



Bruxelles, den 13.2.2017
COM(2017) 59 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Efterfølgende evaluering af særprogrammet om civilret (2007-2013)

DA

DA

INDHOLD

1	INDLEDNING	3
1.1	FORMÅLET MED RAPPORTEN	3
1.2	METODER OG INFORMATIONSKILDE	3
1.3	OVERBLIK OVER PROGRAMMET	3
2	RESULTATERNE AF EVALUERINGEN	9
2.1	PROGRAMMETS RELEVANS	9
2.2	SAMMENHÆNG OG KOMPLEMENTARITET	11
2.3	EFFEKTIVITET	13
2.4	BÆREDYGTIGHED, OVERFØRSELSMULIGHEDER OG INNOVATION	15
2.5	OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET OG MULIGHED FOR FORENKLING	18
2.6	EUROPÆISK MERVÆRDI	20
3	KONKLUSION	25

1 INDLEDNING

1.1 FORMÅLET MED RAPPORTEN

I henhold til afgørelsen om et særprogram om civilret skal Kommissionen forelægge en efterfølgende evalueringsrapport for perioden 2007-2013¹. Den efterfølgende evaluering² blev gennemført af en uafhængig ekstern evalueringsekspert bistået af Kommissionens personale.

Denne rapport er baseret på denne midtvejsevaluering. Rapporten er opdelt i afsnit om de vigtigste evalueringskriterier og de tilsvarende spørgsmål. Disse omfatter relevans, sammenhæng og komplementaritet, effektivitet, virkning og bæredygtighed, omkostningseffektivitet og mulighed for forenkling samt europæisk merværdi.

1.2 METODER OG INFORMATIONSILDE

Denne endelige evaluering er baseret på følgende:

- en omfattende gennemgang af den tilgængelige dokumentation vedrørende 130 tilskud til foranstaltninger og 16 driftstilskud finansieret under programmet for 2007-2013
- en gennemgang af dokumentationen, f.eks. afgørelsen om oprettelse af særprogrammet, årlige arbejdsprogrammer og indkaldelser vedrørende både tilskud og offentlige indkøbsaftaler
- en gennemgang af EU's politikdokumenter og afgørelser om oprettelse af tilknyttede EU-programmer
- en kvantitativ analyse af de 146 tildelte tilskud til foranstaltninger og driftstilskud
- en analyse af 52 svar på onlineundersøgelsen fra støttemodtagere under særprogrammet
- 15 opfølgende interview med projektkoordinatorer/organisationer, som modtog tilskud under særprogrammet i perioden 2007-2013³
- fire scoping-interview med tjenestemænd fra Kommissionens tjenestegrene.

1.3 OVERBLIK OVER PROGRAMMET

Særprogrammet om civilret blev oprettet ved afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

I artikel 2 i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet beskrives de generelle mål, som er:

- at fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et ægte europæisk civilretligt område baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid
- at fremme fjernelsen af hindringer for en smidig afvikling af grænseoverskridende civile retssager i medlemsstaterne
- at forbedre hverdagen for privatpersoner og erhvervsdrivende ved at give dem mulighed for at gøre deres rettigheder gældende overalt i Den Europæiske Union, bl.a. ved at fremme adgangen til domstolene
- at forbedre kontakter, udveksling af oplysninger og netværkssamarbejde mellem de retslige og de administrative myndigheder og de juridiske erhverv, bl.a. gennem støtte til uddannelse af aktører inden for retsvæsenet, med henblik på bedre gensidig forståelse blandt sådanne myndigheder og fagfolk.

¹ Artikel 16, stk. 3, litra d), i afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

² Den eksterne evalueringseksperts efterfølgende evalueringsrapport er offentliggjort på adressen: Hovedrapport: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, bilag: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Den eksterne evalueringseksperts midtvejsevalueringsrapport er offentliggjort på adressen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:EN:PDF>.

³ Disse to kilder er ret subjektive dokumentationskilder og kan ikke anses for uafhængig dokumentation for resultater.

I artikel 3 beskrives de specifikke programmål, nemlig at styrke det civilretlige samarbejde med henblik på at:

- sikre retssikkerheden og forbedre adgangen til domstolene
- at fremme den gensidige anerkendelse af afgørelser på det civil- og handelsretlige område
- at fjerne hindringer for grænseoverskridende retssager, der skyldes forskelle i civilretten og civilprocessen, og fremme den nødvendige forenelighed af lovgivningen i dette øjemed
- at sikre en korrekt retspleje ved at undgå kompetencekonflikter
- at forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes civile retssystemer og fremme og styrke netværkssamarbejde, gensidigt samarbejde samt udveksling og formidling af oplysninger, erfaringer og god praksis
- at sikre en forsvarlig gennemførelse, en korrekt og konkret anvendelse og en evaluering af fællesskabsinstrumenterne inden for samarbejdet på det civil- og handelsretlige område
- at forbedre informationen om retssystemerne i medlemsstaterne og adgangen til domstolene
- at fremme uddannelse i EU-ret og fællesskabsret for aktører inden for retsvæsenet
- at evaluere de generelle betingelser, der er nødvendige for at styrke den gensidige tillid, samtidig med at domstolenes uafhængighed respekteres fuldt ud
- at lette det praktiske arbejde i Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område, som blev oprettet ved Rådets beslutning 2001/470/EF.

De specifikke mål for særprogrammet om civilret uddyber de generelle mål, for så vidt angår de forventede resultater af programmet. Ligesom de øvrige programmer, der indgår i GD for Retlige Anliggendes generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013, omhandler særprogrammet om civilret forskellige typer foranstaltninger, herunder:

tilskud til foranstaltninger⁴:

- specifikke tværnationale projekter af EU-interesse. Disse kan forelægges af en myndighed eller et andet organ i en medlemsstat, en international organisation eller en ikke-statslig organisation (NGO) på de betingelser, der er fastsat i de årlige arbejdsprogrammer. Disse projekter medfinansieres med op til 80 % af de samlede omkostninger og udgør kernen i programmet
- specifikke projekter vedrørende gennemførelsen af de europæiske konkurrenceregler. Sådanne projekter iværksættes med henblik på fremme af det retlige samarbejde mellem og uddannelse af nationale dommer, som skal håndhæve de europæiske konkurrenceregler, herunder artikel 101 og 102, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), samt statsstøtteregler med det formål at bidrage til udviklingen og gennemførelsen af den europæiske konkurrencepolitik og foranstaltninger vedrørende EU-samarbejde på konkurrenceområdet for at sikre konsekvens i EU's konkurrencepolitik.

driftstilskud med henblik på⁵:

- at medfinansiere (op til 80 %) af de årlige arbejdsprogrammer for NGO'er eller andre organisationer, der forfølger mål af almen europæisk interesse (indkaldelser af forslag)
- at medfinansiere udgifter i forbindelse med de faste arbejdsprogrammer for specifikke organisationer nævnt i retsgrundlaget (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer og Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole), for så vidt som de opstår som led i forfølgelsen af mål af almen europæisk interesse
- at finansiere det praktiske arbejde i Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område, som blev oprettet ved Rådets beslutning 2001/470/EF.

Projekter iværksat af Kommissionen, såsom analyser og forskning, opinionsundersøgelser og andre undersøgelser, udarbejdelse af indikatorer og fælles metoder, indsamling, udvikling og formidling af data og statistikker, seminarer, konferencer og ekspertmøder, offentlige kampagner og arrangementer,

⁴ Artikel 8 i afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

⁵ Ibid.

opbygning og vedligeholdelse af websteder, udarbejdelse og formidling af informationsmateriale, støtte til og forvaltning af netværk af nationale eksperter samt analyse-, overvågnings- og evalueringsaktiviteter. Kommissionen anvender offentlige udbudsprocedurer⁶ til disse aktiviteter.

Tabel 1-1 viser antallet af forskellige foranstaltninger finansieret i hvert år. Indkaldelser vedrørende tilskud til foranstaltninger og driftstilskud blev fordelt på tværs af 2011 og 2012. Det samlede planlagte budget for særprogrammet om civilret for januar 2007 til december 2013 var 109,3 mio. EUR⁷ (se tabel 1-2). I løbet af perioden offentliggjorde Kommissionen seks indkaldelser af forslag vedrørende tilskud til foranstaltninger og seks indkaldelser af forslag vedrørende driftstilskud, og den lancerede 247 initiativer.

Tabel 1-1 Antal foranstaltninger finansieret pr. år

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I ALT
Tilskud til foranstaltninger	24	19	18	16	25		28	130
Driftstilskud	2	3	3	3	2		3	16
Offentlige indkøb	2	22	22	52	36	63	50	247

I tabel 1-2 vises en detaljeret fordeling af budgettet pr. gennemførelsesår og finansieringsredskab ifølge de årlige arbejdsprogrammer. Som det fremgår af tabellen, omfatter programmet også specifikke projekter på konkurrenceområdet (800 000 EUR om året), som forvaltes af Generaldirektoratet for Konkurrence), forvaltningen af EU's medlemskab af Haagerkonferencen om International Privatret og Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationers driftsudgifter. Tilskuddet til netværket dækker omkring seks møder om året, hvor problemer med anvendelsen af de eksisterende civile instrumenter drøftes, offentliggørelse af praktiske vejledninger til retsvæsenets aktører og offentligheden (inkl. udgifter til oversættelse, trykning og forsendelse) og ajourføring af webstedet (til dette formål nedsættes der generelt arbejdsgrupper). Alle foranstaltninger vedtages i det foregående år, når budgettet opstilles.

Budgettildelingen til tilskud til foranstaltninger og driftstilskud i perioden 2007-2013 beløb sig til 49,2 mio. EUR, hvoraf 34,9 mio. EUR var blevet forpligtet, og 14,6 mio. EUR var blevet brugt pr. januar 2015⁸.

Tabel 1-2 Planlagt budgetfordeling for særprogrammet om civilret (2007-2013)

Budget til tilskud og aftaler							
TILSKUD				OFFENTLIGE INDKØB			
År	Tilskud til foranstaltninger ⁹	Tilskud til konkurrence foranstaltninger ¹⁰	Driftstilskud til ngo'er ¹¹	Øvrige driftstilskud ¹²	HCCH ¹³	EJN ¹⁴	Kommissionens initiativer ¹⁵

⁶ Ibid.

⁷ Artikel 13 i afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

⁸ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 38

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

⁹ Budget tildelt tilskud til foranstaltninger vedrørende "specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af en myndighed eller et andet organ i en medlemsstat, en international organisation eller en ikke-statslig organisation (ngo), og som i alle tilfælde involverer mindst to medlemsstater eller mindst én medlemsstat og én anden stat, der kan være enten et tiltrædende land eller et kandidatland" (artikel 4, litra b), i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet).

¹⁰ Budget tildelt tilskud til foranstaltninger vedrørende specifikke projekter i overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram inden for rammerne af gennemførelsen af de europæiske konkurrenceregler. Sådanne projekter iværksættes for at fremme det retlige samarbejde mellem og uddannelse af nationale dommere i forbindelse med håndhævelsen af de europæiske konkurrenceregler, herunder artikel 101 og

2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
I alt	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Kilde: Særprogrammet om civilret – årlige arbejdsprogrammer (2007-2013)

De fleste foranstaltninger under særprogrammet om civilret blev ledet af en national myndighed (22 % af alle ledende organisationer), et universitet (21 %) eller et europæisk netværk eller forum eller en europæisk platform (20 %). Sammenlignet med andre programmer, f.eks. Daphne og programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, var de nationale NGO'er i mindretal og ledede kun 8 % af foranstaltningerne under særprogrammet om civilret. Universiteter (22 %) og nationale myndigheder (20 %) udgjorde størstedelen af partnerorganisationer efterfulgt af uddannelsesinstitutioner (15 %), nationale NGO'er og platforme (13 %) og retsvæsenets aktører (10 %)¹⁶.

Projekter, som modtog tilskud til foranstaltninger under særprogrammet, havde primært fokus på analyseaktiviteter, uddannelse, oplysning og formidling (se figur 1-1, venstre).

Driftstilskud blev primært anvendt til at støtte nøgleaktører, gensidig læring, udveksling af god praksis og samarbejde samt oplysnings- og formidlingsaktiviteter (se figur 1-1, højre).

Offentlige indkøbsaftaler havde fokus på undersøgelser, praktiske vejledninger, konferencer, workshops, vedligeholdelse af websteder og andre IT-tjenester.

102, i TEUF, samt statsstøtteregele med det formål at bidrage til udviklingen og gennemførelsen af den europæiske konkurrencepolitik og foranstaltninger vedrørende EU-samarbejde på konkurrenceområdet for at sikre konsekvens i EU's konkurrencepolitik.

¹¹ Budget tildelt driftstilskud til "aktiviteter udført af NGO'er eller andre organisationer, der forfølger mål af almen europæisk interesse i forhold til programmets generelle mål, på de betingelser, der er fastsat i de årlige arbejdsprogrammer" (artikel 4, litra c), i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet).

¹² Budget tildelt "driftstilskud til medfinansiering af udgifter i forbindelse med de faste arbejdsprogrammer for Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer og Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole, for så vidt de opstår som led i forfølgelsen af mål af almen europæisk interesse ved at fremme udveksling af synspunkter og erfaringer om spørgsmål vedrørende disse netværks medlemmers retspraksis, organisation og funktionsmåde i forbindelse med udøvelsen af deres retslige og/eller rådgivende funktioner vedrørende fællesskabsretten".

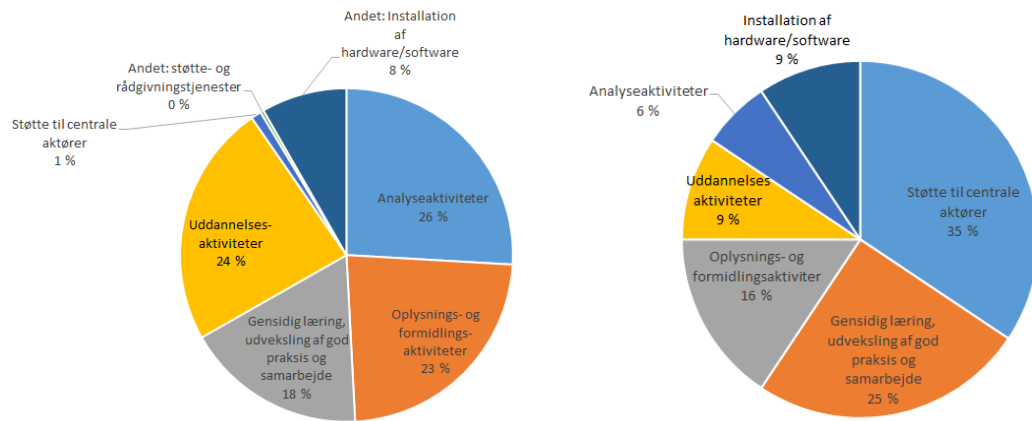
¹³ Budget tildelt forvaltningen af EU's medlemskab af Haagerkonferencen om International Privatret.

¹⁴ Budget tildelt driften af Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område oprettet ved Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område (2001/470/EF) i overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram.

¹⁵ Budget tildelt "specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, såsom analyser og forskning, opinionsundersøgelser og andre undersøgelser, udarbejdelse af indikatorer og fælles metoder, indsamling, udvikling og formidling af data og statistikker, seminarer, konferencer og ekspertmøder, offentlige kampagner og arrangementer, opbygning og vedligeholdelse af websteder, udarbejdelse og formidling af informationsmateriale, støtte til og forvaltning af netværk af nationale eksperter samt analyse-, overvågnings- og evalueringsaktiviteter" (artikel 4, litra a), i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet).

¹⁶ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 3

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.



Figur 1-1 Tilskud til foranstaltninger (venstre) og driftstilskud (højre) under særprogrammet om civilret efter hovedaktivitet

I figur 1-2 gives der en oversigt over det antal gange, en type output blev konstateret i de omhandlede 146 projekter under særprogrammet om civilret¹⁷. Outputtet "workshops og fokusgrupper" vedrørende gensidig læring og netværkssamarbejde, som blev konstateret 66 gange, og for hvilke der blev fundet 59 indikatorer, havde f.eks. i alt 4 345 deltagere (i alt 33 indikatorer). Målgrupperne var oftest dommere, aktører inden for retsvæsenet og andet personale i retsvæsenet.

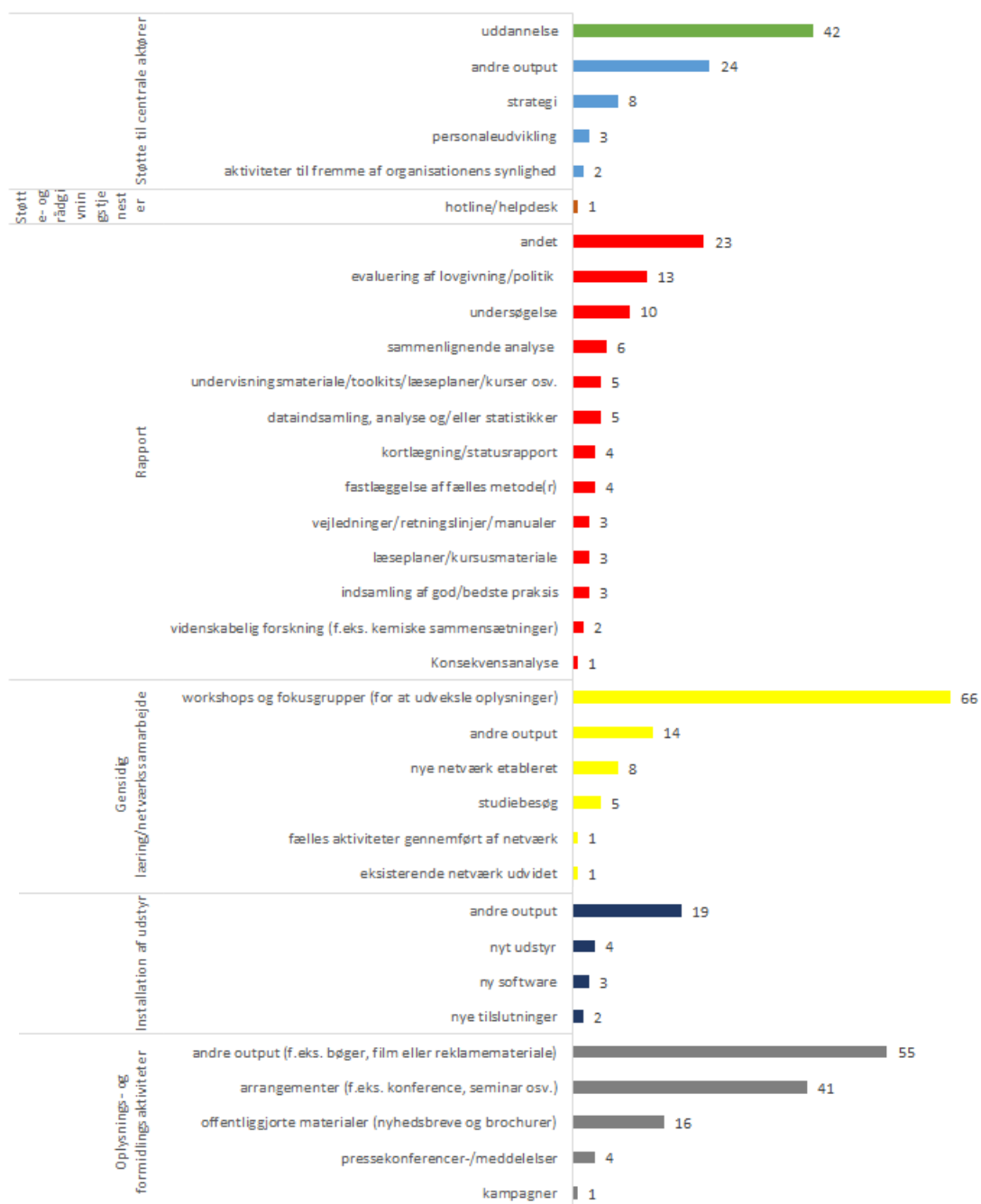
Det næstmest almindelige output vedrørte uddannelsesaktiviteter (42) som et led i oplysnings- og formidlingsaktiviteter. Disse output havde 4 371 deltagere (ud fra 28 forskellige indikatorer). Målgrupperne var oftest dommere, retsmæglere og aktører inden for retsvæsenet.

På tredjepladsen for output (41) kom arrangementer med i alt 3 646 deltagere (identificeret 23 gange) og 8 000 modtagere (output for en indikator). Målgrupperne var oftest aktører inden for retsvæsenet, offentligheden og andet personale i retsvæsenet.

Figur 1-2 Oversigt over output under særprogrammet om civilret

¹⁷ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV) quantitative analysis, 28.7.2015, s. 10,

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf.



2 RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

2.1 PROGRAMMETS RELEVANS

Et programs relevans vurderes efter det omfang, hvori dets foranstaltninger logisk opfylder dets mål, EU's bredere politiske behov og målgruppernes behov.

2.1.1 Relevans af programmets foranstaltninger i forhold til dets mål

Alle generelle og specifikke mål sigter mod fremme af det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et ægte europæisk civil- og handelsretligt område. Når der vurderes, om målene er SMART¹⁸, kan det konkluderes, at de er specifikke (eftersom de er målrettet mod et specifikt område, der kan forbedres), opnåelige og realistiske (eftersom de kan opnås gennem de støttede foranstaltninger og med programressourcerne). De er imidlertid ikke målelige, eftersom de ikke kvantificerer eller i det mindste angiver en indikator for fremskridt. De er heller ikke tidsbestemte, eftersom målene ikke har en tidshorisont, og det ikke er anført, hvornår resultaterne skulle være opnået¹⁹.

Kommissionen har fastsat et bredt mål om fremme af uddannelsen af dommere og anklagere, som prioriterer uddannelse i specifikke emner i overensstemmelse med politiske behov og arbejdet i Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN). I 2011 fastsatte Kommissionens et mål om uddannelse af halvdelen af alle retsvæsenets aktører i EU (ca. 700 000) i EU-retten eller medlemsstatens nationale ret inden 2020²⁰. Under særprogrammet om civilret blev uddannelsen af dommere og anklagere primært støttet via tilskud til foranstaltninger og enkelte specifikke foranstaltninger, om end driftstilskud også blev tildelt gennem forskellige andre programmer²¹.

I medfør af Kommissionens ansvar for driften af sekretariatet for Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område (EJN-Civil) blev der også tildelt støtte gennem indkøb eller administrative ordninger, som støttede dets drift. Dette vedrører et generelt mål, selv om det kan hævdes, at det er et tværgående mål. Netværket mødes generelt for at drøfte problemer med anvendelsen af eksisterende civilretlige instrumenter, offentliggørelsen af praktiske vejledninger til retsvæsenets aktører eller offentligheden og ajourføring af webstedet²².

2.1.2 Prioriteter fastsat i indkaldelserne af forslag og udvalgte foranstaltninger og deres relevans i forhold til politik

Særprogrammet om civilret har siden starten været tæt knyttet til den væsentligste udvikling i EU's politikker og retlige instrumenter på det civilretlige område, og særprogrammet om civilret blev jævnligt tilpasset nye politikker og retsakter gennem prioriteterne i indkaldelserne af forslag.

Generelt kan prioriteterne og de støttede foranstaltninger anses for relevante i forhold til programmets mål. Processen for udvælgelse af programmets prioriteter gav imidlertid kun begrænset råderum, efter at prioriteterne var blevet fastsat (selv om en projektansøgning, som ikke afspejlede en prioritet, i princippet kunne modtage tilskud efter andre tildelingskriterier). Hvis en prioritet blev ændret under gennemførelsen af et projekt, ville dets resultater derfor være mindre nyttige. Med hensyn til uddannelse kunne der omvendt opstå et behov for uddannelse, som ikke var omfattet af de fastlagte

¹⁸ SMART-mål defineres som mål, der er specifikke, målbare, opnåelige og tidsbestemte.

¹⁹ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 7
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

²⁰ Europa-Kommissionens meddelelse: Opbygning af tillid til retsvæsenet overalt i EU: et nyt aspekt af uddannelsen af retsvæsenets aktører i EU, COM(2011) 0551 final af 13.9.2011.

²¹ F.eks. til EJTN via særprogrammet Strafferet og til andre organisationer, f.eks. Academy of European Law (ERA) og European Institute of Public Administration (EIPA), gennem driftstilskud ydet af Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur.

²² *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 7
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

prioriteter. De kunne da ikke finansieres under programmet, fordi de ikke var omhandlet i en specifik indkaldelse.

Programmet blev gennemført:

- for at bidrage til udviklingen af politikker og lovgivning gennem forskning, analyse og andre støtteaktiviteter, for at give lovgiver klare og detaljerede oplysninger om problemerne og den lokale situation og for gennem en styrkelse af netværk at bistå i udviklingen af fremtidige initiativer på dette område. Som et af de vigtigste resultater havde projektet "Interconnecting European Registers of Wills", som modtog tilskud til foranstaltninger i 2009, til formål at udvikle et stort netværk af indbyrdes forbundne registre over testamenter i overensstemmelse med den politiske udvikling, som førte til vedtagelsen af forordningen om arv²³ i 2012. Offentlige indkøbsaftaler blev også ofte anvendt til dette formål, f.eks. gennem Det Europæiske Civilretlige Atlas, JURE-databasen over retspraksis samt forskellige evalueringer og gennemførelsesundersøgelser
- for at støtte den praktiske gennemførelse og implementering af eksisterende EU-politik og -lovgivning ved at fremme netværk og for at bidrage til ensartet implementering af EU-instrumenter på tværs af medlemsstaterne, gennem uddannelse og kapacitetsopbygning blandt retsvæsenets aktører med det formål at give dem de værktøjer, de skal bruge for effektivt at omsætte EU-rettigheder og -politikker til praksis. Blandt dets vigtigste resultater havde to projekter, som modtog tilskud til foranstaltninger i 2009, til formål at udvikle brugervenlige værktøjer – som er tilgængelige på den europæiske e-justice-portal – til at finde henholdsvis advokater og notarer i EU. Et andet eksempel er projektet "i-Support", som modtog tilskud til foranstaltninger, og som havde til formål at undersøge ikt-systemer med henblik på at gennemføre forordningen om underholdspligt fra 2009 og Haagkonventionen vedrørende underholdspligt fra 2007, hvis tiltrædelse blev drøftet, da tilskuddet blev tildelt. Offentlige indkøbsaftaler spillede også en stor rolle, f.eks. via høringer af interessenter, konsekvensanalyser og gennemførlighedsanalyser²⁴.

2.1.3 Programmets relevans i forhold til målgruppernes behov

Støttemodtagerne fandt generelt, at indkaldelserne og de udvalgte foranstaltninger udpegede og imødekom målgruppernes behov, selv om det omfang, hvori de i tilstrækkelig grad havde udpeget disse behov, varierede, idet nogle havde gennemført detaljerede behovsvurderinger, og andre havde benyttet en mindre stram tilgang. De fleste støttemodtagere, som blev hørt i forbindelse med denne evaluering, anførte, at behovsvurderinger lå til grund for udformningen og udviklingen af deres projekter. Ifølge en analyse af projektdokumentationen tog et ganske betydeligt antal støttemodtagere imidlertid ikke udgangspunkt i en behovsvurdering, da de udformede deres projekter, eller de indgav ikke tilstrækkelig dokumentation for deres behovsvurdering i ansøgningen. Kommissionen krævede ikke specifikt, at de gennemførte og dokumenterede en behovsvurdering, men tilskudsansøgerne kunne på den baggrund have præsenteret relevansen af deres projekt på en meget tydeligere måde, forbedret kvaliteten af deres undersøgelse og sikret en baseline for vurdering af projektets resultater på et senere tidspunkt. Projekter, som ikke er baseret på en behovsvurdering, kan stadig være relevante for målgruppens behov. En behovsvurdering øger imidlertid sandsynligheden for, at ansøgere vil vælge de mest relevante metoder eller midler til at støtte målgrupperne²⁵.

Ifølge støttemodtagerne gav de begrebsmæssige rammer i særprogrammet om civilret dem mulighed for at udvikle deres projekter som planlagt. Ud af de 61 respondenter i onlineundersøgelsen anførte 59, at de kunne nå ud til de forventede målgrupper. 86,8 % af respondenterne i onlineundersøgelsen (53) anførte desuden, at de havde modtaget feedback fra deres målgrupper, som bekræftede, at det

²³ Forordning (EU) nr. 650/2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis.

²⁴ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 7
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

²⁵ *Ibid.*, s. 12.

gennemførte projekt eller de gennemførte aktiviteter var relevante i forhold til deres problemer. Under de opfølgende interview anførte de fleste interessenter, at de ikke kunne gengive målgruppernes specifikke reaktioner, men at deres projekter generelt var blevet positivt modtaget²⁶.

Den overordnede konklusion om, at særprogrammet om civilret og dets prioriteter var relevante for støttemodtagerne, blev bekræftet under disse interview. 10 ud af 15 interviewede anførte, at programmets begrebsmæssige rammer (dvs. det mål og de opstillede prioriteter) havde sat dem i stand til at udvikle deres projekter som oprindeligt planlagt²⁷.

2.2 SAMMENHÆNG OG KOMPLEMENTARITET

Sammenhæng er det omfang, hvori programmets interventionslogik internt er overensstemmende, dvs. mellem mål, input, aktiviteter og forventede resultater, og hvori interventionen er i overensstemmelse med andre interventioner med tilsvarende mål. Komplementaritet er det omfang, hvori der er konvergens med andre politikker og interventioner (eller overlappning). Komplementaritet og sammenhæng kan opnås ved at skabe synergi, dvs. samordnede foranstaltninger, samarbejde eller interaktion mellem forskellige aktører/interessenter med fælles mål, som gensidigt forstærker hinanden. Der ses imidlertid visse overlappninger mellem forskellige programmer. Sammenhæng og komplementaritet blev analyseret med udgangspunkt i, om programmet var optimeret i forhold til andre EU-programmer, og hvordan resultaterne af de gennemførte foranstaltninger supplerer nationale politiske initiativer/programmer og andre europæiske eller internationale initiativer/programmer. Det kan være flerstrengt med hensyn til i) mål og tematiske områder, ii) de prioriteter, der er opstillet i indkaldelserne af forslag, iii) og de finansierede foranstaltninger.

Artikel 12 i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet omhandler muligheden for at skabe komplementaritet med andre finansielle EU-programmer: særprogrammet Strafferet (JPEN) som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed, rammeprogrammet "Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder", som består af to finansielle programmer, dvs. forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (ISEC) og forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici (CIPS), det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme, som består af fire fonde, dvs. Fonden for de Ydre Grænser (EBF), Den Europæiske Tilbagesendelsesfond (RF), Den Europæiske Flygtningefond (ERF) og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere (dvs. ikke-EU-borgere) (EIF). Ud over de programmer, som nævnes i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet, kan der opnås yderligere komplementaritet med en række andre EU-instrumenter, f.eks. programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab (for så vidt angår bestemte mål, tematiske områder og programmets karakter, og delvist for så vidt angår målgrupper) og Daphne-programmet (for så vidt angår programmets karakter og målgrupper)²⁸.

2.2.1 Mål og tematiske områder

Programmet opnåede sammenhæng og komplementaritet med programmer med tilsvarende mål og temaer via beslutninger om de berørte programmers omfang i faserne for programudformning og udarbejdelse af indkaldelser. Ifølge analysen er der imidlertid både komplementaritet og overlappning mellem særprogrammet om civilret og særprogrammet Strafferet, programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab og (potentielt) programmer om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (ISEC), for så vidt angår mål og tematiske områder.

Særprogrammet om civilret og særprogrammet Strafferet har begge til formål at bidrage til oprettelsen af et europæisk retsområde baseret på princippet om gensidig anerkendelse af domstolsafgørelser, samarbejde mellem retlige myndigheder i civil- og straffesager og gensidig tillid. De har også til formål at lette klageadgangen og dermed lette livet for europæere ved at inddrage interessenter og civilsamfundet i debatten om retssystemerne. Der er mulighed for komplementaritet, fordi de har enslydende mål. Særprogrammet om civilret omhandler civil- og handelsretlige forhold, mens

²⁶ Ibid., s. 13.

²⁷ Ibid., s. 12.

²⁸ Ibid., s. 14.

særprogrammet Strafferet omhandler strafferetlige forhold. Der er dog altid risiko for, at de overlapper, især i generelle spørgsmål som f.eks. e-justice eller uddannelse. Visse specifikke spørgsmål er desuden omfattet af civilretten i nogle medlemsstater og af strafferetten i andre medlemsstater. Dette gælder f.eks. for beskyttelsesforanstaltninger, som er reguleret af to separate instrumenter på EU-plan, et civilretligt²⁹ og et strafferetligt³⁰. Programmerne var adskilte i 2007 som følge af deres forskellige retsgrundlag, som krævede forskellige vedtagelsesprocedurer. Dette er imidlertid ikke tilfældet efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Programmerne er meget enslydende med hensyn til mål, forvaltningsmetoder og slutmodtagere, og de to programmer er blevet samlet i ét finansieringsinstrument for perioden 2014-2020.

Der er komplementaritet med målene i programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab om at levere uddannelse til retsvæsenets aktører³¹, som kan anses for at svare til målet i særprogrammet om civilret om at forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes civile retssystemer for retsvæsenets aktører.

Særprogrammet om civilret har til formål "at styrke det civilretlige samarbejde". I henhold til artikel 3, stk. 3, i afgørelsen om oprettelse af ISEC omhandler programmet ikke retligt samarbejde. Det kan imidlertid omhandle foranstaltninger, som har til formål at tilskynde til samarbejde mellem retslige myndigheder og retshåndhævende myndigheder, og der er derfor potentiel mulighed for komplementaritet og overlappning med særprogrammet om civilret.

Der er betydelig mulighed for komplementaritet mellem særprogrammet om civilret og andre EU-finansieringsprogrammer og begrænset dokumentation for overlappning. Det relativt snævre anvendelsesområde for særprogrammet om civilret, som fokuserer på et specifikt tematisk område, dvs. fremme af adgangen til domstolene og fremme af det retlige samarbejde i civilsager, for bestemte typer støttemodtagere, dvs. aktører i retsvæsenet og nationale myndigheder, hjælp med at begrænse overlappning og duplikering af andre EU-programmer. Især for horisontale spørgsmål som f.eks. e-justice og uddannelse er der behov for komplementaritet (også for at undgå overlappninger)³².

2.2.2 Prioriteter opstillet i indkaldelser af forslag

Ved udarbejdelsen af årlige arbejdsprogrammer tilstræbte GD for Retlige Anliggender også at øge komplementariteten og sammenhængen mellem GD for Retlige Anliggendes programmer ved at arrangere møder mellem programforvaltnings- og politikhederne. Samtidig blev der gennemført interne høringer på tværs af Kommissionens tjenestegrene og arbejdsgrupper, hvor komplementaritet og mulige overlappninger med andre generaldirektoraters programmer blev drøftet. Kommissionen fremlagde det årlige arbejdsprogram og dets prioriteter for programudvalget, således at medlemsstaterne kunne udpege eventuelle problemer vedrørende komplementaritet og sammenhæng med andre EU-initiativer eller nationale initiativer³³.

2.2.3 Finansierede foranstaltninger

En vis grad af komplementaritet blev også konstateret i et mindre antal projekter, som blev gennemført under særprogrammet. Dette omfattede få tilfælde med potentiel overlappning med andre EU-programmer, herunder navnlig³⁴:

- Det civilretlige projekt "Understanding Justice" ligner f.eks. særprogrammet Strafferet, for så vidt som det har til formål at tilpasse den eksisterende viden og praktiske anbefalinger vedrørende tolke- og oversættelsesbistand på det strafferetlige område til tolke- og oversættelsesbistand på det civilretlige område og at tilvejebringe og formidle viden til

²⁹ Forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilsager.

³⁰ Direktiv 2011/99/EU om den europæiske beskyttelsesordre.

³¹ Europa-Kommissionens websted, programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab: http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 14-15

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

³³ *Ibid.*, s. 8.

³⁴ *Ibid.*, s. 17.

personale og aktører i retsvæsenet, tolke, der arbejder på det strafferetlige område, og EU-borgere om bedste praksis for tolkning og oversættelse i civile retssager

- Det strafferetlige projekt "European Training Platform for lawyers", som er oprettet under prioriteten e-justice, havde til formål at etablere en europæisk uddannelsesplatform for civil- og strafferetlige aktører, selv om det blev finansieret under særprogrammet Strafferet.
- Det civilretlige projekt "Conference on Justice in the EU – from the Citizen's Perspective" afholdt en konference, som bidrog til øget forståelse af problemet med enkeltpersoners adgang til civil- og straffedomstolene i EU og øget netværkssamarbejde mellem retsvæsenets aktører. Det specifikke mål for særprogrammet Strafferet omfatter forbedring af det gensidige kendskab til medlemsstaternes retssystemer på det strafferetlige område, fremme og styrkelse af netværkssamarbejde og forbedring af oplysningerne om retssystemerne i medlemsstaterne og adgangen til domstolene.
- Det civilretlige projekt "Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union" hjælper med at bekæmpe homofobi og er målrettet mod par af samme køn i EU. Disse mål og målgrupper findes også i programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab.

Ifølge onlineundersøgelsen blev der opnået forskellige synergier med andre tilskud ydet under andre EU-programmer eller nationale/regionale programmer og under særprogrammet om civilret. Ni respondenter i onlineundersøgelsen anførte således, at de havde opnået synergi med andre projekter under særprogrammet om civilret, syv havde opnået synergi med andre EU-programmer, og seks havde opnået synergi med andre nationale/regionale programmer med lignende mål³⁵.

2.3 EFFEKTIVITET

Effektiviteten af et program er det omfang, hvori et program har nået dets mål, og det omfang, hvori projekter under særprogrammet om civilret opfyldte deres egne projektmål.

2.3.1 Programresultater

Det er vanskeligt at vurdere programmets effektivitet på grund af de begrænsede oplysninger om resultater og virkninger³⁶. Kommissionens overvågnings- og evalueringssystem var mere outputorienteret end resultatorienteret, hvilket forklarer nogle af manglerne i denne evalueringsrapport.

Hverken skabelonen til den endelige rapport om tilskud til foranstaltninger eller skabelonen til den endelige rapport om driftstilskud har en rubrik, hvor der specifikt kræves en beskrivelse af resultater. Der blev i de gennemgåede endelige rapporter ofte ikke sondret mellem projekternes output og resultater eller virkning. Dette kan skyldes, at hverken skabelonen til den endelige rapport eller retningslinjerne med instrukser i udfyldelse af skabelonen klart forklarede forskellen mellem output og resultater eller virkninger³⁷.

Ud af de 146 tilskud til foranstaltninger og driftstilskud, som blev gennemført i programperioden, var 107 blevet afsluttet på det tidspunkt, hvor oplysninger skulle indgives med henblik på denne evaluering. Kun 94 havde imidlertid en endelig rapport klar. Under en gennemgang af de endelige rapporter for disse projekter blev der konstateret 54 tilskud til foranstaltninger og seks driftstilskud, hvor nyttige resultater kunne dokumenteres³⁸.

2.3.2 Projektresultater

De støttede foranstaltninger medvirkede generelt til opfyldelsen af programmets mål. De fleste

³⁵ Ibid., s. 18.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., s. 19.

³⁸ Ibid., s. 19.

projekter kunne opnå deres planlagte resultater inden for fristen eller nå den forventede målgruppe. Der blev ikke konstateret hindringer, som alvorligt påvirkede gennemførelsen af projektsresultaterne eller -målene, bortset fra forhold vedrørende den økonomiske krise. Med hensyn til uventede virkninger af projekterne opnåede de fleste projekter ifølge den indsamlede dokumentation uventede positive resultater, og næsten ingen havde uventede negative virkninger.

Over halvdelen af alle afsluttede tilskud til foranstaltninger og driftstilskud (69 ud af de 94 tilskud, for hvilke endelige rapporter foreligger) gennemførte alle deres aktiviteter som planlagt. I nogle tilfælde medførte opnåelsen heraf personaleændringer eller indhentning af yderligere støtte. Af de 37 respondenter i onlineundersøgelsen måtte 16 udskifte en medarbejder i løbet af projektet/aktiviteterne, mens 10 respondenter måtte udskifte flere medarbejdere i løbet af projektet/aktiviteterne, og syv respondenter måtte indhente yderligere støtte for at gennemføre de planlagte aktiviteter. Disse ændringer havde imidlertid mindre indvirkning på de finansierede foranstaltningers udvikling. 85 % af 33 respondenter i onlineundersøgelsen anførte faktisk, at disse ændringer ikke havde indvirkning på resultaterne af deres projekter/aktiviteter. Projektet "Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union", som fik tildelt tilskud til foranstaltninger i 2013, opnåede f.eks. alle dets mål, selv om mere end én medarbejder måtte udskiftes.

Af de i alt 61 respondenter anførte de fleste, at de kunne opnå alle (56 %) eller de fleste (26 %) planlagte resultater til tiden, og af 52 respondenter nåede 94 % ud til de forventede målgrupper. Ud af 52 respondenter anførte 58 %, at deres projekter havde gjort en betydelig forskel inden for det pågældende tematiske område.

Ifølge dokumentation indhentet gennem onlineundersøgelsen og de opfølgende interview bestod de primære interne faktorer, som positivt påvirkede gennemførelsen af projekterne, i gode relationer mellem partnere og godt samarbejde med Kommissionen. Der blev ikke konstateret hindringer, som alvorligt påvirkede gennemførelsen af projektsresultaterne eller -målene. Den indledende udformning af nogle projekter blev imidlertid ændret for bedre at kunne opnå de planlagte resultater eller tilpasse til skiftende omstændigheder.

Med hensyn til ændringer under projektet/aktiviteter anførte 55 % af 33 respondenter, at sådanne ændringer ikke havde nogen indvirkning på gennemførelsen af projektet/aktiviteterne, og 42 % anførte, at ovennævnte ændringer havde haft mindre indvirkning. Kun 3 % anførte, at ændringerne havde haft større indvirkning. Med hensyn til virkningen af disse ændringer på resultater anførte 85 % af 33 respondenter, at ændringerne ikke havde nogen indvirkning på resultaterne af projektet/aktiviteterne. 12 % fandt, at de havde haft en mindre indvirkning, og 3 % anførte, at ændringerne havde haft større indvirkning på resultaterne af projektet/aktiviteterne. Under de opfølgende interview nævnte projektpartnere også gode relationer mellem partnere og godt samarbejde med Kommissionen som eksempler på positive faktorer, der bidrog til den effektive gennemførelse af projekter og aktiviteter.

Alle 16 driftstilskud blev afsluttet mellem 2007 og 2013. De udførte aktiviteter vedrørte primært oplysningskampagner, gensidig læring og støtte til centrale aktører. Det driftstilskud, som i 2009 blev tildelt Red Barnet i Italien, satte f.eks. organisationens juridiske afdeling i stand til at gennemføre aktiviteter, som havde til formål at fremme det civile samarbejde og forbedre oplysningerne om retssystemerne og adgangen til domstole i medlemsstater. Disse aktiviteter omfattede udarbejdelse og udsendelse af et onlinenyhedsbrev til 1 000 modtagere i 13 medlemsstater, afholdelse af to møder for dommere og centrale myndigheder og fire interne undervisningsmøder for Red Barnets juridiske eksperter. De bidrog også til etableringen af EU-afdelingen i IAYFJM (International Association of Youth and Family Judges and Magistrates)³⁹.

Inden for rammerne af offentlige indkøbsaftaler under særprogrammet om civilret blev der indgået 247 aftaler. De oplysninger, der er omhandlet i evalueringen, omfatter aftalens samlede beløb, navnet på

³⁹ Ibid., s. 23.

den ledende kontrahent, og om aftalen vedrørte udførelse af undersøgelser, arrangementer eller IT-relaterede opgaver. Det fremgår af oplysningerne⁴⁰, at offentlige indkøbsaftaler blev anvendt til udvikling, gennemførelse og formidling af EU-politik og -lovgivning og til at sikre projekteres bæredygtighed.

Offentlige indkøbsaftaler bruges til at finansiere den europæiske civilretlige dag, som fejres hvert år den 25. oktober. Disse centrale arrangementer, som organiseres i fællesskab af Rådet og Kommissionen, har til formål at bringe retsvæsenet tættere på borgerne og oplyse dem om deres rettigheder gennem simulering af retssager og informationsmøder, som er åbne for studerende, retsvæsenets aktører og offentligheden, samt ved at åbne domstolenes døre. Oplysningskampagner (f.eks. oplysningskampagnen om forbrugerrettigheder i 2012) og formidlingsaktiviteter (f.eks. udarbejdelse og oversættelse af forskellige vejledninger, f.eks. *Guide du citoyen* i 2010, *Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment* i 2011 og *Procédure européenne d'injonction de payer* i 2012) er også blevet finansieret gennem offentlige indkøbsaftaler. Det Europæiske Civilretlige Atlas bør også nævnes sammen med alle finansierede aftaler om vedligeholdelse af e-justice-portalen

2.4 BÆREDYGTIGHED, OVERFØRSELSMULIGHEDER OG INNOVATION

Med hensyn til bæredygtighed blev det undersøgt, om de resultater, output og virkninger, der blev opnået gennem projekterne, var bæredygtige efter tilskudsperioden.

Der blev konstateret tre niveauer af bæredygtighed under evalueringen:

- kortsigtet bæredygtighed, som primært blev opnået gennem formidling af projekternes resultater
- mellemlangsigtet bæredygtighed, som betyder, at projekteres resultater og/eller partnerskaber videreføres og
- langsigtet bæredygtighed, som især opnås gennem overførsel af projekteres resultater til andre sammenhænge, organisationer og medlemsstater med begrænset eller ingen yderligere finansiering.

2.4.1 Videreførelse af projektaktiviteter og -output og formidling

Udvikling af elektroniske værktøjer har været en prioritet for projekter under særprogrammet om civilret siden Kommissionens meddelelse og handlingsplanen for e-justice fra 2008. Dette kan forklare, hvorfor respondenterne i undersøgelsen anførte, at de havde videreført eller ville videreføre vedligeholdelsen af hardware og/eller software.

Under de opfølgende interview anførte syv ud af 15 interviewede, at de elektroniske enheder og onlineportaler, der var resultaterne af projekterne, var langtidsholdbare output, selv om to ud af syv respondenter også påpegede vanskeligheder med at vedligeholde og ajourføre dem. Kommissionens personale bekræftede, at ajourføring (og vedligeholdelse) af output (f.eks. et websted eller en undersøgelse) er et vigtigt forhold, som kan have betydning for udvælgelsen af projekter. Spørgsmålet er, hvorvidt man fortsat skal finansiere nyttige projekter med kvalitetsoutput, som måske ikke er bæredygtige på lang sigt, hvis oplysningerne ikke ajourføres regelmæssigt⁴¹.

Den dokumentation⁴², der er indsamlet fra støttemodtagerne i forbindelse med denne evaluering, viser også, at projekterne var særdeles afhængige af EU-midler for at garantere output. EU-finansiering hjalp i høj grad også organisationer med at videreføre aktiviteter, som tidligere var blevet gennemført.

Mere end halvdelen af deltagerne i undersøgelsen, dvs. 27 ud af 52 deltagere, anførte, at der var behov for yderligere finansiering for at garantere projekternes/aktiviteternes finansielle bæredygtighed.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., s. 32.

⁴² Ibid.

I nogle tilfælde anførte støttemodtagerne i de opfølgende interview, at specifikke elementer af deres projekter krævede yderligere finansiering, hvis de skulle sikre bæredygtige resultater – primært for at videreformidle projektoutputtene og overføre dele af projektet. Disse specifikke elementer er:

- vedligeholdelse af websteder eller elektroniske værktøjer, dvs. elektroniske registre eller "clearing houses" som f.eks. en onlineportal for mægling
- opfølgende aktiviteter med henblik på at sikre, at projektresultater videreføres og formidles til en bredere gruppe af støttemodtagere, f.eks. konferencer, arrangementer, imødekomme af behov og besvarelse af spørgsmål vedrørende projektresultaterne
- udarbejdelse af opfølgende materialer som f.eks. håndbøger
- overførsel af resultater opnået i én medlemsstat til andre medlemsstater, f.eks. sammenlignende analyser og udveksling af bedste praksis
- uddannelsesaktiviteter – navnlig tilpasning af aktiviteter til andre sammenhænge.

Ud af de 52 respondenter i undersøgelsen anførte kun 13, at de allerede havde sikret sig finansiering fra andre EU-fonde. De gav dog ikke flere oplysninger om typen af yderligere finansiering. I nogle tilfælde finansierede organisationen selv de opfølgende aktiviteter, f.eks. Max Planck Institute, Luxembourg⁴³.

2.4.2 Videreførelse af partnerskaber efter projektgennemførelsen

De endelige rapporter vedrørende foranstaltninger finansieret under særprogrammet om civilret viser, at videreførelsesprocenten for partnerskaber var bemærkelsesværdig lav. Ud af de 146 projekter, som blev kortlagt på grundlag af oplysningerne i projektdokumentationen, blev kun ti videreført inden for de etablerede partnerskaber, dvs. fuldt ud i seks tilfælde og delvist i fire tilfælde. Den lave videreførelsesprocent kan skyldes, at indkaldelserne, som anført i midtvejsevalueringsrapporten, var meget tekniske (med fokus på meget tekniske juridiske emner). Dette kan have påvirket partnerskabernes muligheder ved afslutningen af projekterne⁴⁴.

Onlineundersøgelsen gav dog et andet resultat med hensyn til videreførelse af partnerskaber efter projektafslutningen. Ud af de 52 respondenter anførte 69 %, at partnerskabet blev videreført, og kun 6 % anførte, at partnerskabet ikke blev videreført. Disse data kan være modstridende, fordi kortlægningen blev udført ud fra de endelige rapporter, som muligvis indeholder ufuldstændige oplysninger om dette emne, mens projektledernes synspunkter blev indhentet direkte i undersøgelserne. Undersøgelserdataene er derfor sandsynligvis mere repræsentative for den faktiske situation, for så vidt angår videreførelse af partnerskaber etableret i forbindelse med et projekt finansieret under særprogrammet om civilret⁴⁵.

2.4.3 Potentiel bæredygtighed og muligheder for overførsel af output

De endelige rapporter indeholdt kun begrænsede oplysninger om bæredygtigheden af projekternes output. Hvis output og resultater formidles til en bred målgruppe, kan det øge deres bæredygtighed. Mange output var på forhånd udviklet til at blive anvendt på EU-niveau (EJTN's uddannelsesforløb var f.eks. målrettet mod deltagere fra flere medlemsstater, og e-justice-portalen var udviklet til anvendelse af målgrupper i alle medlemsstater). Visse output, som ikke var udviklet til at blive anvendt på tværs af EU, var i øvrigt udviklet, så de kunne overføres til andre medlemsstater. Mange af de projektpartnere, som blev interviewet i forbindelse med evalueringen, tilkendegav, at de havde udformet deres projekter med henblik på klare produkter, eller output, hvoraf mange ville blive overført eller kunne overføres til andre medlemsstater. I alt 70 ud af 89 respondenter i onlineundersøgelsen var også af den opfattelse, at alle eller nogle output kunne anvendes uden yderligere ændringer i mere end ét land, mens yderligere 22 anførte, at output kunne overføres til mere end ét land med få mindre ændringer. Mere end to tredjedele (61 respondenter) oplyste også, at

⁴³ Ibid., s. 33.

⁴⁴ Ibid., s. 32.

⁴⁵ Ibid.

resultaterne af projektet/aktiviteterne kunne anvendes i politiske aktiviteter i et eller flere andre lande⁴⁶.

Der forelå dokumentation for videreførelse af i det mindste nogle foranstaltninger gennemført under særprogrammet om civilret efter ophøret af projektfinansieringen. Ud af 94 projekter (tilskud til foranstaltninger og driftstilskud), for hvilke endelige rapporter forelå, fremlagde 45 dokumentation for videreførelsen af projektresultaterne. Rapporterne vedrørende de resterende 49 finansierede foranstaltninger indeholdt ingen oplysninger om dette spørgsmål. Tilgængeligheden af oplysninger påvirker derfor muligheden for at evaluere bæredygtigheden af projekter under særprogrammet om civilret⁴⁷.

Støttemodtagerne fandt, at mange projekter havde opnået bæredygtige resultater. Ud af 52 respondenter anførte 30 (58 %), at deres projekter havde gjort en betydelig forskel inden for det pågældende tematiske område. 18 respondenter (35 %) svarede ved ikke, og fire (8 %) mente ikke, at deres projekt havde gjort en betydelig forskel.⁴⁸

I nogle tilfælde blev der konstateret problemer med overførslen af resultater, som skyldtes det specifikke fokus for nogle af de gennemførte foranstaltninger. Dette var tilfældet for projektet vedrørende europæiske erfaringer med mægling og gennemførelsen heraf i tjekkisk lov, som havde til formål at uddanne tjekkeske advokater og personale inden for retsvæsenet i retsmægling. I EUROME-projektet om retsvæsenets anvendelse af Rom I- og II-forordningerne og forordning (EF) nr. 4/2009 i Sydeuropa havde man ved gennemførelsen af de omhandlede forordninger fokus på havret, og dette projekt kunne derfor ikke gennemføres i medlemsstater, hvor dette retsområde ikke er relevant. I begge tilfælde kunne de udviklede modeller imidlertid anvendes til andre formål

Elementer af projekter, som blev overført, omfattede:

- metodologiske værktøjer udviklet til projekterne, f.eks. metodologiske vurderinger, og aktivitetsmodeller, f.eks. med henblik på gennemførelse af kampagner, arrangementer og aktiviteter med andre målgrupper
- websteder til anvendelse i andre lande, hvis indholdet oversættes
- toolkits og projektværktøjer, f.eks. rapporter, vejledninger og manualer og
- kurser og materialer⁴⁹.

2.4.4 Innovation

Innovation er udviklingen og gennemførelsen af nye idéer (produkter, tjenesteydelser og modeller) med henblik på at opfylde behov og etablere nye forbindelser eller samarbejdsforhold. Innovation har fokus på udvikling af nye svar på presserende (samfundsmæssige) behov.

Ifølge de indsamlede oplysninger var de fleste projekter innovative, for så vidt angår aktiviteter eller praksis og de anvendte metoder. De bekræftede også, at projekterne kunne anses for banebrydende inden for deres område. Støttemodtagere skulle dokumentere de innovative aspekter af deres projekt. For 140 projekter blev der i et vist omfang påvist innovation. Dette bekræftes af svarene i onlineundersøgelsen. Faktisk fandt 90 % af de 52 respondenter i onlineundersøgelsen, at deres projekter/aktiviteter var innovative.

Innovative praksisser og aktiviteter omfattede uddannelse, banebrydende forskning på et udforsket område, udvikling af en onlineplatform og praksis, som aktivt involverede målgrupper, f.eks. fællesskabsdrøftelser, anvendelsen af rollemødder og kortlægning af fællesskabsressourcerne. Med hensyn til innovative metoder fremhævede undersøgelsen anvendelsen af skræddersyede undervisningsmetoder, metoder til inddragelse af målgrupper, f.eks. virksomheder, retsvæsenets

⁴⁶ Ibid., s. 27.

⁴⁷ Ibid., s. 31.

⁴⁸ Ibid., s. 27.

⁴⁹ Ibid., s. 34.

personale og retsmæglere, tværinstitutionelle samarbejdsmodeller og peerbaserede undervisningsmetoder⁵⁰.

De fleste respondenter i onlineundersøgelsen (62 % ud af 52) bekræftede også, at projektet kunne anses for banebrydende inden for deres politikområde⁵¹.

Flere interviewede tilkendegav, at interessenter på lokalt og europæisk plan, f.eks. retsvæsenets aktører, institutioner og samfundsgrupper, var interesserede i outputtet af deres projekter – navnlig vedrørende de innovative aspekter af gennemført foranstaltninger⁵², herunder:

- udviklingen af instrumenter og metoder, kunne anvendes direkte over for målgrupper til at øge deres bevidsthed og beskyttelsesniveau (Lappeenranta University of Technology udvikler f.eks. en online "Caseflow Management"-platform, som giver retsvæsenets aktører oplysninger og eksempler på bedste praksis, så de kan undgå forsinkelser og ineffektivitet i sagsbehandlingen, som potentielt kan underminere domstolens funktion)
- fokus på et område, der ikke tidligere har været behandlet, f.eks. the University of Pècs' projekt vedrørende forbedring af effektiviteten af grænseoverskridende retshåndhævelse i EU ("*Improving the Effectiveness of Cross-border Enforcement in the EU*") eller det rumænske justitsministeriums projekt vedrørende forbedring af det retlige samarbejde i forbindelse med forældreansvar.

2.5 OMKOSTNINGSEFFektivITET OG MULIGHED FOR FORENKLING

2.5.1 Anvendte midler i forhold til opnåede virkninger

Størstedelen af den finansielle støtte under budgettet for særprogrammet om civilret blev fordelt til offentlige indkøbsaftaler og tilskud til foranstaltninger (se tabel 1-2 Planlagt budgetfordeling for særprogrammet om civilret (2007-2013)). Resten af budgettet blev fordelt til driftstilskud. Der blev tildelt høje andele til offentlige indkøbsaftaler, som ofte blev anvendt under særprogrammet om civilret til at støtte udviklingen og gennemførelsen af EU-politik og -lovgivning, støtte formidlingen af EU-politik og -lovgivning og sikre projektresultaternes bæredygtighed. Til dette formål blev et stort beløb anvendt på IT-værktøjer og -vedligeholdelse, herunder især e-justice-portalen, ud over andre værktøjer, som f.eks. Det Europæiske Civilretlige Atlas og JURE-databasen⁵³.

2.5.2 Ansøgninger om tilskud til foranstaltninger

Det var stor efterspørgsel efter støtte til projekter, hvilket fremgår af antallet af ansøgninger i forhold til antallet af udvalgte projekter. Der blev indgivet i alt 385 ansøgninger om tilskud til foranstaltninger i perioden 2007-2013, og ansøgninger under den første indkaldelse havde højere godkendelsesrate end ansøgninger indgivet under senere indkaldelser. Indkaldelserne i 2007 og 2008 havde en godkendelsesrate på 61 % ud af henholdsvis 44 og 31 ansøgninger, men denne andel faldt til 20 % for indkaldelsen i 2011-2012 (som dækkede to budgetår), hvor antallet af ansøgninger toppede med 127, og til 29 % for indkaldelsen i 2013 (med 96 ansøgninger). Ved programmets start modtog Kommissionen ikke det forventede antal ansøgninger. Disse antal steg dog betydeligt, efterhånden som programmet blev mere synligt. Antallet af ansøgninger om tilskud til foranstaltninger steg fra et gennemsnit på 40,5 ansøgninger i perioden 2007-2010 til 127 ansøgninger i 2011-2012 og 96 i 2013⁵⁴.

2.5.3 Ansøgninger om driftstilskud

Med i alt 50 ansøgninger om driftstilskud (gennemsnitligt syv ansøgninger om året i perioden, bortset fra 2010, hvor antallet af ansøgninger toppede med 15) var godkendelsesraten højest i 2008 og 2009

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., s. 37.

⁵⁴ Ibid., s. 39.

(henholdsvis 50 % og 43 %), hvorefter den faldt til 20 % i 2010 og steg let til 29 % i 2012 og 38 % i 2013⁵⁵.

2.5.4 Anvendelse af offentlige indkøb

Omkring 36,2 % af udgifterne til indkøb var afsat til undersøgelser, over 33,4 % til IT-tjenester og 26,8 % til arrangementer⁵⁶. Ud over Kommissionens initiativer omfatter offentlige indkøbsaftaler under særprogrammet også midler til forvaltningen af EU's medlemskab af Haagerkonferencen om International Privatret og midler tildelt i overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram til driften af Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område oprettet ved Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område (2001/470/EF). Førstnævnte havde mindre indvirkning på budgettet, mens sidstnævnte var en forpligtelse på 17,8 mio. EUR. Dette budget var blevet afsat til specifikke aktiviteter i løbet af det foregående år, og det var generelt forpligtet og betalt fuldt ud⁵⁷.

2.5.5 Gennemførelse generelt

Som bemærket ovenfor beløb det indledende samlede budget til gennemførelsen af særprogrammet i programperioden sig til 103,7 mio. EUR. Eftersom ikke alle foranstaltninger er blevet gennemført fuldt ud, kendes det samlede udbetalte beløb endnu ikke. Den gennemsnitlige underudnyttelse er indtil videre 25 %.

Med disse beløb blev der under særprogrammet ydet 130 tilskud til foranstaltninger og 16 driftstilskud, og der blev indgået 247 offentlige indkøbsaftaler. For indkøb blev alle aktiviteter, som indtil videre er blevet gennemført, betalt fuldt ud, hvilket også er tegn på effektiv udnyttelse af de finansielle ressourcer⁵⁸.

2.5.6 Mulighed for forenkling

Evalueringen af forvaltningseffektivitet og mulighederne for forenkling hænger tæt sammen med de øvrige konklusioner vedrørende effektivitet i dette afsnit og er baseret på en vurdering af gennemførelsesproceduren, f.eks. om den er unødigt kompleks (og omfatter unødigt komplicerede administrative regler), eller om rapporteringskravene er for besværlige.

Ifølge de indtil videre indsamlede data blev Kommissionens forvaltning af særprogrammet om civilret generelt anset for effektiv, for så vidt angår de krav, der blev stillet til ansøgere og støttemodtagere, og i lyset af den modtagne støtte. Nogle organisationer havde dog problemer med ansøgnings- og gennemførelsesprocedurerne. Interessenter nævnte f.eks. den komplekse ansøgningsprocedure i indkaldelserne af forslag og problemer med det tekniske system og IT-systemet, som havde fået nogle organisationer til at afstå fra at besvare indkaldelserne af forslag. Der er mulighed for at forenkle procedurerne for ansøgere og modtagere, f.eks.: forbedring af tekniske systemer/IT-systemer, forenkling af regnskabsprocedurer og finansiell rapportering, forbedring af feedbackproceduren og kortere tidsfrister for feedback og betaling af institutioner for deres arbejde. Rapporteringsordningerne blev generelt anset for hensigtsmæssige, men i nogle tilfælde besværlige, især med hensyn til finansiell rapportering. Kommissionens overvågningssystemer blev generelt betegnet som nyttige, selv om nogle respondenter stødte på problemer.

Kommissionens overvågnings- og evalueringssystem var mere outputorienteret end resultatorienteret, hvilket forklarer nogle af manglerne i denne evalueringsrapport.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

2.6 EUROPÆISK MERVÆRDI

Europæisk merværdi er det omfang, hvori programmets karakter af en EU-foranstaltning tilfører interessenterne værdi, og det omfang, hvori EU giver merværdi i forhold til nationale og internationale aktører på området. Programmets karakter af en EU-foranstaltning og dets geografiske rækkevidde beskrives som det første. EU-merværdien analyseres derefter med hensyn til output, som har tilført EU og modtagerne værdi. Det har imidlertid ikke været muligt at identificere og måle EU-merværdi med hensyn til virkninger.

Generelt var finansiering under programmer, som forvaltes af GD for Retlige Anliggender, og som er omhandlet i denne evaluering, kun tilgængelig for aktiviteter med klar europæisk "merværdi". Det betyder, at aktiviteterne skal gå ud over nationale eller lokale interesser og være virkeligt "europæiske" med europæisk relevans, dækning og virkning.

Merværdien ved særprogrammet om civilret vedrører især dets tværnationale dimension inden for EU. Programmet blev udformet med henblik på at udvikle et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer. Medlemsstaterne kan ikke nå dette mål hver for sig. Programmet blev derfor gennemført, så det kræver et europæisk svar, herunder udveksling af oplysninger på europæisk plan og aktiv udbredelse af god praksis i hele EU. Samarbejdet mellem EU's medlemsstater er derfor afgørende for programmets gennemførelse.

Med hensyn til tilskud til foranstaltninger bestemmes det i artikel 4 i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet, at særprogrammet bl.a. støtter specifikke tværnationale projekter, som i alle tilfælde involverer mindst to medlemsstater eller mindst én medlemsstat og én anden stat, der kan være enten et tiltrædende land eller et kandidatland. Ifølge de årlige arbejdsprogrammer og indkaldelserne af forslag skal ansøgerne etablere tværnationale partnerskaber bestående af støtteberettigede organisationer, dvs. en ansøger plus mindst én partner, som består af organisationer fra mindst to forskellige støtteberettigede lande, dvs. fra mindst to forskellige EU-medlemsstater.

Med hensyn til driftstilskud skulle organisationer gennemføre aktiviteter med en europæisk dimension, som involverede mindst ti EU-medlemsstater. I henhold til artikel 9, stk. 5, i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet er et af kriterierne for vurdering af ansøgninger om driftstilskud "aktiviteternes geografiske rækkevidde".

I henhold til artikel 5 i afgørelsen om oprettelse af særprogrammet kan tiltrædende lande, kandidatlande samt lande på det vestlige Balkan, der deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, deltage i programmets foranstaltninger. Aktører inden for retsvæsenet fra Danmark, fra kandidatlande, der ikke deltager i programmet, såfremt dette kan bidrage til deres tiltrædelsesforberedelser, og fra andre tredjelande, der ikke deltager i programmet, såfremt dette tjener projekternes mål, kan desuden deltage som associerede partnere, men de kan ikke indgive projekter eller være medansøgere (støttemodtagere). De temaer, som særprogrammet omhandler, og som er anført i de årlige arbejdsprogrammer og indkaldelserne af forslag, har stærkt fokus på EU-forhold og tværnationalt samarbejde. I det årlige arbejdsprogram for 2010 fastsættes navnlig den europæiske e-justice som en generel prioritet, herunder især støtte til udvikling af bedste praksis gennem tværnationale pilotprojekter, som skulle påvise, hvordan de har bidraget til forbedringen af interoperabilitet på EU-niveau.

2.6.1 De støttede projekters geografiske rækkevidde

Ifølge evalueringen blev de fleste tilskud under særprogrammet tildelt en snæver gruppe medlemsstater (Belgien, Tyskland, Frankrig og Italien). Andre medlemsstater var kun involveret i begrænset omfang eller slet ikke.

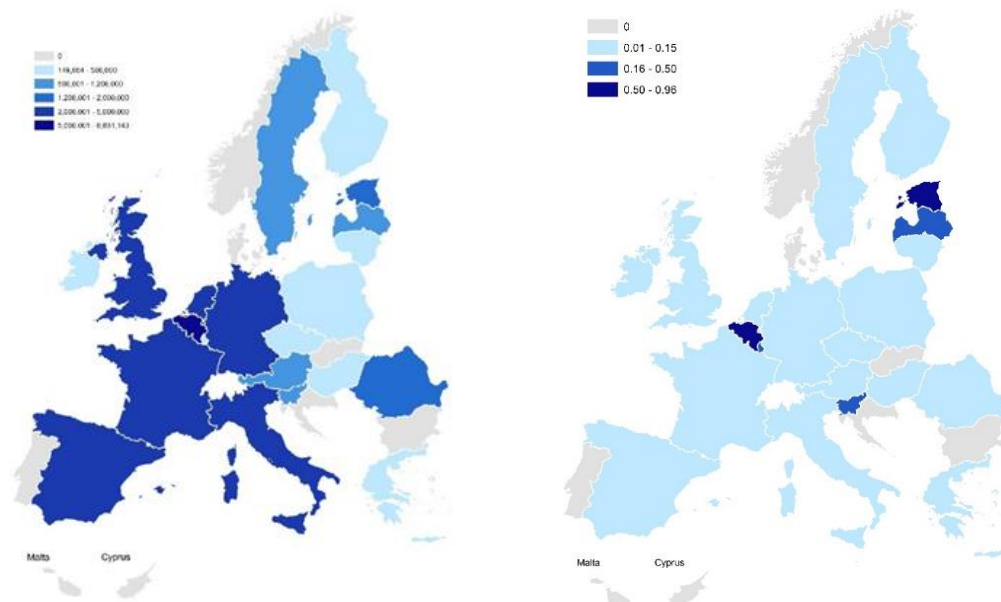
Eftersom fokus for særprogrammet om civilret var rettet mod forbedring af det retlige samarbejde og den gensidige tillid, var det afgørende, at programmet involverede partnere og slutmodtagere fra forskellige EU-medlemsstater. De fleste deltagende organisationer var baseret i Belgien, Tyskland og

Spanien og var i de fleste tilfælde partnerorganisationer. Danmark deltog ikke i særprogrammet om civilret.

Organisationer fra alle medlemsstater bortset fra Portugal, Malta, Cypern, Kroatien, Bulgarien, Slovakiet og Danmark deltog som ledende organisationer i projekter under særprogrammet om civilret. Det højeste antal ledende organisationer kom fra Belgien (21 % eller 31 organisationer) efterfulgt af Tyskland (12 % eller 18 organisationer) og Spanien (11 % eller 16 organisationer). En stor andel af netværk, platforme og forummer på EU-niveau er registreret i Belgien, hvilket forklarer den relativt høje deltagelsesprocent for organisationer registreret i Belgien. Det højeste antal partnerorganisationer kom fra Italien (10 % eller 57 organisationer) efterfulgt af Spanien (10 % eller 55 organisationer). Partnerorganisationerne var dog fordelt mere jævnt mellem de forskellige medlemsstater.

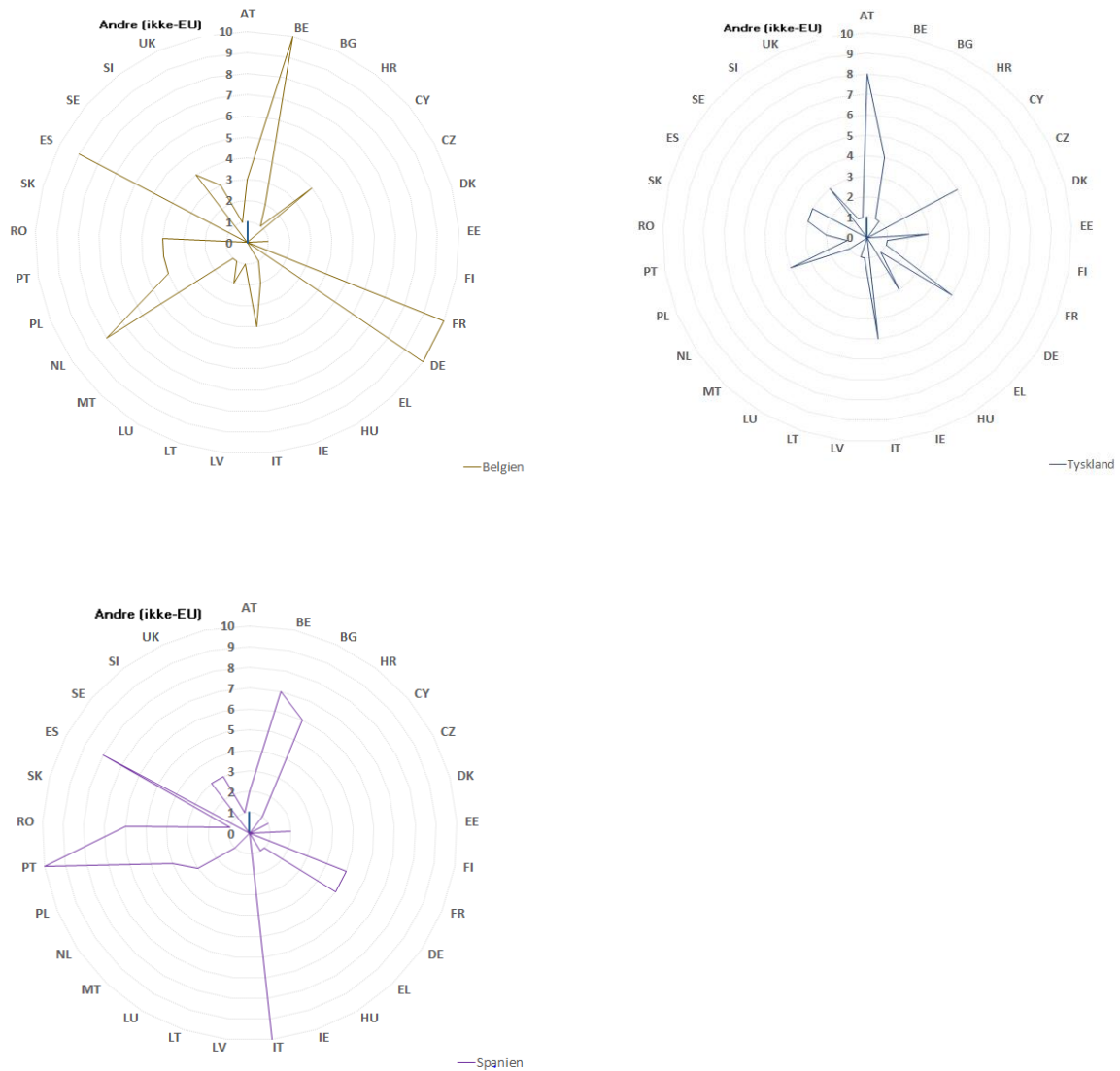
21 % af særprogrammets finansiering var forpligtet til projekter, hvor den ledende organisation var belgisk. Belgien blev efterfulgt af Tyskland (12 %) og Frankrig (11 %). Denne fordeling af midlerne følger fordelingen af projekter ledet af medlemsstater (se figur 2-1, venstre). Det bør imidlertid bemærkes, at finansieringskortet ikke viser fordelingen af forpligtede midler mellem projektpartnere. I figur 2-1 antages det, at alle forpligtede midler blev tildelt landet for den ledende organisation. Da dette reelt ikke var tilfældet (projekter var tværnationale, og projektpartnere modtog også en del af støtten), bør figur 2-1 fortolkes med forsigtighed.

Figur 2-1 Fordeling af forpligtede midler under særprogrammet om civilret efter ledende organisation (venstre) og efter ledende organisation pr. indbygger (højre)



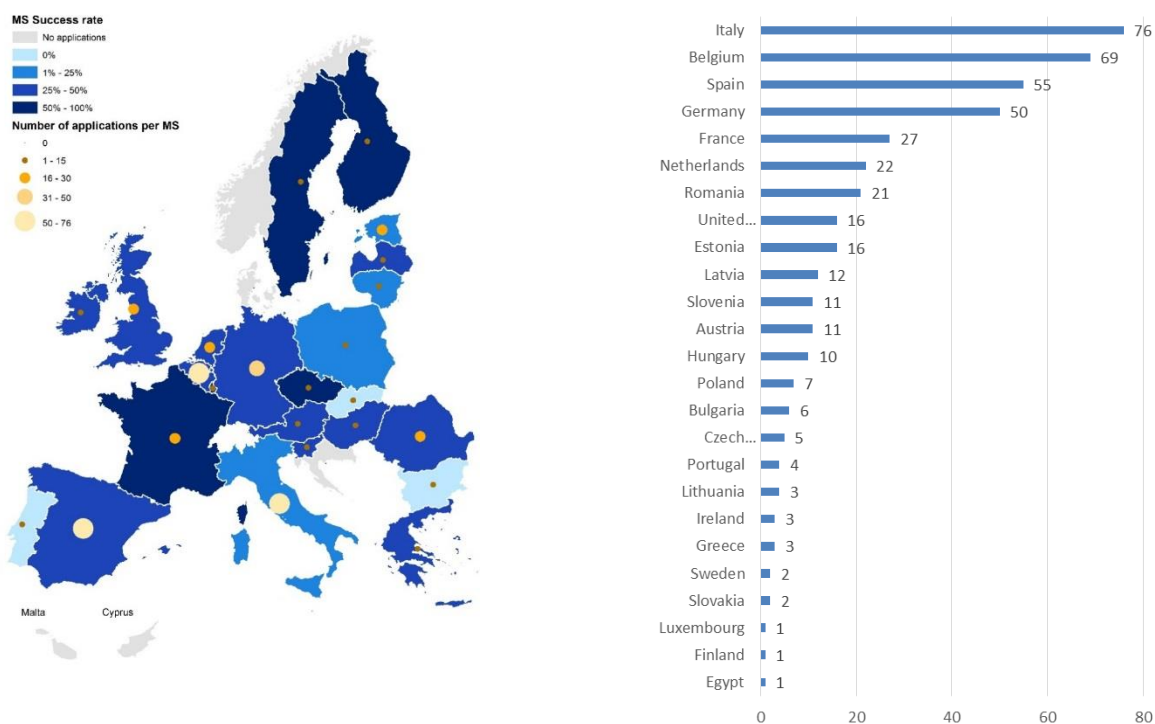
I figur 2-2 fremhæves partnerskabsstrukturen for de tre medlemsstater med flest ledende organisationer (Belgien, Tyskland og Spanien). Figuren viser, at ledende belgiske organisationer ofte samarbejder med belgiske, franske og tyske partnere samt med spanske og nederlandske partnere. Tyske ledende organisationer samarbejder oftest med østrigske organisationer (otte projekter) efterfulgt af tjekkiske, tyske og italienske organisationer. Spanske ledende organisationer samarbejder oftest med portugisiske, italienske og spanske organisationer.

Figur 2-2 Partnerskabsstruktur for top 3-medlemsstaterne med hensyn til ledende organisationer



Særprogrammet om civilret dækkede ikke alle medlemsstaterne jævnt. Det højeste antal ansøgninger blev indgivet af italienske organisationer (76 ud af 385) efterfulgt af belgiske (69) og spanske (55) organisationer. Disse top 3-ansøgermedlemsstater indgav 52 % af alle ansøgninger om tilskud under programmet. Kroatien, Malta, Cypern og Danmark ansøgte ikke om tilskud under særprogrammet om civilret (se figur 2-3).

Figur 2-3 Samlet antal ansøgninger under særprogrammet om civilret (højre) og godkendelsesrate efter medlemsstat (venstre)



Luxembourg, Finland, Tjekkiet, Frankrig og Sverige havde de højeste godkendelsesrater for deres ansøgninger (mere end 50 % af ansøgningerne blev godkendt). Portugal, Bulgarien og Slovakiet opnåede ikke støtte under særprogrammet om civilret.

2.6.2 Merværdi for EU og støttemodtagerne

De opfølgende interview og onlineundersøgelsen viste, at det tværnationale partnerskab sikrede støttemodtageren specifikke fordele, som ikke kunne være opnået i samme omfang med andre finansieringskilder⁵⁹. Partnerskabstilgangen har ført til en forstærket videnbase i de deltagende organisationer. Ud af 59 respondenter i onlineundersøgelsen bekræftede 45, at partnerskaber har givet dem mere viden/ekspertise inden for det pågældende område (hvor meget deres viden er blevet forøget, blev ikke målt), netværkssamarbejde med (flere) internationale partnere (41 respondenter) og mere viden om politik og praksis i andre lande (38 respondenter). Partnerskaber har i mindre udstrækning bidraget til mere viden om relevant EU-lovgivning og -politik⁶⁰.

Det tværnationale partnerskab udvidede også rækkevidden af formidlingen af resultater. Undersøgelsesresultaterne og høringer af interessenter viser også, at gode samarbejdsforbindelser mellem partnere satte organisationer i stand til at nå ud til alle målgrupper, herunder grupper, som er vanskelige at nå, og sikrede bred formidling af de opnåede resultater. Inddragelse af alle partnere i projektet, klar opgavefordeling og enighed om, hvordan aktiviteter skulle gennemføres, bidrog til opnåelsen af disse resultater. På trods af den generelle tilfredshed med partnerskaber var 26 % af respondenterne i onlineundersøgelsen fuldstændige enige og 35 % delvist enige i, at det ville have været nyttigt at inddrage partnere fra andre lande. De opfølgende interview bekræfter også de specifikke fordele ved tværnationale partnerskaber, dvs. øget videnbase, større rækkevidde af formidling og gode samarbejdsforbindelser mellem partnere, som ligger til grund for disse specifikke fordele.

Ud over merværdi for støttemodtagere sikrede projekterne ifølge undersøgelsen merværdi, for så vidt

⁵⁹ 87 % af respondenterne i onlineundersøgelsen anførte ud for dette spørgsmål, at de ikke ville have gennemført projekterne/aktiviteterne uden EU-støtte.

⁶⁰ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 52

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

som de bidrog til opfyldelsen af EU-målene. De fleste respondenter anførte, at de gennemførte projekter/aktiviteter havde ydet et væsentligt/større bidrag til forbedringen af det grænseoverskridende samarbejde og til udviklingen og formidlingen af bedste praksis. Analyseaktiviteter bidrog f.eks. til andre mål (40 %), gensidig læring bidrog primært til udvikling af gensidig tillid mellem lande (28 %), og oplysningsaktiviteter bidrog primært til udviklingen og formidlingen af bedste praksis (25 %).

De fleste respondenter anførte imidlertid, at de gennemførte projekter/aktiviteter kun ydede et mindre eller intet bidrag til udviklingen af praktiske værktøjer og løsninger til afhjælpning af grænseoverskridende eller europæiske udfordringer og til styrkelse af offentlighedens bevidsthed om de rettigheder, der følger af EU-retten.

EU-merværdien ses navnlig i støttemodtagernes svar vedrørende betydningen af EU-støtte for opfyldelsen af målene. 87 % af respondenterne i onlineundersøgelsen anførte, at projekterne/aktiviteterne ikke ville være blevet gennemført uden EU-støtte. Det kan derfor antages, at de fleste projekter/aktiviteter, som blev gennemført under særprogrammet om civilret, ikke ville være blevet gennemført, hvis programmet ikke var blevet oprettet⁶¹.

⁶¹ Ibid., s. 53.

3 KONKLUSION

Programmets relevans⁶²

- Programmålene var generelt specifikke, opnåelige og realistiske. De var dog hverken målelige eller tidsbestemte, selv om de var knyttet til program- og projektvarigheden).
- Generelt kan prioriteterne og de støttede foranstaltninger anses for relevante i forhold til programmets mål. Processen for udvælgelse af programmets prioriteter gav imidlertid kun begrænset råderum, efter at prioriteterne var blevet fastsat (selv om en projektansøgning, som ikke afspejlede en prioritet, i princippet kunne modtage tilskud efter andre tildelingskriterier). Hvis en prioritet blev ændret under gennemførelsen af et projekt, ville dets resultater derfor være mindre nyttige. Med hensyn til uddannelse kunne der omvendt opstå et behov for uddannelse, som ikke var omfattet af de fastlagte prioriteter. De kunne da ikke finansieres under programmet, fordi de ikke var omhandlet i en specifik indkaldelse.
- Udformningen af særprogrammet om civilret sikrede tilstrækkelig støtte til den praktiske anvendelse og gennemførelse af EU's politik og lovgivning og bidrog til udviklingen af politikker og lovgivning.
- Støttemodtagerne fandt generelt, at indkaldelserne og de udvalgte foranstaltninger udpegede og imødekom målgruppernes behov, selv om det omfang, hvori de i tilstrækkelig grad havde udpeget disse behov, varierede, idet nogle havde gennemført detaljerede behovsvurderinger, og andre havde benyttet en mindre stram tilgang. Det kan i denne evaluering imidlertid ikke vurderes, hvorvidt den behovsvurderingsmetode, der er anvendt i projekterne, er robust. Det kræves ikke, at støttemodtagere udfører behovsvurderinger.

Sammenhæng og komplementaritet

- Særprogrammet om civilret opnåede i et vist omfang komplementaritet med andre EU-programmer med hensyn til bestemte mål og tematiske områder, programmets karakter og målgrupperne, især med særprogrammet Strafferet og programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab. Samtidig er der imidlertid risiko for overlappning med disse programmer.
- Synergi blev opnået på EU-plan og nationalt plan og inden for programmet.
- Særprogrammet om civilret var i overensstemmelse med politikudviklingen på EU-plan og nationalt plan og medvirkede til at støtte udviklingen af politikker og retlige instrumenter på det civilretlige område gennem finansierede foranstaltninger og offentlige indkøbsaftaler.

Effektivitet

- De støttede foranstaltninger medvirkede generelt til opfyldelsen af programmets mål. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere programmets effektivitet på grund af de begrænsede oplysninger om resultater og virkninger i de endelige projektrapporter og interviewene. Kommissionens overvågnings- og evalueringssystem var mere outputorienteret end resultatorienteret, hvilket forklarer nogle af manglerne i denne evalueringsrapport.
- De fleste projekter kunne opnå deres planlagte resultater inden for fristen og nå den forventede målgruppe. Der blev ikke konstateret hindringer, som alvorligt påvirkede gennemførelsen af projektresultaterne eller -målene.
- Særprogrammet om civilret har bidraget til gennemførelsen og udviklingen af EU-politik og -lovgivning via tilskud og offentlige indkøbsaftaler. Den langvarige projektcyklus kunne dog ophæve virkningen af de gennemførte foranstaltninger, hvis de politiske prioriteter blev ændret.

⁶² Ibid., s. 54-56.

Bæredygtighed

- Med hensyn til kortsigtet bæredygtighed (dvs. gennem formidling af projektresultater) har Kommissionen generelt ydet en begrænset indsats for at formidle (og overvåge) projekternes resultater. Kommissionen overlod det hovedsagelig til støttemodtagerne at formidle deres resultater direkte til deres målgrupper, og Kommissionens personale varetog primært den finansielle forvaltning. Formidling til den bredere offentlighed er udpeget som et centralt element for at forbedre programmets virkning. Effektiviteten af formidlingen af programmets resultater var begrænset af manglen på en specifik kanal til denne formidling. Støttemodtagernes formidling var tilsyneladende mere effektiv, da de fleste havde fremlagt klare planer for formidling af projekt-/aktivitetsresultaterne.
- Generelt genererede særprogrammet om civilret bæredygtige resultater på mellemlang sigt (dvs. videreførelse af projektresultater og/eller partnerskaber) og lang sigt (dvs. gennem overførsel af projektresultater til andre sammenhænge, organisationer og medlemsstater med begrænset eller ingen yderligere finansiering). Med hensyn til videreførelsen af partnerskaber er den foreliggende dokumentation imidlertid i en vis grad selvmodsigende: Ifølge de endelige rapporter om særprogrammet om civilret var videreførelsen begrænset, men ifølge onlineundersøgelsen var resultatet et andet, idet de fleste respondenter anførte, at partnerskabet var blevet videreført. Dette kan skyldes, at partnerskaber først blev "rekonstitueret" nogen tid efter indgivelse af den endelige rapport.
- De fleste projekter blev anset for innovative, især fordi de henvendte sig til målgrupper eller omhandlede problemer, som ikke tidligere var blevet undersøgt eller behandlet, eller fordi de udviklede nye metoder, tilgange eller værktøjer.
- Mere end halvdelen af respondenterne i undersøgelsen anførte, at der var behov for yderligere finansiering for at garantere projekternes/aktiviteternes finansielle bæredygtighed.

Omkostningseffektivitet

- Budgettet til tilskud til foranstaltninger, driftstilskud og offentlige indkøbsaftaler var tilsyneladende generelt tilstrækkeligt til at støtte opnåelsen af programmets generelle mål.
- De finansielle ressourcer er – ifølge en sammenligning af input/output på tværs af projektbudgetter og de output og resultater, der samlet set er opnået – generelt blevet udnyttet effektivt. I de første gennemførelsesår var absorberingsraterne relativt lave, hvilket var tegn på manglende finansiell og administrativ kapacitet hos de potentielle støttemodtagere, men de steg til et acceptabelt niveau efter to år.
- Kommissionens forvaltning af særprogrammet om civilret blev anset for effektiv, for så vidt angår de krav, der blev stillet til ansøgere og støttemodtagere, og i lyset af den modtagne støtte. Nogle organisationer betegnede dog ansøgnings- og gennemførelsesprocedurerne som vanskelige. Der er mulighed for forenkling af procedurerne for ansøgere og støttemodtagere (f.eks. forbedring af tekniske systemer/IT-systemer eller forenkling af regnskabsprocedurer og finansiell rapportering). Rapporteringsordningerne blev generelt anset for hensigtsmæssige, men i nogle tilfælde besværlige, især med hensyn til finansiell rapportering. Kommissionens overvågningssystemer blev generelt anset for nyttige.

EU-merværdi

- Særprogrammet om civilret havde en stærk tværnational dimension. De tværnationale partnerskaber sikrede specifikke fordele for de organisationer, der var involveret i gennemførelsen af aktiviteter under særprogrammet om civilret, f.eks. udvidet videnbase i de deltagende organisationer, netværkssamarbejde med (flere) internationale partnere og mere viden om politik og praksis i andre lande.

- Den geografiske spredning af de finansierede tilskud til foranstaltninger og driftstilskud var ujævn, idet få medlemsstater var overrepræsenterede (Belgien, Tyskland, Frankrig og Italien), mens andre kun var involveret i begrænset omfang eller slet ikke.

Vigtigste anbefalinger

- Prioriteter defineres bedre: Kommissionen bør investere med tid og flere menneskelige ressourcer i indsatsen for at fastlægge prioriteter med henblik på at sikre, at prioriteterne i tilstrækkelig grad kan opnås med et øremærket budget.
- Realistiske vurderinger af projektrisici og bedre risikoreduktionsstrategier: Kommissionen bør forbedre overvågningen af risici i løbet af et projekt, f.eks. ved at anmode om kortfattede statusrapporter, som udpeger potentielle risici, der opstår under projektgennemførelsen.
- Der bør rettes øget fokus på vurdering af virkninger på alle niveauer og ikke kun på output, for så vidt angår overvågning og evaluering. Dette går hånd i hånd med behovet for at indsamle, analysere og anvende objektiv og uafhængig dokumentation til brug for projekt- og programevaluering. Der bør rettes øget fokus på vurdering af de behov, hvert projekt har til formål at dække.
- Mulighederne for at forbedre optaget af projektoutput, resultater og bedste praksis i andre organisationer, herunder i andre medlemsstater, bør undersøges, herunder flere ressourcer til oversættelse, kommunikation og formidling.
- Programmets interventionssystem bør styrkes. Med hensyn til programmets anvendelsesområde og dets generelle og specifikke mål og prioriteter, foranstaltningstyper, interventionstyper og gennemførelsesforanstaltninger bør Kommissionen søge at styrke interventionssystemet⁶³ og gøre forholdet mellem rationale, mål, input, output, støttemodtagere, forventede resultater og virkninger tydeligt, præcist og konkret i en eventuel fremtidig videreførelse af programmet.

⁶³ Se f.eks. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28.7.2015, s. 1-2

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.