ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.6.2025 г.
COM(2025) 267 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно последващата оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. и междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

{SWD(2025) 134 final}

1. Въведение

В настоящия доклад са представени констатациите от оценката[1] на програма „Правосъдие“, извършена от Европейската комисия. Оценката се състои от два компонента. Първият компонент е последващата оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.[2], като се оценява нейното дългосрочно въздействие и устойчивостта на ефектите въз основа на резултатите от първата част на последващата оценка[3], завършена през 2022 г. Вторият компонент е междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.[4], като се оценяват предварителните ѝ постижения. В съответствие с насоките за по-добро регулиране[5] двете програми се разглеждат в оценката по критериите за ефективност, ефикасност, съгласуваност, добавена стойност от ЕС и актуалност.

От 2014 г. насам програма „Правосъдие“ допринася за развитието на европейското пространство на правосъдие, основано на принципите на върховенството на закона. От 2014 г. до 2020 г. програма „Правосъдие“ допринесе за по-нататъшното развитие на европейското пространство на правосъдие, основано на взаимно признаване и доверие, като: i) насърчаване на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси; и ii) подпомагане на обучението на съдии и други практикуващи юристи. От 2021 г. насам програма „Правосъдие“ продължава да допринася за по-нататъшното развитие на европейското пространство на правосъдие, основано на принципите на върховенството на закона, включително независимостта и безпристрастността на съдебната власт, на взаимното признаване и доверието, както и на съдебното сътрудничество. Тя има за цел да укрепи демокрацията, върховенството на закона и защитата на основните права.

Оценката се основава на доказателства, събрани чрез подкрепящо проучване, извършено от външни експерти[6]. В оценката: i) се прави преглед на предишна оценка на въздействието[7], с цел анализ на предложение за европейска програма за култура, права и ценности; и ii) се потвърждават както междинната оценка на програмата за периода 2014—2020 г.,[8] така и първата част от последващата оценка[9] на програмата за периода 2014—2020 г. Междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. се основава на констатациите както от първата, така и от втората част на последващата оценка на програмата за периода 2014—2020 г.[10]

Последващата оценка обхваща изпълнението на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г., както и всички дейности по програмата, осъществени през този период във всички участващи държави. Междинната оценка обхваща изпълнението на програма „Правосъдие“ за

[1] Вж. работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада.
[2] Регламент (ЕС) № 1382/2013 от 17 декември 2013 г., ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 73—83, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] С оглед на това, че значителен брой проекти все още се изпълняват през 2021 г., в първата част на последващата оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. (COM/2022/121 final) беше направен преглед на разпределението на финансирането и бяха оценени предварителните постижения. Настоящият доклад представя втората част на последващата оценка и е съсредоточен върху дългосрочното въздействие и устойчивостта на ефектите от програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.
[4] Регламент (ЕС) № 2021/693 от 28 април 2021 г., ОВ L 156, 5.5.2021 г., стр. 21—38, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] По-добро регулиране: насоки и инструментариум
[6] Бяха установени някои предизвикателства, свързани с качеството на данните, особено по отношение на наличността и анализа на данните за програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г., които бяха смекчени до възможно най-голяма степен, за да се направят надеждни констатации.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM/2022/121 final.
[10] Въпреки че дейностите по събиране на данни за последващата оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. (втора част) и междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. бяха извършени паралелно, цялостната оценка беше замислена и планирана така, че да позволи констатациите от последващата оценка да послужат за анализ на междинната оценка.

периода 2021—2027 г. от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2023 г., както и всички дейности, осъществени през този период във всички участващи държави.

При изготвянето на настоящата оценка бяха проведени консултации с широк кръг заинтересовани страни, включително представители на: i) държавите — членки на ЕС, които са членове на съответните комитети по програмата; ii) заявители и бенефициери по програмата; iii) агенции; iv) организации на гражданското общество; и v) широката общественост[11].

В настоящия доклад се обобщават основните констатации от оценката заедно с оценка на полезните взаимодействия между двете програми (т.е. програмата за периода 2014—2020 г. и програмата за периода 2021—2027 г.). В него се посочват наблюдения и области за подобрение, които Комисията би могла да разгледа за програмния период 2021—2027 г., както и за следващия цикъл на финансиране.

2. Основни констатации от оценката

Основните констатации от оценката, представени в следващите раздели, са структурирани по петте критерия за оценка, с подраздели за всяка програма[12].

2.1. Ефективност

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

Последващата оценка потвърди, че изпълнението на програмата е довело до очакваните резултати по всички нейни специфични цели.

Броят и процентът на магистратите и съдебните служители, участващи в обучителни дейности, финансирани от програмата, бяха определени като показател за специфичната цел, свързана със съдебното обучение. Прагът от 16 000 стажанти беше достигнат още през 2017 г., докато прагът от 13 %[13] беше достигнат през 2020 г., вероятно поради разширяването на целевата група на програма „Правосъдие“ и променящия се правен контекст. Поради това продължаващото финансиране на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. в тази област беше ефективно, тъй като помогна на практикуващите юристи да се включат в продължаващо обучение.

Като цяло програмата допринесе за това до 2020 г. 800 000 практикуващи юристи да преминат обучение по право на Съюза предсрочно[14]. Въпреки че това постижение не може да се припише изцяло на програма „Правосъдие“, консултациите със заинтересованите страни потвърдиха, че обучението е най-често посочваната дейност, свързана с финансираните проекти. Почти всички анкетирани бенефициери (96 %) посочват, че обучението е довело до придобиване на нови умения и знания.

Програмата за периода 2014—2020 г. постигна значителен брой цели, въпреки че не всички от тях бяха свързани с насърчаването на съдебното сътрудничество. Въпреки че постиженията в тази област не могат да бъдат приписани изцяло на програма „Правосъдие“, качествените данни предоставиха солидни доказателства за нейната ефективност.

[11] Използвани бяха специални методи и инструменти за провеждане на консултациите в зависимост от определената група заинтересовани страни: онлайн обществени консултации, основани на въпросници, интервюта и целеви проучвания. С тях бяха допълнени данните и информацията, събрани чрез други методи, като например проучване на документи и проучвания на конкретни случаи.

[12] В настоящия доклад програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. се нарича „предишната програма“, а програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. — „настоящата програма“.

[13] Съотношение между броя на подкрепените участници и общия брой на практикуващите юристи.

[14] Още през 2016 г. този брой достигна 820 000 души.

Програмата за периода 2014—2020 г. също постигна целта си за общия брой на случаите на обмен на информация, осъществен чрез Европейската информационна система за съдимост (ECRIS)[15, 16, 17]. Качествените данни от последващата оценка показват, че както взаимното доверие между магистратите в различните държави от ЕС, така и последователното прилагане на правото на Съюза са от ключово значение за ефективността на програмата. Заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации за целите на оценката, заявиха, че инвестициите в съдебното сътрудничество насърчават ефективното и цялостно прилагане на правото на Съюза. Проектите, насърчаващи подкрепата на съдилищата за практикуващите съдебни служители и практиките на пробация, се оказаха особено подходящи за улесняване на обучението. Консултациите показаха, че програмата е ефективна при разпространението на най-добрите практики за решаване на ключови въпроси, като насилието, основано на пола, и психичното здраве в системите за наказателно правосъдие. Една от целите обаче не беше постигната. Това беше целта до 2020 г. да се намали на 10 дни средното време, необходимо за предаването на издирвано лице на молещата страна по европейската заповед за арест. Тази цел не беше постигната с разлика от 11 дни[18] (т.е. тази процедура продължава да отнема средно 21 дни). Наблюдаваната тенденция в държавите членки да се увеличава времето, необходимо за процедурата по предаване, както и последиците от пандемията от COVID-19, вероятно обясняват тази тенденция.

Програмата за периода 2014—2020 г. също така значително надхвърли целта си за броя на „намерените съответствия“ (т.е. индивидуалните посещения на уебсайта) в европейския портал за електронно правосъдие[19], което беше критерият, определен от програмата за достъп до правосъдие. Както се потвърждава от анализа, европейският портал за електронно правосъдие се възприема от консултираните заинтересовани страни като важен инструмент за предоставяне на информация. Освен това в обратната информация от консултациите се подчертава, че програмата за периода 2014—2020 г. ефективно е повишила осведомеността за важната роля на специалистите, които оказват подкрепа на жертвите на престъпления. Проектите, реализирани в рамките на програмата, помогнаха да се подчертае ролята на тези специалисти като доверени придружители на жертвите на престъпления по време на съдебното производство.

Въпреки това, що се отнася до специфичната цел на програмата за подкрепа на инициативи, свързани с политиката в областта на наркотиците по отношение на съдебното сътрудничество и аспектите на предотвратяване на престъпленията, програмата не постигна целта си за оценка на определен брой нови психоактивни вещества[20]. Според Агенцията на Европейския съюз по наркотиците причината за наблюдаваното намаляване на броя на оценяваните вещества е неясна. Потенциалните обяснения за спада са засиленият контрол и намесите, насочени към намаляване на продажбата и употребата на тези вещества.

Структурата на програмата даде възможност за необходимата гъвкавост при изпълнението на проекти, които обхващат няколко държави. Проектите също така бяха ефективни при разпространението на знания и най-добри практики в участващите държави. Междудържавните мрежи на участниците в проектите, създадени с помощта

[15] Решение 2009/316/ПВР на Съвета.

[16] ECRIS е децентрализирана информационна система, управлявана от централните органи на държавите членки, за обмен на информация за престъпници.

[17] Окончателната цел от 3 500 000 обмена през 2020 г. беше надхвърлена с над 500 000 с общо 4 136 249 обмена.

[18] Данните показват, че средното време се е увеличило от 16,7 дни през 2019 г. на 21,26 дни през 2020 г.

[19] С показателя се определя цел за годишно увеличение от 20 %, като се започне от базовото равнище от 441 000 намерени съответствия. През 2020 г. общият брой на намерените съответствия се равнява на 4 619 548.

[20] Към 2015 г. броят на оценените нови вещества е намалял. Между 2016 г. и 2020 г. броят на оценените вещества е около 50. През 2020 г. програмата имаше за цел да се оценят 95 нови вещества, но само 46 бяха оценени.

на финансирането по програмата, продължиха да функционират и след приключването на проектите. Дълготрайните партньорства, създадени от програмата, увеличиха взаимното обучение и по този начин повишиха оперативния капацитет на финансираните организации и устойчивостта на резултатите. Финансирането беше разпределено между всички държави членки, като организациите в Италия, Белгия и Испания участваха най-често във финансираните проекти.

От съществено значение е, че програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. също беше ефективна за насърчаване на цифровизацията. Въпреки че насърчаването на цифровизацията не беше цел на програмата, когато беше изправена пред пандемията от COVID-19, свързаните с това ограничения породиха необходимостта от намиране на алтернативни начини за провеждане на обучение и сътрудничество в рамките на консорциумите по проектите. Поради това програмата ускори цифровизацията, като финансира различни видове дейности, включително дейности, свързани с информационните технологии (ИТ), които попадат в нейния обхват. Въпреки това данните от проектите показват, че използването на цифрови инструменти е неравномерно. Различните равнища на цифрова грамотност на участниците, както и различията в цифровата инфраструктура в държавите членки, създадоха пречки пред практикуващите юристи.

И накрая, в рамките на консултациите със заинтересованите страни беше подчертано, че програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. е можела да предостави повече подкрепа на гражданите, за да им помогне да получат достъп до услуги за социална подкрепа, предлагани от организациите на гражданското общество (ОГО). Друго предизвикателство беше ограниченото участие на съдиите като целева група на проектите. Това може да се обясни главно с ограниченото време, с което съдиите обикновено разполагат, за да се занимават с дейности в допълнение към задълженията си в съда.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

Междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. показа, че досега програмата е била ефективна за постигане на целите си. Така например тя надхвърли целите си за съдебно обучение и сътрудничество въпреки отрицателното въздействие на външни фактори, като пандемията от COVID-19 и политическата ситуация в някои държави членки. Като цяло констатациите, събрани за настоящата междинна оценка, показват, че програмата се изпълнява добре, като повечето заинтересовани страни изразяват увереност както в нейния успех, така и в съответствието ѝ с общите цели на програма „Правосъдие“.

В сравнение с предходната програма и въз основа на констатациите от последващата оценка програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. включва: i) по-добри процедури за управление на програмите и по-добри административни процедури; и ii) по-добри механизми за мониторинг[21] и инструменти за събиране на данни, за да се проследи ефективността на финансираните проекти.

Консултациите със заинтересованите страни също така подчертаха, че бенефициерите по програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. считат, че техните проекти са

[21] Рамката за мониторинг на изпълнението беше разработена, за да се вземат предвид предложенията, изтъкнати в оценката на въздействието за 2018 г. и в първата част от последващата оценка на предишната програма.

допринесли за постигането на целите на програмата в по-голяма степен, отколкото предишните проекти по програмата за периода 2014—2020 г. Същите области останаха значими и в двете програми (т.е. подобряване на прилагането на правото на Съюза, обучение и повишаване на обществената осведоменост). Въпреки това бенефициерите по програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. отчетоха, че техните дейности са допринесли в още по-голяма степен за подобряване на достъпа до услугите на ОГО и за повишаване на оперативната съвместимост на трансграничните системи в сравнение с проектите и дейностите по предишната програма. Това показва, че е постигнат напредък в области, за които преди това се е считало, че представляват по-голямо предизвикателство. Като цяло, чрез своя всеобхватен подход и целенасочени инициативи програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. насърчи значително подобряване на знанията, уменията и поведението на целевите групи, което предполага силен потенциал за дългосрочни ефекти. Според резултатите от проведените допитвания до бенефициерите програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. е повишила осведомеността на участниците относно значението на върховенството на закона и Хартата на основните права на Европейския съюз, като е налице значителна разлика в равнищата на познание в сравнение с широката общественост. Това предполага, че лицата, обхванати от дейностите по програмата, повишават знанията и разбирането си както за правото на Съюза, така и за върховенството на закона. Значението на аспектите на върховенството на закона, които се разглеждат в проектите, продължава да нараства, като се надгражда основата, положена през предишния програмен период.

Заинтересованите страни и бенефициерите изразиха увереност в устойчивостта на резултатите от програмата[22]. Влиянието на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. вече е видимо чрез изградените от нея връзки и мрежи, което показва голяма вероятност за дългосрочни ефекти. Наличието на учебни материали на няколко езика също допринесе за още по-голямо въздействие, като гарантира, че ползите от програмата са достъпни за по-широка аудитория и ще бъдат трайно използвани в сектора на правосъдието. Значително мнозинство от бенефициерите считат, че техните проекти имат потенциала за: i) формиране на бъдещо законодателство (например в областта на правата на жертвите); ii) подобряване на съдебните практики; и iii) установяване на нови стандарти на ЕС за съдебно сътрудничество и достъп до правосъдие. Същевременно някои бенефициери изразиха и опасения относно зависимостта си от финансирането от Съюза за продължаване на своите инициативи. Тази зависимост може да ограничи приноса на тези бенефициери към разглеждането на нововъзникващи теми и способността им да реагират на последните промени[23], като по този начин се ограничава дългосрочното въздействие на програмата.

Финансираните по програмата дейности в областта на комуникациите показаха своя значителен капацитет за информиране и ангажиране на заинтересованите страни, доказателство за което е големият брой на лицата, до които са достигнали различните инициативи[24]. Уебстраниците на европейския портал за електронно правосъдие, на които се разглеждат наказателноправни въпроси, са отбелязали 76 % увеличение на посещенията между 2021 г. и 2022 г., като през 2022 г. те са били 2,25 милиона, което отразява нарастващия интерес към правосъдната система в държавите членки. Порталът на ЕС за финансиране и обществени поръчки[25] остава основният източник на информация за програма „Правосъдие“ и възможностите за финансиране. Въз основа на

[22] Висок процент от бенефициерите (94 %) считат, че въздействието на техните проекти ще продължи и след приключването им.
[23] Като приемането на ново законодателство (например приемането на Акта за изкуствения интелект).
[24] Данните от мониторинга на програмата показват, че 201 888 души са били успешно обхванати от дейности за повишаване на осведомеността, а 379 дейности за взаимно обучение са ангажирали забележителния брой от 2 288 580 души.
[25] Портал на ЕС за финансиране и обществени поръчки | Европейска комисия

доказателствата, събрани чрез консултациите със заинтересованите страни, стана ясно, че комуникационните дейности за повишаване на осведомеността относно програмата, които произтичат от националните, регионалните или местните органи на управление, са намалели от 8,7 % през предишния период на финансиране до 3,7 % през настоящия период на финансиране. Въпреки това 71,6 % от одобрените и неодобрените заявители заявиха, че програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. е добре позната сред потенциалните заявители, което отразява резултатите от предишния период на финансиране 2014—2020 г. Независимо от това, събраните за тази оценка данни подчертават различията в осведомеността на различните групи заинтересовани страни. Заинтересованите страни в областта на висшето образование и публичните органи съобщават за по-висока степен на осведоменост относно програмата в сравнение с ОГО. Това предполага, че въпреки че комуникационните дейности на програмата са ефективни, те може би не достигат еднакво до всички сектори. Това може да се обясни с техническия характер на програмата, която е насочена главно към специализираните нужди на магистратите и съдебните служители. Освен това може да е необходимо да се увеличат усилията за комуникация в някои региони на ЕС, за да се повиши допълнително цялостната ефективност на програмата и разнообразието от партньорства в държавите членки. Всъщност, въпреки че географският баланс сам по себе си не е цел на програмата, данните показват, че до края на 2023 г. организациите, установени в някои държави членки, кандидатстват и получават средства по-често, отколкото организациите, установени в други държави членки.

След пандемията от COVID-19 в програмата се обръща по-голямо внимание на цифровизацията. Бенефициерите все повече използват цифрови инструменти в своите дейности, като по този начин повишават ефективността си. Същевременно след пандемията акцентът в програмата все повече се поставя върху интегрирането на принципа на равенство между половете. Този акцент включва: i) прилагане на методика за проследяване на данните за това как финансираните дейности влияят върху равенството между половете; ii) по-ясни изисквания за равенство между половете в документите за покани за представяне на предложения и критериите за оценка; и iii) специален анализ на свързаното с пола измерение в предложенията за проекти. Изискването за по-специален акцент върху интегрирането на принципа на равенство между половете в проектите, съфинансирани от програма „Правосъдие“, подобри ефективността на програмата, тъй като намесите бяха по-добре съобразени с нуждите на целевите групи. Над 80 % от финансираните проекти включваха мерки за насърчаване на равенството между половете и успяха ефективно да интегрират равенството между половете в своите предложения. Доказателствата, събрани за настоящата оценка, обаче подчертаха, че някои заявители все още имат нужда от по-подробни насоки, като например повече примери за добри практики, съобразени с конкретните цели на програма „Правосъдие“.

Като цяло програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. увеличи усилията за осигуряване на приобщаване, борба с дискриминацията и подкрепа за уязвимите групи. Това показва, че в програмата е възприет далновиден подход към създаването на справедлива и равноправна съдебна система в целия ЕС[26]. Осигуряването на недискриминационен достъп до правосъдие за всички е нов компонент на настоящата програма, който вече показва добър напредък, отчасти чрез подкрепа за интегрирането

[26] Между 2021 г. и 2023 г. около 32 % от финансираните по програмата проекти са насочени към нуждите на мигранти, бежанци, ЛГБТИ лица и хора с увреждания; 13 % от проектите са насочени към защита на правата на децата в съдебни производства.

на принципа на равенство между половете и включването на недискриминацията във всички дейности, както се изисква от правното основание на програмата.

2.2. Ефикасност

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

Като цяло при оценката беше установено, че програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. е ефективна от гледна точка на разходите[27] по отношение на постигането на целите си.

Обратната информация от бенефициерите до голяма степен потвърди, че ползите от участието в програмата са по-големи от свързаните с нея разходи. Ползите се изразяват главно в създаването на нови партньорства, чрез които се насърчава: i) взаимното доверие между участниците в съдебната система; ii) изпълнението и прилагането на правото на Съюза; и iii) повишаването на осведомеността и насърчаването на защитата на основните права.

Въпреки цялостната положителна оценка на програмата от страна на заинтересованите страни, процесът на кандидатстване и административната тежест на кандидатстването за проекти, финансирани по програмата, е предизвикателство за заявителите, и по-специално за тези, които кандидатстват за първи път, което изисква много ресурси и време. Заявителите с по-голям опит продължават да възприемат процеса като тежък, макар и в по-малка степен от заявителите, които кандидатстват за първи път. Консултираните заинтересовани страни също често посочват административната тежест като проблем поради обширните изисквания за отчетност, като най-високите разходи за персонал се дължат на административните дейности.

Независимо от тези предизвикателства заинтересованите страни оцениха високо действията на Комисията за опростяване на административната процедура. Цифровизацията на процеса на кандидатстване с въвеждането на портала на ЕС за финансиране и обществени поръчки беше счетена от консултираните заинтересовани страни за най-значителното опростяване, направено от Комисията.

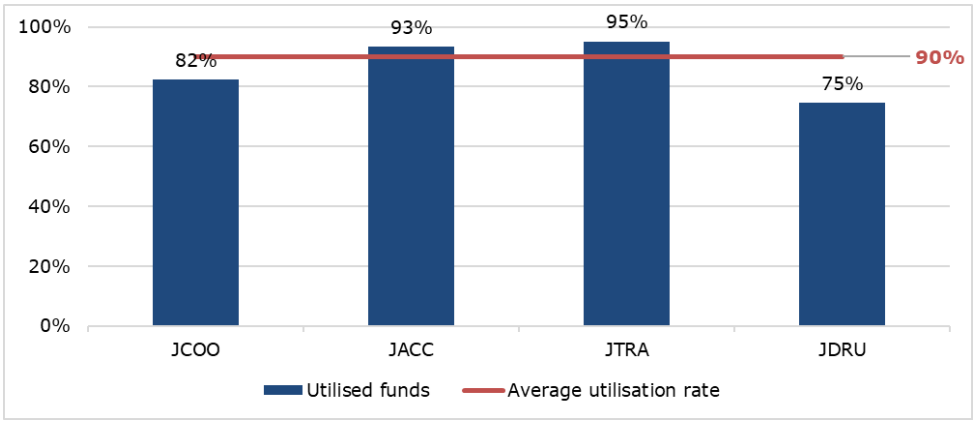
С Регламент (ЕС) № 1382/2013[28] беше определен бюджет от 377 604 000 евро за периода 2014—2020 г., като годишните суми се определят в работните програми. Въз основа на данните, събрани за настоящата оценка, над 90 % от бюджета, планиран за безвъзмездни средства и обществени поръчки (т.е. 332 125 700 евро), е бил разпределен (т.е. над 304 000 000 евро).

На равнище специфични цели финансирането, осъществено по специфичните цели за достъп до правосъдие и съдебно обучение, беше малко над средния „процент на усвояване“ („процент на усвояване“ или „процент на използване“ е процентът от планираното финансиране, отпуснато за дадена програма, което действително е било предоставено за дейности по тази програма). За разлика от тях, средствата, използвани в рамките на съдебното сътрудничество и политиката в областта на наркотиците, са с по-ниски от средните проценти на усвояване.

Фигура 1: Процент на усвояване на наличните бюджети по специфична цел

[27] Измерване на стойността, предоставена за направената инвестиция.

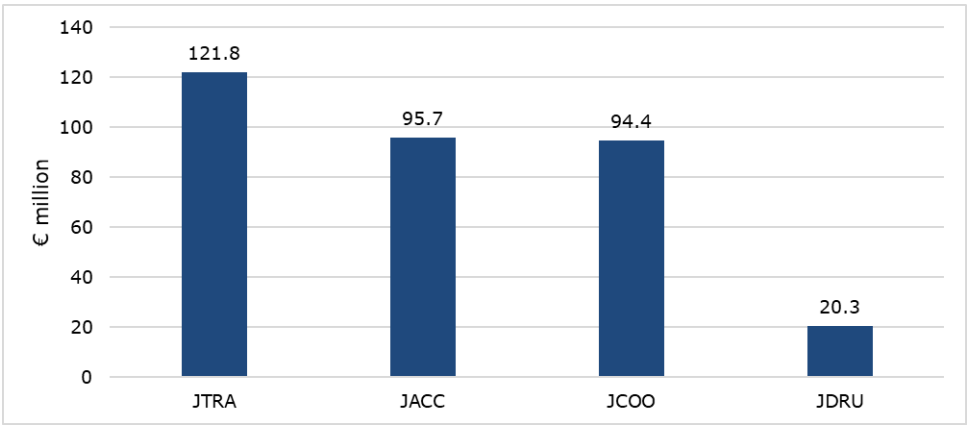
[28] Регламент (ЕС) № 1382/2013 от 17 декември 2013 г., ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 73—83, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.



Източник: Изготвяне на данни за програмата (ГД „Правосъдие и потребители“). Съкращенията се отнасят до специфичните цели на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.: 1) улесняване и подкрепа на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси (JCOO); 2) подкрепа и насърчаване на съдебното обучение (JTRA); 3) улесняване на ефективен достъп до правосъдие за всички (JACC); 4) подкрепа за инициативи в областта на политиката по отношение на наркотиците, свързани с аспекти на съдебното сътрудничество и превенцията на престъпността (JDRU).

Съпоставянето на относителния процент на усвояване на средствата с планираните бюджети дава по-различна картина.

Фигура 2: Планирани бюджети по специфична цел



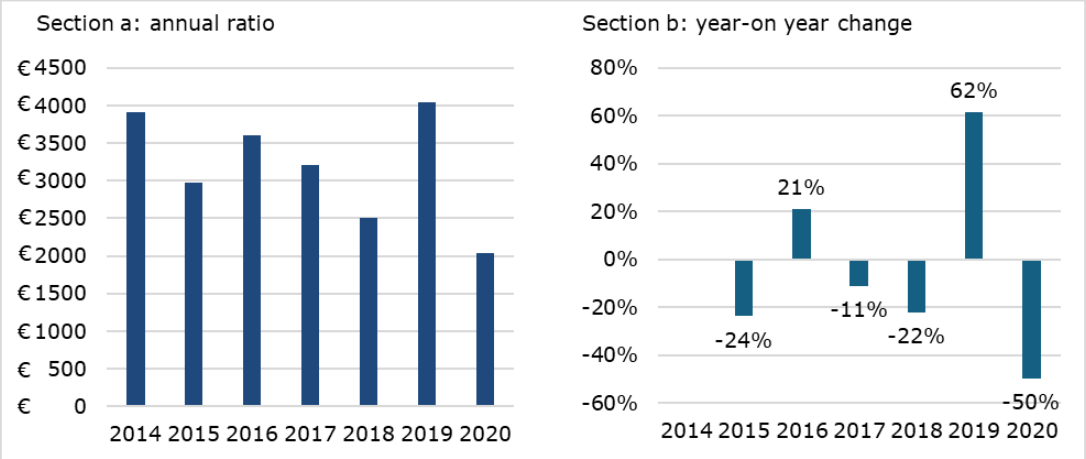
Източник: Изготвяне на данни за програмата (ГД „Правосъдие и потребители“).

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. беше ефективна при постигането на своите цели, а процентът на усвояване показва, че тя е била ефективна при използването на почти всички планирани средства. От една страна, този висок процент на усвояване помогна да се гарантира, че финансирането се използва в широк мащаб. От друга страна, неизползваният бюджет, макар и сравнително малък, можеше да бъде използван за по-нататъшно насърчаване на целите на програмата. Проведените за целите на настоящата оценка интервюта потвърдиха, че по-специално бенефициерите, които кандидатстват за първи път, са подценили ресурсите, които са им необходими за изпълнението на техния проект, което е довело до по-ниски искания за финансиране от планираните на програмно равнище. Тази констатация е в съответствие с данните от първата част на последващата оценка на програмата за периода 2014—2020 г., в която подценяването на разходите по проектите беше определено като основна причина за неусвояване на целия бюджет на програмата.

Критерият за оценка на ефикасността беше оценен и чрез коефициенти на разходна ефективност[29], които измерват общите годишни разходи по отношение на резултатите в рамките на дадена специфична цел на програмата. Например при оценката бяха разгледани инвестициите на програмата в дейности за обучение и две големи и важни ИТ системи, които заедно проследяват резултатите на програмата в областта на съдебното сътрудничество, достъпа до правосъдие и съдебното обучение. Следователно тези инвестиции в двете големи и важни ИТ системи и в дейностите по обучение са добър показател за разходната ефективност на програмата.

На първо място, в рамките на оценката беше направен анализ на обучителните сесии и въз основа на този анализ беше изчислен коефициентът на разходна ефективност[30]. Годишният коефициент на разходна ефективност показва тенденция на намаляване до 2018 г., след което спада още повече, достигайки най-ниското си равнище през 2020 г. Броят на обучените лица е бил най-нисък през 2019 г. и най-висок през 2020 г. Бързата промяна в броя на обучените лица и съответната промяна в свързаните с това разходи може да се обясни до голяма степен с въздействието на пандемията от COVID-19. Вследствие на избухването на пандемията през 2020 г. цифровизацията на курсовете за обучение се увеличи. Чрез финансирането на дистанционно организирано обучение програмата подобри своята разходна ефективност. Тези цифри обаче трябва да се разглеждат в контекст, както показва работата на Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN)[31], която е съсредоточена върху присъствения обмен. Създаването на мрежи и присъственият обмен продължават да бъдат важни характеристики, допринасящи за качеството на курсовете за съдебно обучение.

Фигура 3: Коефициенти на разходна ефективност за броя на обучените магистрати (2014—2020 г.)



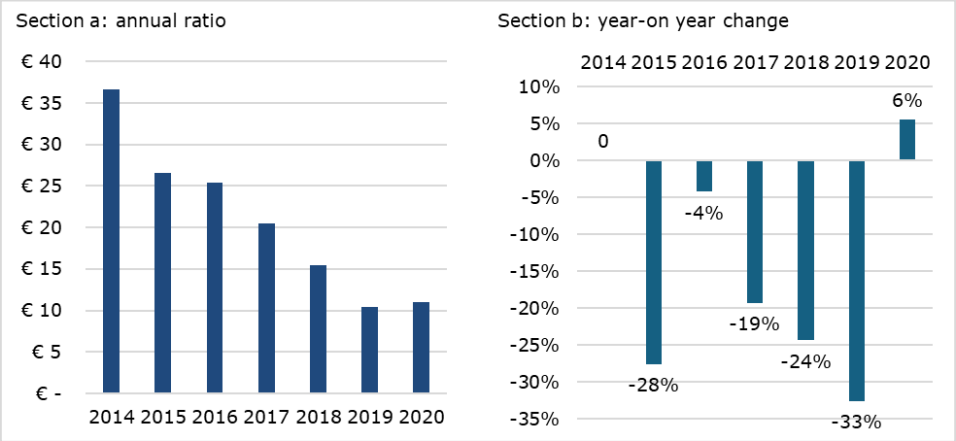
Източник: Изготвяне на данни за програмата (ГД „Правосъдие и потребители“).

Друг фактор, допринесъл за разходната ефективност на програмата, бяха дейностите на EJTN на европейско равнище, които създадоха икономии от мащаба. EJTN създаде благоприятна среда за широкомащабно и резултатно съдебно обучение. В резултат на това програмата успя да подкрепи обучителни сесии на по-ниска цена.

[29] Въпреки че коефициентите са само приблизителна оценка на относителната разходна ефективност (тъй като годишните бюджети варират), те все пак дават възможност за дългосрочен поглед върху ефикасността на програмата.
[30] Общият годишен бюджет на програмата беше претеглен чрез общия брой на хората, обучени в курсовете за обучение, за да се получи коефициентът на разходна ефективност.
[31] Регламент № 2021/693 за създаване на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. предвижда, че по програмата се оказва подкрепа във връзка с разходите на EJTN и че всички безвъзмездни средства за оперативни разходи за тази цел се отпускат без покана за представяне на предложения.

Броят на случаите на обмени в ECRIS е друг показател, използван за измерване на начина, по който програмата насърчава съдебното сътрудничество. Следователно това е добър начин за оценка на разходната ефективност. Разходите за всеки обмен намаляват непрекъснато от 2014 г. до 2019 г. Броят на случаите на обмен чрез ECRIS също се увеличи през годините и по този начин допринесе за доброто съотношение между разходи и резултати. Пандемията оказа влияние и върху броя на случаите на обмен чрез ECRIS (което леко повиши разходите), макар и в много малка степен.

Фигура 4: Коефициенти на разходна ефективност на ECRIS (2014—2020 г.)



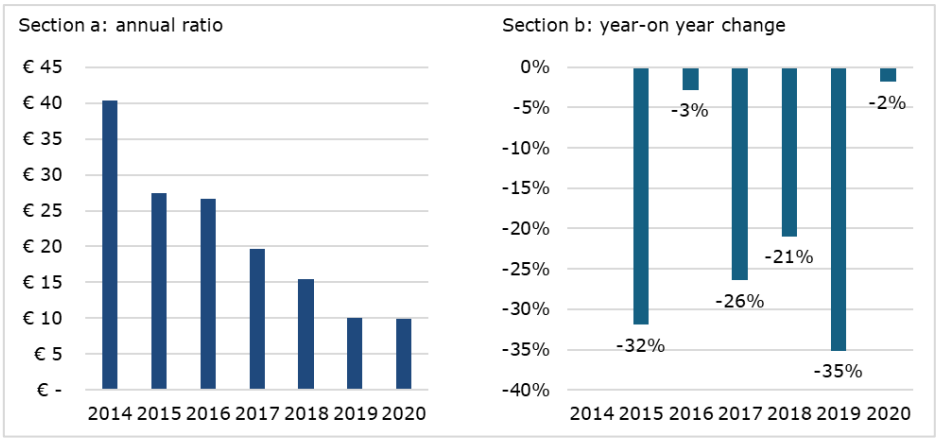
Източник: Изготвяне на данни от ECRIS (ГД „Правосъдие и потребители“).

Незначителното увеличение на разходите през 2020 г. може да се отдаде главно на намалената активност на националните компетентни органи[32]. Наред с други фактори, в основата са работата от разстояние и липсата на квалифициран персонал. След кратък преходен период обаче дейностите се нормализираха. В резултат на това намалената дейност само леко увеличи разходите за функционирането на ECRIS. В дългосрочна перспектива пределните разходи (т.е. разходите за един допълнителен обмен) са намалели значително между 2014 г. и 2020 г. Силното намаляване на пределните разходи илюстрира полезността на ECRIS, а оттам и нейната разходна ефективност.

Броят на намерените съответствия в европейския портал за електронно правосъдие[33] беше използван като показател в оценката на въздействието на програмата[34], за да се измери как програмата е осигурила достъп до правосъдие. Подобно на инвестициите в ECRIS, разходите за намерени съответствия в европейския портал за електронно правосъдие намаляха през периода на изпълнение на програмата. Чрез програмата бе инвестирано в разширяването, поддържането и повишаването на осведомеността за европейския портал за електронно правосъдие. Въздействието на тези действия се илюстрира от увеличения брой намерени съответствия в портала. Поради това увеличеното използване на европейския портал за електронно правосъдие показа разходната ефективност на изграждането на по-голяма цифрова структура.

Фигура 5: Коефициенти на разходна ефективност на намерените съответствия в европейския портал за електронно правосъдие (2014—2020 г.)

[32] По данни на Евроюст. На разположение на адрес: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] Вместо това европейският портал за електронно правосъдие осигурява онлайн достъп до информация за членовете на обществеността, когато се опитват да получат информация по правни въпроси, процедури или от практикуващи юристи, които да им помогнат.
[34] SWD(2018) 290 final.



Източник: Изготвяне на данни от европейския портал за електронно правосъдие (ГД „Правосъдие и потребители“)

В заключение, трите оценки на разходната ефективност показват дългосрочната разходна ефективност на програмата чрез обучение и увеличаване на използването на установените ИТ системи.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

Данните, събрани за целите на оценката, показват, че програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. досега е била икономически ефективна като цяло. Това означава, че програмата дава оптимални резултати за направените инвестиции. Мненията на заинтересованите страни също потвърждават това становище, тъй като повечето респонденти потвърдиха, че ползите от програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. са по-големи от разходите. Що се отнася до програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г., сътрудничеството и дългосрочните партньорства доведоха до няколко основни ползи за целевите групи, като например: i) повишаване на осведомеността и познанията по въпросите, които се разглеждат в рамките на програмата; ii) повишаване на уменията; и iii) по-голямо сътрудничество.

Управлението на програмата и административните процедури са се подобрили през годините в програмата за периода 2021—2027 г. в сравнение с програмата за периода 2014—2020 г. За бенефициерите и заявителите остават предизвикателства във връзка с изпълнението на административните задачи, свързани с процеса на кандидатстване и докладване. Тези административни задачи продължават да струват скъпо и да отнемат много време. Въпреки това, много от заинтересованите страни също признаха подобренията, внесени от опростените процедури, въведени от Комисията.

Като цяло, макар и да е твърде рано да се правят окончателни заключения, заинтересованите страни заявиха, че мерките за опростяване, въведени през програмния период 2021—2027 г., са положителни и до голяма степен са намалили административната тежест в сравнение с предишния програмен период. Тези опростени процедури включват използването на еднократни вноски, по-опростен процес на докладване и въвеждането на системата за електронни безвъзмездни средства. Тези промени опростиха административните процедури и процедурите за кандидатстване.

Въвеждането на еднократни суми следва също така да спомогне за опростяване и повишаване на качеството на окончателното докладване, което все още е предизвикателство за някои бенефициери. Въвеждането на корпоративно равнище на Комисията на стандартизирани единични разходи за пътуване и настаняване обаче беше оценено по-слабо от заинтересованите страни. Това се дължи на факта, че тези единични разходи често не отразяват действителните пазарни цени. Освен това, когато става

въпрос за финансово отчитане, продължава да е трудно да се поддържат две отделни счетоводни записвания (т.е. едно, основано на действителни разходи, и друго, основано на стандартизирани единични разходи). Това увеличава сложността, особено за публичните органи.

Освен това, благодарение на по-структурирания подход за оценка на изпълнението на финансираните дейности, настоящата програма е по-добре подготвена от програмата за периода 2014—2020 г., за да се гарантира, че средствата се използват ефикасно. Това е значително подобрение в сравнение с предишния период на финансиране. Рамката за мониторинг на изпълнението на програмата за периода 2021—2027 г. подкрепя усилията да се гарантира, че програмата продължава да отговаря на нуждите на бенефициерите и на възникващите предизвикателства.

Сътрудничеството със съществуващите мрежи, като например EJTN, продължава да показва потенциал за подобряване на разходната ефективност на програмата. Както беше подчертано в последващата оценка на програмата за периода 2014—2020 г., тези мрежи дават възможност на бенефициерите да организират широкомащабни събития с широк обхват при намалени разходи, като по този начин постигат икономии от мащаба.

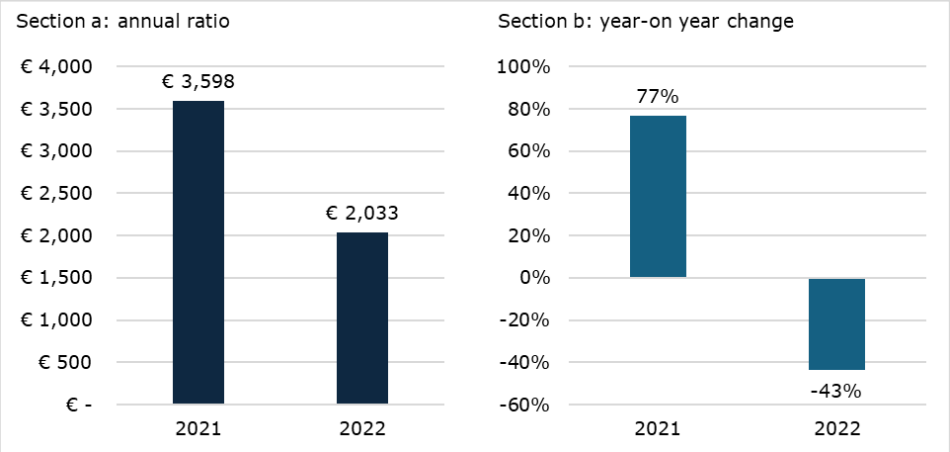
Имаше и няколко външни фактора, които влияеха върху ефикасността на програмата. Заинтересованите страни изтъкнаха най-вече икономическите и политическите фактори (напр. инфлационния натиск, предизвикан от агресивната война на Русия срещу Украйна). Предизвикателствата, свързани с пандемията от COVID-19, вече не се считат за проблем след началото на 2022 г., тъй като програмата е била бърза и гъвкава при приемането на мерки за смекчаване. В дългосрочен план COVID-19 дори повиши ефикасността на проектите, финансирани по програма „Правосъдие“ чрез ускоряване на внедряването на цифровизацията[35].

Що се отнася до броя на съдебните служители, обучени в рамките на настоящата програма „Правосъдие“, констатациите показват, че като цяло разходната ефективност се е подобрила между 2021 г. и 2022 г[36].

[35] Приблизително при 29 % от проектите, финансирани през анализирания период, са пренасочени средства в подкрепа на прехода към цифрови платформи и за покриване на увеличените разходи за ИТ поддръжка.

[36] През 2021 г. рязкото повишаване на коефициента обърна тенденцията на подобряване на разходната ефективност. Причините за това могат да бъдат различни, включително потенциални промени в изпълнението на програмата, увеличени разходи или външни фактори. Последвалият спад през 2022 г. доведе до намаляване на коефициента до равнище, много сходно с това през 2020 г., като по същество се възстанови от скока през 2021 г. и се върна към по-ефективно от гледна точка на разходите състояние.

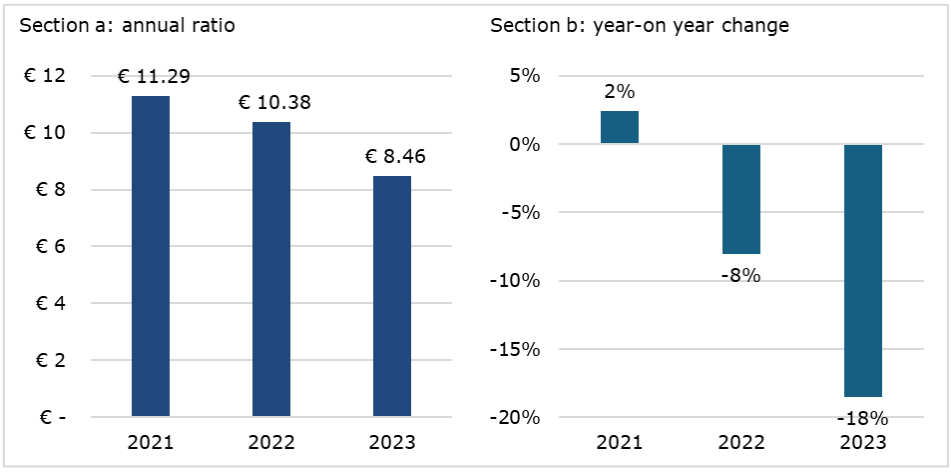
Фигура 6: Коефициент на разходна ефективност за броя на обучените магистрати (2021—2027 г.)



Източник: Изготвяне на данни за програмата (ГД „Правосъдие и потребители“). Бележка: данни за 2023 г., които все още не са налични към момента на извършване на анализа.

При обмена на информация в ECRIS данните показват увеличение на разходната ефективност през периода 2021—2023 г. Комбинираните данни за периода от 2014 г. до 2023 г. показват преобладаваща тенденция на увеличаване на разходната ефективност, като се има предвид постоянното намаляване на разходите за обмен на информация в ECRIS.

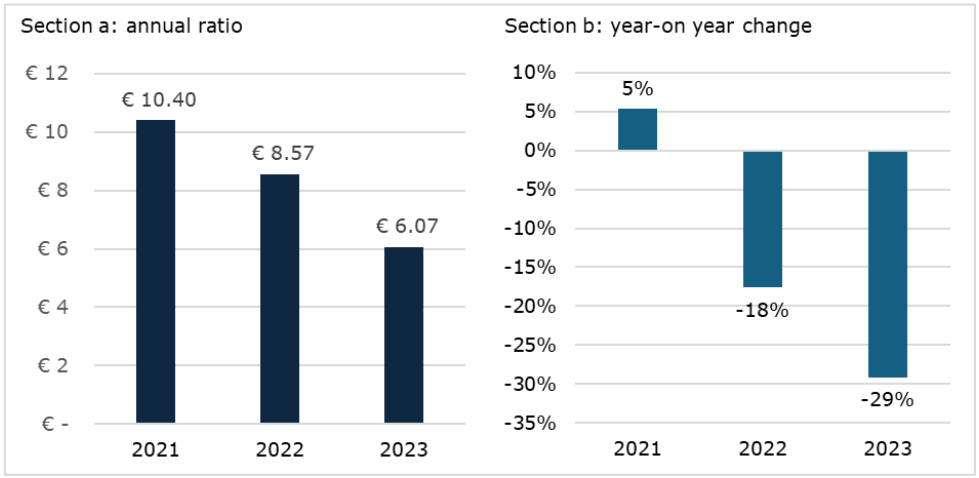
Фигура 7: Коефициент на разходна ефективност на обмена на ECRIS (2021—2027 г.)



Източник: Изготвяне на данни от ECRIS (ГД „Правосъдие и потребители“).

И накрая, по отношение на броя на намерените съответствия в европейския портал за електронно правосъдие, въпреки увеличението на разходите за кратко през 2021 г., програмата демонстрира силна способност да подобрява разходната ефективност за този показател през следващите години, като в крайна сметка се стигна до значително намаляване на разходите за едно намерено съответствие до 2023 г. Това показва, че с течение на времето програмата е станала все по-ефикасна в постигането на планираните резултати, като разходите за едно намерено съответствие в европейския портал за електронно правосъдие са намалели значително.

Фигура 8: Коефициент на разходна ефективност на намерените съответствия в европейския портал за електронно правосъдие (2021—2027 г.)



Източник: Изготвяне на данни от европейския портал за електронно правосъдие (ГД „Правосъдие и потребители“)

2.3. Съгласуваност

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

Последващата оценка показа, че програмата за периода 2014—2020 г. е постигнала целите си като цяло и по съгласуван начин. По-специално програмата успя да постигне следните резултати: i) засилване на защитата на основните права; ii) осигуряване на ефективни средства за правна защита; iii) насърчаване на съдебното обучение; и iv) насърчаване на сътрудничеството, без да е налице дублиране с други програми за финансиране от Съюза. Резултатите от проучването показват, че програмата е единствена по рода си с това, че предлага финансиране, което отговаря на специфичните нужди на заинтересованите страни. 70 % от анкетираните бенефициери заявиха, че без програма „Правосъдие“ не биха могли да получат друго финансиране от Съюза.

На програмно равнище оценката на стратегията на ЕС в областта на наркотиците[37] потвърди взаимното допълване на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. с политиката на Съюза в областта на наркотиците. Намесите, финансирани по програма „Правосъдие“, бяха насочени по-специално към съдебното сътрудничество и предотвратяването на престъпленията, като по този начин бяха насочени към области, които не бяха обхванати от фонд „Вътрешна сигурност“ на ЕС[38,39] Независимо от това, въпреки че намесите, финансирани по програмата, не се припокриват с инициативи, финансирани от фонд „Вътрешна сигурност“ на ЕС, заинтересованите страни от програма „Правосъдие“ потвърдиха, че намесите, свързани с политиката на ЕС в областта на наркотиците, се вписват много по-добре в правомощията на фонд „Вътрешна сигурност“ (като по този начин се потвърждава целесъобразността на прехвърлянето им там в рамките на програмата „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.).

Освен това проектите, насочени към цифровизацията на правосъдието, ефективно допринесоха за националните инициативи за цифровизация. При оценката бяха установени полезни взаимодействия в тази област с Механизма за свързване на

[37] Окончателна оценка на стратегията на ЕС в областта на наркотиците за 2013 г., на разположение на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Регламент (ЕС) 2021/1149.
[39] Взаимното допълване между програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. и фонд „Вътрешна сигурност“ беше потвърдено и от междинната оценка на фонда (SWD(2018) 341).

Европа (МСЕ)[40]: финансирането на проекти за цифрова инфраструктура по линия на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) беше съгласувано с проектите за развитие на съдебното обучение онлайн, финансирани по програма „Правосъдие“.
И накрая, между програма „Правосъдие“ и програмата на ЕС „Права, равенство и гражданство“ (ПРГ)[41] също имаше значителни взаимодействия, отчасти благодарение на тясната координация между службите на Комисията, отговарящи за двете програми. Тази тясна координация спомогна за съгласуване на подходите на програма „Правосъдие“ и програма „Права, равенство и гражданство“ при оценката на предложенията за финансиране.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

Действията, финансирани по програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г., и целите на тези действия бяха представени като съгласувани с политиките на ЕС в областта на правосъдието. Дейностите, финансирани по настоящата програма, са по-силно насочени към електронното правосъдие, цифровизацията на съдебните системи и инструментите за трансграничен обмен на информация в сравнение с дейностите, финансирани по предишната програма за периода 2014—2020 г. Консултациите със заинтересованите страни потвърдиха, че досега настоящата програма е добре съгласувана и с националните политики в тези области[42].

Отчасти благодарение на насочеността си към три специфични цели[43] програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. е съгласувана и е създала полезни взаимодействия с други програми за финансиране, като например програма „Граждани, равенство, права и ценности“[44], по-специално по отношение на подкрепата, предоставяна на жертвите на престъпления и други уязвими групи. Освен това, тъй като настоящата програма играе важна роля в подпомагането на държавите членки да се свържат със съществуващите инструменти и ИТ системите на ЕС, съществува взаимно допълване и полезни взаимодействия между програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. и програмите, които се занимават както с ИТ системите на равнището на ЕС, така и с цифровизацията на националните съдебни системи (като например програма „Цифрова Европа“[45], Инструмента за техническа подкрепа[46] и Механизма за възстановяване и устойчивост)[47].

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. е съгласувана и с международните ангажименти и цели на ЕС, като например целите за устойчиво развитие, по-конкретно цел 16[48].

И накрая, само малък процент от бенефициерите заявиха, че смятат, че биха могли да си осигурят алтернативно финансиране от Съюза, ако програма „Правосъдие“ не е на разположение — публичните органи и висшите учебни заведения са най-оптимистично настроени по отношение на тази възможност. ОГО заявиха, че е много малко вероятно да намерят алтернативни източници на финансиране, ако програмата бъде преустановена.

[40] Регламент (ЕС) № 1316/2013.
[41] Регламент (ЕС) № 1381/2013.
[42] Въз основа на обратната информация от членовете на комитетите по програмата, които обикновено принадлежат към министерствата на правосъдието на държавите членки.
[43] Член 3, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 2021/693.
[44] Регламент (ЕС) № 2021/692.
[45] Програма „Цифрова Европа“ (Регламент (ЕС) 2021/694).
[46] Инструмент за техническа подкрепа (ИТП) (Регламент (ЕС) 2021/240).
[47] Механизъм за възстановяване и устойчивост (Регламент (ЕС) 2021/241).
[48] ЦУР 16: „насърчаване на мирни и приобщаващи общества за устойчиво развитие, предоставяне на достъп до правосъдие за всички и изграждане на ефективни, отговорни и приобщаващи институции на всички равнища“.

2.4. Добавена стойност от ЕС

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

Консултациите със заинтересованите страни показаха, че бенефициерите не биха били в състояние да изпълнят проектите си, ако програма „Правосъдие“ не съществуваше[49]. Бенефициерите изтъкнаха по-специално географския обхват на проектите, който би бил по-малък, ако те се основаваха на национално финансиране. Тематичният обхват на проектите също би бил ограничен, ако се разчиташе само на национално финансиране. Според бенефициерите националното финансиране обикновено е насочено към конкретни групи, като например жертви на определен вид престъпления. За разлика от това програма „Правосъдие“ се възприема като по-гъвкава. И накрая, организациите бенефициери заявиха, че способността им да изпълняват проекти с по-голям обхват не би била достатъчна, ако нямаха достъп до финансиране от Съюза.

Публичните органи, като съдилища, министерства и висши учебни заведения, бяха сред заинтересованите страни, които най-често съобщаваха, че биха били в състояние да осигурят национално финансиране, ако не съществуваше финансиране от програмата „Правосъдие“. За разлика от тях ОГО бяха по-малко убедени, че биха могли да намерят алтернативни източници на финансиране. Основните причини бенефициерите да разчитат на финансиране от Съюза по програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. включват спецификата на националните инструменти за финансиране[50], която според заинтересованите страни е твърде ограничителна.

В обратната информация от членовете на комитетите по програмата тези ограничения бяха конкретизирани, като бяха посочени две области, в които програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. е помогнала за изравняване на условията на конкуренция между държавите членки. Първата е добавената стойност от съфинансираните от програмата обучения, които се възприемат като много ценни и въздействащи за участниците в програмата. Втората е приносът на програмата за цифровизацията на правосъдните системи и за тяхната оперативна съвместимост с правосъдните системи на други държави членки. Цифровизацията се оказа особено важна за преодоляване на проблемите, породени от пандемията от COVID-19.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. продължава да предоставя единствена по рода си добавена стойност, която е трудно да бъде възпроизведена на национално равнище. Програмата създава добавена стойност, която надхвърля тази, създадена от самостоятелните действия на държавите членки. Бенефициерите продължават да считат, че макар да съществуват алтернативни източници на финансиране[51], подкрепата, предлагана от програма „Правосъдие“, е несравнима по своя обхват и въздействие. Досега програмата е дала възможност на организациите да предприемат мащабни дейности, които в противен случай щяха да отнемат години или щяха да бъдат значително намалени. В повечето случаи не е имало национално финансиране, което да осигури същия вид подкрепа за политиките на ЕС в областта на правосъдието, като например трансгранична цифровизация или транснационални по своята същност дейности. Бенефициерите признаха ролята на програмата за ускоряване на процесите и

[49] Тази констатация се потвърждава и от резултатите от онлайн проучването. Само 9 % от анкетираните бенефициери са убедени, че ако програма „Правосъдие“ не съществуваше, държавите членки щяха да бъдат реален алтернативен източник на финансиране за тях.

[50] При допитванията беше изяснено, че този ограничен обхват на националното финансиране се отнася до конкретни бюджети, заделени в рамките на целеви национални програми за финансиране.

[51] Например частни организации, регионални и национални изследователски проекти или други възможности на равнището на ЕС (които са сред по-често посочваните в консултациите).

улесняване на трансграничните проекти, които биха били ограничени по обхват и мащаб без нейната подкрепа. Следователно програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. запълва съществен недостиг на средства, особено в областите, в които е необходимо: i) международно сътрудничество; и 2) подкрепа за жертвите.

Заинтересованите страни и участниците оценяват особено високо програма „Правосъдие“ за това, че насърчава създаването и осведомеността за мрежите на равнището на ЕС и дава възможност на по-малките държави членки да осъществяват проекти, които иначе биха били извън техния капацитет. Трансграничното сътрудничество се е увеличило от 69 % от всички финансирани проекти през периода 2014—2020 г. до 78 % през периода 2021—2023 г., което показва, че продължава да се обръща внимание на засилването на сътрудничеството между различни практикуващи юристи в държавите — членки на ЕС. Институционалното участие също е нараснало, тъй като в 69 % от проектите по програма „Правосъдие“ през периода 2014—2020 г. са участвали университети, национални академии за обучение и съдебни органи, а през периода 2021—2023 г. — 78 %[52]. Това предполага, че спирането на програмата вероятно ще намали значително обхвата на дейностите, свързани с правосъдието, особено тези, които включват трансгранични инициативи.

Аргументите, основани на принципа на субсидиарност, изтъкнати като част от оценката на въздействието през 2018 г., все още са валидни. Целите, заложени в оценката на въздействието, продължават да се постигат по-добре на равнището на ЕС поради: i) постоянния характер на трудностите, които възникват по отношение на трансграничното сътрудничество в областта на правосъдието; ii) промяната на парадигмата, необходима за истинска промяна в правната култура на държавите членки, за да си сътрудничат със съдебните системи на другите държави членки; и iii) необходимостта правото на Съюза да се прилага последователно от националните съдилища.

Добавената стойност на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. се състои и в нейния по-целенасочен подход, по-голяма насоченост към цифровизацията и използването на подобрени системи за мониторинг. Благодарение на тези подобрения настоящата програма е още по-ефективна за посрещане на променящите се нужди от правосъдие на ЕС и неговите граждани.

2.5. Актуалност

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

Оценката потвърди актуалността на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г., установена преди това както в междинната оценка на програмата за периода 2014—2020 г., така и в първата част на последващата оценка на програмата за периода 2014—2020 г. Консултациите със заинтересованите страни потвърдиха, че програмата отговаря в достатъчна степен на нуждите на целевите групи. При допитванията както одобрените, така и неодобрените заявители се съгласиха, че програмата е била актуална, без да има статистически значима връзка между нагласите, основани на географското местоположение или вида на организацията на заявителя. Бенефициерите също така потвърдиха, че програмата е помогнала да се удовлетворят нуждите на национално равнище[53].

[52] Въз основа на резултатите от анализа на текста.

[53] 84 % от анкетираните бенефициери смятат, че програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. отговаря на нуждите на сектора на правосъдието в тяхната държава.

Една трета от всички бенефициери са участвали в последващ проект или в друг проект, което показва, че програмата е актуална за заинтересованите страни с течение на времето. Тази дълготрайна актуалност се дължи отчасти на способността на програмата да адаптира своите приоритети и да удовлетворява възникващите нужди, също и след сливането на предишните отделни програми „Гражданско правосъдие“[54], „Наказателно правосъдие“[55] и „Превенция на наркотиците и информация за тях“[56].

Програмата доказа своята гъвкавост и по време на пандемията от COVID-19. Удължаването на срока на докладване, преразпределянето на средства и преминаването от присъствени към онлайн и хибридни дейности по проектите направиха възможно тяхното изпълнение през целия период на пандемията.

Независимо от положителните отзиви и високата степен на ангажираност, заинтересованите страни заявиха, че биха оценили допълнителната подкрепа при разпространението на резултатите от проектите.

В първата част на последващата оценка беше установена необходимостта от разширяване на целевата група на програма „Правосъдие“, по-специално чрез активна подкрепа за СГО, работещи в областта на правата на жертвите. В тази оценка обаче не бяха намерени убедителни доказателства за тази необходимост, тъй като само откъслечна обратна информация подсказваше, че е необходимо в целевите групи да се включат по-добре службите за изпълнение на наказанията и служителите на затворите. Тези разнопосочни констатации показват, че за настоящата програма „Правосъдие“ е необходимо да се следи внимателно доколко остава актуална за ОГО, работещи в областта на правата на жертвите.

Програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г.

Някои от нуждите и предизвикателствата, посочени в логиката на намеса на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г., все още съществуват и трябва да бъдат разгледани. Това се случва въпреки някои от последните постижения в тази област. Например, данните от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието[57] и данните, събрани чрез последните проучвания на Евробарометър[58], подчертаха напредъка в усилията на държавите членки да създадат ефективни национални правосъдни системи, но тези данни също така показват, че има постоянна нужда от подобрение[59]. Продължават да съществуват редица предизвикателства, като например разликите в ефективността на съдебната система, неравномерното прилагане на

[54] Решение 1149/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 25 септември 2007 г. за създаване на специална програма „Гражданско правосъдие“ за периода 2007—2013 г. като част от Общата програма за основни права и правосъдие (ОВ L 257, 3.10.2007 г. стр. 16).

[55] Решение 2007/126/ПВР на Съвета от 12 февруари 2007 г. за създаване за периода 2007—2013 г., като част от Общата програма за основни права и правосъдие, на специална програма „Наказателно правосъдие“(ОВ L 58, 24.2.2007 г., стр. 13).).

[56] Решение 1150/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 септември 2007 г. за създаване на специалната програма „Превенция на наркотиците и информация за тях“ за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“ (ОВ L 257, 3.10.2007 г., стр. 23).

[57] Вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г./ *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.,* Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, COM(2024) 950.

[58] Експресно проучване на Евробарометър № 540 — *„Усещането сред широката общественост за независимостта на националните правосъдни системи в ЕС“,* февруари 2024 г. За целите на това експресно проучване на Евробарометър беше интервюирана представителна извадка от граждани на ЕС на възраст 15 и повече години във всяка от 27-те държави — членки на ЕС, Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. Между 14 и 27 февруари 2024 г. по телефона бяха проведени 29 484 интервюта.

[59] Възможните подобрения включват: i) необходимостта да се намали тежестта на съдебните такси; ii) наличието на правна помощ; iii) насърчаването на доброволното използване на алтернативни способи за разрешаване на спорове (АРС); iv) подкрепа на участието на хора с увреждания като специалисти в правосъдната система; и v) улесняване на достъпа до правосъдие по електронен път, тъй като цифровизацията в националните правосъдни системи в държавите — членки на ЕС, продължава да се прилага неравномерно. Освен това трансграничните престъпления продължават да се увеличават от 2020 г. насам, което предполага, че трансграничното съдебно сътрудничество ще става все по-важно.

съдебните реформи и пречките пред достъпа на гражданите до правосъдие. Освен това въпроси като трансграничното съдебно сътрудничество и последователността в съдебното обучение продължават да изискват постоянно внимание. Настоящите и променящите се нужди доказват постоянната актуалност в целия ЕС на целите на програмата за насърчаване на съдебното сътрудничество, съдебното обучение и достъпа до правосъдие.

Както и в случая с програмата за периода 2014—2020 г., събраните за настоящата оценка доказателства потвърдиха, че програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. отговаря на нуждите на основните заинтересовани страни, т.е. на бенефициерите и потенциалните бенефициери. Програмата не само отговаря на очакванията, но и има решаваща роля за посрещане на нуждите на сектора на правосъдието на национално равнище. В допълнение, бенефициерите потвърдиха, че резултатите от техния проект отговарят на нуждите на съответните целеви групи в сектора на правосъдието и на нуждите на обществото в по-широк план.

Всичко това подчертава постоянната актуалност на специфичните цели на програма „Правосъдие“[60]. Структурата на настоящата програма донесе значителна добавена стойност в сравнение с предишната програма в това отношение, особено чрез по-рационализираното си и целенасочено разработване. Всъщност премахването на политиката в областта на наркотиците от програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. доведе до по-ясно съсредоточаване на програмата върху трите специфични цели на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г., които са ключови за областта на правосъдието, което позволи по-голямо въздействие в основните области на програмата.

Друг ключов елемент от способността на програмата да остане актуална за бенефициерите и целевите групи през последните години е капацитетът ѝ за използване на цифровите технологии. Това е особено важно, като се има предвид неравномерният напредък и понякога фрагментарният подход, наблюдавани в усилията на държавите членки да цифровизират националните си правосъдни системи. Въпреки че цифровизацията на националните правосъдни системи в ЕС не е една от специфичните цели на програма „Правосъдие“**,** цифровизацията на правосъдието обхваща и трите специфични цели по междусекторен начин и дава възможност за по-достъпни, ефикасни и взаимосвързани съдебни процеси в целия ЕС.

Цифровизацията на правосъдните системи има потенциала да създаде правосъдни екосистеми, които са по-устойчиви, по-адаптивни и съобразени с по-широките цели на ЕС за цифрова трансформация. Това в крайна сметка ще засили общественото доверие в съдебната система и ще подпомогне изграждането на по-сплотено европейско пространство на правосъдие. Цифровизацията носи както нови възможности, така и предизвикателства в областта на правосъдието, а потребностите в тази област се развиват в резултат на цифровия преход. По-специално нарастващото използване на цифрови инструменти налага да се обърне внимание на предизвикателствата, свързани с киберсигурността, защитата на данните, приложенията на изкуствения интелект и етичните последици, свързани с инструментите на цифровото правосъдие.

Заинтересованите страни и бенефициерите отбелязаха, че вече има няколко области, в които финансирането на цифровизацията на правосъдието би било много уместно, както по отношение на тематичните области (регулиране на изкуствения интелект, нарушаване на авторските права, борба с кибертормоза и осигуряване на прозрачност в

[60] Член 3, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 2021/693.

цифровото пространство), така и по отношение на видовете дейности, като например обучение по цифрови умения за специалисти в областта на правосъдието[61].

Все още има възможност да се осигури по-стратегически и целенасочен подход: i) за справяне с предизвикателствата, свързани с неравномерното равнище на цифровизация на правосъдието в държавите членки; и ii) разглеждане на всички възможности, предоставени от бързо развиващата се цифрова среда.

3. Заключения и извлечени поуки

Като цяло програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. постигна своите цели. Въз основа на съвкупните констатации от тази оценка програмата за периода 2021—2027 г. също напредва добре по отношение на своите цели.

Двете програми досега успешно допринесоха за подкрепа на взаимното признаване на съдебни решения в държавите членки и за подобряване на трансграничното сътрудничество. Приносът на програмите спомогна за постигането на дългосрочно въздействие за по-нататъшното развитие на едно цялостно европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно доверие и сътрудничество между държавите членки. Съвместното **насочване на програмите към съдебното обучение създава полезни взаимодействия.** Програмата за периода 2014—2020 г. насърчи споделената правна култура в държавите членки чрез обучението на хиляди съдии, адвокати и съдебни служители както в областта на националното право, така и по правото на ЕС. Програмата за периода 2021—2027 г. се основава на тези постижения с цел по-нататъшно развитие и уеднаквяване на правната среда в целия ЕС. **Осигуряването на достъп до правосъдие, особено за уязвимите групи, е основна цел и на двете програми**. През периода на финансиране 2014—2020 г. бяха положени значителни усилия за намаляване на пречките пред достъпа до правосъдие, което доведе до усъвършенстване на рамката и увеличаване на защитата на маргинализираните лица. Този напредък е в основата на подхода на програмата за периода 2021—2027 г., като се гарантира, че извлечените поуки ще продължат да допринасят за изграждането на по-справедлива и по-приобщаваща правна система на ЕС. **Цифровизацията на правосъдните системи също е област, в която двете програми взаимно се допълват**. През периода 2014—2020 г. бяха усъвършенствани цифрови инструменти като Европейския портал за електронно правосъдие, което продължава и в програмата за периода 2021—2027 г. Това улеснява достъпа до правна информация и трансграничното сътрудничество. Програмата за периода 2021—2027 г. се основава на тази основа, като продължава да разширява цифровите инициативи и модернизира механизмите за съдебно сътрудничество. Тази приемственост е в подкрепа на по-широките цели на ЕС за цифрова трансформация, като прави съдебната система по-ефективна и достъпна.

И двете програми допринесоха за правилното, съгласувано и последователно прилагане на правото на Съюза. Чрез улесняване на обмена на най-добри практики програмата за периода 2014—2020 г. насърчи сътрудничеството между държавите членки, което доведе до по-уеднаквено прилагане на правото на Съюза от практикуващите юристи. Това продължаващо взаимодействие повишава целостта на законодателството на ЕС и насърчава правната съгласуваност в трансграничен план — подход, който се развива в настоящата програма. И накрая, **подкрепата за европейските мрежи и гражданското общество в областта на правосъдието продължава и по двете**

[61] Това включва: i) разработване на цифрови инструменти (например за подобряване на комуникацията, достъпа до информация и събирането на съпоставими данни); ii) подпомагане на практическото прилагане на цифрови инструменти; iii) подобряване на оперативната съвместимост; и iv) повишаване на осведомеността относно възможностите и ползите от цифровизацията в сектора на правосъдието.

програми. Предоставянето на финансиране за мрежи като EJTN дава възможност за устойчиво сътрудничество и изграждане на капацитет в целия ЕС. Това гарантира, че проектите имат дългосрочно въздействие и укрепва сътрудничеството между държавите членки. Тази постоянна подкрепа помага да се гарантира, че практикуващите юристи и правните организации могат да участват в трайно и висококачествено сътрудничество по въпросите на правосъдието в целия ЕС.

Въз основа на оценка на ефикасността на програмите, **ползите от тях надхвърлят техните разходи.** Прякото финансиране на бенефициерите доведе до незабавни и осезаеми ползи за целевите групи от дейностите по проектите.

Рационализирането на административните процеси с въвеждането на портала на ЕС за финансиране и обществени поръчки и системата за електронни безвъзмездни средства за програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. улесни заявителите в процеса на кандидатстване и управление на безвъзмездните средства. Новите мерки за опростяване, приложени към програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г., показват обещаващи резултати, въпреки че е твърде рано да се оцени пълното им въздействие и продължават да съществуват възможности за подобрение. **Важно е Комисията да поддържа сегашното равнище на подкрепа и насоки** и да увеличи видимостта на съществуващите материали за обучение, преди да разработи нови. Може да се обмисли и предоставянето на допълнителна целева подкрепа.

Пандемията от COVID-19 насърчи използването на цифрови технологии за изпълнение на проекти. **Подобреното използване на цифрови инструменти помогна на програмите да достигнат до по-широка аудитория** чрез финансираните от тях дейности. По този начин се постигат икономии от мащаба, които позволяват финансираните действия да достигнат по-добре до целевите групи при по-ниски разходи.

Целите на програмата бяха съгласувани с политиките и приоритетите на ЕС през програмния период 2014—2020 г., **и тези цели продължават да бъдат съгласувани и днес**, **с повишена насоченост към цифровизацията.** Финансираните действия са също така съгласувани с политиките на национално равнище и с други международни ангажименти и цели на ЕС, като например целите за устойчиво развитие.

Програма „Правосъдие“ осигурява висока степен на съгласуваност между различните налични инструменти за финансиране от Съюза. По-голямата съгласуваност се дължи и на съсредоточаването на настоящата програма върху три специфични цели. В ретроспективен план и въз основа на обратна информация от заинтересованите страни преместването на специфичната цел, свързана с политиката в областта на наркотиците, от програма „Правосъдие“ във фонд „Вътрешна сигурност“ беше подходяща мярка.

Програмата за периода 2021—2027 г. заема важно място в подпомагането на държавите членки да разработят национални инструменти за създаване на необходимите интерфейси между системите в целия ЕС и националните системи. В това отношение най-широките полезни взаимодействия бяха установени между програма „Правосъдие“, от една страна, и програма „Цифрова Европа“ и инвестициите на Механизма за възстановяване и устойчивост в областта на цифровизацията, от друга. Финансирането на цифрови проекти би могло да се възползва от ясното определяне на потребностите на европейско, национално и местно равнище по отношение на ИТ инфраструктурата и обучението, за да се гарантира, че се постига пълният потенциал на съществуващите и бъдещите инвестиции.

Само малък процент от бенефициерите смятат, че биха могли да си осигурят алтернативно финансиране от Съюза, ако програма „Правосъдие“ не е на разположение. **За ОГО е много малко вероятно да намерят алтернативни източници на финансиране, ако програмата бъде преустановена**.

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. осигури финансиране за дейности, които имаха въздействие, което държавите членки не биха постигнали сами. В рамките на настоящия програмен период и като разглежда въпроси и нужди на равнището на ЕС, **програма „Правосъдие“ осигурява единствена по рода си добавена стойност, която трудно би могла да бъде възпроизведена на национално равнище**.

Добавената стойност на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. се проявява в географския обхват, съдържанието и размера на дейностите. Без финансирането по програмата заинтересованите страни щяха да се нуждаят от много повече време и усилия, за да изградят и развият своя капацитет. **Програмата успя да допринесе за по-равнопоставени условия в областта на съдебното обучение, оперативната съвместимост на ИТ системите и цифровизацията**. Съдебните служители и националните съдебни органи до голяма степен се възползваха от обучението и инвестициите в цифровия капацитет.

Днес програмата за периода 2021—2027 г. има важна роля за ускоряване на процесите и улесняване на трансграничните проекти. Според някои бенефициери тези трансгранични проекти биха били ограничени по обхват и мащаб без подкрепата на програмата, а в някои случаи дори не биха съществували. Програма „Правосъдие“ е особено ценена и за **това, че помага за изграждането на мрежи на равнището на ЕС — и за повишаване на осведомеността за тези мрежи — и дава възможност на по-малките държави членки да предприемат проекти, които иначе не биха могли**.

Спирането на програмата вероятно ще доведе до значително намаляване на обхвата на дейностите, свързани с правосъдието в ЕС, особено на тези, които включват трансгранични инициативи, тъй като програмата запълва съществен недостиг на финансиране. **Добавената стойност на програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. се състои и в нейния по-целенасочен подход, по-голяма насоченост към цифровизацията и подобрени системи за мониторинг.** Тези подобрения дават възможност на настоящата програма да бъде ефективна при посрещането на променящите се нужди на ЕС и неговите граждани в областта на правосъдието.

Отчасти благодарение на по-рационализираното си и целенасочено разработване, програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г. запазва висока степен на актуалност, заключение в съответствие с констатациите от междинната оценка и последващата оценка на предишната програма. **Специфичните цели на програмата все още са много актуални за нуждите на нейните бенефициери и целеви групи** в по-широкия сектор на правосъдието.

Програмата би могла да има ключова роля за преодоляване на все още съществуващите пропуски през следващия период на финансиране, като увеличи допълнително своята добавена стойност от ЕС.