[53] 84 % af de adspurgte støttemodtagere mente, at programmet for retlige anliggender 2014-2020 imødekom behovene i retsvæsenet i deres land.
[54] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (EUT L 257 af 3.10.2007, s. 16).
[55] Rådets afgørelse 2007/126/RIA af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Strafferet" som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (EUT L 58 af 24.2.2007, s. 13).

og programmet om forebyggelse af narkotikamisbrug og information[56], som tidligere var separate.

Programmet viste sig desuden at være fleksibelt under hele covid-19-pandemien. Forlængelser af rapporteringsfrister, omfordeling af midler og skift fra fysiske til online- og hybridprojektaktiviteter gjorde det muligt at gennemføre projekter under hele pandemien.

På trods af deres positive feedback og høje grad af engagement sagde interessenterne, at de ville have sat pris på yderligere støtte til formidling af projektresultater.

Den første del af den efterfølgende evaluering viste, at der er behov for at udvide målgruppen for programmet for retlige anliggender, navnlig ved aktivt at støtte civilsamfundsorganisationer, der arbejder med ofres rettigheder. Denne evaluering fandt imidlertid ikke stærke beviser for dette behov, da kun spredt feedback tydede på, at der var behov for i højere grad at medtage fængselstjenester og fængselspersonale i målgrupperne. Disse blandede resultater viser, at det i det nuværende program for retlige anliggender nøje bør overvåges, hvilken relevans det har for civilsamfundsorganisationer, der arbejder med ofres rettigheder.

Programmet for retlige anliggender 2021-2027

Nogle af de behov og udfordringer , der er afdækket i interventionslogikken for programmet for retlige anliggender 2021-2027, eksisterer stadig og kræver handling. Dette er på trods af nogle af de seneste fremskridt, der er gjort på dette område. F.eks. har indsigt fra EU's resultattavle for retlige anliggender[57] og data indsamlet via nylige Eurobarometerundersøgelser[58] fremhævet fremskridt i medlemsstaternes bestræbelser på at skabe effektive nationale retssystemer, men denne indsigt tyder også på, at der fortsat er behov for forbedringer[59]. Der er stadig flere udfordringer, såsom forskelle i retsvæsenets effektivitet, uensartet gennemførelse af reformer af retsvæsenet og hindringer for borgernes adgang til retsvæsenet. Desuden kræver spørgsmål som grænseoverskridende retligt samarbejde og konsekvens i uddannelsen af retsvæsenets aktører fortsat vedvarende opmærksomhed. Disse nuværende og skiftende behov viser den fortsatte relevans i hele EU af programmets mål om at fremme retligt samarbejde, uddannelse af retsvæsenets aktører og adgang til retsvæsenet.

Som det var tilfældet under programmet for 2014-2020, bekræftede den dokumentation, der blev indsamlet til denne evaluering, at programmet for retlige anliggender 2021-2027 opfylder behovene hos de vigtigste interessenter, dvs. støttemodtagere og potentielle støttemodtagere. Programmet afstemmer ikke blot forventningerne, men spiller også en afgørende rolle med hensyn til at imødekomme retsvæsenets behov på nationalt plan. Desuden bekræftede støttemodtagerne, at resultaterne af deres projekt svarer til behovene hos de relevante målgrupper inden for retsvæsenet og samfundets behov mere generelt.

[56] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1150/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram for perioden 2007-2013 om "Forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden" som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (EUT L 257 af 3.10.2007, s. 23).

[57] Se EU's resultattavle for retlige anliggender 2024, *EU's resultattavle for retlige anliggender 2024,* meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (COM(2024) 950).

[58] Flash Eurobarometer 540 om den brede offentligheds opfattelse af de nationale retssystemers uafhængighed i EU, februar 2024. Til denne Flash Eurobarometerundersøgelse blev der interviewet et repræsentativt udsnit af EU-borgere på 15 år og derover i hver af de 27 EU-medlemsstater, Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. Mellem den 14. og 27. februar 2024 blev der gennemført 29 484 telefoninterviews.

[59] Mulige forbedringer omfatter: i) behovet for at mindske retsafgifterne, ii) adgang til retshjælp, iii) fremme af frivillig anvendelse af alternative tvistbilæggelsesmetoder (ATB), iv) støtte til deltagelse af personer med handicap som fagfolk i retssystemet, og v) lette adgangen til retsvæsenet ad elektronisk vej, da udbredelsen af digitalisering i de nationale retssystemer i EU's medlemsstater fortsat er noget svingende. Desuden er grænseoverskridende kriminalitet fortsat med at stige siden 2020, hvilket tyder på, at grænseoverskridende retligt samarbejde kun vil blive vigtigere.

Alt dette understreger den fortsatte relevans af de specifikke mål for programmet for retlige anliggender[60]. Arkitekturen i det nuværende program tilførte en betydelig merværdi i forhold til det tidligere program i denne henseende, navnlig takket være dets mere strømlinede og fokuserede udformning. Faktisk førte fjernelsen af narkotikapolitikken fra programmet for retlige anliggender for 2021-2027 til et skarpere programfokus gennem de tre specifikke mål i programmet for retlige anliggender for 2021-2027, som er afgørende for det retlige område, hvilket giver mulighed for større indvirkning på programmernes kerneområder.

Et andet centralt element med hensyn til, om programmet kan bevare sin relevans for støttemodtagere og målgrupper i de seneste år, har været dets evne til at udnytte digitale teknologier. Dette er særlig vigtigt i betragtning af de ujævne fremskridt og den undertiden fragmenterede tilgang, der ses i medlemsstaternes bestræbelser på at digitalisere deres nationale retssystemer. Selv om digitaliseringen af de nationale retssystemer i EU ikke er et af de specifikke mål for programmerne for retlige anliggender danner digitalisering af retsvæsenet grundlag for alle tre specifikke mål på en tværgående måde og muliggør mere tilgængelige, effektive og indbyrdes forbundne retslige processer i hele EU.

Digitaliseringen af retssystemerne har potentiale til at skabe økosystemer i retsvæsenet, der er mere modstandsdygtige, tilpasningsdygtige og i overensstemmelse med EU's bredere mål for digital omstilling. Dette vil i sidste ende styrke offentlighedens tillid til retsvæsenet og støtte et mere sammenhængende europæisk område med retfærdighed. Digitaliseringen skaber både nye muligheder og udfordringer på det retlige område, og behovene på dette område udvikler sig som følge af den digitale omstilling. Den stigende afhængighed af digitale værktøjer gør det navnlig nødvendigt at tackle de udfordringer, der er forbundet med cybersikkerhed, databeskyttelse, applikationer baseret på kunstig intelligens og de etiske konsekvenser, der er forbundet med digitale værktøjer.

Interessenter og støttemodtagere bemærkede, at der allerede er flere områder, hvor finansiering til digitalisering af retsvæsenet vil være yderst relevant, både med hensyn til tematiske områder (regulering af kunstig intelligens, krænkelse af ophavsretten, bekæmpelse af cybermobning og sikring af gennemsigtighed i det digitale rum) og typer af aktiviteter såsom uddannelse af retsvæsenets aktører i digitale færdigheder[61].

Der er stadig plads til at sikre en mere strategisk og fokuseret tilgang til håndtering af: i) udfordringerne i forbindelse med et ujævnt digitaliseringsniveau i retsvæsenet i medlemsstaterne og ii) alle de muligheder, som det digitale landskab, der er i hastig udvikling, giver.

3. Konklusioner og indhøstede erfaringer

Overordnet set nåede programmet for retlige anliggender 2014-2020 sine mål. På grundlag af de kombinerede resultater af denne evaluering gør programmet for 2021-2027 også gode fremskridt hen imod sine mål.

Begge programmer har hidtil med succes bidraget til at støtte den gensidige anerkendelse af retsafgørelser på tværs af medlemsstaterne og forbedre det grænseoverskridende samarbejde. Programmernes bidrag har hjulpet til at skabe langsigtede virkninger med hensyn til at videreudvikle et sammenhængende europæisk område med retfærdighed, der bygger på gensidig tillid og samarbejde mellem medlemsstaterne. Programmernes fælles **fokus på uddannelse af retsvæsenets aktører skaber synergier**. Programmet for 2014-2020 fremmede

[60] Forordning (EU) 2021/693, artikel 3, stk. 2.

[61] Det omfatter: i) udvikling af digitale værktøjer (f.eks. til forbedring af kommunikation, adgang til oplysninger og indsamling af sammenlignelige data), ii) støtte til den praktiske gennemførelse af digitale værktøjer, iii) forbedring af interoperabiliteten og iv) øget bevidsthed om digitaliseringens muligheder og fordele i retsvæsenet.

en fælles retskultur på tværs af medlemsstaterne ved at uddanne tusindvis af dommere, advokater og domstolsmedarbejdere i både national ret og EU-ret. Programmet for 2021-2027 bygger videre på disse resultater med henblik på yderligere at udvikle og forene det retlige landskab i hele EU. **Sikring af adgang til retsvæsenet, navnlig for sårbare grupper, har været et grundlæggende mål for begge programmer**. I finansieringsperioden 2014-2020 blev der gjort en betydelig indsats for at mindske hindringerne for adgang til retsvæsenet, hvilket resulterede i forbedrede rammer og øget beskyttelse af marginaliserede personer. Disse fremskridt danner grundlag for tilgangen i programmet for 2021-2027 og sikrer, at de indhøstede erfaringer fortsat fremmer et mere retfærdigt og inkluderende EU-retssystem. **Digitaliseringen af retssystemerne er også et område, hvor de to programmer supplerer hinanden**. I perioden 2014-2020 skete der en yderligere forbedring af digitale værktøjer såsom den europæiske e-justice-portal, som fortsætter i programmet for 2021-2027. Dette letter adgangen til juridiske oplysninger og det grænseoverskridende samarbejde. Programmet for 2021-2027 bygger på dette grundlag og fortsætter med at udvide digitale initiativer og modernisere mekanismerne for retligt samarbejde. Denne kontinuitet støtter EU's bredere digitale omstillingsmål og gør retssystemet mere effektivt og tilgængeligt.

Begge programmer har bidraget til at opnå en korrekt, sammenhængende og konsekvent anvendelse af EU-retten. Ved at lette udvekslingen af bedste praksis fremmede programmet for 2014-2020 samarbejdet mellem medlemsstaterne, hvilket resulterede i en mere ensartet anvendelse af EU-retten blandt retsvæsenets aktører. Denne igangværende synergi øger EU-lovgivningens integritet og fremmer retlig sammenhæng på tværs af grænserne, hvilket er en tilgang, der fremmes i det nuværende program. Endelig **fortsætter støtten til europæiske netværk og civilsamfundet på det retlige område på tværs af begge programmer**. Tilvejebringelsen af finansiering til netværk såsom EJTN giver mulighed for vedvarende samarbejde og kapacitetsopbygning i hele EU. Dette sikrer, at projekterne har en langsigtet virkning, og styrker samarbejdet mellem medlemsstaterne. Denne løbende støtte er med til at sikre, at retsvæsenets aktører og organisationer kan indgå i et vedvarende samarbejde af høj kvalitet om retlige anliggender i hele EU.

Baseret på en vurdering af deres effektivitet **opvejede fordelene ved programmerne deres omkostninger**. Direkte finansiering til støttemodtagerne førte til umiddelbare og håndgribelige fordele for målgrupperne for projekternes aktiviteter.

Strømlining af de administrative processer med indførelsen af EU's Funding & Tenders-portal og e-Grants-systemet for programmet for retlige anliggender for 2014-2020 gjorde ansøgnings- og tilskudsforvaltningsprocessen lettere for ansøgerne. De nye forenklingsforanstaltninger, der anvendes i forbindelse med programmet for retlige anliggender 2021-2027, viser lovende resultater, selv om det er for tidligt at vurdere deres fulde virkning, og der stadig er plads til forbedringer. **Det er vigtigt, at Kommissionen fastholder det nuværende støtte- og vejledningsniveau** og øger synligheden af eksisterende uddannelsesmateriale, inden der udvikles nyt. Det kan også overvejes at yde yderligere målrettet støtte.

Covid-19-pandemien fremmede udbredelsen af digitale teknologier til projektgennemførelse. **Den øgede brug af digitale værktøjer hjalp programmerne med at nå ud til et bredere publikum** gennem deres finansierede aktiviteter. Det førte således til stordriftsfordele, der gjorde det muligt bedre at nå ud til målgrupperne for de finansierede foranstaltninger til en lavere pris.

Programmets mål var i overensstemmelse med EU's politikker og prioriteter i programmeringsperioden 2014-2020, **og disse mål er fortsat sammenhængende i dag**, **med øget fokus på digitalisering**. De finansierede foranstaltninger er også i overensstemmelse med

politikker på nationalt plan og med andre af EU's internationale forpligtelser og mål, såsom målene for bæredygtig udvikling.

Programmet for retlige anliggender sikrer en høj grad af sammenhæng mellem de forskellige tilgængelige EU-finansieringsinstrumenter. Større sammenhæng skyldes også det nuværende programs fokus på tre specifikke mål. Set i bakspejlet og på grundlag af feedback fra interessenterne var det en passende foranstaltning at flytte det specifikke mål vedrørende narkotikapolitik fra programmet for retlige anliggender til Fonden for Intern Sikkerhed.

Programmet for 2021-2027 spiller en vigtig rolle med hensyn til at hjælpe medlemsstaterne med at udvikle nationale værktøjer til at skabe de nødvendige grænseflader mellem EU-dækkende systemer og nationale systemer. I den forbindelse var de mest omfattende synergier, der blev konstateret, mellem programmet for retlige anliggender på den ene side og programmet for et digitalt Europa og genopretnings- og resiliensfondens investeringer på digitaliseringsområdet på den anden side. Finansieringen til digitale projekter kan drage fordel af, at behovene på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan med hensyn til IT-infrastruktur og uddannelse afdækkes for at sikre, at det fulde potentiale af eksisterende og fremtidige investeringer nås.

Kun en lille procentdel af støttemodtagerne mener, at de kunne sikre alternativ EU-finansiering, hvis programmet for retlige anliggender ikke var tilgængeligt. **Det ville være meget usandsynligt, at CSO'erne kunne finde alternative finansieringskilder, hvis programmet blev indstillet**.

Programmet for retlige anliggender 2014-2020 ydede finansiering til aktiviteter, der havde en virkning, som medlemsstaterne ikke ville have opnået på egen hånd. I den nuværende programmeringsperiode og ved at tage fat på spørgsmål og behov på EU-plan **giver programmet for retlige anliggender en enestående merværdi, som ville være vanskelig at kopiere på nationalt plan**.

EU-merværdien af programmet for retlige anliggender 2014-2020 var tydelig i aktiviteternes geografiske omfang, indhold og størrelse. Uden finansiering fra programmet ville interessenterne skulle bruge mere tid og flere kræfter på at opbygge og udvikle deres kapacitet. **Det lykkedes programmet at bidrage til mere lige vilkår inden for uddannelse af retsvæsenets aktører, interoperabilitet mellem IT-systemer og digitalisering**. Ansatte i retsvæsenet og de nationale domstole nød i vid udstrækning godt af uddannelse og investeringer i digitale kapaciteter.

I dag spiller programmet for 2021-2027 en vigtig rolle i at fremskynde processer og lette grænseoverskridende projekter. Ifølge nogle støttemodtagere ville disse grænseoverskridende projekter være begrænsede i omfang og skala uden programmets støtte, og i nogle tilfælde ville de måske slet ikke eksistere. Programmet for retlige anliggender er også særligt værdsat, fordi det **bidrager til at opbygge netværk på EU-plan – og øge kendskabet til disse netværk – og sætte mindre medlemsstater i stand til at gennemføre projekter, som de ellers ikke ville kunne gennemføre**.

Hvis programmet indstilles, vil det sandsynligvis resultere i en betydelig reduktion af omfanget af retlige aktiviteter i EU, navnlig dem, der omfatter grænseoverskridende initiativer, da programmet udfylder en vigtig finansieringskløft. **Merværdien af programmet for retlige anliggender 2021-2027 ligger også i dets mere målrettede tilgang, større fokus på digitalisering og forbedrede overvågningssystemer**. Disse forbedringer gør det nuværende program endnu mere effektivt med hensyn til at opfylde EU's og borgernes skiftende behov på retsområdet.

Dette skyldes til dels den mere strømlinede og fokuserede udformning, som betyder, at programmet for retlige anliggender 2021-2027 kan bevare en høj grad af relevans, hvilket er en konklusion, der er i overensstemmelse med resultaterne af midtvejsevalueringen og den efterfølgende evaluering af det foregående program. **Programmets specifikke mål er stadig yderst relevante for støttemodtagernes og målgruppernes behov** i retsvæsenet generelt.

Programmet kan spille en central rolle med hensyn til at lukke de huller, der stadig findes i den næste finansieringsperiode, ved yderligere at øge dets EU-merværdi.