

Брюксел, 29.6.2018г.
COM(2018) 507 final

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

**относно междинната оценка на изпълнението на програма „Правосъдие“ за
периода 2014—2020 г.**

{SWD(2018) 356 final} - {SWD(2018) 357 final}

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

относно междинната оценка на изпълнението на програма „Правосъдие“ за
периода 2014 — 2020 г.

Договорът за функционирането на Европейския съюз предвижда създаването на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие, основаващо се на взаимно признаване на съдебните решения и взаимно доверие между държавите членки, в което хората се движат свободно и могат да разчитат на зачитането на основните права, както и на общите принципи (като недискриминация, равенство между половете, ефективен достъп до правосъдие за всички, правова държава и добре функционираща независима съдебна система).

Тези амбициозни цели, посочени с Договора, бяха също така потвърдени от Европейския съвет в Стокхолмската програма¹. Изграждането на Европа на правото и правосъдието е един от политическите приоритети на ЕС, а програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. е един от инструментите, които допринасят за постигането на тази цел.

В настоящия доклад са представени средносрочните резултати, постигнати от програма „Правосъдие“, и качествените и количествените аспекти на изпълнението на програмата, както се изисква в член 14, параграф 2, буква б) от Регламента за създаване на програма „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 г.².

Референтният период за междинната оценка е първата половина от периода на изпълнение на програмата, от 2014 г. до средата на 2017 г. Оценката обхваща годишните работни програми за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. Годишната работна програма за 2017 г., от друга страна, е анализирана главно по отношение на замисъла и структурата ѝ, но не и по отношение на нейното изпълнение.

Настоящият доклад се основава на резултатите от оценката, изготвена от Европейската комисия³ и подкрепена от външна оценка⁴.

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

Програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г. бе създадена с Регламент (ЕС) № 1382/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

В регламента е определена нейната **обща цел**, както следва:

- да допринесе за по-нататъшното развитие на европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно признаване и взаимно доверие, по-специално чрез насърчаване на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси.

Конкретните цели на програмата са:

¹ ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

² Регламент (ЕС) № 1382/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за създаване на програма „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 година (ОВ L 354 от 28.12.2013 г.).

³ Междинна оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 г., Ernst & Young Financial-Business Advisors, окончателен доклад, април 2018 г.

⁴ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада относно междинната оценка на изпълнението на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 г.

- улесняване и подкрепа на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси;
- подкрепа и насърчаване на съдебното обучение на специалисти (като съдии, прокурори, нотариуси, служители в затворите и адвокати) относно инструментите на ЕС в областта на гражданското и наказателното право, основните права, съдебната етика и правовата държава, включително езиково обучение по правна терминология, с цел формирането на обща правна и съдебна култура;
- улесняване на ефективен достъп до правосъдие за всички, включително с цел утвърждаване и подкрепа на правата на жертвите на престъпления, както и процесуалните права на заподозрените и обвиняемите в наказателното производство;
- насърчаване на инициативи в областта на политиката по отношение на наркотиците, свързани с аспекти на съдебното сътрудничество и превенцията на престъпността, доколкото този вид инициативи не попадат в обхвата на Инструмента за финансова подкрепа за полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи или на програма „Здраве за растеж“⁵.

Програмата се изпълнява от Европейската комисия чрез пряко централизирано управление.

Като географско покритие програмата е отворена за всички държави — членки на ЕС (Обединеното кралство и Дания не участват), но и за държавите от Европейската асоциация за свободна търговия, които са страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, държавите кандидатки, потенциалните кандидатки и присъединяващите се държави, при условие че те сключат споразумение със Съюза, в което се определят условията за тяхното съответно участие в програмата. Албания се присъедини към програмата, считано от 2017 г.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА

В съответствие с член 6 от регламента по програмата **се финансират широк спектър от дейности**, като аналитични дейности, взаимно учене, сътрудничество, дейности за повишаване на осведомеността и разпространяване на информация, дейности за обучение и действия за подкрепа на основните участници, чиито дейности допринасят за изпълнението на нейните конкретни цели. По програмата **се подкрепят организации**, осъществяващи дейност в областта на съдебното сътрудничество, съдебното обучение, достъпа до правосъдие и превенцията на наркотиците в Европа, като например европейски мрежи, публични или частни организации, които обикновено са с нестопанска цел, национални, регионални и местни органи в държавите — членки ЕС, неправителствени организации; университети и научноизследователски институти, както и международни организации.

По отношение на **целевите групи**, които е предвидено да се възползват, пряко (чрез участие в дейностите по проекти в рамките на програма „Правосъдие“) или косвено, от изпълнението на програмата, потенциално те включват всички граждани на ЕС, тъй като програма „Правосъдие“ има за цел създаването на европейско пространство на правосъдие, където всички граждани са наясно със своите права и могат да ги упражняват.

⁵ За допълнителна информация вж. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en и https://ec.europa.eu/health/funding/programme_bg.

Както е предвидено в регламента, като основни механизми за финансиране на дейностите, свързани с нейните цели, по програмата се използват безвъзмездни средства за дейности, безвъзмездни средства за оперативни разходи и дейности по възлагане на обществени поръчки.

2.1. Конкретни цели на програмата

- ***Конкретна цел 1: Съдебно сътрудничество***

По програмата се подкрепят дейности, които допринасят за ефективното и съгласуваното прилагане на достиженията на правото на ЕС, свързани със съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, също и чрез надграждане и/или подобряване на събирането на данни и статистическа информация за прилагането на достиженията на правото на ЕС. Финансираните дейности допринасят също така за прилагането на инструментите и на съдебните решения на ЕС, по-специално произнесените по трансгранични спорове. По програмата също така се финансират проекти, целящи да подобрят обмена на информация между специалистите, за да се подобрят оперативното сътрудничество и взаимното доверие в ЕС.

- ***Конкретна цел 2: Съдебно обучение***

По програмата се подкрепят дейности, които насърчават обучението на работещите в сферата на правосъдието относно законодателството на ЕС, включително езиково обучение по правна терминология, с цел формирането на обща правна и съдебна култура в ЕС. Съдебното обучение може да включва „основни“ компоненти, като например езикови умения и терминология, както и по-специализирани аспекти, като семинари по конкретни аспекти на гражданското и наказателното право, електронно обучение и обмен на персонал и опит. Финансираните дейности подкрепят главно обучението на магистратите и съдебните служители, както и на други практикуващи юристи, свързани със съдебната система, а също и разработването на инструменти за доставчиците на обучение.

- ***Цел 3: Достъп до правосъдие***

Действията, финансирани в тази област, имат за цел да предоставят на гражданите на ЕС ефективни средства за защита в случай на нарушение на правото на ЕС, особено когато завеждането на национални процедури е твърде трудно за гражданите. По-специално, по програмата се насърчава използването на други видове разработени в ЕС средства за защита и мерки, различни от средства за защита, които могат да осигурят бързо, ефикасно и по-евтино разрешаване на споровете, каквито например се поддържат от портала за електронно правосъдие. Програмата има за цел също така да насърчи тясно сътрудничество между националните органи или административните органи, което е особено важно за ефективното упражняване на определени права на ЕС.

- ***Цел 4: Политика по отношение на наркотиците***

В областта на политиката по отношение на наркотиците по програма „Правосъдие“ се насърчават инициативи, насочени към съдебно сътрудничество и превенция на престъпността. Основните приоритети са да се насърчи практическото прилагане на научните изследвания, свързани с наркотиците, да се подкрепят организациите на гражданското общество и основните заинтересовани страни, както и да се разшири базата от знания и да се разработят новаторски методи за справяне с явлениято нови психоактивни вещества.

2.2. Бюджет

Общият първоначален бюджет на програмата „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 г. възлиза на **377 604 000 EUR**. Най-високият процент поети задължения бе постигнат през 2016 г. (94,60 %).

В рамките на годишните работни програми за периода 2014—2016 г. бяха планирани 143 милиона евро. По данни от наличните източници **общият поискан принос на ЕС, за който са поети задължения, все още не е достигнал планирания размер** (вж. таблица 1). Като цяло за повечето ресурси, отпуснати за безвъзмездни средства, са поети задължения (като процентът на поетите задължения е близо 90 %), но процентът на поетите задължения за дейности по възлагане на обществени поръчки е много по-нисък и се движи около 60—70 %.

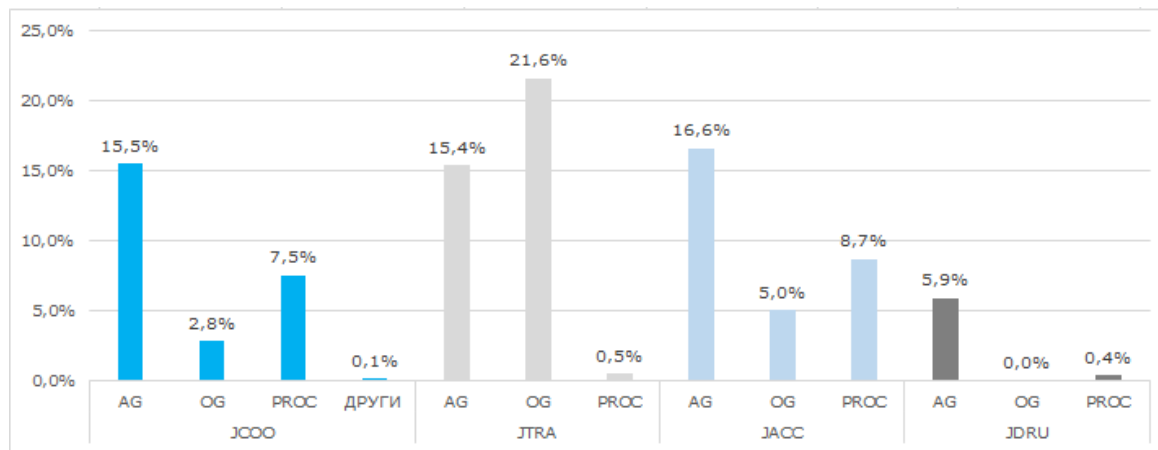
Таблица 1: Поети годишни задължения по програмата за периода 2014—2016 г.

Година	Сума на поетото задължение (евро)
2014 г.	36 671 240,16
2015 г.	39 675 719,11
2016 г.	47 535 032,81
Общо за периода 2014—2016 г.	123 881 992,08

Източници: Годишни доклади за наблюдение (доклади относно изпълнението на годишните работни програми (ГРП) и извлечения на данни от онлайн системата за подготовка на отпускането на безвъзмездни средства (SYGMA) за 2016 г.)

По-конкретно, бюджетът, за който са поети задължения, е разпределен между конкретните цели на програмата, както е показано на фигура 1.

Фигура 1: Бюджет, за който са поети задължения, по вид интервенция и конкретна цел



Източник: Доклади за наблюдение на годишната работна програма за 2014 г. и 2015 г., база данни за проектите за 2016 г. AG (безвъзмездни средства за дейности), OG (безвъзмездни средства за оперативни разходи), PROC (обществени поръчки), JCOO (съдебно сътрудничество), JTRA (съдебно обучение), JACC (достъп до правосъдие), JDRU (политика по отношение на наркотиците).

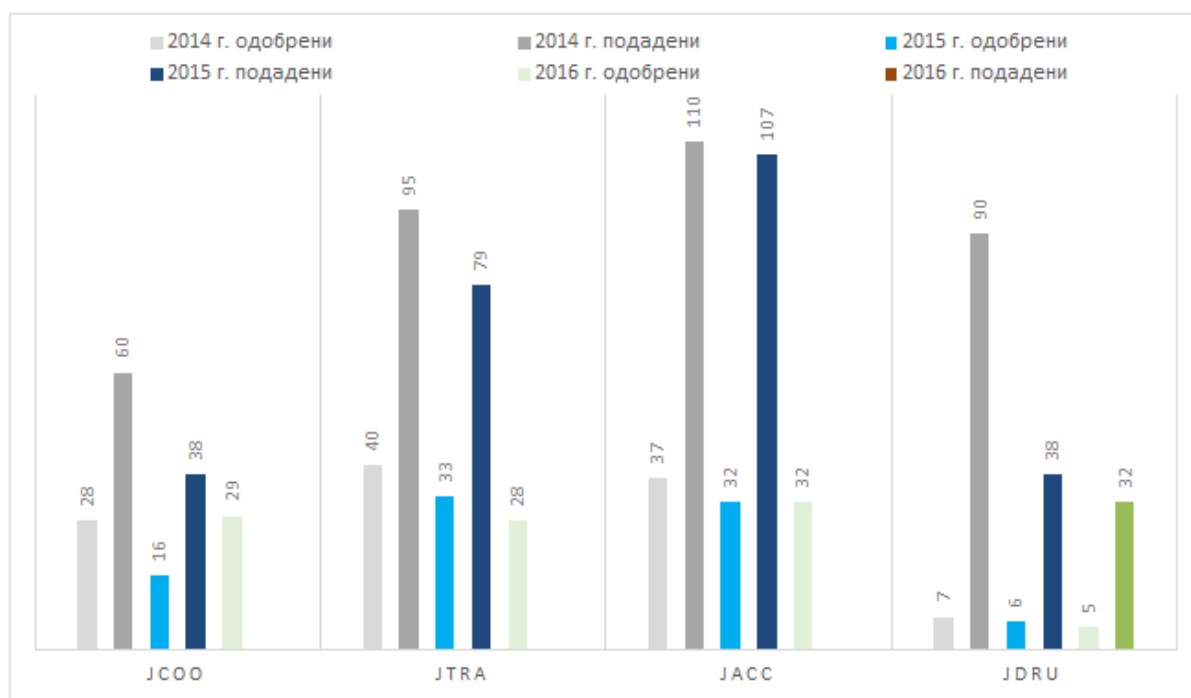
Конкретните цели, свързани с „политиката в областта на наркотиците“ и „съдебното обучение“, са онези, при които е постигнато най-голямо съответствие с респективните годишни работни програми по отношение на разходите, за които са поети задължения, а също така най-голям процент поети задължения е постигнат при конкретната цел,

свързана със „съдебното обучение“. Процентът поети задължения при конкретната цел „ефективен достъп до правосъдие“ първоначално беше сравнително нисък; ситуацията обаче се подобрява през годините. И накрая, конкретната цел, при която несъответствието между планираните ресурси и ресурсите, за които са поети задължения, е най-голямо, беше съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси поради голямата зависимост от дейности по възлагане на обществени поръчки.

2.3. Получени заявления и избрани проекти

Данните за 2014 г. и 2015 г., които се отнасят както за безвъзмездните средства за дейности, така и за безвъзмездните средства за оперативни разходи, показват, че за инициативите по конкретната цел за политиката по отношение на наркотиците търсенето на финансиране превишава значително предлагането (вж. фигура 2).

Фигура 2: Брой на отпуснатите безвъзмездни средства за дейности и безвъзмездни средства за оперативни разходи и брой на заявленията по конкретна цел и година (2014 г., 2015 г. и 2016 г.)



Източник: Годишни доклади за изпълнението на годишните работни програми за периода 2014 — 2015 г., анализ на възложените проекти през 2016 г. и данни от SYGMA (липсват пълни данни за заявителите през 2016 г.). JCOO (съдебно сътрудничество), JTRA (съдебно обучение), JACC (достъп до правосъдие), JDRU (политика по отношение на наркотиците).

Когато се разглежда процентът одобрени заявления по поканите за представяне на предложения през 2014 г. и 2015 г., се установява, че средният процент одобрени заявления за почти всички конкретни цели варира между около 16 % и около 47 %. По целите за съдебно сътрудничество и съдебно обучение обаче почти половината от подадените заявления бяха одобрени.

За 2015 г. се наблюдава леко намаление в броя на подадените (и съответно на одобрените) заявления за безвъзмездни средства за почти всички конкретни цели. Освен това, при поканите за представяне на предложения през 2016 г. е регистриран значителен спад на подадените заявления (почти 51 %): получени са общо едва 127

заявления за безвъзмездни средства за дейности, в сравнение с 262 заявления по поканите от 2015 г. Това отчасти се обяснява с въвеждането на портала за участници, който според резултатите от оценката не е подходящ за типичните заявители по програма „Правосъдие“ (като например организации за обучение), тъй като първоначално е бил проектиран за целите на научноизследователските институти и за големи по размер безвъзмездни средства⁶. Независимо от този спад на подадените заявления, като цяло броят на възложените проекти се запази стабилен при четирите конкретни цели и дори се увеличи значително при проектите за съдебно сътрудничество. Спадът доведе също така до увеличаване на процента одобрени заявления⁷.

2.4. Основни постижения по програмата

Потвърди се, че въвеждането на система от показатели за настоящата програма „Правосъдие“ е подходящо за измерване на постиженията по програмата. Показателят, свързан със „съдебното обучение“, се измерва чрез броя и процента на магистратите и съдебните служители, участвали в обучителни дейности, обмен на служители, учебни посещения, работни срещи и семинари, финансирани от програмата. Показателите, свързани със „съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси“, са съсредоточени върху рационалното прилагане на инструментите на европейско равнище в областта на наказателното право (средна продължителност на процедурата по предаване по европейската заповед за арест) и използването на информационни системи (брой случаи на обмен на информация в Европейската информационна система за съдимост⁸). Показателите, свързани с „достъп до правосъдие“, също са съсредоточени върху ролята на информационните системи (брой посещения на портала за електронно правосъдие⁹), както и върху въпроса за правата на жертвите (брой на организациите за подкрепа на жертвите на престъпления на държава членка). И накрая, показателите за „политика по отношение на наркотиците“ са съсредоточени върху броя на изследваните нови психоактивни вещества и върху броя на лицата, употребяващи опиоидни вещества при лечението за употреба на наркотици.

Що се отнася до постигането на общата цел на програмата (а именно „да допринесе за по-нататъшното развитие на европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно признаване и взаимно доверие, по-специално чрез насърчаване на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси“), **основният показател** (т.е. процентът на практикуващите юристи, обучени — не само чрез тази програма — в областта на законодателството на ЕС или законодателството на друга държава членка, включително в областта на гражданското правосъдие, наказателното правосъдие и основните права), **трайно показва значителен напредък към**

⁶ Порталът за участници е електронна платформа, използвана за управление на получаваните заявления по поканите, публикувани в рамките на програма „Правосъдие“.

⁷ За да видите списъка с всички проекти, финансирани по програмата, и примери за успешни проекти, вижте следните електронни препратки: http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index_en.htm (след това изберете „Results: closed calls“ (Резултати: приключили покани) → „selected projects“ (избрани проекти) → „award decisions“ (решения за възлагане) и „summaries“ (резюме) и <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/index.html> (след това изберете „Justice Programme“ (Програма „Правосъдие“)). Освен това, вж. приложение 4 към междинния доклад (пак там) за разглеждане на четири проучвания на конкретни случаи на проекти, свързани с всяка конкретна цел на програмата „Правосъдие“.

⁸ Европейската информационна система за съдимост (ECRIS) е база данни, създадена за подобряване на обмена на информация от регистрите за съдимост в целия ЕС. Всички държави — членки на ЕС, понастоящем са свързани с тази система.

⁹ Порталът за електронно правосъдие предоставя информация за съдебните системи и подобрява и улеснява достъпа до правосъдие в целия ЕС на 23 езика. Повече информация можете да намерите на следната електронна препратка: <https://e-justice.europa.eu/home>.

постигането на целевото равнище (т.е. 700 000 обучени практикуващи юристи до 2020 г.). Действително броят на обучените практикуващи юристи постоянно нараства между 2013 г. и 2016 г., а целта за 2020 г. е почти достигната още през 2017 г.

Освен това, значителен напредък показва и основният показател, използван за измерване на постигането на конкретната цел за съдебно обучение (т.е. броят и процентът на магистратите и съдебните служители, участвали в обучителни дейности, обмен на служители, учебни посещения, работни срещи и семинари, финансирани от програмата), а целта за обучение на 20 000 практикуващи юристи (за цялата Комисия) до 2020 г. е постигната още през 2015 г. В това отношение най-големият принос за постигането на свързаните с обучение цели, определени за 2020 г., е предоставен от програма „Правосъдие“. Броят на съдебните служители, обучавани годишно по линия на програма „Правосъдие“, възлиза на около 14 000 до 2016 г. (все още не са налични данни за 2017 г.).

Всички тези постижения отразяват приоритетната позиция на съдебното обучение в програмата.

Що се отнася до конкретните цели на програмата, като цяло **показателите отразяват адекватно приоритетите** за всяка конкретна цел **и са измерими по отношение на съответните им референтни стойности**. Освен това **извършената оценка показва значителен напредък в няколко направления**, тъй като редица цели са почти постигнати.

По-специално, могат да се наблюдават важни постижения по отношение на конкретната цел „съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси“, по която вероятно ще бъде постигната целта за 2020 г. (т.е. броят случаи на обмен на информация в Европейската информационна система за съдимост). По отношение също така на конкретната цел „достъп до правосъдие“ по целта за 2020 г. (т.е. броят посещения на портала за електронно правосъдие и броят организации за подкрепа на жертвите на престъпления с национално покритие) вече са надхвърлени посочените целеви равнища.

Понякога обаче избраните показатели са трудно измерими, тъй като например те се влияят от външни фактори (като различна степен на интегриране на директивите на ЕС на национално равнище, различни национални приоритети на политиката и извънредни ситуации, макроикономически условия и т.н.) и поради това е трудно да се оцени точният принос на програмата към постигането им.

Все още съществува възможност за по-нататъшни подобрения, също и поради липса на подходящи инструменти (например не се извършва проучване на удовлетвореността, което да помогне да се преценят възприятията на участниците, посещавали обучителни дейности. Освен това някои показатели, засягащи например географския обхват на програмата, не отчитат някои основни динамики, като факта, че досега по програмата преобладават бенефициери от малък брой държави членки.

2.5. Участници и партньорства

Данните, събрани при междинната оценка, показват, че **програмата успешно привлича повече транснационални партньорства**, както и че това е един от ключовите вектори, посредством които се подкрепя правосъдието в Европа.

Според бенефициентите партньорствата, разработени чрез безвъзмездни средства за оперативни разходи и безвъзмездни средства за дейности в рамките на програмата „Правосъдие“, имат благоприятно въздействие върху способностите на съответните им организации, особено върху способността им да гарантират устойчивостта на резултатите и да изпълняват проектите. Чрез безвъзмездни средства за оперативни разходи програмата финансира главно европейски мрежи, осъществяващи дейност в областта на улесняването и подкрепата на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и/или наказателноправни въпроси и достъпа до правосъдие, които са подписали рамкови споразумения за партньорство с Комисията.

Редица организации, участващи в програмата „Правосъдие“, осъществяват дейности също така по програмата „Права, равенство и гражданство“. Оказва се следователно, че програмата „Правосъдие“ е улеснила растежа на устойчиви европейски мрежи в областта на политиката по въпросите на правосъдието и че съществуват структурирани мрежи за сътрудничество също и във връзка с други програми за финансиране от ЕС.

Установява се обаче, че не всички държави членки са участвали в програмата „Правосъдие“ по съизмерим начин. Всъщност около 25 % от всички бенефициери идват от Италия или Белгия, а около половината от партньорските организации идват от пет държави. Останалите 50 % са организации от останалите 21 държави членки. Това означава **неравномерно разпределение на ресурсите по програмата**, особено по отношение на организациите в държавите членки от Централна и Източна Европа.

3. КАКВО Е ПОСТИГНАТО ЧРЕЗ ПРОГРАМА „ПРАВОСЪДИЕ“?

Както показва оценката, в средносрочен план програмата „Правосъдие“ като цяло има добри резултати по отношение на своите конкретни цели от гледна точка на ефективност, ефикасност, уместност, съгласуваност, взаимно допълване, както и полезни взаимодействия и добавена стойност на ЕС. Подобрения са необходими по-специално по отношение на справедливостта на програмата.

3.1. Ефективност¹⁰

Анализът на показателите показва, че е постигнат значителен напредък в няколко направления, тъй като някои цели са почти постигнати, а други вече са постигнати. Следователно **програмата „Правосъдие“ допринася положително за постигането на своята обща цел чрез напредъка по своите конкретни цели.**

Специфичните за програмата показатели са подходящи за наблюдение на напредъка към постигане на целите на програмата, но понякога те са трудно измерими или се нуждаят от някои подобрения.

Като цяло програмата „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 г. се възприема широко от заявителите, бенефициерите и заинтересованите страни като **усъвършенствана в сравнение с трите предшестващи я програми** (а именно програмата „Гражданско правосъдие“, програмата „Наказателно правосъдие“ и програмата „Превенция на наркотиците и информация за тях“), по отношение както на по-доброто насочване на политиките, така и на по-успешното привличане на правилните групи заинтересовани страни.

¹⁰ **Ефективност:** дали и до каква степен програмата „Правосъдие“ е постигнала своята обща цел, както и четирите си конкретни цели, и кои са факторите, които са допринесли за тези постижения.

Предвид широкия обхват на общата цел на програмата, върху нейната ефективност са повлияли голям брой външни фактори, като например миграционната криза (във връзка по-специално с конкретната цел „достъп до правосъдие“) и като цяло неравномерните темпове, с които държавите членки транспонират и прилагат достижения на правото на ЕС. Това обаче не е накърнило интервенционната логика и **оперативната гъвкавост** на програмата: годишните работни програми могат лесно да се адаптират към нововъзникващите потребности в областта на правосъдието (за допълнителна информация вж. раздел „Уместност“).

И накрая, в сравнение с периода 2007 — 2013 г., **устойчивостта на проектите (както и на техните резултати и крайни продукти) след края на жизнения им цикъл се превръща във все по-важен фактор**, който трябва да се взема предвид в процеса на оценяване. Ситуацията по отношение на устойчивостта за проектите, насочени към създаване на инструменти/продукти обаче, може да бъде по-трудна, тъй като в тези случаи устойчивостта зависи от това дали организациите, реализирали проектите, могат да получат достатъчно ресурси, за да поддържат инструментите след приключването на финансирането от ЕС.

3.2. Ефикасност¹¹

Програма „Правосъдие“ **показва ефективност на разходите по отношение на дейностите, финансирани по програмата до този момент.** Действително резултатите от оценката показват, че възприятията на бенефициерите за ефективността на програмата са положителни. Това е валидно за програмата като цяло, но в особена степен за конкретната цел „съдебно обучение“.

Ключово постижение на програмата в сравнение с нейните предшественици е **по-ниската тежест за бенефициерите по отношение на време и финансови ресурси.** Независимо от това, все още има възможност за подобрене по отношение на облекчаване на изискванията и задълженията, така че изпълнението на програмата да стане още по-ефикасно (за допълнителна информация вж. раздел „Възможност за опростяване“).

Според бенефициерите **настоящите инструменти (безвъзмездни средства за дейности, безвъзмездни средства за оперативни разходи и дейности по възлагане на обществени поръчки) са подходящи за потребностите на програмата** и поради това използването на алтернативни и иновативни инструменти за финансиране не е необходимо. Въпреки това ефикасността на тяхното изпълнение следва да продължи да се подобрява, особено по отношение на дейностите по възлагане на обществени поръчки, за да се гарантира, че разпределените финансови средства действително се използват.

3.3. Уместност¹²

Според всички интервюирани бенефициери програмата е много уместна за посрещане на потребностите на избраните целеви групи. Всъщност една от

¹¹ **Ефикасност:** дали и до каква степен разходите по програмата са пропорционални предвид постигнатите ползи и кои параметри/фактори са участвали в тези резултати.

¹² **Уместност:** дали и до каква степен програма „Правосъдие“ отговаря на потребностите и проблемите на целевите групи, установени в оценката на въздействието от 2011 г. и в правното основание на програмата (както и на нововъзникващите потребности, свързани със създаването на европейско пространство на правосъдие), както и дали нейните цели все още са уместни по отношение на потребностите и проблемите на бенефициерите.

основните характеристики на програмата е нейната способност за адаптиране и изменение на приоритетите с оглед на нововъзникващите потребности. Така например, след поредица от терористични нападения в Европа бяха публикувани две покани за представяне на предложения за борба с радикализацията на затворници. Това може да бъде постигнато благодарение на уникалната структура на програма „Правосъдие“, тъй като тя е разработена с широки конкретни цели поради факта, че в нея са обединени трите програми от предходния програмен период. Общите и конкретните цели позволиха на Комисията да приспособи програмата към променящите се потребности в рамките на ЕС, особено по отношение на съдебното сътрудничество. **Понякога обаче е трудно конкретната цел, свързана с инициативите в областта на политиките по отношение на наркотиците, да се съгласува с други приоритети на програмата,** като например съдебното сътрудничество и достъпа до правосъдие, тъй като политиките за превенция, свързани с наркотиците, са с по-широк обхват.

Все пак като цяло **потребностите, установени по време на приемането на програмата, все още са реални и уместни,** и по-специално общата цел за по-нататъшното развитие на европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно признаване и взаимно доверие.

По отношение на потребностите на заинтересованите страни все още съществува възможност за по-нататъшно увеличаване на уместността на програмата чрез систематични анализи на всеки основен вид заинтересовани страни, както и по конкретна цел и държава членка, за да се гарантира, че приоритетите по отношение на всяка конкретна цел за всяка покана, определени в годишните работни програми, съответстват на настоящите ключови потребности на заинтересованите страни. Освен това програмата би могла да обхване допълнителни целеви групи, които са от значение за постигането на нейната обща цел. Тези групи включват служители в регулаторни агенции, млади специалисти в съдебната система и студенти и специалисти в съдебната система в държавите кандидатки и държавите, попадащи в обхвата на европейската политика за съседство. Това обаче понастоящем не е възможно съгласно правното основание на програма „Правосъдие“.

3.4. Съгласуваност, взаимно допълване, полезни взаимодействия¹³

Програмата е с добра степен на съгласуваност и взаимно допълване с други инструменти, програми и действия на ЕС (например има много голяма степен на съгласуваност с Европейската програма в областта на правосъдието за 2020 г.¹⁴), **а рискът от дублирания или несъгласуваност е много малък.** По-специално в случая със съдебното обучение сливането на предшестващите програми увеличи съгласуваността с други инициативи на ЕС и между различните цели в областта на обучението и намали вероятността от дублирания по отношение както на обхвата, така и на финансирането. По отношение на конкретната цел, свързана с достъпа до правосъдие, са налице силна съгласуваност и взаимно допълване с програмата в областта на телекомуникациите по линия на Механизма за свързване на Европа, която

¹³ **Съгласуваност/взаимно допълване/полезни взаимодействия:** дали и до каква степен програмата е съгласувана с другите интервенции на равнището на ЕС и на международно равнище, като например предшестващите програми на ЕС в тази област, с дейности, подпомагани от други инструменти на Съюза, и по принцип с европейските приоритети в областите, обхванати от програмата.

¹⁴ Целите на Европейската програма в областта на правосъдието за 2020 г. и разгледаните в нея области са до голяма степен в съответствие с програма „Правосъдие“, и по-специално в областта на съдебното сътрудничество, въпреки че в програмата в областта на правосъдието е отдаден приоритет на области, като тероризъм и киберпрестъпност, които са обхванати в по-малка степен в програма „Правосъдие“.

също допринесе за разработването на портала за електронно правосъдие (e-Justice) и проекта за трансгранично електронно правосъдие (e-Codex).

По изключение все още съществува известно припокриване по отношение на целите, целевите групи и действията, като естествена последица от широките цели и целеви групи, обхванати от програмата, в области, вариращи от съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси (което по същество означава целия спектър на съдебната дейност) до политиката по отношение на наркотиците и съдебното обучение, а също и защото програмата е насочена към всички граждани на ЕС.

Във всички случаи все още има потенциал за укрепване на полезните взаимодействия с други програми и инициативи с финансиране от ЕС. Такъв е например случаят с областта на политиката по отношение на наркотиците, където би могла да се увеличи координацията с програмата „Здраве за растеж“.

Според интервюираните заинтересовани страни **съгласуваността с национални политики и инициативи със сходни цели и/или насоченост към същите области е значителна. Програмата запълва пропуските, оставени от националните действия**, а съществуващите проекти и инициативи по-скоро допълват програмата, без да са в противоречие с нея или пък просто да я дублират. Всъщност, когато програма „Правосъдие“ и националните инициативи са с едни и същи (или сходни) цели и целеви групи, винаги има различия между тях по отношение на географския обхват (с по-широк обхват по отношение на целевите групи), наличните ресурси и броя на финансираните проекти.

Програма „Правосъдие“ е съгласувана също и с международните задължения, като тези по Програмата на ООН за устойчиво развитие за периода до 2030 г. Някои общи принципи на програмата на ООН могат да бъдат свързани с цели и области, към които е насочена програма „Правосъдие“. Такъв е случаят с целта на ООН за гарантиране на мир и сигурност, която трябва да се постигне чрез справедливи и приобщаващи общества, които осигуряват равен достъп до правосъдие, чрез ефективно прилагане на принципа на правовата държава, както и чрез прозрачни и ефективни съдебни институции. Всички тези елементи могат да бъдат открити като неразделни части на програма „Правосъдие“, по отношение както на достъпа до правосъдие, така и на съдебното обучение. Освен това ЕС е страна по Хагската конференция по международно частно право и осъществява своите международни действия във връзка с гражданското правосъдие главно чрез тази международна организация.

3.5. Добавена стойност на ЕС¹⁵

Всички събрани доказателства потвърждават високата добавена стойност на намесата по програмата, за която се счита, че *de facto* има основно значение за доброто и ефективно постигане на целите в областта на правосъдието.

Резултатите от оценката показват, че участниците в проучването не само са съгласни с твърдението, че финансираните дейности не биха били възможни без намесата на ЕС, но също така са потвърдили, че само с намеса от страна на държавите членки нямаше да се постигнат същите резултати по отношение на създаването на партньорства, реализирането на крайни продукти, финансирането на иновативни действия, устойчивостта на резултатите, и по-специално изпълнението на проекти с

¹⁵ **Добавена стойност на ЕС:** до каква степен въздействието от действията на ЕС допълва стойността, която би се получила от действия само на национално равнище.

транснационален размер и мащаб. Добавената стойност на програмата „Правосъдие“ от участието на ЕС е видима преди всичко при насърчаването на транснационални проекти с европейско измерение за справяне с трансгранични проблеми и при предоставянето на финансови ресурси за финансиране на дейности в ключови области, които не заемат непременно важно място в програмите на държавите членки поради липсата на политическа воля (според заинтересованите страни това е особено вярно за конкретната цел, свързана с достъпа до правосъдие).

Според интервюираните бенефициери чрез програмата могат, поне в умерена степен, да бъдат повлияни и да се съгласуват националните действия в целевите области.

Благодарение на програмата бенефициерите могат също така да работят с партньори в други държави членки — възможност, която увеличи техните познания и разбиране по въпросите, обхванати от програмата, разшири техния подход и набор от умения и им предостави достъп до примери за добри практики и инструменти, разработени в други държави членки. Както вече беше споменато по-горе, партньорствата са ключов елемент за успеха на програмата „Правосъдие“ и те присъстват в по-голямата част от проектите.

Липсата на национално финансиране е една от основните причини, поради които финансираните по програмата дейности не биха били възможни чрез самостоятелни действия от страна на държавите членки. Това е особено вярно за инициативите в областта на политиките по отношение на наркотиците, където националните инициативи често са без важно транснационално измерение, което е от основно значение в тази област, и за съдебното обучение на равнището на ЕС, което обикновено не се предоставя на национално равнище. Освен това благодарение на програмата „Правосъдие“ продължават да съществуват европейски мрежи, като Европейската мрежа за съдебно обучение.

Възприеманото значение на програмата може да се обясни също така с големия брой възложени проекти само в рамките на три години, в сравнение с трите предшестващи програми¹⁶, а увеличаването на броя на заявленията, получавани всяка година от потенциални бенефициери, показва, че програмата продължава да бъде основен източник на финансиране в целия ЕС.

Освен това **съдебното обучение е залегнало в по-голяма степен** в интервенционната логика на програмата „Правосъдие“ в сравнение с предшестващите програми. Това е важна стъпка напред за добавената стойност на програмата от участието на ЕС, тъй като съдебното обучение има централна роля за изграждането на взаимно доверие, подобряването на сътрудничеството между съдебните органи и практикуващите юристи в държавите членки и увеличаването на съгласуваността при прилагането на законодателството на ЕС.

Резултатите от оценката показват, че **въпросите и областите, разглеждани в програмата „Правосъдие“, ще изискват допълнителни действия и ангажираност на равнището на ЕС**. Търсенето на действия на равнището на ЕС в тези области и фактът, че броят на заявленията по програмата все още е по-голям от броя на отпуснатите безвъзмездни средства, са признак за ясен интерес към приоритетите, заложили в програмата.

¹⁶ По програми „Гражданско правосъдие“, „Наказателно правосъдие“ и „Превенция на наркотиците и информация за тях“ бяха възложени 806 проекта в рамките на период от седем години (2007 — 2013 г.). По програмата „Правосъдие“ бяха възложени 418 само през тригодишния период 2014 — 2016 г.

3.6. Справедливост¹⁷

Насърчаването на междусекторни приоритети, като равенство между половете, правата на детето и правата на хората с увреждания, е от голямо значение за програма „Правосъдие“ и това е заложено в нейното правно основание. По-специално, принципите на интегриране на равенството между половете и правата на детето се оценяват по време на процеса на оценяване на качеството на предложенията. Въпросът с интегрирането на принципа на равенство между половете е изрично споменат в част Б от формуляра на заявлението. Оценката обаче показва, че що се отнася до разработените проекти, въпросите, свързани с пола и равенството, рядко са основна тема в повечето от тях. Въпреки това въпросът, свързан с жените и равенството между половете, е споменат в пет-шест проекта; макар и те да не са насочени пряко към този въпрос, той е взет под внимание при тяхното изпълнение.

Програма „Правосъдие“ подкрепя правата на детето както през етапа на програмиране (разработването на покани за представяне на предложения), така и чрез дейностите на проектите, избрани за финансиране. Следователно зачитането на правата на детето се засилва от факта, че организациите, които кандидатстват за финансиране (и някои от техните партньори) и които ще работят пряко с деца по време на изпълнението на проекта, трябва да предоставят на Комисията описание на своята политика за закрила на детето. Освен това поканите за представяне на предложения, финансирани по програма „Правосъдие“, съдържат теми, които са от значение за предмета на програмата. Резултатите от оценката показват, че по-голямата част от участниците в проучването са съгласни с по-нататъшното интегриране и насърчаване на правата на детето в програмата.

По отношение на приоритета, свързан с правата на хората с увреждания, той изглежда по-слабо засегнат в сравнение с другите два. Всъщност сред финансираните проекти по конкретната цел, свързана с достъпа до правосъдие¹⁸, има само един, който е пряко насочен към хората с увреждания. Що се отнася до необходимостта от по-нататъшно насърчаване на правата на хората с увреждания в рамките на програмата, заинтересованите страни имат твърде разнородни мнения, но всички категории заинтересовани страни са склонни да считат, че е налице поне „умерена“ необходимост от това.

С цел да се разбере как програмата насърчава справедливостта чрез финансираните дейности, трябва да се събират данни за участниците с разбивка по пол, увреждане или възраст, както се изисква съгласно регламента. Това обаче все още не е направено.

И накрая, както вече беше споменато, в бъдеще следва да се направи опит за по-балансирано разпределение на ресурсите на програмата сред различните целеви групи бенефициери и държави членки.

3.7. Възможност за опростяване¹⁹

При оценката не беше установена ясна възможност за по-нататъшно опростяване на метода на управление на програмата. Настоящият метод на пряко управление изглежда неподходящ предвид мащаба на програмата.

¹⁷ **Справедливост:** дали и до каква степен по програма „Правосъдие“ наличните ресурси са били разпределени справедливо между бенефициерите в различните държави членки, потребностите на целевите групи са били взети под внимание и е било насърчено интегрирането на принципа на равенство между половете, правата на детето и правата на хората с увреждания.

¹⁸ Проект „Подобряване на процедурните права на лица с умствени и/или психични увреждания при наказателното производство: проучване на необходимостта от действия“.

¹⁹ **Възможност за опростяване:** дали и до каква степен би могло да се опрости още повече управлението на програма „Правосъдие“.

Въпреки това, независимо от подобренията, постигнати с настоящата програма, интервюираните длъжностни лица от Комисията и бенефициери отправиха критики към процеса на изпълнение, и по-специално към управлението на бюджета и задълженията за отчетност. Сред изтъкнатите причини бенефициерите посочват, че финансовото отчитане е твърде подробно и не достатъчно гъвкаво, в сравнение с това, което се прилага в рамките на други програми на ЕС (например „Хоризонт 2020“ и „Еразъм+“).

По отношение на административната тежест, почти 70 % от бенефициерите и заявителите все още възприемат като обременяващи изготвянето на предложенията, предоставянето на необходимата административна и финансова информация за участие в поканите и изискванията за мониторинг и докладване. Като цяло бенефициерите са съгласни, че процедурите за кандидатстване и докладване са сложни и продължителни, но признават, че вероятно е трудно те да се опростят допълнително, предвид необходимостта от гарантиране на отчетността на европейските финансови ресурси.

Според бенефициерите продължителността на проектите, финансирани по линия на програмата, би могла да се удължи, особено по отношение на безвъзмездните средства за дейности. По-конкретно, като идеален вариант беше счетено удължаването с три години, тъй като така се получава времева рамка, която е съгласувана със средната продължителност на научните партньорства между висшите учебни заведения. Освен това бенефициерите посочиха, че сроковете на безвъзмездните средства за оперативни разходи също биха могли да се удължат, за да обхващат период от най-малко две години (вместо една), с оглед на намаляване на административната тежест по отношение на кандидатстването и докладването. Едногодишните безвъзмездни средства за оперативни разходи обаче дават възможност на Комисията да упражнява надзор върху дейностите на финансираните организации и осигуряват по-голяма гъвкавост за адаптиране на работата на бенефициерите към нововъзникващите потребности в техните съответни области на експертни познания.

Друг важен въпрос според малките организации на гражданското общество е трудността при намиране на изискваните суми за съфинансиране; поради това малките неправителствени организации биха могли да се подпомагат в по-голяма степен от програма „Правосъдие“²⁰.

Въпреки че в началото при разгръщането на новия портал за участници възникнаха някои трудности, понастоящем заинтересованите страни считат, че подаването на предложения чрез портала за участници представлява подобрение, в сравнение с предходната информационна система, тъй като е намалял броят на документите, изисквани за проверката за допустимост, и следователно и свързаната с това административна тежест. Освен това, след като бъдат регистрирани веднъж, тези документи вече няма да се изискват, освен в случай на промени. Тъй като порталът за участници е бил проектиран за целите на научноизследователските институти и за големи по размер безвъзмездни средства, в настоящата си форма той изглежда неподходящ за типичните заявители по програма „Правосъдие“. Следователно има възможност за известни подобрения в това отношение.

И накрая, биха могли да се опростят и рационализират изискванията и показателите за наблюдение, както на равнището на програмата, така и на равнището на проектите.

²⁰ Следва да се отбележи, че средният размер на безвъзмездните средства беше увеличен до текущото равнище след последващата оценка на предшествашите програми, при която, както вече беше споменато по-горе, беше установено, че раздробяването на финансовите средства сред множество проекти с малък мащаб е довело до ограничено въздействие и измерение на ЕС.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

Решаващата роля, която програма „Правосъдие“ изигра за развитието на европейско пространство на правосъдие въз основа на взаимно признаване и взаимно доверие, беше особено важна по време на стартирането на самата програма, когато въздействията на икономическата криза все още можеха да се усетят в много държави членки.

Настоящият доклад относно междинната оценка на програма „Правосъдие“ за периода 2014 — 2020 г. потвърждава значението на програмата, предвид приноса ѝ за поддържането на ценностите на ЕС (като правова държава, независимост на съдебната власт и ефективност на правосъдието) и за подпомагането на държавите членки да постигнат по-ефективни съдебни системи. От самото начало на програмата пролича потенциалът ѝ за насърчаване на придобиването на трайни правни познания и компетентности в държавите членки.

Настоящата структура на програмата изглежда адекватна и достатъчно гъвкава за постигането на общите и конкретните ѝ цели. През тези години тя доказа своята висока добавена стойност на ЕС, която се изразява както в нейното положително въздействие върху участниците и целевите групи, така и в нейната допълваща роля към други инструменти за финансиране и инициативи на политиката на ЕС.

В контекста на подготовката на бъдещия бюджет на ЕС и бъдещите програми за финансиране Комисията ще разгледа, въз основа на констатациите от средносрочната оценка, всички аспекти, които са били набелязани за подобрения, и по-специално увеличаването на кръга от потенциални получатели на дейностите по програмата, преразглеждането на показателите за мониторинг, постигането на по-голям географски баланс между бенефициерите и укрепването на полезните взаимодействия с други съответни програми и инициативи на ЕС за финансиране.ro