



Brüsszel, 2017.2.13.
COM(2017) 59 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

**Utólagos értékelő jelentés a Polgári jogi jogérvényesülés program (2007–2013)
végrehajtásáról**

TARTALOMJEGYZÉK

1	BEVEZETÉS.....	3
1.1	A JELENTÉS CÉLJA	3
1.2	MÓDSZERTAN ÉS AZ INFORMÁCIÓK FORRÁSA	3
1.3	A PROGRAM ÁTTEKINTÉSE.....	3
2	AZ ÉRTÉKELÉS EREDMÉNYEI	9
2.1	A PROGRAM RELEVANCIÁJA.....	9
2.2	KOHERENCIA ÉS KIEGÉSZÍTŐ JELLEG	11
2.3	EREDMÉNYESSÉG.....	13
2.4	FENNTARTHATÓSÁG, ÁTÜLTETHETŐSÉG ÉS INNOVÁCIÓ.....	15
2.5	HATÉKONYSÁG ÉS AZ EGYSZERŰSÍTÉS LEHETŐSÉGEI.....	18
2.6	EURÓPAI HOZZÁADOTT ÉRTÉK.....	20
3	KÖVETKEZTETÉSEK.....	25

1 BEVEZETÉS

1.1 A JELENTÉS CÉLJA

A „Polgári jogi jogérvényesülés” programot (Civil Justice programme, JCIV) létrehozó határozat értelmében a Bizottságnak utólagos értékelést kell benyújtania a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan¹. Az utólagos értékelést² független külső értékelő végezte el a vonatkozó bizottsági szolgálat segítségével.

E jelentés az említett értékelésen alapul. A jelentés a fő értékelési kritériumok és a kapcsolódó kérdések mentén részekre tagolódik. Ezek a következők: relevancia; koherencia és kiegészítő jelleg; eredményesség; hatás és fenntarthatóság; hatékonyság és az egyszerűsítés lehetőségei; valamint európai hozzáadott érték.

1.2 MÓDSZERTAN ÉS AZ INFORMÁCIÓK FORRÁSA

Ezen végső értékelés az alábbiakon alapul:

- a 2007–2013-as programból finanszírozott 130 tevékenységi támogatás és 16 működési támogatás rendelkezésre álló dokumentációjának széles körű felülvizsgálata;
- a dokumentáció – például az alapító határozat, az éves munkaprogramok, valamint a támogatásokra és közbeszerzési szerződésekre vonatkozó pályázati felhívások – felülvizsgálata;
- az uniós szakpolitikai dokumentumok és a kapcsolódó uniós programok alapító határozatainak felülvizsgálata;
- egy 146 odaítélt tevékenységi támogatásból és működési támogatásból álló minta mennyiségi elemzése;
- a JCIV támogatásainak kedvezményezettjeitől az online felmérésre beérkezett 52 válasz elemzése;
- a 2007–2013-as időszakra vonatkozó JCIV támogatásaiban részesülő projektek/szervezetek koordinátoraival készült 15 nyomon követő interjú³;
- bizottsági tisztségviselőkkel készített négy feltérképező interjú.

1.3 A PROGRAM ÁTTEKINTÉSE

A JCIV-t a 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK határozat hozta létre a 2007–2013-as időszakra az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” program keretében.

Az alapító határozat 2. cikke felsorolja az általános célkitűzéseket. Ezek a következők:

- az igazságügyi együttműködés elősegítése a kölcsönös elismerésen és kölcsönös bizalmon alapuló, polgári ügyek terén egységes európai igazságszolgáltatási térség megteremtéséhez való hozzájárulás céljából;
- a határokon átnyúló polgári eljárások megfelelő lefolytatását akadályozó tényezők kiküszöbölésének elősegítése a tagállamokban;
- a személyek és vállalkozások mindennapi életének, illetve működésének megkönnyítése annak lehetővé tétele révén, hogy jogaikat az Európai Unió teljes területén érvényesíthessék, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésük javításával;

¹ Az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a „Polgári jogi jogérvényesülés” egyedi program létrehozásáról szóló, 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK határozat 16. cikke (3) bekezdésének d) pontja.

² A külső értékelő által készített utólagos értékelő jelentés közzétéve: Fő jelentés:

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

A külső értékelő által készített időközi értékelő jelentés közzétéve: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:HU:PDF>

³ E két forrás inkább szubjektív bizonyítékforrás, és azok nem tekinthetők a teljesítés független bizonyítékának.

- a jogi, igazságügyi és közigazgatási hatóságok és a jogi szakmák közötti kapcsolatok, információcsere és hálózatépítés javítása – többek között az igazságügyi képzések támogatása révén – az ezen hatóságok és szakemberek közötti jobb kölcsönös megértés céljából.

A 3. cikk a program konkrét célkitűzéseit sorolja fel. Ezek a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés támogatására irányulnak a következő célokból:

- a jogbiztonság biztosítása és az igazságszolgáltatás hozzáférhetőségének javítása;
- a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerésének elősegítése;
- a polgári peres eljárások határokon átnyúló rendezését gátló, a polgári jog és a polgári jogi eljárások közötti különbségek által teremtett akadályok megszüntetése, és e célból a jogszabályok szükséges összeegyeztethetőségének elősegítése;
- a joghatósági összeütközések elkerülése révén az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosítása;
- a tagállamok polgári ügyekkel kapcsolatos jogi és igazságügyi rendszereire vonatkozó kölcsönös ismeretek javítása, valamint a hálózatépítésnek, a kölcsönös együttműködésnek, az információk, tapasztalatok és legjobb gyakorlatok cseréjének és terjesztésének ösztönzése és erősítése;
- a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a közösségi eszközök megbízható végrehajtásának, helyes és konkrét alkalmazásának, valamint értékelésének a biztosítása;
- a tagállamok jogrendszereire vonatkozó tájékoztatásnak és az igazságszolgáltatás hozzáférhetőségének javítása;
- jogi szakemberek uniós és közösségi jogi képzésének előmozdítása;
- a kölcsönös bizalom megerősítéséhez szükséges általános feltételek értékelése az igazságszolgáltatás függetlenségének teljes körű tiszteletben tartása mellett;
- a 2001/470/EK tanácsi határozattal létrehozott, polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat működésének elősegítése.

A JCIV konkrét célkitűzései a program várható eredményeire szűkítik le az általános célkitűzéseket. A Jogérvényesülési Főigazgatóság 2007–2013-as időszakra vonatkozó „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános programjának részét képező más programokhoz hasonlóan a JCIV is számos intézkedéstípusról rendelkezik, többek között az alábbiakról:

Tevékenységi támogatások⁴:

- egyedi, közösségi érdekű transznacionális projektekhez. Ezeket tagállami hatóság vagy bármely más tagállami szerv, nemzetközi szervezetek vagy nem kormányzati szervek készíthetik az éves munkaprogramban meghatározott feltételek szerint. Ezek a projektek az összes költség legfeljebb 80%-áig társfinanszírozásban részesülnek, és a program központi elemét képezik.
- egyedi projektekhez az európai versenyszabályok végrehajtása terén. E projektek célja, hogy elősegítsék a nemzeti bíróságok közötti igazságügyi együttműködést és a bírák képzését az európai versenyszabályok, köztük az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. és 102. cikke, valamint az állami támogatásokra vonatkozó szabályok végrehajtása terén az európai versenypolitika és a versennyel kapcsolatos közösségi együttműködési intézkedések kidolgozásához és végrehajtáshoz való hozzájárulás céljából a közösségi versenypolitika összhangjának biztosítása érdekében.

Működési támogatások⁵:

- általános európai érdekű célkitűzéseket követő nem kormányzati és egyéb szervezetek éves munkaprogramjainak (legfeljebb 80%-os) társfinanszírozásához (pályázati felhívások);

⁴ Az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a „Polgári jogi jogérvényesülés” egyedi program létrehozásáról szóló, 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK határozat 8. cikke.

⁵ Ugyanott.

- a jogalapban felsorolt konkrét szervezetek (a bírói tanácsok európai hálózatának és az Európai Unió Legfelső Bíróságai elnökei hálózatának) állandó munkaprogramjaival kapcsolatos kiadások társfinanszírozásához, amennyiben a támogatásokat általános európai érdekű célkitűzés megvalósításához használják fel;
- a 2001/470/EK tanácsi határozattal létrehozott, polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat működésének finanszírozásához;

a Bizottság által kezdeményezett, tanulmányok és kutatások, közvélemény-kutatások és felmérések elvégzésére vonatkozó projektekhez; mutatók és közös módszertanok kidolgozásához; adatok és statisztikák gyűjtéséhez, fejlesztéséhez és terjesztéséhez; szemináriumok, konferenciák és szakértői találkozók tartásához; nyilvános kampányok és rendezvények szervezéséhez; weboldalak létrehozásához és fenntartásához; tájékoztatók készítéséhez és közzétételéhez; nemzeti szakértői hálózatok támogatásához és működtetéséhez; az elvégzett munka elemzése, figyelemmel kísérése és értékelése. E tevékenységekhez a Bizottság közbeszerzési eljárást⁶ vesz igénybe.

Az 1-1. táblázat az évente finanszírozott különböző intézkedések számát mutatja. A tevékenységi és működési támogatások odaítélésére irányuló pályázati felhívások megoszlottak 2011 és 2012 között. A JCIV 2007. január és 2013. december közötti időszakra tervezett teljes költségvetése 109,3 millió EUR volt⁷ (lásd: 1-2. táblázat). Ebben az időszakban a Bizottság a tevékenységi és működési támogatások vonatkozásában 6-6 pályázati felhívást tett közzé, és 247 bizottsági kezdeményezés indult el.

Táblázat 1-1Támogatott intézkedések száma éves szinten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ÖSSZESEN
Tevékenységi támogatás	24	19	18	16	25		28	130
Működési támogatás	2	3	3	3	2		3	16
Közbeszerzés	2	22	22	52	36	63	50	247

Az 1-2. táblázat a költségvetés részletes, végrehajtási évenkénti és finanszírozási eszközönkénti bontását szemlélteti, az éves munkaprogramok alapján. Ahogyan azt a táblázat mutatja, a program egyedi versenyjogi projekteket foglal magában (évente 800 000 EUR, amelyet a Versenypolitikai Főigazgatóság kezel); a Közösség Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciában való tagságának kezelése; és az Európai Igazságügyi Hálózat működési kiadásai. A hálózat támogatása a polgári jogi jogérvényesülési eszközök alkalmazásával kapcsolatos problémák megvitatását szolgáló, évente körülbelül hat általános találkozót, a szakemberek és a nyilvánosság számára gyakorlati útmutatók közzétételét (beleértve a fordítási, nyomtatási és szállítási költségeket) és a weboldal frissítését (amihez szokás szerint munkacsoportok felállítására kerül sor) foglalta magában. Az összes intézkedésről a tárgyévot megelőző évben, a költségvetés elkészítése során születik döntés.

A 2007–2013-as időszakban tevékenységi és működési támogatásokra elkülönített költségvetés 49,2 millió EUR volt, amelyből 34,9 millió EUR-t lekötöttek, 14,6 millió EUR-t pedig 2015 januárjától költöttek el⁸.

⁶ Ugyanott.

⁷ Az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a „Polgári jogi jogérvényesülés” egyedi program létrehozásáról szóló, 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK határozat 13. cikke.

⁸ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 38. o.

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

1-2 táblázat A JCIV költségvetésének tervezett lebontása (2007–2013)

Támogatásokra és szerződésekre rendelkezésre álló keret							
Év	TÁMOGATÁSOK				KÖZBESZERZÉS		
	Tevékenységi támogatások ⁹	Tevékenységi támogatások verseny ¹⁰	Működési támogatások nem kormányzati szervezetek részére ¹¹	Működési támogatások egyéb ¹²	Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia ¹³	EIH ¹⁴	Bizottsági kezdeményezések ¹⁵
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
Összesen	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Forrás: JCIV – Éves munkaprogramok (2007–2013)

A JCIV intézkedések többségét nemzeti hatóság (az összes vezető szervezet 22%-a), egyetem (21%), illetve európai hálózat, platform vagy fórum (20%) vezette. Más programokhoz, köztük a Daphnéhez és az „Alapvető jogok és polgárság” programhoz (Fundamental Rights and Citizenship Programme, FRC) képest a nemzeti nem kormányzati szervezetek kisebbségben voltak, mivel a JCIV intézkedéseknek csak 8%-át vezették. A partnerszervezetek jelentős részét egyetemek (22%) és nemzeti hatóságok (20%) tették ki, amelyeket az oktatási és képzési intézmények (15%), a nemzeti nem kormányzati szervezetek és platformok (13%), valamint a jogi szakemberek (10%) követték¹⁶.

⁹ „[T]agállami hatóság vagy bármely más tagállami szerv, nemzetközi szervezetek vagy nem kormányzati szervek által készített, és minden esetben legalább két tagállam, vagy legalább egy tagállam és egy csatlakozó vagy tagjelölt ország részvételével végrehajtott egyedi, közösségi érdekű transznacionális projektek” (az alapító határozat 4. cikkének b) pontja) tevékenységi támogatására elkülönített költségvetés.

¹⁰ Az éves munkaprogram szerint az európai versenyjogi szabályok végrehajtásának elősegítésére irányuló egyedi projektek tevékenységi támogatására elkülönített költségvetés. E projektek célja, hogy elősegítsék a nemzeti bíróságok közötti igazságügyi együttműködését és a bírák képzését az európai versenyszabályok, köztük az EUMSZ 101. és 102. cikke, valamint az állami támogatásokra vonatkozó szabályok végrehajtása terén az európai versenypolitika és a versennyel kapcsolatos közösségi együttműködési intézkedések kidolgozásához és végrehajtáshoz való hozzájárulás céljából a közösségi versenypolitika összhangjának biztosítása érdekében.

¹¹ „[A] program általános célkitűzéseivel összhangban lévő általános európai érdekű célkitűzéseket követő nem kormányzati és egyéb szervezetek tevékenységeinek támogatása az éves munkaprogramokban meghatározott feltételek mellett” (az alapító határozat 4. cikkének c) pontja) cél működési támogatására elkülönített költségvetés.

¹² „[A] bírói tanácsok európai hálózatának és az Európai Unió Legfelső Bíróságai elnökei hálózatának állandó munkaprogramjaival kapcsolatos kiadások társfinanszírozásához, amennyiben a kiadások olyan általános európai érdekű célkitűzés megvalósítása során merülnek fel, amely elősegíti a vélemény- és tapasztalatcserét azon ügyekről, amelyek tagjainak – a közösségi jogra vonatkozó – igazságügyi és/vagy tanácsadói funkciói teljesítésével kapcsolatos esetjogát, szervezetét és működését érintik” célra elkülönített költségvetés.

¹³ A Közösség Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciában való tagságának kezelésére elkülönített költségvetés.

¹⁴ Az éves munkaprogram szerint a polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról szóló, 2001. május 28-i 2001/470/EK tanácsi határozattal létrehozott, polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat működésére elkülönített költségvetés.

¹⁵ „[A] Bizottság által kezdeményezett egyedi intézkedések, úgymint tanulmányok és kutatások, közvélemény-kutatások és felmérések, mutatók és közös módszertanok kialakítása, adatok és statisztikák gyűjtése, fejlesztése és terjesztése, szemináriumok, konferenciák és szakértői találkozók, nyilvános kampányok és rendezvények szervezése, weboldalak fejlesztése és karbantartása, tájékoztató anyagok készítése és terjesztése, nemzeti szakértői hálózatok támogatása és irányítása, elemző, figyelemmel kísérendő és értékelő tevékenységek” (az alapító határozat 4. cikkének a) pontja) célra elkülönített költségvetés.

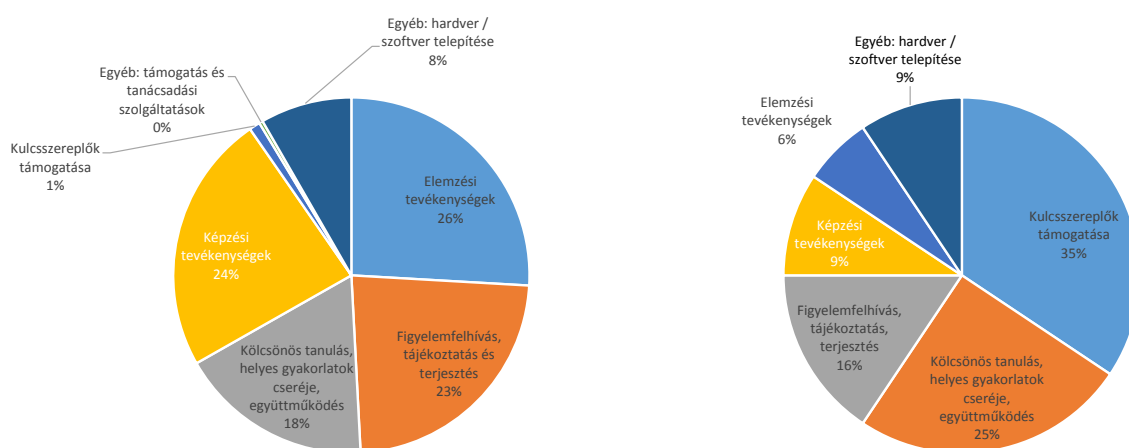
¹⁶ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 3. o.

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

A projekteknek odaítélt JCIV tevékenységi támogatások főként elemzési tevékenységekre, képzésre és figyelemfelhívásra, tájékoztatásra és terjesztésre irányultak (lásd: 1-1. ábra, bal oldal).

A működési támogatások főként kulcsszereplők támogatására; kölcsönös tanulásra; a helyes gyakorlatok cseréjére és együttműködésre; valamint figyelemfelhívásra, tájékoztatásra és terjesztésre irányultak (lásd: 1-1. ábra, jobb oldal).

A közbeszerzési szerződések tanulmányokra, gyakorlati útmutatókra, konferenciákra, műhelymunkákra, weboldalak fenntartására és más IT szolgáltatásokra irányultak.



1-1 ábra JCIV tevékenységi támogatásban részesülő projektek főtevékenységeiként (bal oldal) és JCIV működési támogatások főtevékenységeiként (jobb oldal)

Az 1-2. ábra áttekintést ad arról, hogy a feltérképezett 146 JCIV projektben hány alkalommal azonosítottak adott típusú eredményt¹⁷. Például a kölcsönös tanúláshoz és hálózatépítéshez kapcsolódó eredménynek minősülő „műhelymunkákon és fókuszcsoporthoz” – amelyeket 66 alkalommal azonosítottak, és amelyekkel kapcsolatban 59 mutatót állapítottak meg – összesen 4345-en vettek részt (összesen 33 mutató). A célcsoportok leggyakrabban bíróból, ügyvédekből és igazságügyi alkalmazottakból álltak.

A második leggyakoribb eredmény a figyelemfelhívási, tájékoztatási és terjesztési tevékenységek részét képező képzési tevékenység (42) volt. Ebben 4371 személy vett részt (28 különböző mutató alapján). A célcsoportok leggyakrabban bíróból, közvetítőkből és ügyvédekből álltak.

A harmadik leggyakoribb eredmény (41) az események voltak összesen 3646 résztvevővel (23 alkalommal azonosítva) és 8000 címmel (egy mutató eredménye). A célcsoportok leggyakrabban ügyvédekből, a nagy nyilvánosságból és igazságügyi alkalmazottakból álltak.

1-2 ábra A JCIV eredményeinek számbavétele

¹⁷ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesítés (JCIV) mennyiségi elemzés, 2015. július 28., 10. o. http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

A JCIV eredményeinek számbavétele



2 AZ ÉRTÉKELÉS EREDMÉNYEI

2.1 A PROGRAM RELEVANCIÁJA

A program relevanciájának értékelésére abból a szempontból kerül sor, hogy annak intézkedései milyen mértékben kezelik módszeresen annak céljait, az EU tágabb politikai szükségleteit és a célközönség igényeit.

2.1.1 A program intézkedéseinek relevanciája a program célkitűzéseire képest

Valamennyi általános és egyedi célkitűzés az igazságügyi együttműködés elősegítésére irányul a polgári és kereskedelmi ügyek terén egységes európai igazságszolgáltatási térség megteremtéséhez való hozzájárulás céljából. Annak vizsgálata során, hogy ezek a célkitűzések megfelelnek-e a SMART kritériumoknak¹⁸, az a következtetés vonható le, hogy azok konkrétak (mivel egy konkrét fejlesztési területre irányulnak), teljesíthetők és reálisak (mivel azok a finanszírozott intézkedések révén és a program erőforrásaiból megvalósíthatók). Ugyanakkor nem mérhetők, mivel nem számszerűsíthetők, és még csak előrehaladást sem jeleznek. Ezenfelül nem határidőhöz kötöttek, mivel a célkitűzések megvalósításának nincs határideje, és nincs meghatározva, hogy az eredményeket mikorra kell elérni¹⁹.

Az európai igazságügyi képzés támogatása a Bizottság olyan tágabb értelemben vett célkitűzése, amely kiemelten kezeli a szakpolitikai igényekkel és az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat (EJTN) munkájával összhangban álló konkrét témakörökkel kapcsolatos képzést. 2011-ben az Európai Bizottság célként határozta meg az EU-ban dolgozó összes (körülbelül 700 000) jogi szakember felének európai jogi és tagállami jogi képzésbe való bevonását 2020-ig²⁰. A JCIV program keretében az európai igazságügyi képzést főként tevékenységi támogatások és néhány egyedi intézkedés útján támogatták, míg e területen a működési támogatást egyéb programok keretében ítélték oda²¹.

Tekintettel a Bizottságnak a polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat (EJN-Civil) titkárságának működtetésére irányuló feladatára, ennek támogatására közbeszerzés és igazgatási megállapodás keretében is különítettek el pénzügyi forrásokat. Ez az általános célkitűzéshez tartozik, habár úgy is lehet érvelni, hogy egy átfogó célkitűzésről van szó. A hálózat általában abból a célból ülésezik, hogy megvitassa a meglévő polgári jogi eszközök alkalmazásával, a szakembereknek vagy a nyilvánosságnak szóló gyakorlati útmutatók közzétételével és a weboldal frissítésével kapcsolatos kérdéseket²².

2.1.2 Pályázati felhívásokban meghatározott prioritások és kiválasztott intézkedések, valamint azok relevanciája szakpolitikai szempontból

A JCIV program kezdetektől fogva szorosan kapcsolódik a polgári igazságszolgáltatás területén lévő fő szakpolitikai fejleményekhez és jogi eszközökhöz, és rendszeresen erőfeszítéseket tettek a JCIV program új szakpolitikai és jogalkotási fejleményekhez való hozzáigazítására a prioritások pályázati felhívásokban való meghatározása révén.

A prioritások és a finanszírozott intézkedések a program célkitűzéseinek megvalósítása szempontjából összességében relevánsnak tekinthetők. Mindazonáltal a program prioritásainak kiválasztására alkalmazott eljárás kevés mozgásteret hagyott a prioritások meghatározását követően (habár elviekben a semmilyen prioritást nem tükröző projekt más odaítélési kritériumok alapján kaphatott támogatást).

¹⁸ A SMART célkitűzések konkrétak, mérhetők, teljesíthetők, relevánsak és határidőhöz kötöttek.

¹⁹ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 7. o.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁰ A Bizottság közleménye: Az uniós jogérvényesülésbe vetett bizalom kiépítése – Az európai igazságügyi képzés új dimenziója, COM/2011/0551 végleges, 2011.09.13.

²¹ Például a Büntetőjogi jogérvényesülés program révén az EJTN-hez és az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság által odaítélt működési támogatásokon keresztül más szervezetekhez, például az Európai Jogi Akadémiához (ERA) és az Európai Közigazgatási Intézethez (EIPA).

²² A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 7. o.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

Ez egyes esetekben azt jelentette, hogy az eredmények kevésbé voltak hasznosak, ha egy prioritás változott a projekt végrehajtása során. Ezzel szemben például a képzést illetően olyan igények merülhetnek fel, amelyek nem tartoznak a meghatározott prioritások közé. Következésképpen azokat a program keretében nem lehetett finanszírozni, mivel azokra az adott felhívás nem vonatkozott.

A program végrehajtásának célja, hogy:

- kutatás, elemzés és más támogató tevékenységek révén hozzájáruljon a szakpolitikai és jogalkotási fejleményekhez, egyértelmű és részletes tájékoztatást nyújtson a jogalkotó részére a problémákról és a valós helyzetről, továbbá hogy a hálózatok megerősítésével segítse e területen jövőbeli kezdeményezések kidolgozását. Legfontosabb eredményei közül a tevékenységi támogatásból finanszírozott 2009. évi „Európai végrendelet-nyilvántartások összekapcsolása” projekt az összekapcsolt végrendelet-nyilvántartások nagy hálózatának kialakítására irányult azzal a szakpolitikai fejlődéssel összhangban, amely végül az öröklésjogi rendelet²³ 2012-es elfogadásához vezetett. E célból széles körben alkalmazták a közbeszerzési szerződéseket is, például a Polgári Ügyek Európai Igazságügyi Atlasza, az ítélezési gyakorlatot tartalmazó JURE adatbázis, valamint különféle értékelő és a végrehajtásról szóló tanulmányok révén.
- támogató hálózatokon keresztül támogassa a meglévő uniós szakpolitika és jogalkotás gyakorlati alkalmazását és megvalósítását, a jogi és más szakembereknek szóló képzés és kapacitásbővítés révén elősegítse az uniós eszközök Európa-szerte történő következetes megvalósítását, e személyeket az uniós jogok és szakpolitikák eredményes gyakorlati átültetését szolgáló eszközökkel lássa el. Legfontosabb eredményei között két 2009-es tevékenységi támogatásban részesült projekt – az európai igazságügyi portálon elérhető – az EU-n belül polgári jogra szakosodott ügyvédek és közjegyzők keresését szolgáló felhasználóbarát eszközök létrehozására irányult. Egy másik példa az „i-Support” tevékenységi támogatás, amely a tartásról szóló 2009. évi uniós rendelet és a tartásról szóló 2007. évi hágai egyezmény (az ehhez való csatlakozás a támogatás odaítélésekor egyeztetés alatt állt) végrehajtása érdekében az IKT rendszerek feltérképezésére irányult. A közbeszerzési szerződések is jelentős szerepet játszottak e területen, például az érdekelt felekkel való egyeztetés, hatásvizsgálatok és megvalósíthatósági tanulmányok révén²⁴.

2.1.3 A program relevanciája a célcsoportok igényei szempontjából

Összességében a támogatás kedvezményezettjei úgy ítélték meg, hogy a felhívások és a kiválasztott intézkedések azonosították a célcsoportok igényeit, és reagáltak azokra, habár ezen igények megfelelő azonosításának mértéke változó volt, ugyanis egyes vállalkozások kidolgozott igényfelmérést, míg mások kevésbé merev megközelítést alkalmaztak. Az ezen értékelés elkészítése céljából megkérdezett kedvezményezettek többsége arról számolt be, hogy felmérték az igényeket a projektjeik tervezésének és kidolgozásának elősegítése céljából. Mindazonáltal a projektdokumentáció elemzése kimutatta, hogy a támogatást kérelmezők jelentős része saját projektjeit nem igények felmérése alapján tervezte meg, illetve a pályázati űrlapon nem kellően dokumentálta e felmérést. Bár a Bizottság kifejezetten nem írta elő a kérelmezők részére, hogy igényfelmérést végezzenek és mutassanak be, ezek a felmérések lehetővé tették volna a támogatást kérelmezők számára, hogy világosabbá tegyék projektjeik relevanciáját, javították volna tanulmányaik minőségét, és kiindulási pontot biztosítottak volna a projekt eredményességének későbbi értékeléséhez. Az olyan projektek, amelyek nem az igények felmérésén alapulnak, még lehetnek relevánsak a célcsoport igényei szempontjából.

²³ 650/2012/EU rendelet az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről.

²⁴ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 7. o.

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

Mindazonáltal igényfelmérés készítése esetén valószínűbb, hogy a kérelmezők a legrelevánsabb módszereket és eszközöket választják ki a célcsoportok támogatására²⁵.

A támogatás kedvezményezettjei arról számoltak be, hogy a JCIV program koncepcionális kerete lehetővé tette számukra, hogy a terveknek megfelelően fejlesszék projektjeiket. Az online felmérés 61 válaszadójából 59-en úgy nyilatkoztak, hogy el tudták érni a célcsoportokat. Ezenfelül az online felmérés válaszadóinak 86,8%-a (53) arról számolt be, hogy visszajelzést kaptak a célcsoportjuktól/célcsoportjaiktól, amely megerősítette a megvalósított projektnek/tevékenységeknek az előttük álló problémákhoz és kérdésekhez viszonyított relevanciáját. A nyomon követő interjúk során az érdekelt felek többsége jelezte, hogy nem tudják visszaidézni a célcsoportok konkrét üzeneteit, azonban a projektjeiket általánosságban véve pozitívan fogadták²⁶.

Az érdekelt felek meghallgatása során megerősítést nyert az az átfogó következtetés, hogy a JCIV program és annak prioritásai relevánsak voltak a támogatás kedvezményezettjei számára. 15 megkérdezett személyből 10 jelezte, hogy a program koncepcionális kerete (azaz annak célkitűzései és meghatározott prioritásai) lehetővé tette számukra, hogy az eredeti tervnek megfelelően fejlesszék saját projektjeiket²⁷.

2.2 KOHERENCIA ÉS KIEGÉSZÍTŐ JELLEG

A koherencia arra vonatkozik, hogy milyen mértékű a program intervenciók logikájának, azaz célkitűzéseinek, hozzájárulásainak, tevékenységeinek és várt eredményeinek belső összhangja, és hogy a beavatkozás összhangban áll-e más, hasonló célú beavatkozásokkal. A kiegészítő jelleg arra vonatkozik, hogy milyen mértékben van konvergencia vagy átfedés más szakpolitikákkal és beavatkozásokkal. A kiegészítő jelleg és a koherencia szinergiák, azaz a különböző gazdasági szereplők/érdekelt felek közös célokat kölcsönösen erősítő, összehangolt magatartásának, együttműködésének vagy interakciójának kialakításával érhető el. Ugyanakkor a különböző programok között átfedések azonosíthatók. A koherencia és a kiegészítő jelleg elemzésére került sor abból a szempontból, hogy a programot más uniós programokkal kapcsolatban optimalizálták-e, és hogy a megvalósított intézkedések eredményei hogyan egészítik ki a nemzeti szakpolitikai kezdeményezéseket/programokat és más európai vagy nemzetközi kezdeményezéseket/programokat. Több dimenziós lehet i. a célkitűzéseket és tematikus területeket; ii. a pályázati felhívásokban meghatározott prioritásokat és iii. a támogatott intézkedéseket illetően.

Az alapító határozat 12. cikke körvonalazza a más uniós pénzügyi programokkal fennálló kiegészítő jelleg terjedelmét: a „Büntetőjogi jogérvényesülés” program (Criminal Justice Programme, JPEN) az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program részeként; a „Biztonság és a szabadságjogok védelme”, amely két pénzügyi programból, azaz a „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” (Prevention and Fight against Crime, ISEC) és a „Terrorizmus és egyéb biztonsági vonatkozású veszélyek megelőzése, az azokra való felkészültség és következményeik kezelése” (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks, CIPS) programból áll; „Szolidaritás és a migrációs áramlatok kezelése”, amely négy alpból, mégpedig a Külső Határok Alapból (EBF), az Európai Visszatérési Alapból (RF), az Európai Menekültügyi Alapból (ERF) és a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alapból (EIF) áll. Az alapító határozatban hivatkozott programok mellett további kiegészítő jelleg érhető el számos más uniós eszközzel, például (bizonyos célkitűzéseket és tematikus területeket, a program természetét, valamint részben a célcsoport(ka)t illetően) az FRC programmal; és (a program természetét és a célcsoport(ka)t illetően) a Daphne programmal²⁸.

2.2.1 Célkitűzések és tematikus területek

A program a célkitűzéseikben és témáikban hasonló programokkal való koherenciát és kiegészítő jelleget ért el a programtervezési és felhíváskidolgozási szakaszokban lévő programok tárgyával

²⁵ Ugyanott, 12. o.

²⁶ Ugyanott, 13. o.

²⁷ Ugyanott, 12. o.

²⁸ Ugyanott, 14. o.

kapcsolatos döntéshozatal révén. Mindazonáltal az elemzés kiegészítő jelleget és átfedést is feltárt a JCIV és a JPEN, az FRC és (potenciálisan) az ISEC programok között a célkitűzéseket és a tematikus területeket illetően.

A JCIV és a JPEN is egy egységes európai igazságszolgáltatási térség kialakítására irányulnak, amely a bírósági határozatok kölcsönös elismerésén, a polgári és kereskedelmi ügyekben a hatóságok együttműködésén és a bizalom előmozdításán alapul. E programok célja, hogy elősegítsék a bírósághoz való fordulást és ezáltal megkönnyítsék az európaiak életét az érdekelt felek és a civil társadalom igazságszolgáltatásról szóló vitába való bevonásával. Van lehetőség kiegészítő jellegre, mivel hasonló célkitűzésekkel rendelkeznek. A JCIV polgári és kereskedelmi ügyekkel, míg a JPEN büntetőügyekkel foglalkozik. Ugyanakkor minden eseten fennáll az átfedés veszélye, különösen az e-igazságszolgáltatáshoz vagy a képzéshez hasonló általános kérdések terén. Ráadásul bizonyos tárgykörök néhány tagállamban a polgári igazságszolgáltatás, míg más tagállamokban a büntető igazságszolgáltatás alá tartoznak. A védelmi intézkedések ennek egy példáját jelentik: ezeket uniós szinten két elkülönült, egy polgári²⁹ és egy büntetőjogi³⁰ eszköz szabályozza. A két programot 2007-ben elkülönítve hagyták eltérő jogalapjaik miatt, amelyek eltérő elfogadási eljárások alkalmazását kívánták meg. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta már nem ez a helyzet. A két program nagyon hasonlít célkitűzéseiben, irányítási módszereiben és végső kedvezményezettjeiben, és azokat ténylegesen egyetlen finanszírozási eszközben egyesítették a 2014–2020-as időszakra.

Az FRC program „jogi szakmák képviselői és jogi szakemberek képzésének”³¹ biztosítására vonatkozó célkitűzésével kiegészítő jelleg áll fenn, mivel azt a JCIV „uniós államok polgári ügyekkel kapcsolatos jogi és igazságügyi rendszereire vonatkozó kölcsönös ismeretek javítása a jogi szakmák képviselői és jogi szakemberek körében” célkitűzéséhez hasonlóan lehetne értelmezni.

A JCIV program célja „a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés támogatása”. Az ISEC-et létrehozó határozat 3. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy a program nem foglalkozik igazságügyi együttműködéssel. Ugyanakkor magában foglalhat olyan intézkedéseket, amelyek célja, hogy ösztönözzék az igazságügyi és bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést, következésképpen a JCIV programmal is fennállhat esetleges kiegészítő jelleg és átfedés.

A JCIV program és más uniós finanszírozási programok között jelentős kiegészítő jellegre van lehetőség, míg kevés jel mutat átfedésekre. Konkrétan, a JCIV program viszonylag szűken meghatározott, egy konkrét tematikus területet, azaz az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítését és a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés támogatását középpontba helyező tárgya a kedvezményezettek bizonyos típusai, azaz a jogi szakemberek és a nemzeti hatóságok esetében hozzájárult a más uniós programokkal való átfedés és duplikáció minimálisra csökkentéséhez. Különösen az átfogó kérdésekben, például az e-igazságszolgáltatás és képzés terén van szükség kiegészítő jellegre (az átfedések elkerülése érdekében is)³².

2.2.2 A pályázati felhívásokban meghatározott prioritások

Az éves munkaprogramok elkészítésekor a Jogérvényesülési Főigazgatóság a saját programjai közötti kiegészítő jelleget és koherenciát is fokozni kívánta a programirányítás és a szakpolitikai egységek közötti találkozók szervezése révén. Ugyanakkor részt vett a szolgálatok közötti egyeztetéseken és szolgálatközi csoportokban a programozásban a kiegészítő jelleg és az esetleges átfedések más főigazgatóságokkal történő megvitatása céljából. A Bizottság bemutatta az éves munkaprogramot és annak prioritásait a tagállamok programbizottságának a más uniós, illetve nemzeti kezdeményezésekkel fennálló kiegészítő jelleg és koherencia kérdéseinek azonosítása érdekében³³.

²⁹ A polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló 606/2013/EU rendelet.

³⁰ Az európai védelmi határozatról szóló 2011/99/EU irányelv.

³¹ Az Európai Bizottság weboldala, az Alapvető jogok és polgárság finanszírozási program, elérhető: http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 14–15. o. http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

³³ Ugyanott, 8. o.

2.2.3 Finanszírozott intézkedések

A JCIV keretében végrehajtott projektek némelyikében is volt bizonyos mértékű kiegészítő jelleg. Ez más uniós programokkal való potenciális átfedés néhány esetét tartalmazta. A legfontosabbak közül³⁴:

- A JCIV projekt: az „Understanding Justice” hasonló a JPEN-hez, mivel arra irányul, hogy a büntető igazságszolgáltatás területén meglévő ismeretanyagot és jogi tolmácsolással és fordítással (Legal Interpreting and Translation, LIT) kapcsolatos gyakorlati ajánlásokat a LIT polgári igazságszolgáltatás területén történő alkalmazásához igazítsák, és hogy a büntető igazságszolgáltatás területén dolgozó igazságügyi alkalmazottak, szakemberek és tolmácsok számára ismereteket hozzon létre és terjesszen a polgári igazságszolgáltatási eljárásokban alkalmazott tolmácsolás és fordítás legjobb gyakorlatait illetően.
- A JPEN projekt: az e-igazságszolgáltatási prioritás keretében létrehozott „European Training Platform for lawyers” (Jogászok Európai Képzési Platformja), amelynek célja egy európai képzési platform létrehozása polgári joggal és büntetőjoggal foglalkozó szakemberek számára, habár azt a JPEN program keretében finanszírozzák.
- A JCIV projekt: a „Conference on Justice in the EU-from the Citizen’s Perspective” (Konferencia az európai igazságügyről a polgárok szempontjából) keretében tartottak egy konferenciát, amely hozzájárult az EU-ban a magánszemélyek polgári és büntető igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése kérdésének alaposabb megértéséhez és a jogi szakemberek közötti kapcsolatok építéséhez. A JPEN program konkrét célkitűzései magukban foglalják a büntetőügyekben a tagállamok jogi és igazságszolgáltatási rendszerei kölcsönös ismeretének javítását, a kapcsolatépítés népszerűsítését és megerősítését, valamint a tagállamok jogrendszereivel kapcsolatos tájékoztatás és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítását.
- A JCIV projekt: „Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union” elősegíti a homofóbia elleni küzdelmet és az EU-ban élő azonos nemű párokat célozza meg. Ezek a célkitűzések és célcsoportok hasonlóak az FRC program célkitűzéseivel és célcsoportjaihoz.

Az online felmérés rámutatott arra, hogy a más uniós, nemzeti/regionális programokból finanszírozott egyéb támogatásokkal, valamint magán a JCIV programon belül is számos szinergia jött létre. Összefoglalva, az online felmérés kilenc válaszadója arról számolt be, hogy más JCIV projektekkel szinergiát alakítottak ki, heten más uniós programokkal, míg hatan más, hasonló célkitűzések megvalósítására irányuló nemzeti/regionális programokkal hoztak létre szinergiát.³⁵

2.3 EREDMÉNYESSÉG

A program eredményessége arra vonatkozik, hogy a program milyen mértékben volt sikeres céljainak elérésében, és hogy a JCIV projektek milyen mértékben voltak sikeresek saját projektcéljaik elérésében.

2.3.1 Programeredmények

Nehéz felmérni a program eredményességét, mivel korlátozottan áll információ rendelkezésre az eredményekről és hatásokról.³⁶ A Bizottság nyomon követési és értékelési rendszere inkább output-, mint eredményorientált volt, ami megmagyarázza a jelen értékelő jelentés bizonyos hiányosságait.

A tevékenységi támogatás zárójelentésének sablonja és a működési támogatás zárójelentésének sablonja sem tartalmaz kifejezetten az eredmények leírására vonatkozó részt. Ezenfelül az átnézett zárójelentések jellemzően nem tettek különbséget a projektek outputjai, eredményei és hatásai között. Ezt talán az indokolja, hogy a zárójelentés sablonja és a jelentés kitöltési útmutatója sem adott egyértelmű magyarázatot az output, az eredmény és a hatás közötti különbségre³⁷.

³⁴ Ugyanott, 17. o.

³⁵ Ugyanott, 18. o.

³⁶ Ugyanott.

³⁷ Ugyanott, 19.o.

A programozási időszakban végrehajtott 146 tevékenységi és működési támogatásból 107-et akkor fejeztek be, amikor a jelen értékelés céljára rendelkezésre bocsátották az adatokat. Mindazonáltal csak 94 támogatás vonatkozásában állt rendelkezésre kész zárójelentés. E projektek zárójelentéseinek felülvizsgálata 54 tevékenységi támogatás és hat működési támogatás esetében talált hasznos eredményekre vonatkozó bizonyítékot³⁸.

2.3.2 Projekteredmények

A finanszírozott intézkedések összességében hozzájárultak a program célkitűzéseinek eléréséhez. A projektek nagy része időben el tudta érni a tervezett eredményeket és a várt célcsoportot. A projekt eredményeinek vagy célkitűzéseinek megvalósítását jelentősen befolyásoló akadályok azonosítására nem került sor, a gazdasági válsághoz kapcsolódó akadályokat kivéve. A projektek nem várt hatásait illetően az összegyűjtött bizonyítékok azt mutatták, hogy a projektek nagy része nem várt pozitív eredményeket ért el, miközben szinte nem volt váratlan negatív hatás.

A végrehajtott véglegesített tevékenységi és működési támogatások több mint fele (a 94 zárójelentéssel rendelkező támogatásból 69) megvalósította az összes tervezett tevékenységet. Egyes esetekben ez személyzeti változásokat okozott, és további támogatási igényt vont maga után. Az online felmérés 37 válaszadójából 16-nak a projekt/tevékenységek folyamán le kellett cserélnie egy személyzeti tagot, míg 10 válaszadó egynél több személyzeti tagot cserélt le a projekt/tevékenységek során, és 7 válaszadónak további támogatás után kellett néznie a tervezett tevékenységek megvalósítása érdekében. Mindazonáltal ezek az ingadozások csak csekély mértékben érintették a támogatott tevékenységek alakulását. Valójában az online felmérés 33 válaszadójának 85%-a jelezte, hogy ezek a változások nem befolyásolták a projekt/tevékenységek végkimenetelét. Például a 2013-as tevékenységi támogatásban részesült „Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union” (Az Európai Unió belüli határon átnyúló peres eljárásokkal kapcsolatos üzleti és emberi jogi kihívások) projektben az összes projektcélkitűzés megvalósult annak ellenére, hogy egynél több személyzeti tagot cseréltek le.

Az összesen 61 válaszadó többsége azt állította, hogy az összes (56%) vagy a legtöbb (26%) tervezett eredményt időben el tudták érni, az 52 válaszadó 94%-a pedig el tudta érni a várt célcsoportokat. Ezenfelül az 52 válaszadó 58%-a arról számolt be, hogy projektjük jelentős előrehaladást ért el a tevékenységük szerinti tematikus területen.

Az online felmérés és a nyomon követő interjúk keretében összegyűjtött bizonyítékok alapján úgy tűnik, hogy a projekt megvalósítását pozitív irányban befolyásoló fő belső tényezők a partnerek közötti jó viszony és a Bizottsággal való megfelelő együttműködés voltak. A projekt eredményeinek vagy célkitűzéseinek megvalósítását jelentősen befolyásoló akadályok azonosítására nem került sor. Mindazonáltal egyes projektek eredeti tervét néhány ponton módosították a tervezett eredmények jobb elérése és a változó körülményekhez való alkalmazkodás céljából.

A projekt/tevékenységek során bekövetkezett változásokkal kapcsolatban a 33 válaszadó 55%-a jelezte, hogy e változás(ok) nem befolyásolták a projekt/tevékenységek végrehajtását, 42% pedig arról számolt be, hogy a fent említett változás(ok) csekély hatással bírtak. Pusztán 3%-uk számolt be arról, hogy a változás(ok) jelentős hatást gyakorolt(ak). E változásoknak az eredményekre gyakorolt hatását illetően a 33 válaszadó 85%-a azt állította, hogy a változások nem befolyásolták a projekt/tevékenységek eredményét; a válaszadók 12%-a úgy vélte, hogy a változások csekély hatást gyakoroltak, és csak 3% állította azt, hogy a változások jelentősen befolyásolták a projekt/tevékenységek eredményét. A nyomon követő interjúk során a projektpartnerek a projektek és tevékenységek eredményes végrehajtásához hozzájáruló pozitív tényezőkként hivatkoztak a partnerek közötti jó viszony kialakítására és a Bizottsággal való együttműködésre is.

³⁸ Ugyanott, 19.o.

Mind a 16 működési támogatás teljesítésére sor került 2007 és 2013 között. Az elvégzett tevékenységek főként a figyelemfelhíváshoz, a kölcsönös tanuláshoz és a kulcsszereplők támogatásához kapcsolódtak. Például a Save the Children Olaszország projektre adott 2009-es működési támogatás lehetővé tette a szervezet jogi egységének a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés támogatására, valamint a jogrendszerekre vonatkozó tájékoztatás és a tagállami igazságszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítására irányuló tevékenységek megvalósítását. E tevékenységek magukban foglalták egy online hírlevél előállítását és 13 tagállamban 1000 címzettnek történő megküldését, a bíróságok és központi hatóságok között két találkozó megtartását, a Save the Children jogi szakértői számára négy belső képzés megszervezését. Emellett segítettek az Ifjúsági és Családjogi Bírák Nemzetközi Szövetsége (IAYFJM) uniós tagozatának létrehozásában is.³⁹

A JCIV program közbeszerzési része keretében 247 szerződést ítélték oda. Az értékeléshez rendelkezésre bocsátott információ magában foglalja a szerződés teljes összegét, a fővállalkozó nevét, és azt, hogy a szerződés tanulmányok elvégzésére, események vagy IT-vel kapcsolatos feladatok megvalósítására vonatkozik-e. Az információ azt mutatja⁴⁰, hogy közbeszerzési szerződéseket alkalmaztak az uniós szakpolitika és jogalkotás fejlesztésének, végrehajtásának és terjesztésének, valamint a projekteredmények fenntarthatósága biztosításának elősegítésére.

Az évente október 25-én megtartott, az Igazságszolgáltatás Európai Napjának támogatása közbeszerzési szerződések keretében valósul meg. Ezek az Európa Tanács és az Európai Bizottság által közösen megrendezett, központi események arra irányulnak, hogy az igazságszolgáltatást közelebb vigyék a polgárokhoz, és jogesetek eljátszásával, valamint a diákok, igazságügyi szakemberek és a nagyközönség számára nyitott tájékoztató üléseken, valamint bírósági nyílt napokon tájékoztassák a polgárokat jogaikról. A figyelemfelhívási tevékenységek (például 2012-ben a fogyasztói jogokkal kapcsolatos kampány) és a terjesztési tevékenységek (például útmutatók különböző nyelvi változatainak létrehozása, pl. 2010-ben a *Guide du citoyen* (Útmutató a polgárok számára), 2011-ben a *Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment* (Az európai fizetési meghagyásról szóló rendelet alkalmazásához készült gyakorlati útmutató), 2012-ben pedig a „*Procédure européenne d’injonction de payer*” (Európai fizetési meghagyásos eljárás)) finanszírozása is közbeszerzési szerződések keretében valósult meg. A Polgári Ügyek Európai Igazságügyi Atlaszát, valamint az e-igazságügyi portál fenntartása céljából támogatott szerződéseket is meg kell említeni.

2.4 FENNTARTHATÓSÁG, ÁTÜLTETHETŐSÉG ÉS INNOVÁCIÓ

A fenntarthatóságot illetően annak elemzésére került sor, hogy a projektek eredményei és hatásai a projekt finanszírozási időszakát követően is fenntarthatók-e.

Az értékelés során három fenntarthatósági szint meghatározására került sor:

- rövid távú fenntarthatóság, amely főként a projekteredmények terjesztésével valósul meg;
- középtávú fenntarthatóság, amely magában foglalja a projekteredmények és/vagy a partnerségek folytatását; valamint
- a hosszabb távú fenntarthatóság, amely főként a projekteredmények más keretek közé, szervezetekre és tagállamokra való átültetése útján valósul meg, csekély finanszírozással vagy további finanszírozás nélkül.

2.4.1 A megvalósított projekttevékenységek és eredmények folytatása és terjesztése

A 2008. évi kommunikációs és e-igazságszolgáltatási cselekvési terv óta az elektronikus eszközök fejlesztését a JCIV keretében finanszírozott projektek kapcsán prioritásként határozták meg. Ez magyarázatot adhat arra, hogy a felmérés válaszadói miért jelezték a hardver és/vagy szoftver további fenntartását vagy annak szándékát.

³⁹ Ugyanott, 23. o.

⁴⁰ Ugyanott.

A nyomon követő interjúk során a 15 megkérdezettből 7-en jelezték, hogy a projektekből eredő elektronikus eszközök és online portálok tartós eredmények, habár 7-ből 2 válaszadó rámutatott az azok fenntartásával és frissítésével összefüggő nehézségekre is. A bizottsági tisztviselők megerősítették, hogy az eredmények (például weboldalak, tanulmányok) frissítése (és fenntartása) komoly problémát jelent, és ez befolyásolhatja a projektkiválasztást. A kérdés az, hogy folytassuk-e a jó minőségű, de hosszú távon esetleg nem fenntartható eredményeket hozó, hasznos projektek finanszírozását, ha az információ rendszeres frissítésére nem kerül sor.⁴¹

A jelen értékelés céljából a támogatás kedvezményezettjeivel folytatott egyeztetés során összegyűjtött bizonyítékok⁴² is arra utalnak, hogy a projektek komoly mértékben függtek az uniós finanszírozástól az eredmények biztosítását illetően. Az uniós finanszírozás jelentősen hozzájárult ahhoz is, hogy a szervezetek képesek legyenek folytatni az előzőleg megvalósított tevékenységeket.

A felmérésben résztvevők több mint fele, vagyis a felmérés 52 résztvevőjéből 27-en jelezték, hogy a projekt/tevékenységek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása érdekében további finanszírozásra van szükség.

Egyes esetekben a nyomon követő interjúkban a támogatás kedvezményezettjei arról számoltak be, hogy projektjeik bizonyos elemeihez további finanszírozásra van szükség a fenntartható eredmények biztosítása érdekében – főleg a projekteredmények további terjesztése és a projekt egyes részeinek átültetése céljából. Ezek a konkrét elemek az alábbiak:

- weboldalak vagy elektronikus eszközök, például elektronikus nyilvántartás vagy „közvetítő központok”, például online közvetítési portál fenntartása;
- nyomon követési tevékenységek a projekteredmények fenntartása céljából és ezen eredmények kiterjesztése a kedvezményezettek szélesebb körére, például konferenciák, események és a projekteredményekkel kapcsolatos kérések és kérdések megválaszolása;
- nyomon követési anyagok, például kézikönyvek előállítás;
- az egyik tagállamban elért eredmények átültethetősége a másik tagállamra, például a bevált gyakorlatok összehasonlító elemzése és cseréje;
- képzési tevékenységek – különösen a tevékenységek adaptálása más kontextusokra.

A felmérés 52 válaszadójából csak 13 nyilatkozott úgy, hogy más uniós alapokból már gondoskodtak további finanszírozásról. Mindazonáltal semmilyen további tájékoztatást nem adtak a nyújtott kiegészítő finanszírozás típusát illetően. Egyes esetekben a szervezet a nyomon követési tevékenységeket önerőből finanszírozná, például a luxemburgi Max Planck Institute⁴³.

2.4.2 A partnerségek folytatása a projekt befejezését követően

A JCIV keretében finanszírozott intézkedések zárójelentései arra utalnak, hogy a partnerségek folytatásának aránya feltűnően alacsony. A projektdokumentációban rendelkezésre álló információ alapján feltérképezett 146 projektből mindössze 10 projekt esetében jelentették a létrehozott partnerség 6 esetben teljes körű, míg 4 esetben részleges folytatását. A partnerségek folytatásának alacsony arányát az indokolhatja, hogy az időközi értékelő jelentésben foglaltak szerint a felhívások nagyon technikai jellegűek voltak (erősen technikai jellegű jogi kérdésekre összpontosítottak). Ez befolyásolhatta a partnerségi lehetőségeket a projektek befejezésekor.⁴⁴

Ugyanakkor az online felmérés eltérő eredményeket mutatott a partnerségeknek a projekt befejezését követő folytatását illetően. Az 52 válaszadóból 69% jelezte, hogy a partnerség folytatódott, és csupán 6% számolt be arról, hogy a partnerség véget ért. Ez az adatok közötti ellentmondás azzal indokolható, hogy a feltérképezés elvégzésére olyan zárójelentések alapján került sor, amelyek ebben a tárgyban esetlegesen hiányos tájékoztatást nyújthattak, miközben a felmérések közvetlenül a

⁴¹ Ugyanott, 32. o.

⁴² Ugyanott.

⁴³ Ugyanott, 33. o.

⁴⁴ Ugyanott, 32. o.

projektmenedzserek véleményét gyűjtötték össze. Következésképpen a felmérés adatai valószínűleg jobban jellemzik a JCIV keretében finanszírozott projektek során megkötött partnerségek folytatásával kapcsolatos tényleges helyzetet⁴⁵.

2.4.3 Az eredmények esetleges fenntarthatósága és átültethetősége

A zárójelentések kevés információt tartalmaztak a projekteredmények fenntarthatóságát illetően. Az eredmények széles közönség előtti terjesztése növelheti ezen eredmények fenntarthatóságát. Számos eredményt már uniós szintű felhasználásra terveztek (mint például az EJTN igazságügyi képzését több tagállamból származó résztvevőkre, valamint az igazságügyi portált az összes tagállam közönsége általi felhasználásra tervezték). Az EU-szerte történő alkalmazásra nem tervezett egyes eredményeket pedig úgy alakították ki, hogy azokat más tagállamokra át lehessen ültetni. Az értékelés céljából megkérdezett számos projektpartner úgy nyilatkozott, hogy projektjeiket egyértelmű termékekkel vagy eredményekkel összefüggésben alakították ki, amelyek nagy része más tagállamokra átültethető lenne vagy lehet. Az online felmérés 89 válaszadójából 70-en azt a nézetüket is kifejtették, hogy az összes vagy néhány eredmény változtatás nélkül felhasználható egynél több országban, és további 22 válaszadó számolt be arról, hogy az átültetés egynél több országban csekély változtatások mellett elvégezhető. Több mint kétharmaduk (61 válaszadó) arról is beszámolt, hogy a projekt/tevékenységek eredményei tájékoztatásul szolgálhatnak egy vagy több más országban végzett szakpolitikai tevékenységekhez⁴⁶.

Rendelkezésre áll bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a JCIV keretében megvalósított legalább néhány intézkedés az uniós finanszírozás befejeződését követően is folytatódott. A 94 olyan projekt (tevékenységi támogatások és működési támogatások) közül, amelyekre vonatkozóan a zárójelentések rendelkezésre állnak, 45 zárójelentés tartalmazott némi bizonyítékot a projekt eredményeinek továbbvitelét illetően. További 49 finanszírozott intézkedésre vonatkozó jelentések nem nyújtottak információt ebben a kérdésben. Következésképpen az információ rendelkezésre állása érinti a JCIV projektek fenntarthatósága értékelésének lehetőségét⁴⁷.

A támogatás kedvezményezettjei úgy vélték, hogy sok projekt fenntartható eredményeket ért el. 52 válaszadóból 30 (58%) arról számolt be, hogy projektjük jelentős előrehaladást ért el a tevékenységük szerinti tematikus területen; 18 válaszadó (35%) nem tudott válaszolni, 4-en (8%) pedig úgy vélték, hogy projektjeik nem jelentettek jelentős előrelépést.⁴⁸

Egyes esetekben az eredmények átültethetőségével kapcsolatos problémákat azonosítottak – ezek néhány végrehajtott intézkedés speciális tárgyához kapcsolódnak. Ez volt a helyzet a „European Experience in Mediation and its Implementation in the Czech legal environment” (Európai közvetítési tapasztalat és annak megvalósítása a csehországi jogi környezetben) projektben, amely cseh ügyvédek és igazságügyi alkalmazottak mediációs képzésére irányult. A „The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in Southern Europe – EUROME” (A Róma I. és II. rendeletek, valamint a 4/2009/EK rendelet dél-európai jogi szakemberek általi alkalmazása – EUROME) projekt olyan rendeletekre vonatkozott, amelyek végrehajtásának középpontjában a tengerjog állt, következésképpen az nem valósítható meg olyan országokban, amelyekben ez a terület nem releváns. Ugyanakkor a kidolgozott modellek mindkét esetben más célokra is használhatók lennének.

A projektek átültetett elemei az alábbiakat foglalták magukban:

- a projektekkel kapcsolatban létrehozott módszertani eszközök, például módszertani értékelések és tevékenységi modellek, például kampányok, események és tevékenységek más célcsoportokkal történő megvalósítására;
- weboldalak – ha a tartalmat más országokban való felhasználás céljából lefordítják;

⁴⁵ Ugyanott.

⁴⁶ Ugyanott., 27. o.

⁴⁷ Ugyanott., 31. o.

⁴⁸ Ugyanott., 27. o.

- eszközkészletek és projekteszközök, például jelentések, iránymutatások és kézikönyvek; valamint
- képzések és képzési anyagok⁴⁹.

2.4.4 Innováció

Az innováció új ötletek (termékek, szolgáltatások és modellek) kidolgozása és megvalósítása a szükségletek kielégítése és új kapcsolatok, illetve együttműködés kialakítása érdekében. Az innováció a sürgető (szociális) szükségletekre adandó új válaszok kidolgozásáról szól.

Az összegyűjtött bizonyíték arra utalt, hogy a legtöbb projekt innovációt hozott a tevékenységek, illetve gyakorlatok vonatkozásában, valamint a használt módszerek megújulását eredményezte. Azt is igazolták, hogy a projektet a saját területén úttörőnek lehet tekinteni. A támogatást kérelmezőknek dokumentálniuk kellett projektjük innovatív vonatkozásait. 140 projekt mutatta az innováció valamilyen bizonyítékát. Ezt a körülményt az online felmérésre adott válaszok is megerősítik. Az online felmérés 52 válaszadójának 90%-a tekintette saját projektjét/tevékenységét innovatívnak.

Az innovatív gyakorlatok és tevékenységek magukban foglalták a képzést, az úttörő kutatást egy még soha nem tanulmányozott területen, az online platform létrehozását és a célcsoportok tevőleges részvételét igénylő gyakorlatokat, például közösségi vitákat, példaképek felhasználását és a közösségi erőforrások feltérképezését. Ami az innovatív módszereket illeti, a kutatás kiemelte a személyre szabott képzési módszerek használatát, a célcsoportok, például üzleti vállalkozások, igazságügyi alkalmazottak és közvetítők bevonására irányuló módszereket, az intézményközi együttműködési modelleket és a kollégáknak nyújtott oktatás módszertanát⁵⁰.

Az online felmérés válaszadóinak többsége (52-ből 62%) azt is megerősítette, hogy a projektet saját szakpolitikai területükön úttörőnek lehet tekinteni⁵¹.

Számos megkérdezett személy arról számolt be, hogy a helyi és európai szinten érdekelt felek, például szakemberek, intézmények és társadalmi csoportok érdekeltek voltak projektjeik eredményében – és különösen a végrehajtott intézkedések innovatív vonatkozásaiban⁵², mint például:

- olyan eszközök és módszerek kidolgozása, amelyeket a célcsoportok közvetlenül használhatnának tudatosságuk és védelmük szintjének növelése céljára (például a Lappeenranta University of Technology online „ügykezelési” platformot hoz létre, amely a jogi szakemberek számára tájékoztatást és legjobb gyakorlatokat ajánl a bíróságok működését esetlegesen aláásó, bírósági ügykezeléssel kapcsolatos késedelmek és kihasználatlanságok elkerülése érdekében);
- egy korábbiakban nem kezelt területen jelenik meg például a Pécsi Tudományegyetem az „Improving the effectiveness of cross-border enforcement in the EU” (Az EU-n belüli határon átnyúló jogérvényesítés eredményességének javítása) elnevezésű projektjével vagy a román igazságügyi minisztérium a szülő felelősség területén az igazságügyi együttműködés fokozására irányuló projektjével.

2.5 HATÉKONYSÁG ÉS AZ EGYSZERŰSÍTÉS LEHETŐSÉGEI

2.5.1 Az elköltött pénz összehasonlítása az elért hatásokkal

A JCIV program költségvetésének keretében rendelkezésre álló pénzügyi támogatás nagy részét közbeszerzési szerződésekre és tevékenységi támogatásokra szánták (lásd: 1-2. táblázat A JCIV költségvetésének tervezett lebontása (2007–2013)). A költségvetés fennmaradó részét a működési támogatásokra különítették el. Nagy összegeket különítették el azokra a közbeszerzési szerződésekre,

⁴⁹ Ugyanott, 34. o.

⁵⁰ Ugyanott.

⁵¹ Ugyanott.

⁵² Ugyanott.

amelyeket a JCIV programok keretében széles körben alkalmaztak az uniós szakpolitika és jogalkotás fejlesztésének és végrehajtásának, az uniós szakpolitika és jogalkotás reklámozásának és a projekteredmények fenntarthatósága biztosításának elősegítésére. E célból nagy összeget költöttek IT eszközökre és karbantartásra, különösen az igazságszolgáltatási portálra, más eszközök, például a Polgári Ügyek Európai Igazságügyi Atlasza és a JURE adatbázis mellett⁵³.

2.5.2 A tevékenységi támogatások iránti kereslet

Nagy volt a kereslet a projektfinanszírozás iránt a benyújtott kérelmek és az ehhez képest kiválasztott projektek viszonylatában. A 2007–2013-as időszakban összesen 385 kérelmet nyújtottak be JCIV tevékenységi támogatás iránt, és az első felhívásokra benyújtott kérelmek nagyobb arányban voltak sikeresek, mint a későbbi felhívásokra benyújtott kérelmek. A 2007-es és 2008-as felhívások esetében a 44, illetve 31 kérelem 61%-a volt sikeres, azonban ez az arány 20%-ra esett vissza a 2011–2012-es felhívásoknál (amelyek két költségvetési évet fedtek le), amelyek esetében a kérelmek száma elérte a 127-es csúcst, majd a 2013-as felhívás esetében 29%-nak felelt meg (96 kérelemmel). A program indulásakor a Bizottsághoz a vártnál kevesebb kérelem érkezett. Mindazonáltal a kérelmek száma nagymértékben megnőtt, amint a program egyre nagyobb nyilvánosságot kapott. A tevékenységi támogatásra benyújtott kérelmek száma a 2007–2010-es időszakban átlagosan benyújtott 40,5 kérelemről 2011–2012-re 127 kérelemre, majd 2013-ban 96 kérelemre nőtt meg⁵⁴.

2.5.3 A működési támogatások iránti kereslet

Ami az összesen 50 működési támogatási kérelmet illeti (az időszak alatt átlagosan évi 7 kérelem a 2010-es felhívást kivéve, amikor a kérelmek száma 15-ös csúcst ért el), azok sikerességének aránya 2008-ban és 2009-ben magasabb volt (50%, illetve 43%), míg 2010-ben 20%-ra esett, majd 2012-ben és 2013-ban csekély mértékben, 29%-ra, illetve 38%-ra emelkedett⁵⁵.

2.5.4 Közbeszerzés igénybevétele

A közbeszerzési kiadások mintegy 36,2%-át tanulmányokra kötötték le; több mint 33,4%-ot IT szolgáltatásokra, míg 26,8%-ot eseményekre⁵⁶. A bizottsági kezdeményezéseken felül a JCIV közbeszerzés keretében a Közösség Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciájában való tagságának kezelésére és az éves munkaprogram szerint a polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról szóló, 2001. május 28-i 2001/470/EK tanácsi határozattal létrehozott, polgári és kereskedelmi ügyekkel foglalkozó Európai Igazságügyi Hálózat működésére is költségvetést különítettek el. Az előbbi csekély hatást gyakorolt a költségvetésre, míg az utóbbi 17,8 millió EUR lekötését jelentette. Ez a költségvetés az előző évben végzett konkrét tevékenységeken alapult, és azt összességében teljes mértékben lekötötték és kifizették⁵⁷.

2.5.5 Átfogó végrehajtás

Mint fent megállapítást nyert, a programozási időszak alatt a JCIV végrehajtására tervezett teljes eredeti költségvetés 103,7 millió EUR volt. Tekintettel arra, hogy nem minden intézkedést végeztek el teljes körűen, a teljes kifizetett összeg még nem ismert. Az átlagos alulköltés jelenleg 25%.

Ezekből az összegekből a JCIV 130 tevékenységi támogatást, 16 működési támogatást és 247 közbeszerzés tárgyát képező intézkedést támogatott. A közbeszerzés tárgyát képező tevékenységek esetében úgy tűnik, hogy a mai napig elvégzett tevékenységeket teljes körűen kifizették, ami szintén a pénzügyi erőforrások hatékony felhasználására enged következtetni⁵⁸.

⁵³ Ugyanott, 37. o.

⁵⁴ Ugyanott, 39. o.

⁵⁵ Ugyanott.

⁵⁶ Ugyanott.

⁵⁷ Ugyanott.

⁵⁸ Ugyanott.

2.5.6 Az egyszerűsítés lehetőségei

Az irányítás eredményességének értékelése és az egyszerűsítés lehetőségei szorosan kapcsolódnak a szakasznak az eredményességre vonatkozó más megállapításaihoz, és azok a megvalósítási folyamat értékelésén alapulnak, például hogy az túlzottan összetett-e (ideértve a szükségtelenül bonyolult adminisztratív előírásokat), vagy hogy a jelentéstételi követelmények túlságosan megterhelők-e.

Az ez idáig összegyűjtött adatok alapján a JCIV Bizottság általi irányítását összességében hatékonyan tekintették a kérelmezőkkel és a támogatás kedvezményezettjeivel szemben támasztott követelményeket illetően és a kapott támogatásra tekintettel. Egyes szervezetek ugyanakkor az alkalmazás és megvalósítás folyamatában nehézségeket tapasztaltak. Például az érdekelt felek észrevétele szerint a pályázati felhívásokra történő ajánlatbonyújtás folyamata összetett, és a műszaki és IT rendszerrel kapcsolatban problémát észleltek, amely egyes szervezeteket arra késztetett, hogy ne tegyenek ajánlatot a pályázati felhívásokra. A kérelmezőkre és a kedvezményezettek vonatkozó eljárásokat illetően van lehetőség némi egyszerűsítésre, többek között a műszaki/IT rendszerek fejlesztése; a számviteli eljárások és a pénzügyi jelentéstétel egyszerűsítése; a visszacsatolási folyamat javítása és felgyorsítása; az intézmények munkájának megfizetése révén. A jelentéstételi intézkedéseket összességében megfelelőnek, de néha megterhelőnek tekintették, különösen ami a pénzügyi jelentéstételt illeti. A Bizottság nyomon követési tevékenységét összességében véve hasznosnak tekintették, azonban néhány válaszadó nehézséget tapasztalt.

A Bizottság nyomon követési és értékelési rendszere inkább output-, mint eredményorientált volt, ami megmagyarázza ezen értékelő jelentés bizonyos hiányosságait.

2.6 EURÓPAI HOZZÁADOTT ÉRTÉK

Az uniós hozzáadott érték azt mutatja, hogy a program uniós jellege mekkora értéket jelent a programban érdekelt felek számára, és hogy az Európai Unió mennyiben van viszonylagos előnyben a területen tevékenykedő nemzeti és nemzetközi szereplőkhöz képest. Először a program uniós jellegét és földrajzi lefedettségét kell megvizsgálni. Majd az uniós hozzáadott értéket az Európai Unió és a kedvezményezettek számára teremtett érték szempontjából kell elemezni. Mindazonáltal nem lehetett meghatározni és megmérni a hatások uniós hozzáadott értékét.

Általánosságban véve a Jogérvényesülési Főigazgatóság által irányított programok keretében rendelkezésre álló és a jelen értékelésben érintett finanszírozás kizárólag a nyilvánvaló európai „hozzáadott értékkel” rendelkező projektek számára volt elérhető. Ez azt jelenti, hogy a tevékenységeknek túl kell mutatniuk a nemzeti, illetve helyi érdekeken annak érdekében, hogy ténylegesen „európaivá” váljanak, és európai relevanciával, lefedettséggel és hatással rendelkezzenek.

A JCIV program hozzáadott értéke főként annak az EU-n belüli transznacionális dimenziójához kötődik. A programot a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása érdekében hozták létre, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása. A tagállamok önmagukban nem képesek ezt hatékonyan kezelni. Következésképpen a programot európai válasz adása, többek között uniós szintű információcsere és a legjobb gyakorlatok EU-szerte történő elterjesztése érdekében valósították meg. Ezért az uniós tagállamok közötti együttműködés kulcsfontosságú a program végrehajtása szempontjából.

A tevékenységi támogatásokat illetően az alapító határozat 4. cikke rögzíti, hogy a JCIV támogatások legalább két tagállam, vagy legalább egy tagállam és egy csatlakozó vagy tagjelölt ország részvételével végrehajtott egyedi transznacionális projektekre irányulnak. Az éves munkaprogramok és pályázati felhívások rögzítették „a támogatható szervezetek, vagyis egy kérelmező és legalább egy, legalább két különböző támogatható országból, vagyis legalább két különböző uniós tagállamból származó szervezetből álló partner részvételével” transznacionális partnerségek létrehozásának követelményét.

A működési támogatásokért a szervezeteknek legalább 10 uniós tagállamot magában foglaló, európai

dimenzióval rendelkező tevékenységet kell végezniük. Az alapító határozat 9. cikkének (5) bekezdése azt is rögzíti, hogy a működési támogatási kérelmek kiválasztása során az egyik értékelési kritérium „a végrehajtott tevékenységek földrajzi hatása”.

Az alapító határozat 5. cikke szerint a csatlakozó országok, a tagjelölt országok, valamint azok a nyugat-balkáni országok, amelyek részesei a stabilizációs és társulási folyamatnak, részt vehetnek a program intézkedéseiben. Ezenfelül Dánia, a programban részt nem vevő tagjelölt országok, amennyiben ez segíti csatlakozási felkészülésüket, valamint a programban részt nem vevő nem uniós országok, amennyiben ez a projektek céljait szolgálja, társult partnerekként részt vehetnek a projektekben, de nem nyújthatnak be projektet és nem járhatnak el társkérelmezőként (társkedvezményezettként). Az éves munkaprogramokban és a pályázati felhívásokban hivatkozott, JCIV által érintett témakörök erősen összpontosítottak az uniós ügyekre és a transznacionális együttműködésre. Ezek közül az egyik legfontosabb a 2010. évi munkaprogram, amely általános prioritásként hivatkozik az európai e-igazságszolgáltatási térségre, különösen pedig a legjobb gyakorlatok kidolgozásának támogatására olyan transznacionális kísérleti projektek keretében, amelyek kapcsán be kell mutatni, hogy hogyan járultak hozzá az uniós szintű interoperabilitás javításához.

2.6.1 A finanszírozott projektek földrajzi lefedettsége

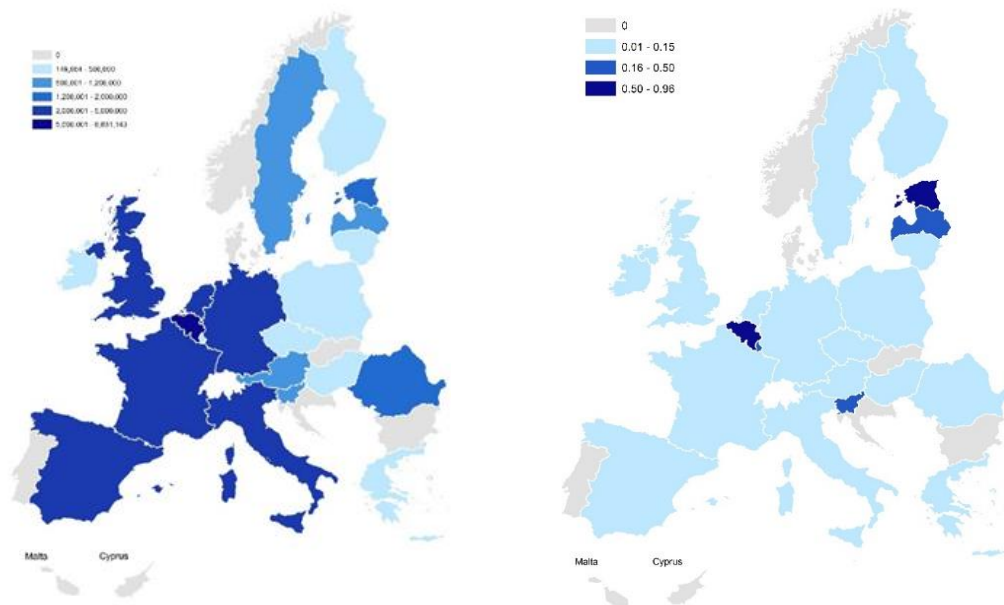
Az értékelésből kitűnik, hogy a legtöbb JCIV támogatást a tagállamok egy bizonyos csoportja (Belgium, Németország, Franciaország és Olaszország) kapta. Más tagállamok csak korlátozottan vagy egyáltalán nem vettek részt.

Mivel a JCIV program középpontjában az igazságügyi együttműködés javítása és a kölcsönös bizalom fokozása állt, kulcsfontosságú volt, hogy a programban különböző uniós tagállamokból származó partnerek és végső kedvezményezettek vegyenek részt. A részt vevő szervezetek többsége Belgiumban, Németországban és Spanyolországban telepedett le és többségük partnerszervezet volt. Dánia nem vett részt a JCIV programban.

Portugáliát, Máltát, Ciprust, Horvátországot, Bulgáriát, Szlovákiát és Dániát leszámítva minden tagállamból vettek részt szervezetek a JCIV program projektjeiben vezető szervezetként. A legtöbb vezető szervezet Belgiumból (21% vagy 31 szervezet), majd Németországból (12% vagy 18 szervezet) és Spanyolországból (11% vagy 16 szervezet) származott. Belgium az uniós szintű hálózatok, platformok és fórumok jelentős részének ad helyet, ami megmagyarázza a Belgiumban bejegyzett szervezetek magas részvételi arányát. A legtöbb partnerszervezet Olaszországból (10% vagy 57 szervezet) és Spanyolországból (10% vagy 55 szervezet) került ki. Mindazonáltal a partnerszervezetek egyenletesebben oszlottak meg a különböző tagállamok között.

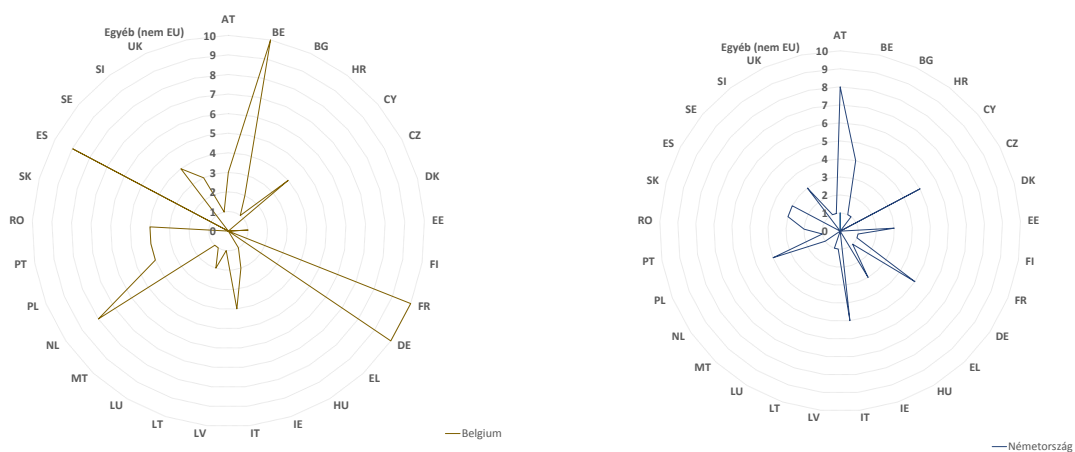
A JCIV keretében biztosított támogatás 21%-át olyan projektekre kötötték le, amelyekben belga szervezetek voltak a vezetők. Belgiumot Németország (12%) és Franciaország (11%) követte. A támogatás ilyen megoszlása szorosan követi a tagállamok által vezetett projektek számának megoszlását (lásd: 2-1. ábra, bal oldal). Mindazonáltal a támogatási térkép nem mutatja a projektpartnerek között lekötött támogatás megoszlását. A 2-1. ábra azon a feltételezésen alapul, hogy az összes lekötött támogatást a vezető szervezet tagállama számára különítették el. Valójában nem ez volt a helyzet (a projektek transznacionálisak voltak, és a projektpartnerek is részt kaptak a finanszírozásból), ezért a 2-1. ábrát körültekintően kell értelmezni.

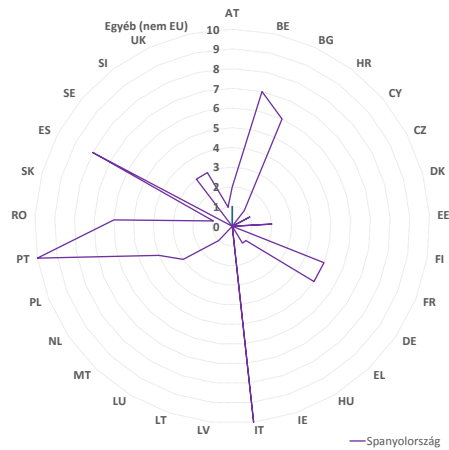
2-1 ábra A JCIV keretében lekötött finanszírozás elosztása vezető szervezetenként (balra) és egy főre eső vezető szervezetenként (jobbra)



A 2-2. ábra részletesebben szemlélteti a legtöbb vezető szervezettel rendelkező 3 tagállam (Belgium, Németország és Spanyolország) partnerségi struktúráját. Az ábrák azt mutatják, hogy a belga vezető szervezetek általánosságban belga, francia és német, valamint spanyol és holland partnerekkel dolgoznak együtt. A német vezető szervezetek leggyakrabban osztrák szervezetekkel (nyolc projekt), majd cseh, német és olasz szervezetekkel alakítottak ki partnerséget. A spanyol vezető szervezetek leggyakrabban portugál, olasz és spanyol szervezetekkel léptek partnerségi viszonyba.

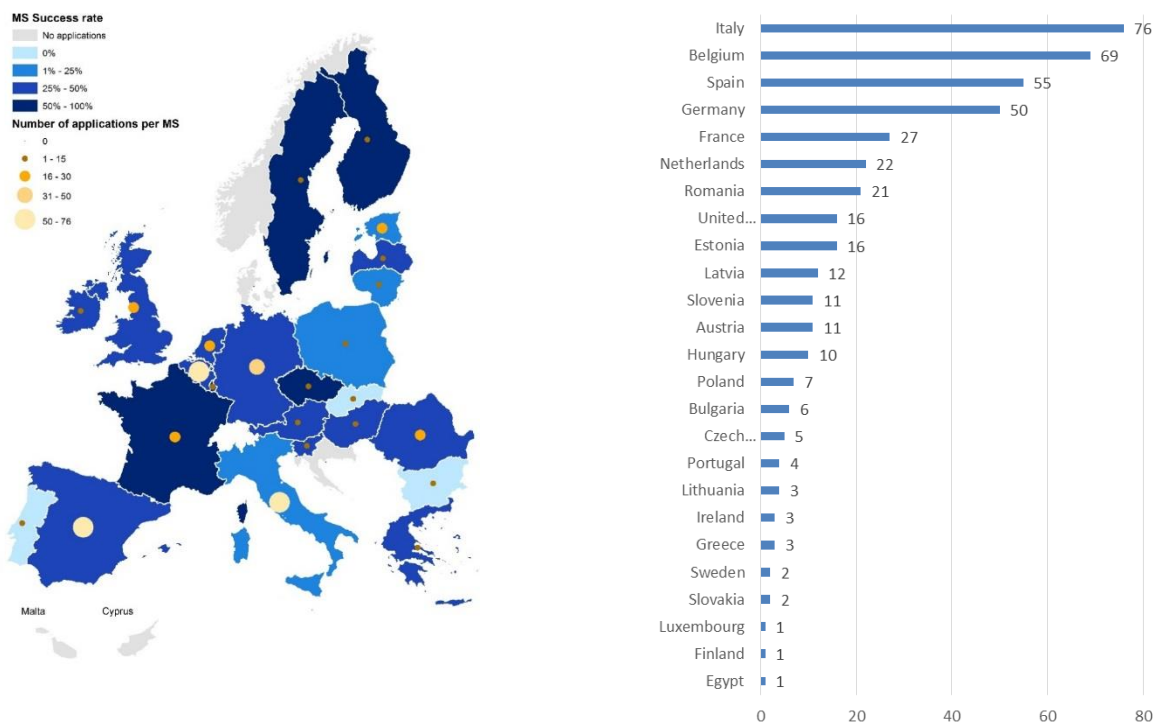
2-2 ábra A legtöbb vezető szervezetet felmutató három tagállam partnerségi struktúrája





A JCIV nem fedte le egyformán mindegyik tagállamot. A legtöbb kérelmet olasz szervezetek (385-ből 76), majd ezt követően belgiumi (69) és spanyolországi (55) szervezetek nyújtották be. A három legtöbb kérelmet benyújtó tagállam a program keretében való finanszírozásra irányuló összes kérelem 52%-át nyújtotta be. Horvátország, Málta, Ciprus és Dánia nem pályáztak JCIV finanszírozásra (lásd: 2-3. ábra).

2-3 ábra A JCIV keretében tagállamonként benyújtott kérelmek teljes száma (jobbra) és a tagállamonkénti eredményesség aránya (balra)



Luxemburg, Finnország, a Cseh Köztársaság, Franciaország és Svédország rendelkeztek a legmagasabb eredményességgel a benyújtott kérelmeket illetően (a kérelmek több mint 50%-a sikeres volt). Portugália, Bulgária és Szlovákia nem szerzett támogatást a JCIV program keretében.

2.6.2 Az Európai Unió és a támogatások kedvezményezettjei számára jelentett hozzáadott érték

A nyomon követő interjúk és az online felmérés alapján a transznacionális partnerség olyan konkrét hasznot hozott a kedvezményezett szervezetek számára, amelyet semmilyen más finanszírozási forrás

nem tett volna lehetővé ilyen mértékben⁵⁹. A partnerségi megközelítés a részt vevő szervezetek tudásbázisának növelését eredményezte. Az online felmérés 59 válaszadójából 45-en megerősítették, hogy a partnerség az adott tematikus területen az ismeretek/szakértelem növelését (az ismereteik növekedésének mértékét nem mérték), (41 válaszadó szerint) (több) nemzetközi partnertől álló hálózatok kiépítését és (38 válaszadó szerint) más országok szakpolitikájának és gyakorlatának alaposabb ismeretét eredményezi. Kisebb mértékben a partnerség hozzájárult a releváns uniós jogalkotással és uniós szakpolitikákkal kapcsolatos ismeretek bővítéséhez is⁶⁰.

A transznacionális partnerség az eredmények elterjesztésének lehetőségét is kibővítették. A felmérés eredményei, valamint az érdekelt felekkel folytatott egyeztetések azt mutatják, hogy a partnerek közötti jó munkakapcsolat lehetővé tette, hogy a szervezetek elérjék az összes célcsoportot, beleértve a nehezen elérhető célcsoportokat is, és biztosította az eredmények széles körben történő elterjesztését. Az összes partner bevonása a projektbe, az egyértelmű feladatmegosztás és a tevékenységek végrehajtásának módjáról történt megállapodás elősegítette ezen eredmények elérését. Mindazonáltal a partnerekkel való általános megelégedettség ellenére az online felmérés válaszadójának 26%-a nagyon is egyetértett, míg 35%-a részben egyetértett azzal a kijelentéssel, hogy hasznos lett volna más országokból származó partnerek bevonása. A nyomon követő interjúk is megerősítik a transznacionális partnerek konkrét hasznát, vagyis a szélesebb tudásbázist és az elterjesztés lehetőségeinek kibővülését, valamint azt, hogy ezeket a konkrét hasznokat alátámasztja a partnerek közötti jó munkakapcsolat.

A támogatásban részesülők számára jelentett hozzáadott értéken felül a felmérés rámutat arra, hogy a projektek hozzáadott értéket teremtettek, amennyiben hozzájárultak az uniós célkitűzések eléréséhez. A felmérés válaszadójának többsége arról számolt be, hogy a végrehajtott projekt/tevékenységek jelentősen/nagymértékben hozzájárultak a határokon átnyúló együttműködés javításához és a legjobb gyakorlatok kidolgozásához és terjesztéséhez. Ezek közül az elemzési tevékenységek főként az egyéb célkitűzésekhez (40%), a kölcsönös tanulás főleg az országok közötti kölcsönös bizalom kialakításához (28%) járultak hozzá, és a figyelemfelhívás nagyrészt a legjobb gyakorlatok kidolgozását és terjesztését mozdította elő (25%).

Mindazonáltal a válaszadók többsége arról számolt be, hogy a végrehajtott projekt/tevékenységek csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem járultak hozzá olyan gyakorlati eszközök és megoldások létrehozásához, amelyek kezelik a határokon átnyúló vagy EU-szerte jelentkező kihívásokat, valamint az uniós jogból eredő jogosultságokkal kapcsolatos társadalmi tudatosság növeléséhez.

Az uniós hozzáadott érték különösen nyilvánvaló a támogatás kedvezményezettjeinek az uniós finanszírozás célkitűzések elérésében képviselt jelentőségével kapcsolatos válaszaiban. A felmérés válaszadójának 87%-a úgy nyilatkozott, hogy a projektek/tevékenységek végrehajtására uniós finanszírozás hiányában nem kerülhetett volna sor. Következésképpen feltételezhető, hogy a JCIV program keretében végrehajtott projekt/tevékenységek többsége nem valósult volna meg a program nélkül⁶¹.

⁵⁹ A felmérésben részt vevők e kérdésre választ adó 87%-a úgy nyilatkozott, hogy a projektek/tevékenységek végrehajtására uniós finanszírozás hiányában nem kerülhetett volna sor.

⁶⁰ A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelése. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesülés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 52. o.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁶¹ Ugyanott, 53. o.

3 KÖVETKEZTETÉSEK

A program relevanciája⁶²

- A program célkitűzései nagyrészt konkrétak, teljesíthetők és reálisak voltak. Mindazonáltal nem voltak se mérhető, se határidőhöz kötöttek (habár a program és a projekt időtartamához voltak kötve).
- Összességében a prioritások és a finanszírozási intézkedések a program célkitűzéseinek megvalósítása szempontjából relevánsnak tekinthetők. Mindazonáltal a program prioritásainak kiválasztására alkalmazott eljárás kevés mozgásteret hagyott a prioritások meghatározását követően (habár elviekben a semmilyen prioritást nem tükröző projekt más odaítélési kritériumok alapján kaphatott támogatást). Ez egyes esetekben azt jelentette, hogy az eredmények kevésbé voltak hasznosak, ha egy prioritás változott a projekt végrehajtása során. Ezzel szemben például a képzést illetően olyan igények merülhetnek fel, amelyek nem tartoznak a meghatározott prioritások közé. Következésképpen azokat a program keretében nem lehetett finanszírozni, mivel azokra az adott felhívás nem vonatkozott.
- A JCIV programot megfelelően alakították ki annak érdekében, hogy támogassa az uniós szakpolitika és jogalkotás gyakorlati alkalmazását és végrehajtását, továbbá hogy hozzájáruljon a szakpolitika és jogalkotás fejlődéséhez.
- Összességében a támogatás kedvezményezettjei úgy ítélték meg, hogy a felhívások és a kiválasztott intézkedések azonosították a célcsoportok igényeit, és reagáltak azokra, habár ezen igények megfelelő azonosításának mértéke változó volt, ugyanis egyes vállalkozások kidolgozott igényfelmérést, míg mások kevésbé merev megközelítést alkalmaztak. Mindazonáltal a projektek által elvégzett igényfelmérésekhez alkalmazott módszer szilárdságát a jelen értékelés keretében nem lehetett felmérni. Az igények felmérése a támogatás kedvezményezettjei számára kötelező előírás.

Koherencia és kiegészítő jelleg

- Összességében a JCIV bizonyos fokú kiegészítő jelleget valósított meg más uniós programokkal, különösen a JPEN-nel és az FRC-vel, meghatározott célkitűzéseket és tematikus területeket, a program természetét és a célcsoportokat illetően. Ugyanakkor fennáll e programok közötti átfedés kockázata.
- Szinergiák létrehozására került sor uniós és nemzeti szinten, valamint magán a programon belül.
- A JCIV program összhangban állt a uniós és nemzeti szintű szakpolitikai fejleményekkel, és képes volt támogatni a szakpolitikai fejlődést és jogalkotás a polgári igazságszolgáltatás területén finanszírozott intézkedések és közbeszerzési szerződések keretében.

Eredményesség

- Összességében a finanszírozott intézkedések hozzájárultak a program célkitűzéseinek eléréséhez. Mindazonáltal nehéz felmérni a program eredményességét, mivel korlátozottan áll információ rendelkezésre a zárójelentésekben és az interjúkban megjelölt eredményekről és hatásokról. A Bizottság nyomon követési és értékelési rendszere inkább output-, mint eredményorientált volt, ami megmagyarázza a jelen értékelő jelentés bizonyos hiányosságait.
- A projektek nagy része időben el tudta érni a tervezett eredményeket és a várt célcsoportot. A projekt eredményeinek vagy célkitűzéseinek megvalósítását jelentősen befolyásoló akadályok azonosítására nem került sor.

⁶² Ugyanott, 54–56.o.

- A JCIV közbeszerzési szerződések és támogatások útján hozzájárult az uniós szakpolitika és jogalkotás végrehajtásához és fejlesztéséhez. Mindazonáltal a hosszas projektciklus a szakpolitikai prioritások változása esetén a véglegesített intézkedések eredményességét érintheti vagy megszüntetheti.

Fenntarthatóság

- Ami a rövid távú fenntarthatóságot illeti (a projekteredmények terjesztése révén), a Bizottságnak a projekteredmények terjesztésére (és figyelemmel kísérésére) tett erőfeszítései összességében korlátozottak voltak. A Bizottság főként a kedvezményezettekre támaszkodott az eredmények célcsoportok körében történő terjesztésében és saját humánerőforrásait főként a pénzügyi irányításban alkalmazta. A szélesebb közönség körében történő terjesztést a program jobb hatásának biztosítása szempontjából kulcsfontosságú elemként határozták meg. A JCIV eredmények terjesztésének eredményességét korlátozta a megfelelő terjesztési csatorna hiánya. A támogatás kedvezményezettjei által végzett terjesztési tevékenység hatékonyabbnak tűnt, mivel a legtöbbjük világos terveket határozott meg a projekt/tevékenységek eredményeinek elterjesztésére.
- Összességében a JCIV fenntartható eredményeket hozott középtávon (a projekteredmények és/vagy partnerségek folytatása) és hosszú távon (a projekteredmények átültetése más kontextusokra, szervezetekre és tagállamokra további finanszírozás nélkül vagy csak korlátozott finanszírozással). A partnerségek folytatását illetően az összegyűjtött bizonyítékok némileg ellentmondásosak. Míg a JCIV zárójelentések arra utaltak, hogy a folytatási arány alacsony, addig az online felmérés eltérő eredményeket mutatott, mivel a válaszadók többsége azt jelezte, hogy a partnerség folytatódott. Ennek az lehet az oka, hogy egy idő után a partnerségeket pusztán „újra felállították” a zárójelentések benyújtását követően.
- A projektek többségét innovatívnak tekintették különösen amiatt, hogy olyan csoportokat céloztak meg és olyan kérdéseket kezeltek, amelyeket korábban nem kutattak vagy kezeltek, továbbá új módszerek, megközelítések vagy eszközök kialakítása miatt.
- A felmérés válaszadóinak több mint fele jelezte, hogy a projekt/tevékenységek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása érdekében további finanszírozásra van szükség.

Hatékonyaság

- Összességében a tevékenységi támogatásokra, működési támogatásokra és közbeszerzési szerződésekre biztosított pénzügyi források a JCIV általános célkitűzései megvalósításának támogatására megfelelő mértékűnek tűnnek.
- A pénzügyi erőforrásokat összességében hatékonyan használták fel az outputok/eredmények projektköltségvetések közötti összehasonlítása, valamint az összes előállított termék és eredmény alapján. A megvalósítás első éve során a felhasználási arányok viszonylag alacsonyak voltak, és a potenciális kedvezményezettek pénzügyi és adminisztratív kapacitás hiányát mutatták, két év elteltével azonban ezek elfogadható szintet értek el.
- A JCIV Bizottság általi irányítását hatékonyan tekintették a kérelmezőkkel és a támogatás kedvezményezettjeivel szemben támasztott követelményeket illetően és a kapott támogatásra tekintettel. Egyes szervezetek ugyanakkor nehéznek találták az alkalmazás és a megvalósítás folyamatát. A kérelmezőkre és a kedvezményezettekre vonatkozó eljárásokat illetően van lehetőség némi egyszerűsítésre (például a műszaki/IT rendszerek fejlesztése vagy a számviteli eljárások és pénzügyi jelentéstétel egyszerűsítése révén). A jelentéstételi intézkedéseket összességében megfelelőnek, de néha megterhelőnek tekintették, különösen ami a pénzügyi jelentéstételt illeti. A Bizottság nyomon követési intézkedéseit összességében hasznosnak tekintették.

Uniós hozzáadott érték

- A JCIV program erős transznacionális dimenzióval rendelkezett. A transznacionális partnerségek konkrét hasznot hoztak a JCIV tevékenységek megvalósításában részt vevő szervezetek számára, például a részt vevő szervezetek megnövekedett tudásbázisa, (több) nemzetközi partnerből álló hálózatok építése és más országokban a szakpolitika és gyakorlat fokozott ismerete.
- A tevékenységi támogatások és működési támogatások földrajzi lefedettsége egyenetlen volt, egyes tagállamok túlsúlyban voltak (Belgium, Németország, Franciaország és Olaszország), míg mások korlátozott mértékben vagy egyáltalán nem vettek részt.

Legfontosabb ajánlások

- A prioritások jobb meghatározása: a Bizottságnak több időt és humán erőforrást kell fordítania a prioritások meghatározására annak biztosítása érdekében, hogy a prioritásokat az elkülönített költségvetésen belül megfelelően meg lehessen valósítani.
- A projekt kockázatainak realiztikus felmérése és hatékonyabb kockázatmérséklési stratégiák: a Bizottságnak hatékonyabban kell nyomon követnie a kockázatokat a projekt időtartama alatt például azzal, hogy a projekt végrehajtása során a potenciális kockázatokat felmerülésükkor azonosító, rövid előrehaladási jelentések benyújtását írja elő.
- Fokozott figyelem fordítása a hatások teljes körű vizsgálatára a pusztán eredményekre vonatkozó elemzés helyett a nyomon követést és értékelést illetően. Ez kéz a kézben jár a projekt és a program értékelésének elvégzése céljából objektív és független bizonyítékok gyűjtésének, elemzésének és felhasználásának szükségességével. Fokozott figyelem fordítása az egyes projektek által célba vett igények felmérésére.
- A más szervezetek, köztük a tagállamok által elért projekteredmények, outputok és legjobb gyakorlatok fokozott átvétele módszereinek feltárása, ideértve több erőforrás biztosítását a fordításokra, kommunikációra és terjesztésre.
- A program intervenciók logikájának csiszolása; a program célján, valamint annak általános és egyedi célkitűzésein és prioritásain, az intézkedési és fellépési típusokon és a végrehajtási intézkedések típusain felül a Bizottság csiszolni kíván az intervenciók logikán⁶³, és az elgondolások, célkitűzések, inputok, outputok, kedvezményezettek, várt eredmények és hatások közötti összefüggést kifejezettebbé, pontosabbá és konkrétábbá kívánja tenni a program jövőbeni folytatása során.

⁶³ Lásd például a 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi terv keretében megvalósított öt program utólagos értékelését. Egyedi program értékelése: Polgári jogi jogérvényesítés (JCIV), ICF, 2015. július 28., 1–2. o.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf