EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.6.2025.
COM(2025) 267 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o *ex post* evaluaciji programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. i međuevaluaciji programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

{SWD(2025) 134 final}

1. Uvod

U ovom se izvješću predstavljaju nalazi evaluacije[1] programa Pravosuđe koju je provela Europska komisija. Evaluacija se sastoji od dvije komponente. Prva je komponenta *ex post* evaluacija programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.[2], u kojoj se ocjenjuju njegovi dugoročni učinci i učinci na održivost te koja se temelji na rezultatima prvog dijela *ex post* evaluacije[3] dovršenog 2022. Druga je komponenta međuevaluacija programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.[4], u kojoj se ocjenjuju njegova preliminarna postignuća. U skladu sa smjernicama za „bolju regulativu"[5], evaluacija obaju programa provodi se prema kriterijima djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, dodane vrijednosti EU-a i relevantnosti.

Program Pravosuđe od 2014. pridonosi razvoju europskog područja pravde koje se temelji na vladavini prava. Od 2014. do 2020. program Pravosuđe pridonio je daljnjem razvoju područja pravde Europske unije koje se temelji na uzajamnom priznavanju i međusobnom povjerenju, i to: (i) promicanjem pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima; i (ii) pomaganjem pri osposobljavanju sudaca i drugih pravnih stručnjaka. Program Pravosuđe od 2021. kontinuirano pridonosi daljnjem razvoju europskog područja pravde koje se temelji na vladavini prava, uključujući neovisnost i nepristranost pravosuđa, na uzajamnom priznavanju i međusobnom povjerenju te na pravosudnoj suradnji. Cilj mu je jačanje demokracije, vladavine prava i zaštite temeljnih prava.

Evaluacija se temelji na dokazima prikupljenima u potpornoj studiji koju su proveli vanjski stručnjaci[6]. U evaluaciji se: (i) uzima u obzir ranija procjena učinka[7] radi analize prijedloga za europski program za kulturu, prava i vrijednosti; i (ii) potvrđuje međuevaluacija programa za razdoblje 2014. – 2020.[8] i prvi dio *ex post* evaluacije[9] programa za razdoblje 2014. – 2020. Međuevaluacija programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. temelji se na nalazima prvog i drugog dijela *ex post* evaluacije programa za razdoblje 2014. – 2020.[10]

Ex post evaluacija obuhvaća provedbu programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020., kao i sve aktivnosti programa koje su se tijekom tog razdoblja odvijale u svim zemljama sudionicama. Međuevaluacija obuhvaća provedbu programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2023., kao i sve aktivnosti koje su se tijekom tog razdoblja odvijale u svim zemljama sudionicama.

Za pripremu ove evaluacije provedeno je savjetovanje s brojnim dionicima, uključujući predstavnike: (i) država članica EU-a koje su članice relevantnih programskih odbora; (ii) podnositelja zahtjeva u okviru programa i korisnika programa; (iii) agencija; (iv) organizacija civilnog društva; i (v) šire javnosti[11].

---

[1] Vidjeti radni dokument službi Komisije priložen izvješću.
[2] Uredba (EU) br. 1382/2013 od 17. prosinca 2013., SL L 354, 28.12.2013., str. 73., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] S obzirom na to da je velik broj projekata još bio u tijeku 2021., prvi dio *ex post* evaluacije programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. (COM/2022/121 final) sadržavao je pregled raspodjele sredstava i ocjenu preliminarnih postignuća. Ovo je izvješće drugi dio *ex post* evaluacije te se primarno bavi dugoročnim učincima i održivošću učinaka programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.
[4] Uredba (EU) br. 2021/693 od 28. travnja 2021., SL L 156, 5.5.2021., str. 21., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] Bolja regulativa: smjernice i paket instrumenata.
[6] Utvrđeni su određeni problemi koji su se odnosili na kvalitetu podataka, osobito u pogledu dostupnosti podataka i njihove analize za program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020., ali su ublaženi koliko je to bilo moguće kako bi se dobili pouzdani nalazi.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM/2022/121 final.
[10] Iako su se aktivnosti prikupljanja podataka za *ex post* evaluaciju programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. (drugi dio) i za međuevaluaciju programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. provodile istodobno, cjelokupni je proces evaluacije osmišljen i planiran na način da nalazi *ex post* evaluacije mogu pridonijeti analizi međuevaluacije.
[11] Ovisno o utvrđenoj skupini dionika, za provedbu savjetovanja upotrijebljene su namjenske metode i sredstva: internetsko javno savjetovanje na temelju upitnika, intervjui i ciljane ankete. Njima su dopunjeni podaci i informacije prikupljeni drugim metodama, kao što su analiza dokumentacije i studije slučaja.

U ovom su izvješću sažeti ključni nalazi evaluacije i ono uključuje procjenu sinergija između ta dva programa (odnosno programa za razdoblje 2014. – 2020. i programa za razdoblje 2021. – 2027.). U njemu se ističu i opažanja i područja za poboljšanje koja bi Komisija mogla razmotriti za programsko razdoblje 2021. – 2027. te za sljedeći ciklus financiranja.

2. Ključni nalazi evaluacije

Ključni nalazi evaluacije navedeni u odjeljcima u nastavku strukturirani su prema pet evaluacijskih kriterija, s pododjeljcima za svaki program[12].

2.1. Djelotvornost

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.

Ex post evaluacija potvrdila je da je provedba programa dala očekivane rezultate u pogledu svih njegovih posebnih ciljeva.

Broj i postotak sudaca i pravosudnog osoblja koji su sudjelovali u aktivnostima osposobljavanja financiranima iz programa utvrđen je kao pokazatelj za posebni cilj povezan s pravosudnim osposobljavanjem. Prag od 16 000 vježbenika dosegnut je već 2017., dok je prag od 13 %[13] dosegnut 2020., vjerojatno zbog proširenja ciljne skupine programa Pravosuđe i promjenjivog pravnog konteksta. Kontinuirano financiranje programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. u tom području stoga je bilo djelotvorno jer je pravnim stručnjacima omogućilo da se uključe u kontinuirano osposobljavanje.

Općenito govoreći, program je pridonio tome da do 2020. kumulativno 800 000 pravnih stručnjaka prođe osposobljavanje o pravu EU-a, i to prije planiranog roka[14]. Iako se to postignuće ne može u potpunosti pripisati programu Pravosuđe, savjetovanje s dionicima potvrdilo je da se osposobljavanje najčešće navodilo kao aktivnost povezana s financiranim projektima. Gotovo svi anketirani korisnici (96 %) izjavili su da je osposobljavanje dovelo do stjecanja novih znanja i vještina.

U okviru programa za razdoblje 2014. – 2020. ostvaren je velik broj ciljeva, iako se nisu svi ti ciljevi odnosili na promicanje pravosudne suradnje. Iako se postignuća u tom području ne mogu u potpunosti pripisati programu Pravosuđe, kvalitativni podaci pružili su čvrste dokaze koji potvrđuju njegovu djelotvornost.

U okviru programa za razdoblje 2014. – 2020. ostvaren je i cilj u pogledu ukupnog broja razmjena informacija u Europskom informacijskom sustavu kaznene evidencije (ECRIS)[15, 16, 17]. Kvalitativni dokazi iz *ex post* evaluacije pokazali su da su međusobno povjerenje između članova pravosuđa u različitim zemljama EU-a i dosljedna provedba prava EU-a ključni za djelotvornost programa. Dionici s kojima je provedeno savjetovanje za potrebe evaluacije izjavili su da su ulaganja u pravosudnu suradnju pridonijela djelotvornoj i sveobuhvatnoj provedbi prava EU-a. Projekti kojima se promiče sudska podrška pravosudnim stručnjacima i probacijskim službama pokazali su se posebno prikladnima za poticanje učenja. Aktivnosti savjetovanja pokazale su da je program bio djelotvoran u širenju najboljih primjera iz prakse za rješavanje ključnih pitanja kao što su rodno uvjetovano nasilje i mentalno zdravlje u sustavima kaznenog pravosuđa. Međutim, jedan cilj nije ostvaren. Riječ je o cilju da se prosječno vrijeme izručenja tražene osobe zemlji koja je izdala europski uhidbeni nalog do

[12] U ovom se izvješću na program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. upućuje kao na „prethodni program”, a na program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. kao na „trenutačni program”.
[13] Odnos između broja sudionika kojima je pružena potpora i ukupnog broja pravnih stručnjaka.
[14] Već 2016. taj je broj dosegao 820 000 osoba.
[15] Odluka Vijeća 2009/316/PUP.
[16] ECRIS je decentralizirani informacijski sustav kojim upravljaju središnja tijela država članica radi razmjene informacija o kriminalcima.
[17] Konačni cilj od 3 500 000 razmjena 2020. premašen je za više od 500 000, s ukupno 4 136 249 razmjena.

2020. smanji na 10 dana. Razlika do postizanja tog cilja iznosi 11 dana[18] (odnosno taj postupak i dalje u prosjeku traje 21 dan). Takav se trend vjerojatno može objasniti uočenom tendencijom u državama članicama da produlje trajanje postupka izručenja, kao i posljedicama pandemije bolesti COVID-19.

U okviru programa za razdoblje 2014. – 2020. znatno je premašen i cilj za broj rezultata pretraživanja (odnosno pojedinačnih posjeta internetskoj stranici) na portalu EU-a e-pravosuđe[19], što je bio kriterij utvrđen u programu za pristup pravosuđu. Kao što je to potvrdila analiza, dionici s kojima je provedeno savjetovanje smatrali su portal e-pravosuđe važnim alatom za dobivanje informacija. Osim toga, u okviru povratnih informacija iz aktivnosti savjetovanja naglasilo se da je program za razdoblje 2014. – 2020. djelotvorno informirao javnost o važnoj ulozi stručnjaka koji pružaju podršku žrtvama kaznenih djela. Projekti provedeni u okviru programa pomogli su u isticanju uloge tih stručnjaka kao pouzdanih pratitelja žrtava kaznenih djela tijekom sudskih postupaka.

Međutim, kad je riječ o posebnom cilju programa koji se odnosi na podupiranje inicijativa u području politike u vezi s drogama u pogledu aspekata pravosudne suradnje i sprečavanja kriminala, programom nije ostvaren cilj procjene određenog broja novih psihoaktivnih tvari[20]. Prema podacima Agencije Europske unije za droge, nije poznat razlog bilježenja pada broja procijenjenih tvari. Taj bi se pad eventualno mogao objasniti pojačanim kontrolama i intervencijama radi smanjenja prodaje i konzumacije tih tvari.

Program je oblikovan tako da je omogućio potrebnu fleksibilnost pri provedbi projekata koji su obuhvaćali više zemalja. Projekti su bili djelotvorni i u širenju znanja i najboljih primjera iz prakse među državama sudionicama. Višedržavne mreže sudionika projekata, koje su nastale s pomoću sredstava iz programa, nastavile su s radom i nakon što su projekti završili. Zahvaljujući dugotrajnim partnerstvima uspostavljenima u okviru programa poraslo je međusobno učenje, a time su se povećali i operativni kapaciteti financiranih organizacija te održivost rezultata. Financijska sredstva raspodijeljena su među svim državama članicama, pri čemu su se u okviru financiranih projekata najčešće pojavljivale organizacije iz Italije, Belgije i Španjolske.

Vrlo je značajno to što je program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. bio djelotvoran i u promicanju digitalizacije. Iako promicanje digitalizacije nije bilo među ciljevima programa, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i povezanih ograničenja pojavila se potreba za pronalaskom alternativnih načina provedbe osposobljavanja i suradnje unutar projektnih konzorcija. Program je stoga ubrzao digitalizaciju financiranjem različitih vrsta aktivnosti, uključujući aktivnosti povezane s informacijskim tehnologijama koje su bile u njegovoj nadležnosti. Međutim, dokazi iz projekata pokazali su da usvajanje digitalnih alata nije bilo ujednačeno. Različite razine digitalne pismenosti među sudionicima, kao i razlike u digitalnoj infrastrukturi među državama članicama, predstavljale su prepreke za pravne stručnjake.

Naposljetku, u okviru savjetovanja s dionicima istaknuto je da se programom Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. mogla pružiti veća podrška građanima u pristupu uslugama socijalne potpore koje nude organizacije civilnog društva. Još jedan izazov bila je ograničena uključenost sudaca kao ciljne skupine projekata. To se uglavnom može objasniti ograničenim vremenom koje suci obično imaju na raspolaganju za sudjelovanje u aktivnostima izvan svojih sudskih dužnosti.

[18] Podaci su pokazali da se prosječno vrijeme povećalo sa 16,7 dana 2019. na 21,26 dana 2020.
[19] U okviru pokazatelja postavljen je cilj godišnjeg povećanja od 20 %, pri čemu je početna vrijednost iznosila 441 000 rezultata pretraživanja. Ukupan broj rezultata pretraživanja 2020. iznosio je 4 619 548.
[20] Od 2015. bilježi se smanjenje broja procijenjenih novih tvari. Od 2016. do 2020. broj procijenjenih tvari kretao se oko 50. Programom se 2020. planiralo procijeniti 95 novih tvari, ali procijenjeno je samo 46.

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

Međuevaluacija programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. pokazala je da je program do sad bio djelotvoran u ostvarivanju ciljeva. Primjerice, premašio je ciljeve u području pravosudnog osposobljavanja i suradnje, unatoč negativnom utjecaju vanjskih čimbenika kao što su pandemija bolesti COVID-19 i politička situacija u nekim državama članicama. Općenito, nalazi prikupljeni u okviru ove međuevaluacije upućuju na to da program dobro funkcionira, pri čemu većina dionika iskazuje povjerenje i u njegovu uspješnost i u usklađenost s općim ciljevima agende EU-a za pravosuđe.

U usporedbi s prethodnim programom i na temelju nalaza *ex post* evaluacije, u program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. uključeni su: (i) bolji postupci upravljanja programom i administrativni postupci; te (ii) bolji mehanizmi praćenja[21] i alati za prikupljanje podataka radi praćenja djelotvornosti financiranih projekata.

U okviru savjetovanja s dionicima istaknulo se i da su korisnici programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. smatrali da su njihovi projekti više pridonijeli ostvarenju ciljeva programa u odnosu na prethodne projekte iz programa za razdoblje 2014. – 2020. U oba su programa ostala važna ista područja (odnosno poboljšanje provedbe prava EU-a, osposobljavanje i informiranje javnosti). Međutim, korisnici programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. izvijestili su da su njihove aktivnosti u većoj mjeri pridonijele poboljšanju pristupa uslugama organizacija civilnog društva i povećanju interoperabilnosti prekograničnih sustava u odnosu na projekte i aktivnosti iz prethodnog programa. To upućuje na napredak u područjima koja su se prethodno smatrala zahtjevnijima. Općenito, program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. potaknuo je u okviru svojeg sveobuhvatnog pristupa i ciljanih inicijativa znatno poboljšanje znanja, vještina i ponašanja ciljnih skupina, što upućuje na velik potencijal za dugoročne učinke. Ankete koje su provedene među korisnicima pokazale su da je program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. povećao razinu osviještenosti sudionika o važnosti vladavine prava i Povelje EU-a o temeljnim pravima, pri čemu je postojala znatna razlika u razini znanja u odnosu na širu javnost. To upućuje na to da osobe obuhvaćene aktivnostima programa povećavaju svoje znanje i razumijevanje prava EU-a i vladavine prava. Aspekti vladavine prava obuhvaćeni projektima postajali su sve važniji, oslanjajući se na temelje postavljene u prethodnom programskom razdoblju.

Dionici i korisnici izrazili su povjerenje u održivost rezultata programa[22]. Utjecaj programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. već je vidljiv u vezama i mrežama koje je izgradio, što upućuje na veliku vjerojatnost dugoročnih učinaka. Dostupnost obrazovnih materijala na više jezika također je pridonijela još većem učinku, čime se osiguralo da koristi programa budu dostupne široj publici i da će trajno koristiti pravosudnom sektoru. Velika većina korisnika smatrala je da njihovi projekti imaju potencijal: (i) oblikovati buduće zakonodavstvo (na primjer u području prava žrtava); (ii) unaprijediti sudsku praksu; te (iii) postaviti nove standarde EU-a za pravosudnu suradnju i pristup pravosuđu. Osim toga, neki su korisnici izrazili i zabrinutost zbog svoje ovisnosti o financiranju sredstvima EU-a za nastavak svojih inicijativa. Ta bi ovisnost mogla ograničiti doprinos tih korisnika analizi novih tema i njihovu

[21] Okvir za praćenje uspješnosti razvijen je uzimajući u obzir preporuke istaknute u procjeni učinka iz 2018. i u prvom dijelu *ex post* evaluacije prethodnog programa.
[22] Visok postotak korisnika (94 %) vjeruje da će učinak njihovih projekata trajati i nakon njihova završetka.

sposobnost prilagodbe novonastalim promjenama[23], što pak može smanjiti dugoročni učinak programa.

Komunikacijske aktivnosti financirane u okviru programa pokazale su se vrlo učinkovitima u informiranju i angažiranju dionika, što dokazuje broj ljudi do kojih su doprle pojedinačne inicijative[24]. Internetske stranice portala e-pravosuđe koje se bave kaznenim pitanjima zabilježile su porast posjećenosti od 76 % između 2021. i 2022., s 2,25 milijuna posjeta 2022., što odražava sve veći interes za pravosudni sustav u svim državama članicama. Portal EU-a za financiranje i natječaje[25] i dalje je glavni izvor informacija o programu Pravosuđe i njegovim mogućnostima financiranja. Iz dokaza prikupljenih u okviru savjetovanja s dionicima proizlazi da su se komunikacijske aktivnosti informiranja o programu koje provode nacionalne, regionalne ili lokalne vlasti smanjile s 8,7 % u prethodnom razdoblju financiranja na 3,7 % u trenutačnom razdoblju financiranja. Međutim, 71,6 % uspješnih i neuspješnih podnositelja zahtjeva izjavilo je da su potencijalni podnositelji zahtjeva dobro upoznati s programom Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027., što je u skladu s rezultatima iz prethodnog razdoblja financiranja 2014. – 2020. No, dokazi prikupljeni za potrebe ove evaluacije upućuju na razlike u informiranosti različitih skupina dionika. Dionici iz sektora visokog obrazovanja i javnih tijela pokazali su veću razinu informiranosti o programu u odnosu na organizacije civilnog društva. To upućuje na to da su komunikacijske aktivnosti programa djelotvorne, ali da možda ne dopiru jednako do svih sektora. To se može objasniti tehničkom prirodom programa, koji je uglavnom usmjeren na specijalizirane potrebe sudskog i pravosudnog osoblja. Osim toga, moguće je da treba pojačati aktivnosti komunikacije u nekim regijama EU-a kako bi se dodatno povećala ukupna djelotvornost programa i raznolikost partnerstava među državama članicama. Naime, iako zemljopisna ravnoteža nije sama po sebi cilj programa, podaci pokazuju da su do kraja 2023. organizacije iz nekih država članica češće podnosile zahtjeve i dobivale sredstva u odnosu na organizacije iz drugih država članica.

Od početka pandemije bolesti COVID-19 program je stavio veći naglasak na digitalizaciju. Korisnici su se sve više koristili digitalnim alatima u svojim aktivnostima, čime je povećana njihova djelotvornost. Program je od početka pandemije ujedno sve više usmjeren i na uključivanje rodne osviještenosti. To uključuje: (i) provedbu metodologije za praćenje podataka o tome kako financirane aktivnosti utječu na rodnu ravnopravnost; (ii) jasnije zahtjeve za rodnu ravnopravnost u dokumentima poziva i evaluacijskim kriterijima; te (iii) posebnu analizu rodne dimenzije prijedloga projekata. Zahtjev za veću usmjerenost na uključivanje rodno osviještene politike u projekte sufinancirane iz programa Pravosuđe povećao je djelotvornost programa jer su intervencije bile bolje usklađene s potrebama ciljnih skupina. Više od 80 % financiranih projekata uključivalo je mjere za promicanje rodne ravnopravnosti i uspješno uključilo rodnu ravnopravnost u svoje prijedloge. Međutim, dokazi prikupljeni za potrebe ove evaluacije pokazali su da bi nekim podnositeljima zahtjeva i dalje koristila dodatna podrška, poput više dobrih primjera iz prakse prilagođenih posebnim ciljevima programa Pravosuđe.

Općenito, u okviru programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. uloženi su dodatni napori kako bi se osigurala uključivost, suzbila diskriminacija i podržale ranjive skupine. To upućuje na to da je pristup stvaranju poštenog i pravednog pravosudnog sustava u cijelom EU-u usvojen u okviru programa usmjeren na budućnost[26]. Osiguravanje nediskriminirajućeg pristupa

[23] Kao što je donošenje novog zakonodavstva (na primjer donošenje Akta o umjetnoj inteligenciji).
[24] Podaci o praćenju programa pokazuju da je 201 888 osoba uspješno obuhvaćeno aktivnostima informiranja, dok je 379 aktivnosti uzajamnog učenja uključilo impresivnih 2 288 580 osoba.
[25] Portal EU-a za financiranje i natječaje | Europska komisija.
[26] Od 2021. do 2023. otprilike 32 % projekata financiranih u okviru programa nastojalo je ispuniti potrebe migranata, izbjeglica, LGBTI osoba i osoba s invaliditetom, dok je 13 % projekata bilo usmjereno na zaštitu prava djece u pravnim postupcima.

pravosuđu za sve nova je sastavnica trenutačnog programa koja već pokazuje dobre rezultate, djelomično pružanjem podrške uključivanju rodne osviještenosti i nediskriminacije u sve aktivnosti, kao što to zahtijeva pravna osnova programa.

2.2. Učinkovitost

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.

Evaluacija je općenito pokazala da je program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. bio troškovno učinkovit[27] u ostvarivanju ciljeva.

Povratne informacije korisnika uglavnom su potvrdile da su koristi od sudjelovanja u programu nadmašile povezane troškove. Koristi su se uglavnom odnosile na stvaranje novih partnerstava koja promiču: (i) međusobno povjerenje među pravosudnim dionicima; (ii) provedba i primjena prava EU-a; te (iii) upućenost u temeljna prava i promicanje njihove zaštite.

Unatoč tomu što su dionici općenito pozitivno ocijenili program, postupak podnošenja zahtjeva i administrativno opterećenje prilikom podnošenja zahtjeva za projekte financirane u okviru programa podnositeljima zahtjeva, osobito onima koji to čine prvi put, predstavljaju zahtjevan izazov u pogledu resursa i vremena. Iskusniji podnositelji zahtjeva također su smatrali postupak opterećujućim, iako u manjoj mjeri od onih koji prvi put podnose zahtjev. Dionici s kojima je provedeno savjetovanje često su kao problem isticali i administrativno opterećenje zbog opsežnih zahtjeva za izvješćivanje, pri čemu su najveći troškovi osoblja bili povezani s administrativnim aktivnostima.

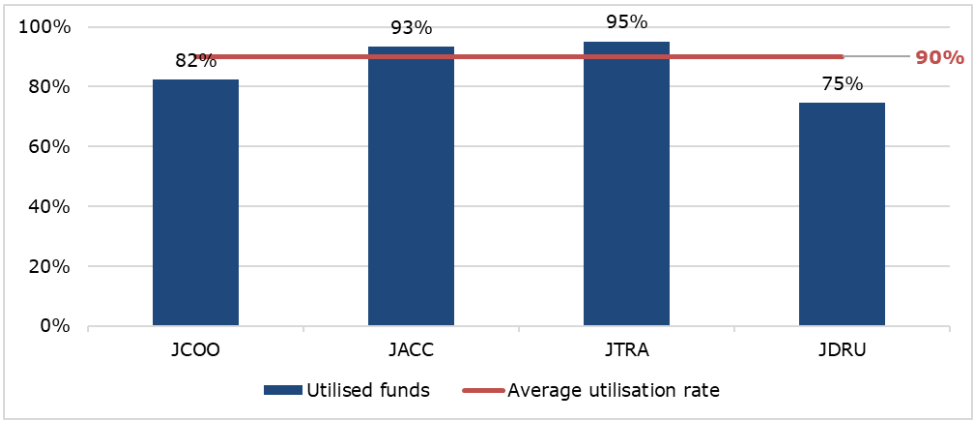
Unatoč tim izazovima, dionici su pozitivno ocijenili aktivnosti Komisije usmjerene na pojednostavnjenje administrativnog postupka. Dionici s kojima je provedeno savjetovanje smatrali su da je digitalizacija postupka podnošenja zahtjeva uvođenjem portala EU-a za financiranje i natječaje najznačajnije pojednostavnjenje koje je Komisija uvela.

U Uredbi (EU) 1382/2013[28] bio je utvrđen proračun od 377 604 000 EUR za razdoblje 2014. – 2020., pri čemu su godišnji iznosi bili određeni programima rada. Na temelju podataka prikupljenih za potrebe ove evaluacije, preuzete su obveze za više od 90 % proračuna predviđenog za bespovratna sredstva i nabavu (odnosno više od 304 000 000 EUR od ukupno 332 125 700 EUR).

Na razini posebnih ciljeva, „stopa iskorištenosti" financiranja provedenog u okviru posebnih ciljeva za pristup pravosuđu i pravosudno osposobljavanje bila je neznatno iznadprosječna („stopa iskorištenosti" ili „stopa korištenja" označava postotak planirane dodjele sredstava za program koji je stvarno dodijeljen aktivnostima u okviru tog programa). Suprotno tomu, stope iskorištenosti financiranja provedenog u okviru pravosudne suradnje i politike u vezi s drogama bile su ispodprosječne.

Slika 1: Stopa iskorištenosti dostupnih proračunskih sredstava po posebnom cilju

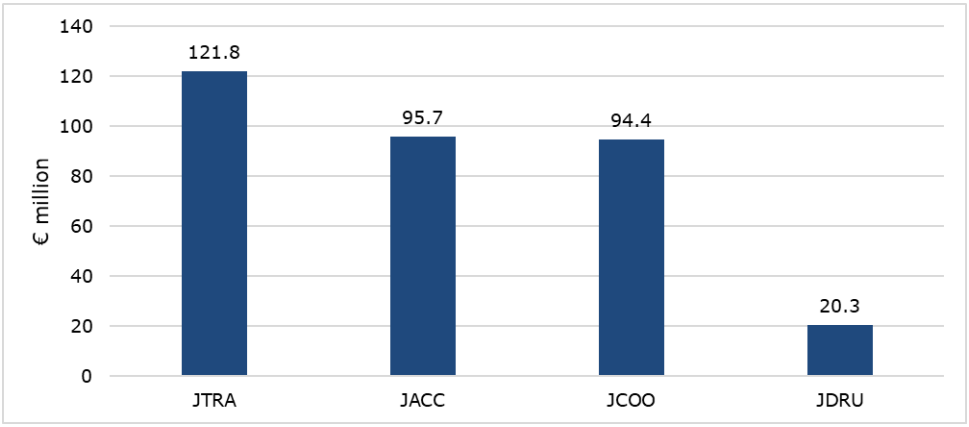
[27] Na temelju mjerenja vrijednosti koju je pružio u odnosu na uložena sredstva.
[28] Uredba (EU) br. 1382/2013 od 17. prosinca 2013., SL L 354, 28.12.2013., str. 73., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.



Izvor: obrada podataka o programu (GU JUST). Akronimi se odnose na posebne ciljeve programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.: 1. olakšavanje i podupiranje pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima (JCOO); 2. podupiranje i promicanje pravosudnog osposobljavanja (JTRA); 3. olakšavanje djelotvornog pristupa pravosuđu za sve (JACC); 4. podupiranje inicijativa u području politike u vezi s drogama u pogledu aspekata pravosudne suradnje i sprečavanja kriminala (JDRU).

Usporedba relativne stope iskorištenosti sredstava s planiranim proračunima pruža detaljniju sliku.

Slika 2: Planirani proračuni po posebnom cilju



Izvor: obrada podataka o programu (GU JUST)

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. bio je djelotvoran u ostvarivanju ciljeva, a stopa iskorištenosti pokazuje da je bio djelotvoran u dodjeli gotovo svih planiranih sredstava. S jedne strane, ta visoka stopa iskorištenosti pomogla je osigurati široku primjenu financijskih sredstava. S druge strane, neiskorišteni proračun, iako relativno malen, mogao se dodatno iskoristiti za promicanje ciljeva programa. Intervjui provedeni za potrebe ove evaluacije potvrdili su da su naročito novi korisnici podcijenili resurse potrebne za provedbu svojih projekata, što je dovelo do zahtjeva za financiranje nižih iznosa od planiranih na razini programa. Taj je nalaz u skladu s dokazima iz prvog dijela *ex post* evaluacije programa za razdoblje 2014. – 2020., u kojem je utvrđeno da je podcjenjivanje troškova projekata ključni razlog neiskorištavanja cijelog proračuna programa.

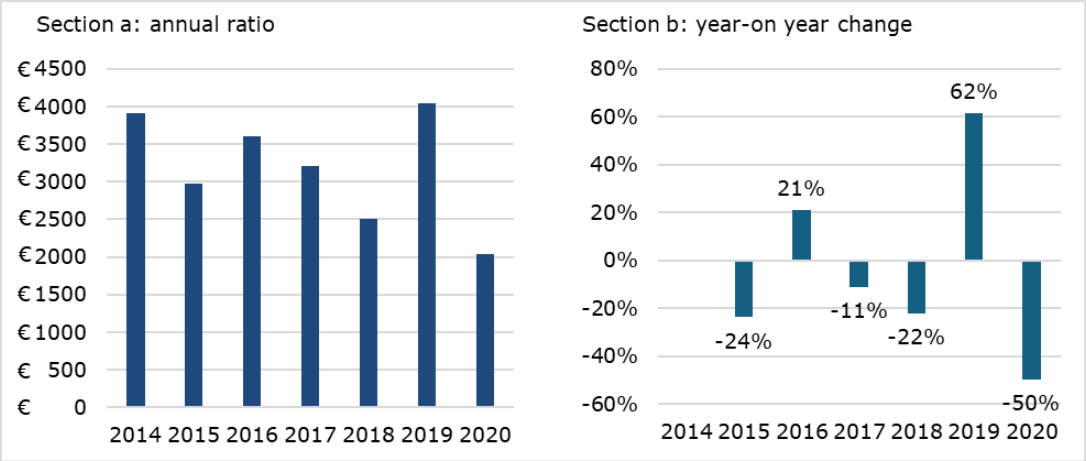
Evaluacijski kriterij učinkovitosti također se ocjenjivao primjenom omjera troškovne učinkovitosti[29] kojima su se mjerili ukupni godišnji troškovi u odnosu na rezultate u okviru posebnog cilja programa. Na primjer, u evaluaciji su detaljno razmotrena ulaganja programa u aktivnosti osposobljavanja i dva velika i važna sustava informacijske tehnologije, koji zajedno prate uspješnost programa u području pravosudne suradnje, pristupa pravosuđu i pravosudnog

[29] Iako ti omjeri predstavljaju samo okvirni podatak o relativnoj troškovnoj učinkovitosti (zbog varijacija godišnjih proračuna), oni ipak pružaju longitudinalni uvid u učinkovitost programa.

osposobljavanja. Ta su ulaganja u dva velika i važna sustava informacijske tehnologije i u aktivnosti osposobljavanja stoga dobar pokazatelj troškovne učinkovitosti programa.

Prvo su se u evaluaciji analizirali tečajevi osposobljavanja te je na temelju te analize izračunan omjer troškovne učinkovitosti[30]. Godišnji omjer troškovne učinkovitosti pokazivao je trend smanjenja sve do 2018., a zatim je dodatno pao, pri čemu je najnižu razinu dosegnuo 2020. Broj osposobljenih osoba bio je najniži 2019., a najviši 2020. Nagla promjena u broju osposobljenih osoba i odgovarajuća promjena povezanih troškova uvelike se mogu objasniti utjecajem pandemije bolesti COVID-19. Potaknuta izbijanjem pandemije 2020., povećala se digitalizacija tečajeva osposobljavanja. Program je svoju troškovnu učinkovitost poboljšao financiranjem osposobljavanja organiziranog na daljinu. Međutim, te brojke treba staviti u kontekst, što ilustrira rad Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN)[31], koji je usmjeren na razmjene uživo. Umrežavanje i razmjene uživo ostale su važne značajke koje pridonose kvaliteti tečajeva pravosudnog osposobljavanja.

Slika 3: Omjeri troškovne učinkovitosti prema broju osposobljenih članova pravosuđa (2014. – 2020.)



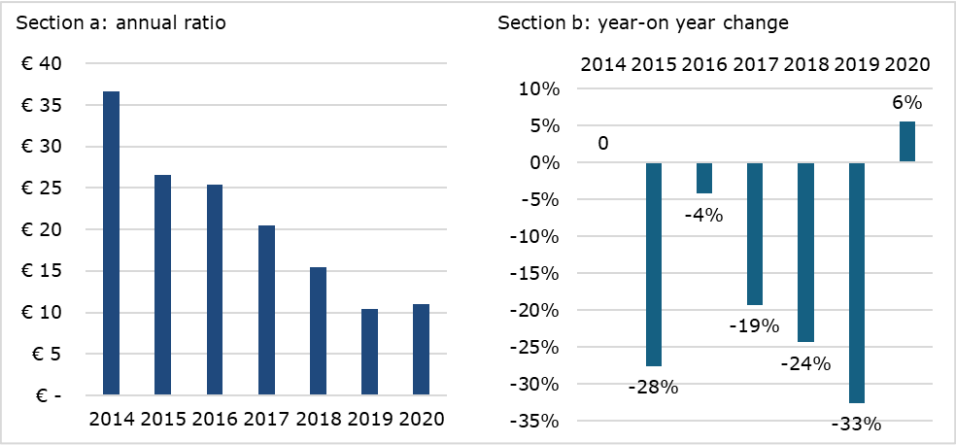
Izvor: obrada podataka o programu (GU JUST)

Još jedan čimbenik koji je pridonio troškovnoj učinkovitosti programa bile su aktivnosti EJTN-a na europskoj razini koje su omogućile ekonomije razmjera. EJTN je uspostavio poticajno okruženje za pravosudno osposobljavanje velikog razmjera s velikim učinkom. Stoga su se u okviru programa mogli organizirati tečajevi osposobljavanja uz niže troškove.

Broj razmjena u ECRIS-u bio je još jedan pokazatelj kojim se mjerilo kako program potiče pravosudnu suradnju. Stoga je to dobar način za procjenu troškovne učinkovitosti. Trošak svake razmjene neprekidno se smanjivao od 2014. do 2019. Broj razmjena putem ECRIS-a također se povećavao tijekom godina te je time pridonio dobrom omjeru troškova i rezultata. Na broj razmjena putem ECRIS-a utjecala je i pandemija (neznatno je povećala troškove), iako u vrlo maloj mjeri.

Slika 4: Omjeri troškovne učinkovitosti razmjena u ECRIS-u (2014. – 2020.)

[30] Kako bi se dobio omjer troškovne učinkovitosti, ukupni godišnji proračun programa ponderiran je prema ukupnom broju osoba osposobljenih na tečajevima osposobljavanja.
[31] Uredbom br. 2021/693 o uspostavi programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. određuje se da se programom podupiru rashodi EJTN-a, a sva bespovratna sredstva za poslovanje u tu se svrhu dodjeljuju bez poziva na podnošenje prijedloga.

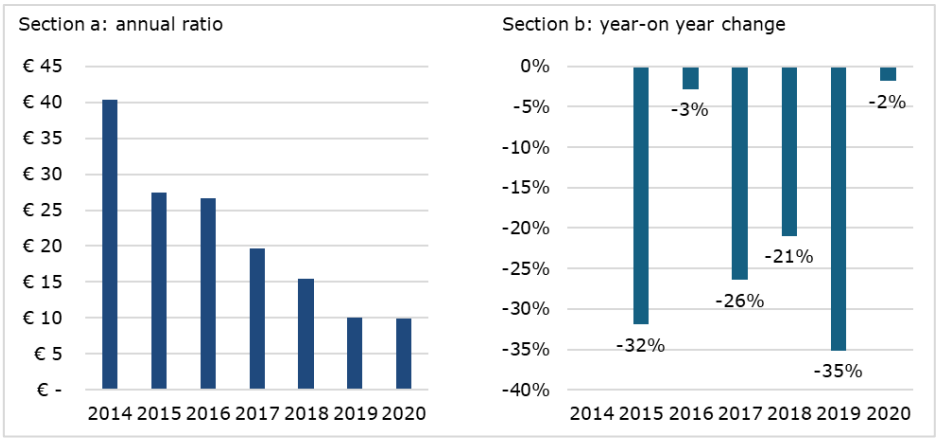


Izvor: obrada podataka iz ECRIS-a (GU JUST)

Blagi porast troškova 2020. uglavnom se može pripisati smanjenoj aktivnosti nacionalnih nadležnih tijela[32]. Među ostalim, temeljni čimbenici bili su rad na daljinu i nedostatak kvalificiranog osoblja. Međutim, nakon kratkog prijelaznog razdoblja, aktivnosti su se vratile na uobičajenu razinu. Prema tome, smanjena aktivnost samo je neznatno povećala troškove rada ECRIS-a. Iz longitudinalne perspektive, granični trošak (odnosno trošak za jednu dodatnu razmjenu) znatno se smanjio od 2014. do 2020. Znatan pad graničnih troškova dokazuje korisnost ECRIS-a, a posljedično i njegovu troškovnu učinkovitost.

Broj posjeta portalu e-pravosuđe[33] upotrebljavao se kao pokazatelj u procjeni učinka programa[34] kojim se mjerilo kako program omogućuje pristup pravosuđu. Kao i kod ulaganja u ECRIS, trošak posjeta portalu e-pravosuđe smanjivao se tijekom razdoblja provedbe programa. U okviru programa ulagalo se u širenje i održavanje portala e-pravosuđe te u informiranje o njemu. Učinak tih aktivnosti vidljiv je u povećanom broju posjeta portalu. Povećana upotreba portala e-pravosuđe stoga je pokazala troškovnu učinkovitost izgradnje veće digitalne strukture.

Slika 5: Omjeri troškovne učinkovitosti posjeta portalu e-pravosuđe (2014. – 2020.)



Izvor: obrada podataka s portala e-pravosuđe (GU JUST)

Zaključno, tri procjene troškovne učinkovitosti pokazuju dugoročnu troškovnu učinkovitost programa putem osposobljavanja i povećane upotrebe postojećih informacijskih sustava.

[32] Na temelju podataka Eurojusta. Dostupno na: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] Portal e-pravosuđe građanima zapravo daje internetski pristup informacijama kada traže podatke o pravnim pitanjima, postupcima ili pravnim stručnjacima koji im mogu pomoći.
[34] SWD(2018) 290 final.

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

Dokazi prikupljeni za potrebe ove evaluacije pokazali su da je program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. dosad općenito bio isplativ, odnosno da postiže optimalne rezultate u odnosu na uložena sredstva. U prilog tome idu i komentari dionika: većina ispitanika potvrđuje da su prednosti programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. veće od njegovih troškova. Kao i kod programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020., suradnja i dugoročna partnerstva dovela su do nekoliko glavnih prednosti za ciljne skupine, kao što su: (i) bolja informiranost i znanje o temama kojima se program bavi; (ii) poboljšanje vještina; te (iii) bolja suradnja.

Upravni i administrativni postupci programa s godinama su se poboljšali u okviru programa za razdoblje 2021. – 2027. u usporedbi s programom za razdoblje 2014. – 2020. Međutim, korisnici i podnositelji zahtjeva i dalje imaju poteškoća s obavljanjem administrativnih zadataka povezanih s postupkom podnošenja zahtjeva i izvješćivanja. Ti administrativni zadaci i dalje su skupi i oduzimaju mnogo vremena. Unatoč tome, mnogi dionici priznaju i da su pojednostavnjeni postupci koje je uvela Europska komisija donijeli poboljšanja.

Općenito, iako je još prerano za donošenje konačnih zaključaka, dionici su izjavili da su mjere pojednostavnjenja koje su uvedene u programskom razdoblju 2021. – 2027. pozitivne i da su uvelike smanjile administrativno opterećenje u usporedbi s prethodnim programskim razdobljem. Ti pojednostavnjeni postupci uključuju upotrebu jednokratnih doprinosa, jednostavniji postupak izvješćivanja i uvođenje sustava elektroničkog upravljanja bespovratnim sredstvima. Administrativni postupci i postupci podnošenja zahtjeva pojednostavnjeni su zahvaljujući tim promjenama.

Uvođenje jednokratnih iznosa također bi trebalo pridonijeti pojednostavnjenju i povećanju kvalitete završnog izvješćivanja, koje je nekim korisnicima i dalje zahtjevno. Međutim, dionici su manje pozitivno ocijenili uvođenje standardiziranih jediničnih troškova za putovanja i smještaj na institucijskoj razini Komisije. Razlog tome je što ti jedinični troškovi često ne odražavaju stvarne tržišne cijene. Osim toga, kad je riječ o financijskom izvješćivanju, i dalje je teško održavati dvije odvojene evidencije u knjigovodstvu (jednu na temelju stvarnih troškova, a drugu na temelju standardiziranih jediničnih troškova). To dodatno komplicira postupak, osobito za javna tijela.

Nadalje, zahvaljujući strukturiranijem pristupu u ocjenjivanju uspješnosti financiranih aktivnosti, trenutačnim programom bolje se osigurava učinkovito korištenje sredstava u odnosu na program za razdoblje 2014. – 2020.. To je znatno poboljšanje u odnosu na prethodno razdoblje financiranja. Okvir za praćenje uspješnosti programa za razdoblje 2021. – 2027. podupire nastojanja da se program i dalje prilagođava potrebama korisnika i novim izazovima.

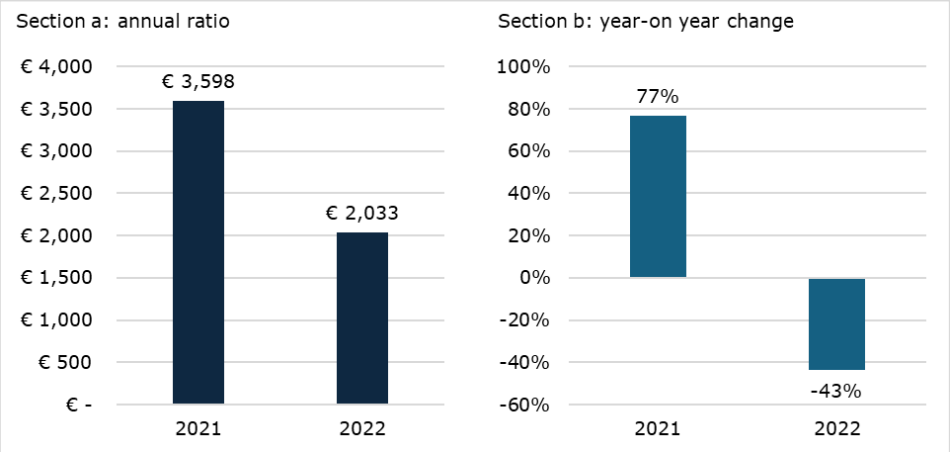
Suradnja s postojećim mrežama, kao što je EJTN, i dalje pokazuje potencijal za poboljšanje troškovne učinkovitosti programa. Kao što se to ističe u *ex post* evaluaciji programa za razdoblje 2014. – 2020., te mreže korisnicima omogućuju organizaciju velikih događanja uz opsežne aktivnosti otvaranja prema javnosti i smanjene troškove, čime se ostvaruju ekonomije razmjera.

Na učinkovitost programa utjecalo je i nekoliko vanjskih čimbenika. Dionici su posebno istaknuli gospodarske i političke čimbenike (npr. inflacijski pritisci uzrokovani agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine). Izazovi povezani s pandemijom bolesti COVID-19 više se nisu smatrali problemom nakon početka 2022. jer su se u okviru programa brzo i fleksibilno donijele mjere za ublažavanje posljedica. Dugoročno gledano, pandemija bolesti COVID-19 čak je

povećala učinkovitost projekata financiranih u okviru programa Pravosuđe jer je ubrzala prelazak na digitalizaciju[35].

Kad je riječ o broju pravosudnog osoblja osposobljenog u okviru trenutačnog programa Pravosuđe, nalazi pokazuju da se sveukupna troškovna učinkovitost povećala od 2021. do 2022.[36]

Slika 6: Omjer troškovne učinkovitosti prema broju osposobljenih članova pravosuđa (2021. – 2027.)



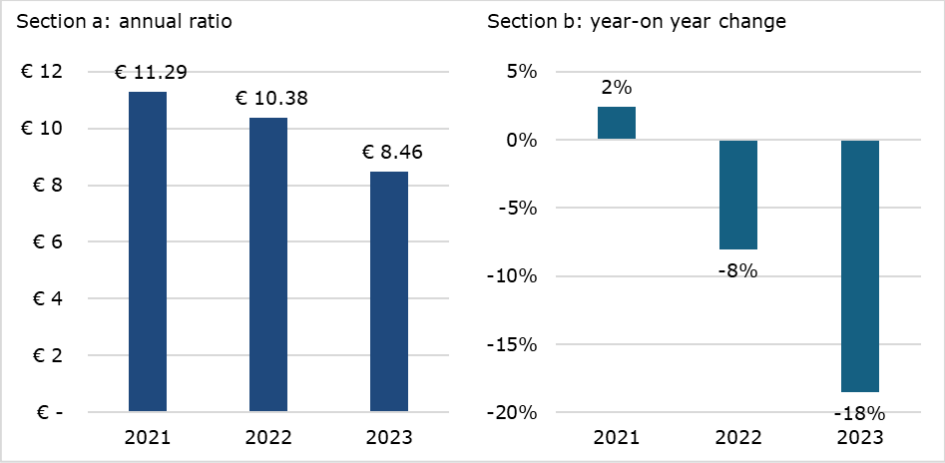
Izvor: obrada podataka o programu (GU JUST). Napomena: podaci iz 2023. još nisu bili dostupni u vrijeme provedbe analize.

Kad je riječ o razmjenama informacija u ECRIS-u, podaci su pokazali povećanje troškovne učinkovitosti u razdoblju od 2021. do 2023. Kombinirani podaci iz razdoblja 2014. – 2023. pokazuju prevladavajući trend rasta troškovne učinkovitosti s obzirom na stalno smanjenje troška po razmjeni informacija u ECRIS-u.

Slika 7: Omjer troškovne učinkovitosti razmjena u ECRIS-u (2021. – 2027.)

[35] Otprilike 29 % projekata financiranih u analiziranom razdoblju preusmjerilo je sredstva za podršku prijelazu na digitalne platforme i pokrivanje povećanih troškova informatičke podrške.

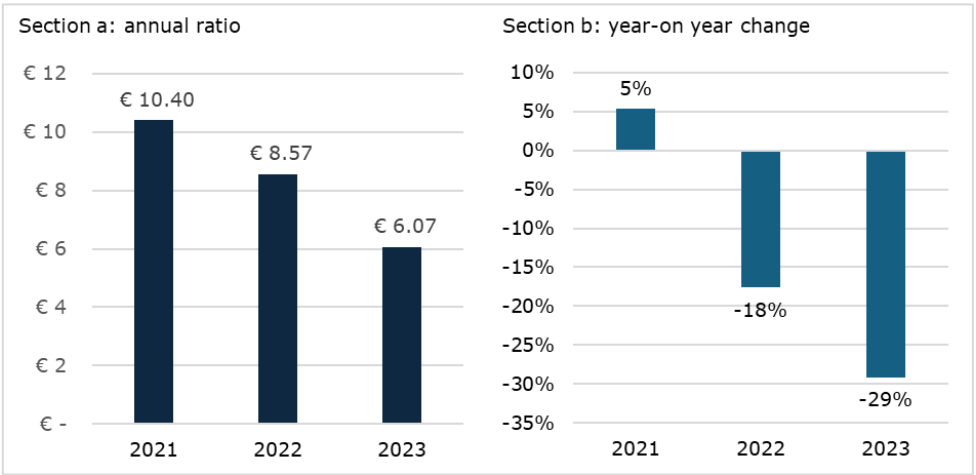
[36] Naglim porastom omjera 2021. prekinut je prethodni trend povećanja troškovne učinkovitosti. Razlozi za to mogu biti različiti, uključujući moguće promjene u provedbi programa, povećane troškove ili vanjske čimbenike. Zatim je 2022. došlo do smanjenja, pa se omjer vratio na razinu vrlo sličnu onoj iz 2020., čime se zapravo nadoknadio porast iz 2021. te se program ponovno vratio u stanje veće troškovne učinkovitosti.



Izvor: obrada podataka iz ECRIS-a (GU JUST)

Naposljetku, kad je riječ o broju posjeta portalu e-pravosuđe, unatoč kratkotrajnom povećanju troškova 2021., program je pokazao veliku sposobnost poboljšanja troškovne učinkovitosti za taj pokazatelj u narednim godinama, što je kulminiralo znatnim smanjenjem troška po posjetu do 2023. To upućuje na to da je program s vremenom postajao sve učinkovitiji u postizanju svojih ciljeva, uz znatno smanjenje troška po posjetu portalu e-pravosuđe.

Slika 8: Omjer troškovne učinkovitosti posjeta portalu e-pravosuđe (2021. – 2027.)



Izvor: obrada podataka s portala e-pravosuđe (GU JUST)

2.3. Usklađenost

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.

Ex post evaluacija pokazala je da je program za razdoblje 2014. – 2020. općenito ostvario svoje ciljeve na usklađen način. Konkretno, program je uspio: (i) unaprijediti zaštitu temeljnih prava; (ii) osigurati djelotvorne pravne lijekove; (iii) promicati pravosudno osposobljavanje; te (iv) poticati suradnju bez preklapanja s drugim programima financiranja EU-a. Rezultati ankete pokazali su da je program bio jedinstven u pružanju financiranja koje je odgovaralo konkretnim potrebama dionika. 70 % ispitanih korisnika izjavilo je da bez programa Pravosuđe ne bi uspjeli osigurati druga financijska sredstva EU-a.

Na programskoj razini evaluacija Strategije EU-a o drogama[37] potvrdila je komplementarnost programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. u području politike EU-a u vezi s drogama. Intervencije financirane programom Pravosuđe bile su posebno usmjerene na pravosudnu suradnju i sprečavanje kriminala, pa su pokrivale područja koja nisu bila obuhvaćena Fondom za unutarnju sigurnost EU-a[38] [39]. Međutim, iako se intervencije financirane iz tog programa nisu preklapale s inicijativama financiranima iz Fonda za unutarnju sigurnost EU-a, dionici programa Pravosuđe potvrdili su da su intervencije povezane s politikom EU-a u vezi s drogama znatno bolje odgovarale djelokrugu Fonda za unutarnju sigurnost (što potvrđuje opravdanost njihova prijenosa u taj fond u okviru programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.).

Nadalje, projekti usmjereni na digitalizaciju pravosuđa djelotvorno su nadopunili nacionalne inicijative digitalizacije. U evaluaciji su u tom području utvrđene sinergije s Instrumentom za povezivanje Europe (CEF)[40]: financiranje projekata digitalne infrastrukture u okviru CEF-a bilo je usklađeno s projektima kojima se pridonosilo pravosudnom osposobljavanju na internetu, a koji su se financirali u okviru programa Pravosuđe.
Naposljetku, postojale su i izražene sinergije između programa Pravosuđe i Programa EU-a o pravima, jednakosti i građanstvu (REC)[41], djelomično zahvaljujući bliskoj suradnji službi Komisije odgovornih za ta dva programa. Ta bliska suradnja pridonijela je usklađivanju pristupa programa Pravosuđa i pristupa programa REC pri evaluaciji prijedloga za financiranje.

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

Aktivnosti financirane u okviru programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. i ciljevi tih aktivnosti pokazali su se usklađenima s politikama EU-a u području pravosuđa. Aktivnosti financirane u okviru trenutačnog programa usmjerenije su na e-pravosuđe, digitalizaciju pravosudnih sustava i alate za prekograničnu razmjenu informacija u odnosu na aktivnosti financirane u okviru prethodnog programa za razdoblje 2014. – 2020. U okviru savjetovanja s dionicima potvrđeno je da je trenutačni program dosad dobro usklađen i s nacionalnim politikama u tim područjima[42].

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027., djelomično zahvaljujući usmjerenosti na tri posebna cilja[43], usklađen je s drugim programima financiranja, kao što je program Građani, jednakost, prava i vrijednosti[44], te je s njima ostvario sinergije, osobito u vezi s potporom žrtvama kaznenih djela i drugim ranjivim skupinama. Nadalje, s obzirom na važnu ulogu trenutačnog programa u povezivanju država članica s postojećim instrumentima EU-a i informacijskim sustavima, postoje komplementarnost i sinergije između programa Pravosuđe

[37] Konačna ocjena Strategije EU-a o drogama iz 2013. dostupna je na: https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Uredba (EU) 2021/1149.
[39] Komplementarnost programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. i Fonda za unutarnju sigurnost dodatno je potvrdila međuevaluacija Fonda (SWD(2018) 341).
[40] Uredba (EU) br. 1316/2013.
[41] Uredba (EU) br. 1381/2013.
[42] Na temelju povratnih informacija članova odbora za program, koji općenito dolaze iz ministarstava pravosuđa država članica.
[43] Uredba (EU) br. 2021/693, članak 3. stavak 2.
[44] Uredba (EU) br. 2021/692.

za razdoblje 2021. – 2027. i programa koji se odnose na informacijske sustave na razini EU-a i na digitalizaciju nacionalnih pravosudnih sustava (kao što su program Digitalna Europa[45], Instrument za tehničku potporu[46] i Mehanizam za oporavak i otpornost)[47].

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. usklađen je i s međunarodnim obvezama i ciljevima EU-a, kao što su ciljevi održivog razvoja, posebno 16. cilj[48].

Naposljetku, samo je mali postotak korisnika izjavio da vjeruje kako bi mogli dobiti alternativno financiranje iz EU-a ako program Pravosuđe ne bi bio dostupan, pri čemu su javna tijela i visoka učilišta bile najoptimističnije. Organizacije civilnog društva navele su da vrlo vjerojatno ne bi pronašle alternativne izvore financiranja kad bi se program ukinuo.

2.4. Dodana vrijednost EU-a

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.

Savjetovanje s dionicima pokazalo je da korisnici ne bi mogli provesti svoje projekte bez programa Pravosuđe[49]. Korisnici su posebno istaknuli zemljopisni opseg projekata, koji bi bio manji da su se oslanjali isključivo na nacionalno financiranje. Tematski opseg projekata također bi bio ograničen da je ovisio samo o nacionalnim sredstvima. Prema mišljenju korisnika, nacionalno financiranje obično je usmjereno na određene skupine, kao što su žrtve određene vrste kaznenih djela. Suprotno tomu, program Pravosuđe smatra se fleksibilnijim. Naposljetku, organizacije korisnika navele su da njihova sposobnost provedbe projekata većeg razmjera ne bi bila dovoljna da nisu imale pristup financiranju EU-a.

Javna tijela kao što su sudovi, ministarstva i visokoškolske ustanove bila su među dionicima koji su najčešće izvješćivali da bi uspjeli osigurati nacionalno financiranje da nisu imali pristup sredstvima iz programa Pravosuđe. Suprotno tomu, organizacije civilnog društva bile su manje uvjerene da bi uspjele pronaći alternativne izvore financiranja. Temeljni razlozi zbog kojih su se korisnici oslanjali na financiranje EU-a u okviru programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. uključivali su specifičnost nacionalnih instrumenata financiranja[50], koju su dionici smatrali pretjerano restriktivnom.

U okviru povratnih informacija članova odbora za program ta su ograničenja stavljena u kontekst time što su utvrđena dva područja u kojima je program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. pridonio izjednačavanju uvjeta među državama članicama. Prvo je područje dodana vrijednost tečajeva osposobljavanja sufinanciranih programom, za koje se smatralo da su vrlo korisni i da imaju učinak na dionike programa. Drugo područje odnosi se na doprinos programa digitalizaciji pravosudnih sustava i njihovoj interoperabilnosti s pravosudnim sustavima drugih država članica. Digitalizacija se pokazala osobito važnom za prevladavanje izazova koje je donijela pandemija bolesti COVID-19.

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

Programom Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. nastavlja se pružati jedinstvena dodana vrijednost koju je teško ostvariti na nacionalnoj razini. Program donosi dodanu vrijednost povrh one koju države članice stvaraju samostalno. Korisnici i dalje smatraju da je, iako postoje

[45] Program Digitalna Europa (Uredba (EU) 2021/694).
[46] Instrument za tehničku potporu (TSI) (Uredba (EU) 2021/240).
[47] Mehanizam za oporavak i otpornost (Uredba (EU) 2021/241).
[48] 16. cilj održivog razvoja: „Promicati miroljubiva i uključiva društva radi održivog razvoja, svima omogućiti pristup pravosuđu te uspostaviti učinkovite, odgovorne i uključive institucije na svim razinama”.
[49] Taj zaključak potvrđuju i rezultati internetske ankete. Samo 9 % anketiranih korisnika izrazilo je uvjerenje da bi, u slučaju da program Pravosuđe nije postojao, države članice za njih bile održiv alternativni izvor financiranja.
[50] U intervjuima je pojašnjeno da je taj ograničeni opseg nacionalnog financiranja bio povezan s posebnim proračunskim sredstvima predviđenima u okviru ciljanih nacionalnih programa financiranja.

alternativni izvori financiranja[51], potpora koju pruža program Pravosuđe jedinstvena u pogledu opsega i utjecaja. Dosad se programom organizacijama omogućilo da provode opsežne aktivnosti koje bi u suprotnom trajale godinama ili bi se provodile u znatno manjem opsegu. U većini slučajeva nije postojalo nacionalno financiranje koje bi moglo pružiti istu vrstu potpore politikama EU-a u području pravosuđa, kao što su prekogranična digitalizacija ili aktivnosti koje su po prirodi transnacionalne. Korisnici su prepoznali ulogu programa u ubrzavanju procesa i olakšavanju prekograničnih projekata, čiji bi opseg i razmjer bili ograničeni bez potpore tog programa. Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. stoga pokriva ključni manjak financijskih sredstava, osobito u područjima u kojima su potrebne: (i) međunarodna suradnja; i (ii) potpora žrtvama.

Dionici i sudionici posebno cijene program Pravosuđe zbog toga što potiče stvaranje i podizanja razine svijesti o mrežama na razini EU-a te manjim državama članicama omogućuje provedbu projekata koji bi inače bili izvan njihovih mogućnosti. Prekogranična suradnja porasla je sa 69 % svih financiranih projekata u razdoblju 2014. – 2020. na 78 % u razdoblju 2021. – 2023., što pokazuje trajnu usmjerenost na jačanje suradnje među različitim pravnim stručnjacima iz svih država članica EU-a. Povećalo se i institucijsko sudjelovanje s obzirom na to da je 69 % projekata iz programa Pravosuđe u razdoblju 2014. – 2020. uključivalo sveučilišta, nacionalne akademije za osposobljavanje i pravosudna tijela, dok je u razdoblju 2021. – 2023. taj udio iznosio 78 %[52]. To upućuje na to da bi ukidanje programa vjerojatno znatno smanjilo opseg aktivnosti povezanih s pravosuđem, osobito onih koje uključuju prekogranične inicijative.

Argumenti koji se temelje na načelu supsidijarnosti, a koji su izneseni u okviru procjene učinka iz 2018., i dalje su valjani. Ciljevi utvrđeni u toj procjeni učinka i dalje se bolje ostvaruju na razini EU-a zbog: (i) postojanosti poteškoća koje postoje u okviru prekogranične suradnje u području pravosuđa; (ii) potrebe za promjenom paradigme kako bi se pravne kulture država članica doista promijenile i njihovi pravosudni sustavi međusobno surađivali; te (iii) potrebe da nacionalni sudovi dosljedno primjenjuju pravo EU-a.

Dodana vrijednost programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. ogleda se i u njegovu usmjerenijem pristupu, većem fokusu na digitalizaciji te upotrebi poboljšanih sustava za praćenje. Zbog tih je poboljšanja trenutačni program još djelotvorniji u odgovaranju na promjenjive pravosudne potrebe EU-a i njegovih građana.

2.5. Relevantnost

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020.

Evaluacija je potvrdila relevantnost programa Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020., koja je prethodno utvrđena i u međuevaluaciji i u prvom dijelu *ex post* evaluacije tog programa. Savjetovanja s dionicima potvrdila su da je program u dovoljnoj mjeri ispunio potrebe svojih ciljnih skupina. I uspješni i neuspješni podnositelji zahtjeva složili su se u anketama da je program bio relevantan, pri čemu nije utvrđena statistički značajna povezanost između percepcije i zemljopisne lokacije ili vrste organizacije podnositelja zahtjeva. Korisnici su potvrdili i da je program pridonio zadovoljavanju potreba na nacionalnoj razini[53].

Trećina svih korisnika sudjelovala je u projektu koji se nastavljao na prethodni ili u nekom drugom projektu, što upućuje na dugoročnu relevantnost programa za njegove dionike. Ta dugotrajna relevantnost djelomično je rezultat sposobnosti programa da prilagodi svoje

[51] Kao što su, među onima koji su se češće navodili tijekom savjetovanja, privatni subjekti, regionalni i nacionalni istraživački projekti ili druge mogućnosti na razini EU-a.
[52] Na temelju rezultata analize rudarenja teksta.
[53] 84 % anketiranih korisnika smatralo je da je program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. odgovarao potrebama pravosudnog sektora u njihovoj zemlji.

prioritete i odgovori na nove potrebe, posebice nakon spajanja prethodno odvojenih programa Civilno pravosuđe[54], Kazneno pravosuđe[55] i Sprečavanje zlouporabe droga i informiranje[56].

Program je dodatno dokazao da je fleksibilan tijekom pandemije bolesti COVID-19. Produljenje rokova za izvješćivanje, preraspodjela sredstava te prelazak s aktivnosti uživo na internetske i hibridne projektne aktivnosti omogućili su provedbu projekata tijekom cijelog razdoblja pandemije.

Unatoč pozitivnim povratnim informacijama i visokoj razini angažmana, dionici su istaknuli da bi dodatna podrška u širenju rezultata projekata bila dobrodošla.

U prvom dijelu *ex post* evaluacije utvrđeno je da treba proširiti ciljnu skupinu programa Pravosuđe, osobito aktivnim pružanjem potpore organizacijama civilnog društva koje se bave pravima žrtava. Međutim, u ovoj evaluaciji nisu utvrđeni pouzdani dokazi o toj potrebi jer je tek nekoliko povratnih informacija upućivalo na potrebu za boljim uključivanjem službi za izvršavanje kazni i zatvorskog osoblja u ciljne skupine. Ti različiti nalazi upućuju na to da bi se u okviru trenutačnog programa Pravosuđe trebalo pomno pratiti njegova relevantnost za organizacije civilnog društva koje se bave pravima žrtava.

Program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027.

Dio potreba i problema uočenih u intervencijskoj logici programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. i dalje je prisutan te na njima treba poraditi. To vrijedi unatoč određenom napretku koji je nedavno ostvaren u tom području. Na primjer, iako je iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u[57] i podataka prikupljenih u nedavnim istraživanjima Eurobarometra[58] vidljiv napredak u nastojanjima država članica da uspostave djelotvorne nacionalne pravosudne sustave, vidljiva je i potreba za daljnjim poboljšanjem[59]. I dalje postoji nekoliko problema, kao što su razlike u učinkovitosti pravosuđa, neujednačena provedba pravosudnih reformi i prepreke pristupu pravosuđu za građane. Nadalje, pitanja kao što su prekogranična pravosudna suradnja i dosljednost u pravosudnom osposobljavanju i dalje zahtijevaju stalnu pozornost. Te trenutačne i promjenjive potrebe potvrđuju kontinuiranu relevantnost ciljeva programa u cijelom EU-u, a ti su ciljevi promicanje pravosudne suradnje, pravosudno osposobljavanje i pristup pravosuđu.

Kao što je bio slučaj s programom za razdoblje 2014. – 2020., dokazi prikupljeni za potrebe ove evaluacije potvrdili su da program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. odgovara potrebama svojih ključnih dionika, odnosno korisnika i potencijalnih korisnika. Program ne samo da ispunjava očekivanja, već ima i ključnu ulogu u zadovoljavanju potreba pravosudnog sektora na nacionalnoj razini. Osim toga, korisnici su potvrdili da rezultati njihovih projekata odgovaraju potrebama relevantnih ciljnih skupina unutar pravosudnog sektora, kao i širim društvenim potrebama.

[54] Odluka br. 1149/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Civilno pravosuđe" za razdoblje 2007.-2013. u okviru općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe" (SL L 257, 3.10.2007., str. 16.).
[55] Odluka 2007/126/PUP od 12. veljače 2007. o utvrđivanju posebnog programa „Kazneno pravosuđe" kao dijela Općeg programa temeljnih prava i pravosuđa za razdoblje od 2007. do 2013. (SL L 58, 24.2.2007., str. 13.).
[56] Odluka br. 1150/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Sprečavanje zlouporabe droga i informiranje" za razdoblje 2007. - 2013. u okviru Općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe" (SL L 257, 3.10.2007., str. 23.).
[57] Vidjeti Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2024. / *Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2024.*, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, COM(2024) 950.
[58] Brza anketa Eurobarometra br. 540 – *Percepcija neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava u EU-u u široj javnosti*, veljača 2024. Za potrebe te brze ankete Eurobarometra u svakoj od 27 država članica EU-a, Albaniji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji intervjuiran je reprezentativni uzorak građana EU-a starijih od 15 godina. Od 14. do 27. veljače 2024. telefonski su obavljena 29 484 intervjua.
[59] Moguća poboljšanja uključuju: (i) potrebu za smanjenjem troškova sudskih pristojbi; (ii) dostupnost pravne pomoći; (iii) promicanje dobrovoljne upotrebe alternativnih načina rješavanja sporova (ADR); (iv) potporu zapošljavanju osoba s invaliditetom kao pravosudnih djelatnika; i (v) olakšavanje pristupa pravosuđu elektroničkim putem jer je razina digitalizacije u nacionalnim pravosudnim sustavima država članica EU-a i dalje neujednačena. Osim toga, prekogranična kaznena djela stalno su u porastu od 2020., što upućuje na to da će prekogranična pravosudna suradnja postajati sve važnija.

Sve to potvrđuje stalnu relevantnost posebnih ciljeva programa Pravosuđe[60]. Struktura trenutačnog programa donijela je važnu dodanu vrijednost u usporedbi s prethodnim programom u tom pogledu, posebno zahvaljujući svojem pojednostavnjenom i ciljanom dizajnu. Naime, uklanjanjem politike u vezi s drogama iz programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. postignuta je jasnija usmjerenost programa u njegova tri posebna cilja koji su ključni za područje pravosuđa, čime se omogućio veći utjecaj u osnovnim područjima tog programa.

Još jedan važan element sposobnosti programa da tijekom proteklih godina zadrži svoju relevantnost za korisnike i ciljne skupine njegova je sposobnost da iskoristi digitalne tehnologije. To je osobito važno s obzirom na neujednačen napredak i ponekad fragmentiran pristup u nastojanjima država članica da digitaliziraju svoje nacionalne pravosudne sustave. Iako digitalizacija nacionalnih pravosudnih sustava u EU-u nije jedan od posebnih ciljeva programa Pravosuđe, digitalizacija pravosuđa obuhvaća sva tri posebna cilja na horizontalan način te omogućuje pristupačnije, učinkovitije i međusobno povezanije pravosudne procese u cijelom EU-u.

Digitalizacija pravosudnih sustava potencijalno bi mogla stvoriti pravosudne ekosustave koji su otporniji, prilagodljiviji i usklađeniji sa širim ciljevima digitalne transformacije EU-a. To će u konačnici ojačati povjerenje javnosti u pravosudni sustav i pridonijeti kohezivnijem europskom području pravde. Digitalizacija donosi i nove prilike i izazove u području pravosuđa te se potrebe u tom području mijenjaju zbog digitalne tranzicije. Konkretno, sve veće oslanjanje na digitalne alate zahtijeva rješavanje problema povezanih s kibernetičkom sigurnošću, zaštitom podataka, primjenom umjetne inteligencije i etičkim posljedicama povezanima s digitalnim alatima u pravosuđu.

Dionici i korisnici naveli su da već postoji nekoliko područja u kojima bi financiranje digitalizacije pravosuđa bilo izuzetno relevantno u pogledu tematskih područja (regulacija umjetne inteligencije, povrede autorskih prava, suzbijanje zlostavljanja na internetu i osiguravanje transparentnosti u digitalnom prostoru) i vrsta aktivnosti kao što je osposobljavanje pravosudnih djelatnika u području digitalnih vještina[61].

I dalje ima prostora za ostvarivanje strateški jačeg i usmjerenijeg pristupa kako bi se uzelo u obzir: (i) izazove neujednačene razine digitalizacije pravosuđa u državama članicama te (ii) sve prilike koje pruža digitalno okruženje koje se brzo mijenja.

3. Zaključci i stečena iskustva

Program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. općenito je ostvario svoje ciljeve. Na temelju objedinjenih nalaza ove evaluacije, program za razdoblje 2021. – 2027. također dobro napreduje prema ostvarenju svojih ciljeva.

Oba su programa do sad uspješno pridonijela potpori uzajamnom priznavanju sudskih odluka među državama članicama i poboljšanju prekogranične suradnje. Doprinos obaju programa pomogao je stvoriti dugoročan učinak u unapređenju kohezivnog europskog područja pravde utemeljenog na uzajamnom povjerenju i suradnji država članica. Zajednička **usmjerenost** obaju programa **na pravosudno osposobljavanje stvara sinergije**. Program za razdoblje 2014. – 2020. poticao je zajedničku pravnu kulturu u državama članicama osposobljavanjem tisuća sudaca, odvjetnika i sudskog osoblja u području nacionalnog prava i prava EU-a. Program za razdoblje 2021. – 2027. nadograđuje se na ta postignuća kako bi

[60] Uredba (EU) br. 2021/693, članak 3. stavak 2.

[61] To uključuje: (i) razvoj digitalnih alata (npr. za poboljšanje komunikacije, pristupa informacijama i prikupljanja usporedivih podataka); (ii) podršku praktičnoj provedbi digitalnih alata; (iii) poboljšanje interoperabilnosti; te (iv) informiranje o prilikama i prednostima digitalizacije u pravosudnom sektoru.

usavršio i ujednačio pravno okruženje u cijelom EU-u. **Osiguravanje pristupa pravosuđu, osobito za ranjive skupine, temeljni je cilj obaju programa**. U razdoblju financiranja 2014. – 2020. ustrajalo se na smanjenju prepreka pristupu pravosuđu, što je rezultiralo poboljšanim pravnim okvirima i povećanom zaštitom marginaliziranih osoba. Na tom napretku temelji se pristup programa za razdoblje 2021. – 2027., čime se osigurava da stečena iskustva i dalje pridonose pravednijem i uključivijem pravnom sustavu EU-a. **Digitalizacija pravosudnih sustava također je područje u kojem se ta dva programa međusobno nadopunjuju**. U razdoblju 2014. – 2020. dodatno su unaprijeđeni digitalni alati kao što je europski portal e-pravosuđe, a njihov razvoj nastavlja se i u okviru programa za razdoblje 2021. – 2027. To omogućuje lakši pristup pravnim informacijama i prekograničnu suradnju. Program za razdoblje 2021. – 2027. nadograđuje se na te temelje daljnjim širenjem digitalnih inicijativa i modernizacijom mehanizama pravosudne suradnje. Tim kontinuitetom pruža se podrška širim ciljevima digitalne transformacije EU-a, zahvaljujući čemu pravosudni sustav postaje učinkovitiji i pristupačniji.

Oba su programa pridonijela pravilnoj, usklađenoj i dosljednoj primjeni prava EU-a. Program za razdoblje 2014. – 2020. poticao je suradnju među državama članicama olakšavanjem razmjene najboljih primjera iz prakse, što je dovelo do toga da pravosudni stručnjaci ujednačenije primjenjuju pravo EU-a. Ta neprekidna sinergija povećava integritet zakonodavstva EU-a i promiče pravnu usklađenost preko granica, što je pristup koji se dodatno razvija u trenutačnom programu. Naposljetku, **potpora europskim mrežama i civilnom društvu u području pravosuđa nastavlja se u okviru oba programa.** Financiranje mreža kao što je EJTN omogućuje stalnu suradnju i izgradnju kapaciteta u cijelom EU-u. Time se osigurava dugoročan učinak projekata i jača suradnja među državama članicama. Ta stalna podrška pridonosi tome da pravni stručnjaci i organizacije mogu sudjelovati u kontinuiranoj i kvalitetnoj suradnji u području pravosuđa unutar EU-a.

Na temelju procjene njegove učinkovitosti, **prednosti programa nadmašile su njegove troškove**. Izravno financiranje korisnika donijelo je neposredne i konkretne koristi ciljnim skupinama projektnih aktivnosti.

Pojednostavnjenje administrativnih postupaka uvođenjem portala EU-a za financiranje i natječaje i e-sustava bespovratnih sredstava u programu Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. podnositeljima zahtjeva olakšalo je postupak podnošenja zahtjeva i upravljanja bespovratnim sredstvima. Nove mjere pojednostavnjenja koje se primjenjuju na program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. pokazuju obećavajuće rezultate, iako je još prerano za procjenu njihova punog učinka, a i dalje ima prostora za poboljšanje. **Važno je da Komisija zadrži trenutačnu razinu potpore i smjernica** te poveća vidljivost postojećih materijala za osposobljavanje prije nego što izradi nove. Moglo bi se razmotriti i pružanje dodatne ciljane podrške.

Pandemija bolesti COVID-19 potaknula je upotrebu digitalnih tehnologija u provedbi projekata. **Povećana upotreba digitalnih alata pomogla je programima da** putem financiranih aktivnosti **dopru do šire publike**. To je stoga dovelo do ekonomije razmjera, čime se omogućilo da financirane aktivnosti učinkovitije dopru do svojih ciljnih skupina uz niže troškove.

Ciljevi programa bili su u skladu s politikama i prioritetima EU-a tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020., **a ta usklađenost i dalje postoji, uz veći naglasak na digitalizaciju.** Financirane aktivnosti u skladu su i s nacionalnim politikama te drugim međunarodnim obvezama i ciljevima EU-a, kao što su ciljevi održivog razvoja.

Program Pravosuđe osigurava visoku razinu usklađenosti među različitim dostupnim instrumentima financiranja EU-a. Veća usklađenost proizlazi i iz usmjerenosti trenutačnog

programa na tri posebna cilja. Gledajući unatrag i na temelju povratnih informacija dionika, premještanje posebnog cilja povezanog s politikom u vezi s drogama iz programa Pravosuđe u Fond za unutarnju sigurnost pokazalo se kao odgovarajuća mjera.

Program za razdoblje 2021. – 2027. ima važnu ulogu u pomaganju državama članicama da izrade nacionalne alate za uspostavu sučelja koja su potrebna između sustava na razini EU-a i nacionalnih sustava. U tom kontekstu, najizraženije sinergije utvrđene su između, s jedne strane, programa Pravosuđe i, s druge strane, programa Digitalna Europa i ulaganja iz Fonda za oporavak i otpornost u području digitalizacije. Financiranje digitalnih projekata moglo bi imati koristi od jasnog definiranja potreba na razini EU-a te nacionalnoj i lokalnoj razini u pogledu informatičke infrastrukture i osposobljavanja kako bi se osiguralo da se u potpunosti iskoristi potencijal postojećih i budućih ulaganja.

Samo mali postotak korisnika vjeruje da bi mogao osigurati alternativno financiranje sredstvima EU-a kad program Pravosuđe ne bi bio dostupan. **Organizacije civilnog društva vrlo vjerojatno ne bi pronašle alternativne izvore financiranja kad bi se program ukinuo**.

Programom Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. osigurana su financijska sredstva za aktivnosti koje su imale učinak koji države članice ne bi mogle postići same. **Program Pravosuđe** u trenutačnom programskom razdoblju **pruža jedinstvenu dodanu vrijednost koju bi bilo teško ostvariti na nacionalnoj razini** tako što uzima u obzir probleme i potrebe na razini EU-a.

Dodana vrijednost EU-a koju donosi program Pravosuđe za razdoblje 2014. – 2020. bila je očito vidljiva u zemljopisnom opsegu, sadržaju i veličini aktivnosti. Da nije bilo financijskih sredstava iz programa, dionici bi trebali znatno više vremena i truda da izgrade i razviju vlastite kapacitete. **Program je uspješno pridonio izjednačavanju uvjeta u područjima pravosudnog osposobljavanja, interoperabilnosti informacijskih sustava i digitalizacije**. Osposobljavanje i ulaganja u digitalne kapacitete uvelike su olakšali rad pravosudnom osoblju i nacionalnim pravosudnim sustavima.

Danas program za razdoblje 2021. – 2027. ima važnu ulogu u ubrzavanju procesa i olakšavanju prekograničnih projekata. Prema mišljenju nekih korisnika, opseg i razmjer tih prekograničnih projekata bili bi ograničeni bez potpore programa, a u nekim slučajevima možda uopće ne bi postojali. Program Pravosuđe posebno je vrijedan i zbog toga što **pomaže u izgradnji mreža na razini EU-a i širenju svijesti o tim mrežama i zbog toga što manjim državama članicama omogućuje da provode projekte koje inače ne bi mogle.**

Ukidanje programa vjerojatno bi dovelo do znatnog smanjenja opsega aktivnosti povezanih s pravosuđem u EU-u, osobito onih koje uključuju prekogranične inicijative s obzirom na to da program pokriva ključni manjak financijskih sredstava. **Dodana vrijednost programa Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. ogleda se i u njegovu usmjerenijem pristupu, većem fokusu na digitalizaciji te poboljšanom sustavu praćenja.** Ta poboljšanja omogućuju djelotvornost trenutačnog programa u odgovaranju na promjenjive pravosudne potrebe EU-a i njegovih građana.

Djelomično zahvaljujući svojem pojednostavnjenom i ciljanom dizajnu, program Pravosuđe za razdoblje 2021. – 2027. i dalje je vrlo relevantan, što je u skladu s nalazima iz međuevaluacije i *ex post* evaluacije prethodnog programa. **Posebni ciljevi programa i dalje su iznimno relevantni za potrebe njegovih korisnika i ciljnih skupina** u širem sektoru pravosuđa.

Program bi u sljedećem razdoblju financiranja mogao imati glavnu ulogu u premošćivanju postojećih nedostataka dodatnim povećanjem svoje dodane vrijednosti EU-a.