



Bryssel den 13.2.2017
COM(2017) 59 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Efterhandsutvärderingsrapport om programmet Civilrätt (2007-2013)

INNEHÅLL

1	INLEDNING	3
1.1	SYFTET MED RAPPORTEN	3
1.2	METODER OCH INFORMATIONSKÄLLOR	3
1.3	ÖVERSIKT ÖVER PROGRAMMET	3
2	RESULTAT AV UTVÄRDERINGEN	9
2.1	PROGRAMMETS RELEVANS	9
2.2	SAMSTÄMMIGHET OCH KOMPLEMENTARITET	11
2.3	ÄNDAMÅLSENLIGHET	13
2.4	HÅLLBARHET, ÖVERFÖRBARHET OCH INNOVATION	15
2.5	EFFEKTIVITET OCH UTRYMME FÖR FÖRENKLING	18
2.6	EUROPEISKT MERVÄRDE	19
3	SLUTSATSER	25

1 INLEDNING

1.1 SYFTET MED RAPPORTEN

Enligt beslutet om inrättande av programmet Civilrätt (nedan kallat *programmet*) ska kommissionen lägga fram en slutlig utvärdering för perioden 2007–2013¹. Den slutliga utvärderingen² utfördes av en oberoende extern utvärderare, som bistods av berörd personal från kommissionen.

Denna rapport baseras på den utvärderingen. Rapporten är indelad i avsnitt om de huvudsakliga utvärderingskriterierna och motsvarande frågor. Dessa inbegriper relevans, samstämmighet och komplementaritet, ändamålsenlighet, verkan och hållbarhet, effektivitet och utrymme för förenkling samt europeiskt mervärde.

1.2 METODER OCH INFORMATIONSKÄLLOR

Den slutliga utvärderingen grundar sig på följande:

- En omfattande granskning av den tillgängliga dokumentationen för 130 verksamhetsbidrag och 16 driftsbidrag som beviljats under programmet 2007–2013.
- En granskning av dokumentation, såsom beslutet om inrättande, de årliga arbetsprogrammen och inbjudningarna att lämna förslag för både bidrag och avtal om offentlig upphandling.
- En granskning av EU:s policydokument samt besluten om inrättande av liknande EU-program.
- En kvantitativ analys av ett urval av de 146 verksamhetsbidrag och driftsbidrag som beviljats.
- En analys av 52 svar på webbenkäten från de som mottagit bidrag från programmet.
- 15 uppföljande intervjuer med projektsamordnare/organisationer som erhöll bidrag från programmet 2007–2013³.
- Fyra omfattande intervjuer med tjänstemän från kommissionen.

1.3 ÖVERSIKT ÖVER PROGRAMMET

Programmet inrättades genom beslut nr 1149/2007/EG av den 25 september 2007 för åren 2007–2013, som en del av det allmänna programmet Grundläggande rättigheter och rättvisa.

I artikel 2 i beslutet om inrättande anges de allmänna målen. Dessa innefattar följande:

- Främja rättsligt samarbete i syfte att bidra till skapandet av ett europeiskt område med verklig civilrättslig rättvisa, baserat på ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende.
- Främja undanröjande av hinder för väl fungerande gränsöverskridande civilrättsliga förfaranden i medlemsstaterna.
- Förbättra det dagliga livet för individer och företag genom att göra det möjligt för dem att utöva sina rättigheter i hela Europeiska unionen, särskilt genom att främja möjligheterna till rättslig prövning.
- Förbättra kontakterna, utbytet av information och arbetet i nätverk mellan rättsliga och administrativa myndigheter och rättstillämpare, bl.a. genom stöd till rättslig utbildning, för att sådana myndigheter och rättstillämpare ska nå en bättre förståelse sinsemellan.

I artikel 3 anges de särskilda programmålen. Dessa är att gynna civilrättsligt samarbete som syftar till att

¹ Artikel 16.3 d i beslut nr 1149/2007/EG av den 25 september 2007 om inrättande, som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”, av det särskilda programmet ”Civilrätt” för perioden 2007–2013.

² Den slutliga utvärderingsrapporten från en extern utvärderare har offentliggjorts här: huvudrapport: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, bilagor: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Den preliminära utvärderingsrapporten från en extern utvärderare har offentliggjorts här: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:SV:PDF>

³ Dessa utgör två ganska subjektiva beviskällor och kan inte anses utgöra självständiga bevis för resultat.

- trygga rättssäkerheten och förbättra möjligheterna till rättslig prövning,
- främja ömsesidigt erkännande av avgöranden i privaträttsliga mål,
- undanröja sådana hinder för gränsöverskridande rättstvister som skapas genom skillnader i civilrättsliga bestämmelser och förfaranden och i detta syfte främja nödvändig förenlighet inom lagstiftning,
- garantera en korrekt rättsskipning genom att undvika behörighetskonflikter,
- förbättra de ömsesidiga kunskaperna om medlemsstaternas rättssystem och domstolsväsenden på det civilrättsliga området samt främja och stärka nätverkskontakter, ömsesidigt samarbete, utbyte och spridning av information, erfarenheter och god praxis,
- säkra ett riktigt genomförande och en korrekt och konkret tillämpning och utvärdering av gemenskapsinstrument på området privaträttsligt samarbete,
- förbättra informationen om rättssystemen i medlemsstaterna och tillgång till rättslig prövning,
- främja fortbildningen av rättstillämpare i EU- och EG-rätt,
- utvärdera de allmänna villkor som är nödvändiga för att det ömsesidiga förtroendet ska kunna stärkas, samtidigt som rättsväsendets oberoende till fullo respekteras,
- underlätta driften av det europeiska rättsliga nätverk på privaträttens område som inrättats genom rådets beslut 2001/470/EG.

Genom programmets särskilda mål avgränsas de allmänna målen till de förväntade programresultaten. I likhet med andra program från generaldirektoratet för rättsliga frågor som ingår i det allmänna programmet Grundläggande rättigheter och rättvisa 2007–2013 föreskrivs olika typer av åtgärder, inbegripet följande:

Verksamhetsbidrag för följande⁴:

- Särskilda gränsöverskridande projekt av gemenskapsintresse. Dessa kan läggas fram av en myndighet eller något annat organ i en medlemsstat, en internationell eller en icke-statlig organisation, på de villkor som anges i det årliga arbetsprogrammet. Dessa projekt utgör kärnan i programmet och medfinansieras med upp till 80 % av de totala kostnaderna.
- Särskilda projekt om genomförandet av unionens konkurrensregler. Dessa projekt har i syfte att främja rättsligt samarbete mellan, och utbildning för, nationella domare som ska verkställa unionens konkurrensregler, inbegripet artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och bestämmelserna om statligt stöd, i syfte att bidra till att utveckla och genomföra den europeiska konkurrenspolitiken och gemenskapens samarbetsåtgärder inom konkurrensområdet för att säkerställa att gemenskapens konkurrenspolitik är enhetlig.

Driftsbidrag avsedda för följande⁵:

- Medfinansiera (upp till 80 %) av de årliga arbetsprogrammen vid icke-statliga organisationer eller andra organ som arbetar med mål av allmänt europeiskt intresse (inbjudningar att lämna förslag).
- Medfinansiera utgifter i samband med de ständiga arbetsprogrammen vid särskilda organisationer som anges i den rättsliga grunden (det europeiska nätverket för tillsynsmyndigheter för domstolsväsendet och nätverket med ordförande i Europeiska unionens högsta domstolar), under förutsättning att bidragen används för att uppfylla ett mål av allmänt europeiskt intresse.
- Finansiera driften av det europeiska rättsliga nätverk på privaträttens område som inrättats genom rådets beslut 2001/470/EG.

Särskilda projekt på kommissionens initiativ för genomförande av undersökningar och forskning, opinionsundersökningar, utarbetande av indikatorer och gemensamma metoder, insamling, bearbetning och spridning av uppgifter och statistik, anordnande av seminarier,

⁴ Artikel 8 i beslut nr 1149/2007/EG av den 25 september 2007 om inrättande, som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”, av det särskilda programmet ”Civilrätt” för perioden 2007–2013.

⁵ Ibid.

konferenser och expertmöten, genomförande av offentliga kampanjer och evenemang, utveckling och underhåll av webbplatser, utarbetande och offentliggörande av information, stöd till och drift av nätverk av nationella experter samt analys, övervakning och utvärdering av det arbete som gjorts. För dessa åtgärder ska kommissionen använda upphandlingsförfaranden⁶.

Table 1-1 visar det antal olika åtgärder som finansierats varje år. Inbjudningar att lämna förslag för verksamhetsbidrag och driftsbidrag fördelades på åren 2011 och 2012. Programmets totala planerade budget för januari 2007 till december 2013 uppgick till 109,3 miljoner euro⁷ (se Table 1-2). Under perioden offentliggjorde kommissionen sex inbjudningar att lämna förslag för verksamhetsbidrag och sex inbjudningar att lämna förslag för driftsbidrag. Dessutom lanserade kommissionen 247 initiativ.

Tabell 1-1 Antal finansierade åtgärder per år

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALT
Verksamhetsbidrag	24	19	18	16	25		28	130
Driftsbidrag	2	3	3	3	2		3	16
Offentlig upphandling	2	22	22	52	36	63	50	247

Table 1-2 innehåller en detaljerad uppdelning av budgeten för varje genomförandeår och finansieringsinstrument, baserat på de årliga arbetsprogrammen. Såsom visas i tabellen omfattar programmet särskilda projekt om konkurrens (800 000 euro per år, vilka förvaltas av generaldirektoratet för konkurrens), förvaltningen av gemenskapens medlemskap vid Haagkonferensen för internationell privaträtt och driftkostnaderna för det europeiska rättsliga nätverket. Finansieringen av nätverket omfattar ungefär sex allmänna möten per år för att diskutera problem vid tillämpningen av de civilrättsliga instrumenten, publiceringen av praktiska handböcker för rättstillämpare eller allmänheten (inbegripet översättning, tryckning och fraktkostnader) och uppdatering av webbplatsen (för vilket arbetsgrupper i regel inrättas). Samtliga åtgärder beslutas året innan, när budgeten planeras.

Budgetanslagen till verksamhetsbidrag och driftsbidrag mellan 2007 och 2013 uppgick till 49,2 miljoner euro, varav 34,9 miljoner euro hade anslagits och 14,6 miljoner euro hade spenderats i januari 2015⁸.

Tabell 1-2 Programmets planerade budgetfördelning (2007–2013)

År	Tillgänglig budget för bidrag och kontrakt						
	BIDRAG			OFFENTLIG UPPHANDLING			
	Verksamhetsbidrag ⁹	Verksamhetsbidrag konkurrens ¹⁰	Driftsbidrag icke-statliga organisationer ¹¹	Andra driftsbidrag ¹²	HCCH ¹³	EJN ¹⁴	Initiativ från kommissionens sida ¹⁵

⁶ Ibid.

⁷ Artikel 13 i beslut nr 1149/2007/EG av den 25 september 2007 om inrättande, som en del av det allmänna programmet "Grundläggande rättigheter och rättvisa", av det särskilda programmet "Civilrätt" för perioden 2007–2013.

⁸ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 38 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁹ Budgetanslag till verksamhetsbidrag för "särskilda gränsöverskridande projekt av intresse för gemenskapen som läggs fram av en myndighet eller något annat organ i en medlemsstat, en internationell eller icke-statlig organisation, alltid med deltagande av minst två medlemsstater eller åtminstone en medlemsstat och ett annat land, som antingen kan vara ett anslutande land eller ett kandidatland" (artikel 4 b i beslutet om inrättande).

¹⁰ Budgetanslag enligt det årliga arbetsprogrammet till verksamhetsbidrag för särskilda projekt till stöd för genomförandet av unionens konkurrensregler. Dessa projekt ska främja rättsligt samarbete mellan, och utbildning för, nationella domare i samband med genomförandet av unionens konkurrensregler, inbegripet artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget samt bestämmelserna om statligt stöd, i syfte att bidra till

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
TOT ALT	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Källa: årliga arbetsprogram (2007–2013) för programmet Civilrätt

Majoriteten av åtgärderna inom ramen för programmet leddes av nationella myndigheter (22 % av alla ledande organisationer), universitet (21 %) eller europeiska nätverk, plattformar eller forum (20 %). Jämfört med andra program som ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” och ”Daphne III” var nationella icke-statliga organisationer i minoritet, och ledde endast 8 % av åtgärderna inom ramen för programmet. De flesta av partnerorganisationerna var universitet (22 %) och nationella myndigheter (20 %), följda av andra utbildningsinstitut (15 %), nationella icke-statliga organisationer och plattformar (13 %) och rättstillämpare (10 %)¹⁶.

Projekt som erhöll verksamhetsbidrag från programmet avsåg huvudsakligen analysverksamhet, utbildning, ökning av medvetenheten, information och spridning (se Figur 1-1, vänster).

Driftsbidrag användes huvudsakligen för att stödja nyckelaktörer, ömsesidigt lärande, utbyte av god praxis och samarbete och åtgärder för ökad medvetenhet, information och spridning (se Figur 1-1, höger).

De offentliga upphandlingskontrakten fokuserade på undersökningar, praktiska riktlinjer, konferenser, workshoppar, underhåll av webbplatser och andra IT-åtgärder.

utvecklingen och genomförandet av den europeiska konkurrenspolitiken och gemenskapens samarbetsåtgärder inom konkurrensområdet för att säkerställa att gemenskapens konkurrenspolitik är enhetlig.

¹¹ Budgetanslag till driftsbidrag för ”verksamhet inom icke-statliga organisationer eller andra organ, som arbetar med mål av allmänt europeiskt intresse, i överensstämmelse med de allmänna målen för programmet och enligt de villkor som anges i de årliga arbetsprogrammen” (artikel 4 c i beslutet om inrättande).

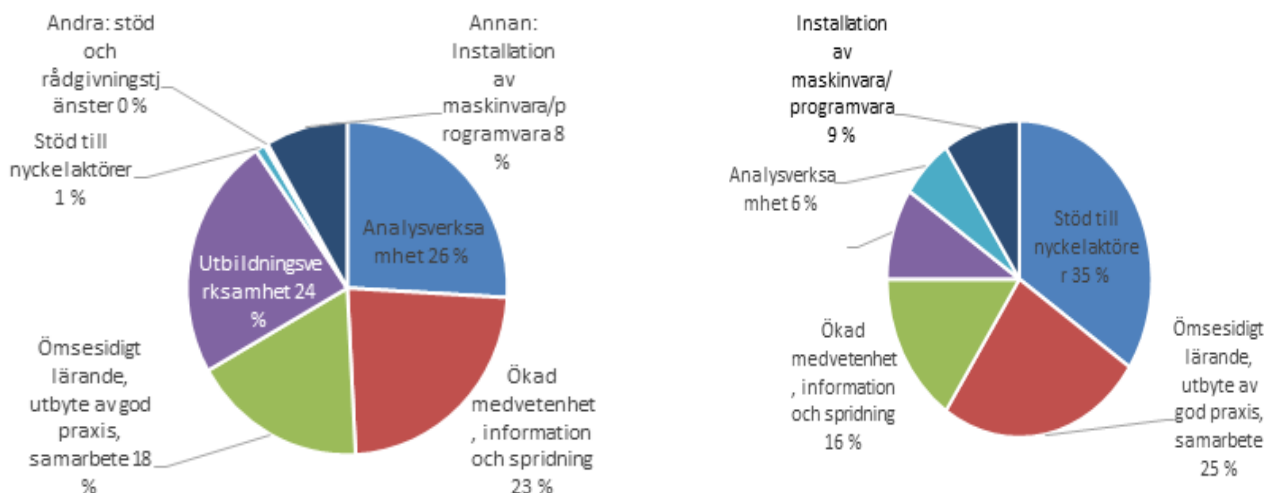
¹² Budgetanslag till ”driftsstöd för att medfinansiera utgifter i samband med de ständiga arbetsprogrammen för det europeiska nätverket för tillsynsmyndigheter för domstolsväsendet och nätverket med ordförande i Europeiska unionens högsta domstolar, när dessa utgifter hänförs till uppfyllande av ett mål av allmänt europeiskt intresse, för att främja utbyte av synpunkter och erfarenheter om frågor som rör rättspraxis, hur medlemmarna är organiserade och arbetar i sina dömande och/eller rådgivande funktioner med avseende på gemenskapsrätten”.

¹³ Budgetanslag till förvaltningen av gemenskapens medlemskap vid Haagkonferensen för internationell privaträtt.

¹⁴ Budgetanslag enligt det årliga arbetsprogrammet till driften av det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område, inrättat genom rådets beslut 2001/470/EG av den 28 maj 2001 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område.

¹⁵ Budgetanslag till ”särskilda åtgärder som initieras av kommissionen, till exempel undersökningar och forskning, opinionsundersökningar, fastställande av indikatorer och gemensamma metoder, insamling, bearbetning och spridning av uppgifter och statistik, seminarier, konferenser och expertmöten, anordnande av offentliga kampanjer och evenemang, utveckling och underhåll av webbplatser, utarbetande och spridning av informationsmaterial, stöd till och förvaltning av nätverk bestående av nationella experter samt analys-, övervaknings- och utvärderingsverksamhet” (artikel 4 a i beslutet om inrättande).

¹⁶ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 3 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf



Figur 1-1 Projekt som erhållit verksamhetsbidrag (vänster) och driftsbidrag (höger) efter huvudsaklig verksamhet inom ramen för programmet

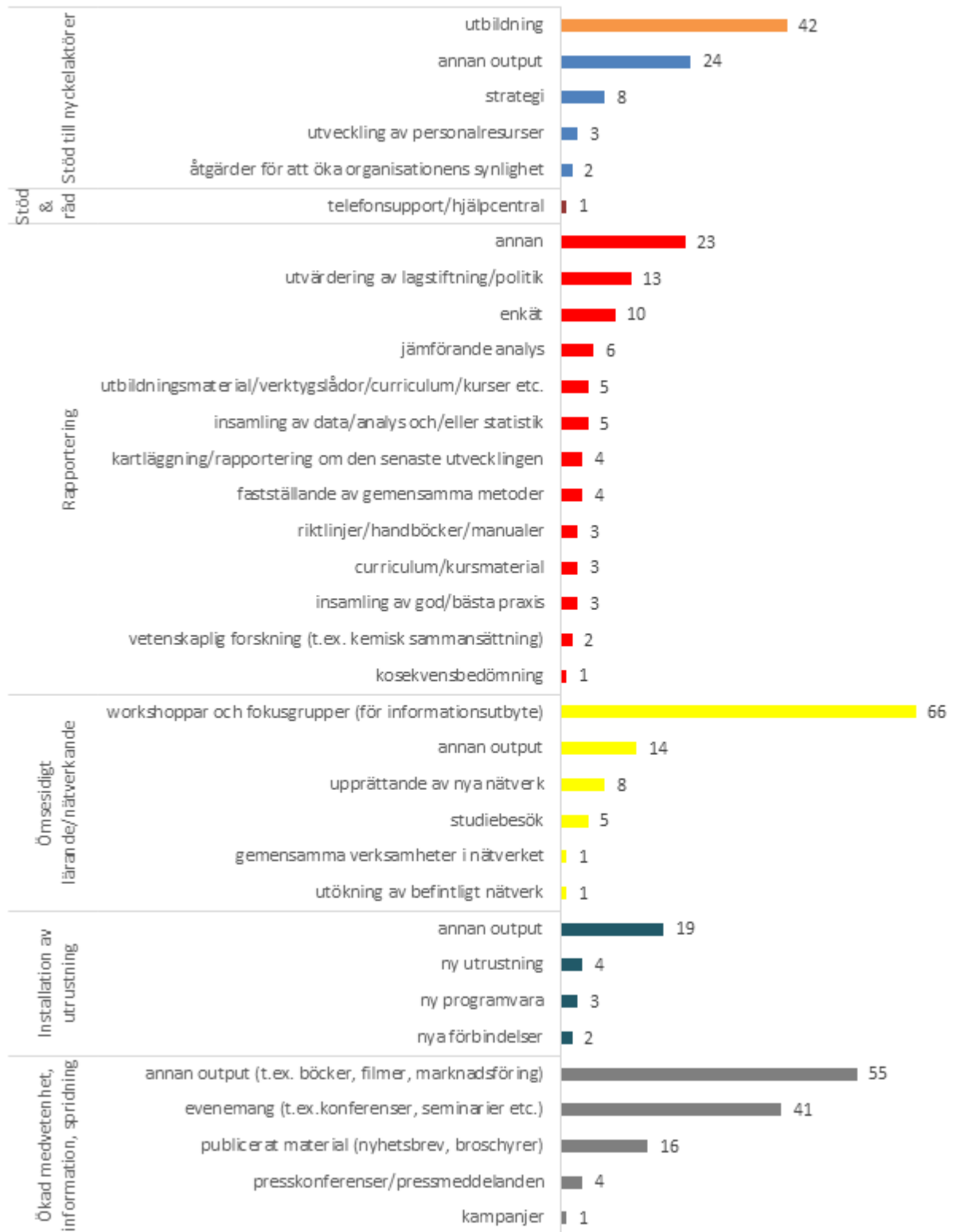
Figur 1-2 tillhandahåller en översikt över antalet gånger en viss output fastställdes i de 146 kartlagda projekten inom ramen för programmet¹⁷. Till exempel avsåg outputen ”workshoppar och fokusgrupper” ömsesidigt lärande och arbete i nätverk. Denna output identifierades 66 gånger och 59 indikatorer för denna återfanns, och den hade totalt 4 345 deltagare (totalt 33 indikatorer). Målgrupperna var oftast domare, rättstillämpare och personal inom rättsväsendet.

Den näst vanligaste outputen var utbildningsåtgärder (42), som del av ökad medvetenhet, information och spridning. Dessa åtgärder hade 4 371 deltagare (baserat på 28 olika indikatorer). Målgrupperna var oftast domare, medlare och rättstillämpare.

Den tredje vanligaste outputen (41) var evenemang, med totalt 3 646 deltagare (fastställdes 23 gånger) och 8 000 mottagare (output från en indikator). Målgrupperna var oftast rättstillämpare, allmänheten och personal inom rättsväsendet.

Figur 1-2 Översikt över programmets output

¹⁷ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, kvantitativ analys, 28 juli 2015, s. 10
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf



2 RESULTAT AV UTVÄRDERINGEN

2.1 PROGRAMMETS RELEVANS

Relevansen av ett program bedöms efter vilken grad dess insatser på ett logiskt sätt tar itu med dess mål, de generella behoven inom EU-politiken och målgruppernas behov.

2.1.1 Programåtgärdernas relevans för programmets mål

Samtliga allmänna och särskilda mål är inriktade på att främja rättsligt samarbete i syfte att bidra till skapandet av ett europeiskt område med verklig civilrättslig rättvisa. Vid bedömningen huruvida målen överensstämmer med SMART-kriterierna¹⁸ kan det konstateras att de är specifika (eftersom de är inriktade på ett särskilt område för förbättringar), uppnåeliga och realistiska (eftersom de kan uppnås genom de finansierade åtgärderna och inom ramen för programmets resurser). Målen är emellertid inte mätbara, eftersom de inte kvantifierar eller ens föreslår någon indikator för framsteg. De är inte heller tidsbundna, eftersom målen inte är kopplade till en viss tidsfrist, och det inte specificeras när resultaten ska vara uppnådda¹⁹.

Att främja europeisk rättslig utbildning är ett övergripande mål från kommissionens sida, som prioriterar utbildning inom särskilda ämnen för att uppfylla de politiska behoven och i överensstämmelse med arbetet vid det europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN). År 2011 fastställde Europeiska kommissionen ett mål att tillhandahålla vidareutbildning om unionslagstiftningen och lagstiftningen i en medlemsstat till hälften av alla rättstillämpare i EU (omkring 700 000) senast 2020²⁰. Stöd till europeisk rättslig utbildning inom ramen för programmet tillhandahölls främst genom verksamhetsbidrag och ett fåtal särskilda åtgärder, medan driftsbidrag även beviljades genom andra program²¹.

Mot bakgrund av kommissionens uppgift att driva sekretariatet för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område tilldelades även medel genom offentlig upphandling eller administrativa förfaranden för att stödja verksamheten. Detta hänför sig till ett allmänt mål, även om det kan hävdas att det utgör ett övergripande mål. Nätverket samlas normalt sett för att diskutera problem med tillämpningen av de befintliga civilrättsliga instrumenten, publiceringen av praktiska handböcker för rättstillämpare eller allmänheten och för att uppdatera webbplatsen²².

2.1.2 Fastställda prioriteringar i inbjudningarna att lämna förslag och utvalda åtgärder samt deras politiska relevans

Programmet har från början varit nära kopplat till den centrala politiska utvecklingen och de rättsliga instrumenten inom det civilrättsliga området, och regelbundna ansträngningar har gjorts för att anpassa programmet till ny politisk och rättslig utveckling genom att fastställa prioriteringar i inbjudningarna att lämna förslag.

Sammantaget kan prioriteringarna och de finansierade åtgärderna anser vara relevanta för programmets mål. Dock lämnade den process som inrättats för att välja programprioriteringar lite handlingsutrymme när prioriteringarna väl hade fastställts (även om ett projekt som inte motsvarade någon prioritet i princip kunde erhålla finansiering på grund av andra tilldelningskriterier). Detta innebar i vissa fall att om en prioritering ändrades medan projektet genomfördes var resultaten mindre användbara. Omvänt, t.ex. vad gäller utbildning, kunde det uppstå behov som inte omfattas av de fastställda prioriteringarna. Dessa kunde i så fall inte finansieras inom ramen för programmet eftersom det inte beaktades vid en viss inbjudan.

¹⁸ SMART-mål definieras som specifika, mätbara, uppnåeliga, resultatfokuserade och tidsbundna.

¹⁹ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 7 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁰ Europeiska kommissionens meddelande ”Skapa förtroende för en EU-övergripande rättvisa: en ny dimension för den europeiska rättsliga utbildningen”, KOM/2011/0551 slutlig av den 13 september 2011.

²¹ T.ex. till det europeiska nätverket för rättslig utbildning via programmet Straffrätt och till andra organisationer, såsom Europeiska rättsakademien och Europeiska institutet för offentlig administration genom driftsbidrag från generaldirektoratet för utbildning och kultur.

²² Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 7 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

Programmet genomfördes:

- För att bidra till politisk och rättslig utveckling genom forskning, analyser och andra stödåtgärder, ge lagstiftaren tydlig och detaljerad information om problem och de faktiska förhållandena samt genom att stärka nätverk för att dessa ska kunna bistå med förberedelser inför framtida initiativ på detta område. Till de viktigaste resultaten hörde projektet ”Interconnecting European Registers of Wills” som erhöll verksamhetsbidrag år 2009 och hade i syfte att utveckla ett stort nätverk av sammankopplade register för testamenten i linje med den politiska utvecklingen, vilket slutligen ledde fram till antagandet av arvsförordningen²³ under 2012. Offentliga upphandlingskontrakt användes även i stor utsträckning i detta syfte, t.ex. genom Europeiska civilrättsatlasen, databasen JURE över rättspraxis samt olika utvärderings- och genomförandestudier.
- För att stödja den praktiska tillämpningen och genomförandet av EU:s befintliga politik och lagstiftning genom att främja nätverk, hjälpa till med det konsekventa genomförandet av EU-instrument över hela unionen, genom utbildning och kapacitetsuppbyggnad för rättstillämpare och andra yrkesverksamma, för att utrusta dem med redskap för att omsätta EU:s rättigheter och politik i praktiken på ett effektivt sätt. Till de viktigaste resultaten hörde verksamhetsbidrag till två projekt år 2009 för att skapa användarvänliga instrument – vilka finns tillgängliga vid den europeiska e-juridikportalen – för att hitta advokater och notarier på det civilrättsliga området över hela EU. Ett annat exempel är verksamhetsbidraget till projektet ”i-Support” för att undersöka IKT-system i syfte att genomföra EU:s förordning om underhållsskyldighet från 2009 och Haagkonventionen om underhållsskyldighet från 2007, vars anslutning diskuterades vid den tidpunkt som bidraget beviljades. Även här spelade offentliga upphandlingskontrakt en viktig roll, t.ex. via samråd med berörda parter, konsekvensbedömningar och genomförbarhetsstudier²⁴.

2.1.3 Programmets relevans vad gäller målgruppernas behov

Sammantaget ansåg bidragsmottagarna att inbjudningarna och de utvalda åtgärderna identifierade och bemötte målgruppernas behov, även om åsikterna varierade om i vilken utsträckning dessa behov hade identifierats på ett lämpligt sätt. Några hade utfört en uttömmande behovsbedömning, medan andra hade tillämpat ett mer flexibelt tillvägagångssätt. De flesta bidragsmottagare som har konsulterats för denna utvärdering uppgav att de utförde behovsbedömningar för att stödja utformningen och utvecklingen av sina projekt. Analysen av projektdokumentationen visade emellertid att ett stort antal av de som sökte bidrag antingen inte utformade sitt projekt på grundval av en behovsbedömning eller inte dokumenterade sin bedömning tillräckligt i formuläret för bidragsansökan. Kommissionen ställde inte några särskilda krav på att de bidragssökande skulle utföra och uppvisa en behovsbedömning, vilket skulle ha gjort det mycket klarare för dem vilken relevans deras projekt hade, ökat kvaliteten på undersökningarna och tillhandahållit ett grundscenari utifrån vilket en bedömning av projektets framgång hade kunna göras senare. Projekt som inte grundas på en behovsbedömning kan fortfarande vara relevanta för målgruppens behov. En behovsbedömning ökar emellertid sannolikheten att sökande väljer de mest relevanta metoderna eller medlen för att stödja målgrupperna²⁵.

Bidragsmottagarna uppgav att den begreppsmässiga ramen för programmet gjorde det möjligt för dem att utveckla sina projekt såsom planerat. Av de 61 personer som svarade på webbenkäten uppgav 59 att de hade nått de förväntade målgrupperna. Dessutom uppgav 86,8 % av de personer som besvarade webbenkäten (53) att de hade erhållit återkoppling från sin målgrupp/sina målgrupper som bekräftade att det genomförda projektet/verksamheterna var relevant/a för de problem eller de frågor som de stod inför. Vid uppföljande intervjuer uppgav de flesta berörda parter att de inte kunde minnas några

²³ Förordning (EU) nr 650/2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg.

²⁴ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 7 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁵ Ibid, s. 12.

särskilda meddelanden från målgrupperna men att deras projekt överlag hade fått ett positivt mottagande²⁶.

Den sammantagna slutsatsen att programmet och dess prioriteringar var relevanta för bidragsmottagarna bekräftades vid intervjuerna med de berörda parterna. 10 av de 15 personer som intervjuades uppgav att programmets begreppsmässiga ram (dvs. dess mål och de prioriteringar som fastställts) hade gjort det möjligt för dem att utveckla sina projekt enligt de ursprungliga planerna²⁷.

2.2 SAMSTÄMMIGHET OCH KOMPLEMENTARITET

Samstämmigheten avser den omfattning i vilken programmets interventionslogik är internt konsekvent och inte motsägelsefull, dvs. mellan mål, input, verksamheter och förväntade resultat, och att ingripandet inte står i strid med andra ingripanden med liknande mål. Komplementaritet avser den utsträckning i vilken det föreligger konvergens med andra policyer och ingripanden, eller överlappning. Komplementaritet och samstämmighet kan uppnås genom skapandet av synergier, dvs. samordnade åtgärder, samarbete eller samverkan som innefattar olika aktörer/berörda parter för att ömsesidigt förstärka gemensamma mål. Det kan emellertid urskiljas överlappningar mellan de olika programmen. Samstämmigheten och komplementariteten analyserades med utgångspunkt i huruvida programmet hade optimerats i förhållande till andra EU-program och hur resultatet av de genomförda åtgärderna kompletterar nationella politiska initiativ/program och andra europeiska eller internationella initiativ/program. Den kan vara flerdimensionell vad gäller i) syften och temaområden, ii) de prioriteringar som fastställs i inbjudningarna att lämna förslag och iii) de finansierade åtgärderna.

I artikel 12 i beslutet om inrättande beskrivs utrymmet för komplementaritet med andra finansieringsprogram på EU-nivå: programmet Straffrätt som utgör en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”, Säkerhet och skydd för friheter, som utgörs av de två finansieringsprogrammen Förebyggande och bekämpande av brott och Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker, Solidaritet och hantering av migrationsströmmar, vilket består av fyra fonder, nämligen Fonden för yttre gränser, Europeiska återvändandefonden, Europeiska flyktingfonden och Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare (dvs. icke EU-medborgare). Utöver de program som det hänvisas till i beslutet om inrättande är ytterligare komplementaritet med ett antal andra EU-instrument möjlig, t.ex. programmet Grundläggande rättigheter och medborgarskap (med avseende på särskilda mål och temaområden, programmets natur samt i viss utsträckning målgrupperna) och Daphne-programmet (vad gäller programmets natur och målgrupperna)²⁸.

2.2.1 Mål och temaområden

Programmet uppnådde samstämmighet och komplementaritet med program med liknande mål och teman genom de beslut som antogs om programmets omfattning i samband med programutformningen och utvecklingen av inbjudningarna. Analysen visade emellertid att det föreligger både komplementaritet och överlappning mellan programmet Civilrätt och programmen Straffrätt, Grundläggande rättigheter och medborgarskap och (eventuellt) Förebyggande och bekämpande av brott i fråga om mål och temaområden.

Programmen Civilrätt och Straffrätt har båda i syfte att fastställa ett europeiskt område med rättvisa, baserat på ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende, samarbete mellan rättsliga myndigheter på privaträttens och straffrättens områden och skapa förtroende. De ska även underlätta tillgången till domstolar och således underlätta tillvaron för unionsmedborgarna samt involvera berörda personer och det civila samhället i debatten om rättvisa. Det finns ett utrymme för komplementaritet eftersom de har liknande mål. Programmet Civilrätt avser privaträtt, medan programmet Straffrätt avser straffrättens område. Men det finns alltid en risk för överlappning, särskilt i allmänna frågor såsom e-juridik eller utbildning. Dessutom hänförs vissa särskilda ämnen till privaträtten i vissa medlemsstater, och till

²⁶ Ibid, s. 13.

²⁷ Ibid, s. 12.

²⁸ Ibid, s. 14.

straffrätten i andra. Ett exempel är skyddsåtgärder, vilka regleras i två separata instrument på unionsnivå, ett civilrättsligt²⁹ och ett straffrättsligt³⁰. Programmen hölls åtskilda under 2007 på grund av deras olika rättsliga grunder, vilket krävde olika antagningsförfaranden. Detta är emellertid inte längre fallet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande. Programmen är mycket lika varandra i fråga om mål, förvaltningsmetoder och slutmottagare, och har faktiskt slagits samman till ett enda finansieringsinstrument för perioden 2014–2020.

Det förekommer komplementaritet med programmet Grundläggande rättigheter och medborgarskaps mål om att tillhandahålla utbildning till juridiska yrken och rättstillämpare³¹, vilket skulle kunna tolkas som att det liknar programmet Civilrätts mål om att öka den ömsesidiga förståelsen för EU-medlemsstaternas rättsliga och judiciella system på privaträttens område för yrkesverksamma och rättstillämpare.

Programmet Civilrätt har i syfte att ”gynna civilrättsligt samarbete”. I artikel 3.3 i beslutet om inrättande av programmet Förebyggande och bekämpande av brott anges att programmet inte omfattar rättsligt samarbete. Emellertid kan det omfatta åtgärder som ska uppmuntra samarbete mellan rättsliga myndigheter och brottsbekämpande myndigheter, och därför finns det ett potentiellt utrymme för komplementaritet och överlappning med programmet Civilrätt.

Det finns ett betydande utrymme för komplementaritet mellan programmet och andra finansieringsprogram på EU-nivå, men lite bevis för överlappning. I synnerhet har programmets relativt snävt definierade omfattning (med fokus på ett särskilt temaområde, nämligen främjandet av möjligheterna till rättslig prövning och gynnandet av civilrättsligt samarbete för vissa typer av stödmottagare, dvs. rättstillämpare och nationella myndigheter) hjälpt till att minimera överlappningen och dupliceringen med avseende på andra EU-program. Det finns särskilt ett behov av komplementaritet i övergripande frågor såsom e-juridik och utbildning (även för att undvika överlappning)³².

2.2.2 Fastställda prioriteringar i inbjudningarna att lämna förslag

Vid utarbetandet av de årliga arbetsprogrammen strävade GD Rättsliga frågor även efter öka komplementariteten och samstämmigheten mellan sina program genom att anordna möten mellan de enheter som ansvarade för programförvaltningen och policyenheterna. Samtidigt deltog GD Rättsliga frågor i samråd mellan avdelningarna och avdelningsövergripande grupper för att diskutera komplementaritet och möjliga programöverlappningar med andra generaldirektorat. Kommissionen presenterade det årliga arbetsprogrammet och dess prioriteringar för programkommittén så att medlemsstaterna kunde identifiera eventuella problem med komplementariteten och samstämmigheten med andra EU-initiativ eller nationella initiativ³³.

2.2.3 Finansierade åtgärder

Ett visst utrymme för komplementaritet konstaterades även i ett litet antal projekt som genomförts inom ramen för programmet. Detta innefattar ett fåtal fall av potentiell överlappning med andra EU-program. Till de viktigaste hör³⁴ följande:

- Projekt inom ramen för programmet Civilrätt: ”Understanding Justice” liknar programmet Straffrätt genom att syftet är att anpassa de befintliga kunskaperna och praktiska rekommendationerna för juridisk tolkning och översättning inom det straffrättsliga området till det privaträttsliga området, och att utveckla och sprida kunskaper till personal inom rättsväsendet och rättstillämpare, tolkar som är verksamma inom det straffrättsliga området och allmänheten om bästa praxis inom tolkning och översättning i civilrättsliga förfaranden.

²⁹ Förordning (EU) nr 606/2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor.

³⁰ Direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern.

³¹ Europeiska kommissionens webbplats, finansieringsprogrammet Grundläggande rättigheter och medborgarskap, som finns tillgängligt på http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 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.

- Projekt inom ramen för programmet Straffrätt: ”European Training Platform for lawyers”, som upprättades inom ramen för prioriteringen av e-juridik, som syftade till att skapa en europeisk utbildningsplattform för yrkesverksamma på både civilrättens och straffrättens område, även om det finansierades enligt programmet Straffrätt.
- Projekt inom ramen för programmet Civilrätt: ”Conference on Justice in the EU – from the Citizen’s Perspective” gällde anordnandet av en konferens som bidrog till en djupare förståelse för enskilda personers problem att få tillgång till rättslig prövning inom privaträttens och straffrättens område i EU, och förbättrade nätverkskontakterna mellan rättstillämparna. De särskilda målen för programmet Straffrätt innefattar en förbättring av de ömsesidiga kunskaperna om medlemsstaternas rättssystem och domstolsväsenden på det straffrättsliga området samt främjande och stärkande av nätverkskontakter, förbättrad information om rättssystemen i medlemsstaterna och tillgång till domstolsprövning.
- Projekt inom ramen för programmet Civilrätt: ”Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union” hjälper till att bekämpa homofobi och riktar sig till par av samma kön i EU. Dessa mål och målgrupper liknar de för programmet Grundläggande rättigheter och medborgarskap.

Webbenkäten konstaterade olika synergier med andra bidrag som finansieras av andra EU-program eller nationella eller regionala program, samt inom programmet Civilrätt. Sammantaget rapporterade nio av de personer som svarade på webbenkäten synergier med andra projekt inom ramen för programmet, sju synergier med andra EU-program och sex synergier med andra nationella eller regionala program med liknande mål³⁵.

2.3 ÄNDAMÅLSENLIGHET

Med ett programs ändamålsenlighet avses i vilken utsträckning programmet har uppnått sina mål och i vilken utsträckning de projekt som stöds av programmet Civilrätt uppnådde sina egna projektmål.

2.3.1 Programresultat

Det är svårt att bedöma programmets ändamålsenlighet på grund av den begränsade information som finns tillgänglig om utfall och effekter³⁶. Kommissionens system för övervakning och utvärdering var snarare mer inriktat på output än på resultat, vilket förklarar några av bristerna i denna utvärderingsrapport.

Varken i mallarna för slutrapporterna om verksamhetsbidrag eller för slutrapporterna om driftsbidrag finns det något avsnitt som särskilt kräver en beskrivning av utfallen. Dessutom förefaller de granskade slutrapporterna inte särskilja mellan projektens output och utfall eller effekter. Detta kan bero på att det varken tillhandahölls några tydliga förklaringar om skillnaden mellan output och utfall eller effekter i mallen för slutrapporten eller riktlinjerna om hur rapporten skulle fyllas i³⁷.

Av de 146 projekt som erhållit verksamhetsbidrag och driftsbidrag under programperioden hade 107 avslutats vid den tidpunkt som informationen gjordes tillgänglig för denna utvärdering. Emellertid hade endast 94 av dem en färdig slutrapport. Vid en granskning av slutrapporterna för dessa projekt uppvisade 54 verksamhetsbidrag och sex driftsbidrag vissa bevis för användbara utfall³⁸.

2.3.2 Projektresultat

Samtantaget har de finansierade åtgärderna bidragit till att uppnå programmets mål. Majoriteten av projekten kunde uppnå de planerade resultaten i tid eller nå den förväntade målgruppen. Några hinder som väsentligen påverkade genomförandet av projektets resultat eller mål identifierades inte, utom de

³⁵ Ibid, s. 18.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid, s. 19.

³⁸ Ibid, s. 19.

som hade samband med den ekonomiska krisen. Vad gäller oväntade effekter av projekten visar de insamlade bevisen att majoriteten av projekten hade nått oväntade positiva resultat och nästan inte några oväntade negativa effekter.

Över hälften av alla slutförda verksamhetsbidrag eller driftsbidrag (69 av de 94 bidrag för vilka slutrapporter fanns tillgängliga) hade genomfört samtliga verksamheter som planerat. I vissa fall krävde detta att man bytte ut personal eller sökte ytterligare finansiering. Av 37 personer som svarade på webbenkäten var 16 tvungna att ersätta en av de anställda under projektet/verksamheterna, medan tio uppgiftslämnare ersatte mer än en av de anställda under projektet/verksamheterna, och sju av de personer som svarade var tvungna att söka ytterligare finansiering för att genomföra de planerade verksamheterna. Dessa fluktuationer hade emellertid endast ringa inverkan på utvecklingen av de finansierade åtgärderna. I själva verket uppgav 85 % av 33 personer som svarade på webbenkäten att dessa förändringar inte påverkade projektets/verksamheternas effekter. Till exempel uppnådde projektet ”Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union”, som beviljades verksamhetsbidrag år 2013, samtliga projektmål, trots att fler än en anställd hade fått bytas ut.

Av totalt 61 tillfrågade uppgav majoriteten att de kunde uppnå samtliga (56 %) eller de flesta (26 %) av de planerade resultaten i tid, och av 52 tillfrågade 94 % nå de förväntade målgrupperna. Dessutom uppgav 58 % av 52 tillfrågade att deras projekt gjorde stor skillnad för det temaområde inom vilket de arbetade.

Enligt de bevis som samlades in genom webbenkäten och uppföljande intervjuer tycks de huvudsakliga interna faktorer som hade en positiv inverkan på projektets genomförande vara goda förbindelser mellan partner och ett bra samarbete med kommissionen. Några hinder som väsentligen påverkade genomförandet av projektets resultat eller mål identifierades inte. Emellertid infördes några ändringar av den ursprungliga utformningen av vissa projekt för att kunna uppnå de planerade resultaten på ett bättre sätt, eller för att anpassa sig till ändrade omständigheter.

Vad gäller ändringar under projektet/verksamheterna uppgav 55 % av 33 tillfrågade att denna ändring/dessa ändringar inte påverkade genomförandet av projektet/verksamheterna, och 42 % uppgav att ovannämnda ändring/ändringar hade liten inverkan. Endast 3 % uppgav att ändringen/ändringarna hade betydande inverkan. Vad gäller den effekt som dessa ändringar hade på utfallen uppgav 85 % av de 33 uppgiftslämnarna att ändringen/ändringarna inte påverkade utfallen av projektet/verksamheterna. 12 % ansåg att projektet/verksamheterna hade påverkats något, och endast 3 % uppgav att ändringen/ändringarna hade betydande en inverkan på utfallen av projektet/verksamheterna. Under uppföljande intervjuer uppgav projektpartner att utvecklingen av goda förbindelser mellan partner och samarbete med kommissionen utgjorde positiva faktorer som bidrog till ett effektivt genomförande av projekt och verksamheter.

Samtliga 16 driftsbidrag slutfördes mellan 2007 och 2013. De verksamheter som utfördes var huvudsakligen kopplade till en ökning av medvetenheten, ömsesidigt lärande och stöd till nyckelaktörer. Till exempel hjälpte driftsbidraget till Rädda barnen i Italien under 2009 organisationens juridiska avdelning att bedriva verksamhet för att gynna civilrättsligt samarbete och förbättra informationen om rättssystemen och tillgång till rättslig prövning i medlemsstaterna. Detta innefattade framställning och utskick av ett nyhetsbrev på nätet till 1 000 mottagare i 13 medlemsstater, anordnande av två möten för domare och centrala myndigheter och fyra interna utbildningsmöten för Rädda barnens juridiska experter. Det bidrog även till upprättandet av en EU-sektion vid IAYFJM (International Association of Youth and Family Judges and Magistrates).³⁹

Under den del av programmet som omfattade offentlig upphandling tilldelades 247 kontrakt. Den information som tillhandahållits för utvärderingen omfattar kontraktets totala belopp, namnet på den huvudsakliga kontraktsparten och huruvida kontraktet avsåg genomförande av undersökningar,

³⁹ Ibid, s. 23.

evenemang eller IT-relaterade uppgifter. Informationen visar⁴⁰ att offentliga upphandlingskontrakt användes för att utveckla, genomföra och sprida EU:s politik och lagstiftning, och för att säkerställa hållbara projektresultat.

Offentliga upphandlingskontrakt användes för att finansiera Europeiska civilrättsdagen, som firas den 25 oktober varje år. Dessa centrala evenemang som samorganiserades av Europarådet och Europeiska kommissionen har i syfte att föra rättsskipningen närmare medborgarna och att informera dem om deras rättigheter genom simulering av mål och anordnande av informationsmöten för studenter, rättstillämpare och allmänheten, och genom öppet hus hos domstolarna. Åtgärder för ökad medvetenhet (t.ex. en kampanj om konsumenträttigheter 2012) och spridningsverksamhet (t.ex. publicering av handböcker i olika språkversioner, t.ex. *Guide du citoyen* 2010, *Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment* 2011 och *Procédure européenne d'injonction de payer* 2012) finansieras även genom offentliga upphandlingskontrakt. Dessutom ska även den Europeiska civilrättsatlasen omnämnas, och de avtal som finansierats för underhåll av e-juridikportalen.

2.4 HÅLLBARHET, ÖVERFÖRBARHET OCH INNOVATION

Vad gäller hållbarhet analyserade man huruvida de resultat, utfall och effekter som uppnått genom projekten är hållbara även efter det att projektets finansieringsperiod tog slut.

Följande tre hållbarhetsnivåer identifierades i utvärderingen:

- Hållbarhet på kort sikt, som främst uppnås genom spridning av projektens resultat.
- Hållbarhet på medellång sikt, vilket innebär en fortsättning av projektresultaten och/eller partnerskapen.
- Hållbarhet på längre sikt, som främst uppnås genom överföring av projektens resultat till andra sammanhang, organisationer och medlemsstater med begränsad eller ingen ytterligare finansiering.

2.4.1 Fortsättning av projektverksamhet samt output och spridning

Utvecklingen av elektroniska verktyg har varit en prioriterad fråga för projekt som finansierats inom ramen för programmet sedan meddelandet om och handlingsplanen för europeisk e-juridik 2008. Detta skulle kunna förklara varför de personer som besvarat enkäten uppgav att de hade fortsatt eller skulle fortsätta att underhålla maskinvaran och/eller programvaran.

Vid uppföljande intervjuer uppgav sju av 15 personer som intervjuades att den elektroniska utrustning och de onlineportaler som var ett resultat av projektet utgjorde långsiktig output, även om två av sju också framhöll svårigheter vad gällde underhåll och uppdateringar av dem. Tjänstemän vid kommissionen har bekräftat att uppdateringar (och underhåll) av output (t.ex. webbplatser eller undersökningar) är mycket viktiga och att detta kan påverka urvalet av projekt. Frågan är huruvida man ska fortsätta att finansiera användbara projekt med output av god kvalitet som kanske inte är hållbara på lång sikt om informationen inte uppdateras regelbundet⁴¹.

De uppgifter som har samlats in⁴² för denna utvärdering genom samråd med bidragsmottagare talar även för att projekt i hög grad förlitade sig på EU-medel för att garantera output. EU-finansieringen bidrog även i hög grad till organisationernas möjlighet att fortsätta med tidigare genomförda verksamheter.

Mer än hälften av de som deltog i enkäten, dvs. 27 av 52 personer, uppgav att det behövdes ytterligare finansiering för att garantera den finansiella hållbarheten för projektet/verksamheterna.

I vissa fall uppgav bidragsmottagarna i de uppföljande intervjuerna att det för att säkerställa hållbara resultat krävdes ytterligare finansiering för särskilda delar av deras projekt – främst för att sprida

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, s. 32.

⁴² Ibid.

projektoutputn ytterligare och för att överföra delar av projektet. Dessa särskilda delar omfattade följande:

- Underhåll av webbplatser eller elektroniska verktyg, dvs. elektroniska register eller clearingcentraler, såsom en onlineportal för medling.
- Uppföljande åtgärder för att säkerställa att projektresultatet fortlöper samt utökande av dessa resultat till en större grupp av mottagare, t.ex. konferenser, evenemang och svar på krav och frågor med avseende på projektresultatet.
- Sammanställning av uppföljningsmaterial, såsom handböcker.
- Överförbarhet hos resultat som uppnåtts inom en medlemsstat till andra medlemsstater, t.ex. jämförande analyser och utbyte av bästa praxis.
- Utbildningsåtgärder, särskilt anpassning av verksamheter till andra sammanhang.

Av de 52 personer som svarade på enkäten uppgav endast 13 att ytterligare finansiering redan säkrats från andra EU-fonder. Emellertid tillhandahölls inte någon ytterligare information om vilken typ av ytterligare finansiering det var fråga om. I några fall finansierade organisationen själv uppföljande verksamheter, t.ex. Max Planck Institute i Luxemburg⁴³.

2.4.2 Fortsättning av partnerskap efter det att projektet avslutats

Slutrapporterna för de åtgärder som finansierats inom ramen för programmet tyder på att andelen partnerskap som fortsatte var anmärkningsvärt låg. Av de 146 projekt som kartlagts på grundval av den information som fanns tillgänglig i projektdokumentationen uppgavs endast i tio fall att deras etablerade partnerskap fortsatte – helt i sex fall och delvis i fyra fall. Denna låga andel skulle, såsom antydde i den utvärderingsrapport som upprättades efter halva programtiden, kunna bero på att inbjudningarna var mycket tekniska (med fokus på mycket tekniska juridiska ämnen). Detta kan ha påverkat möjligheterna till partnerskap i slutet av projekten⁴⁴.

Emellertid visade webbenkäten ett annat resultat vad gäller frågan om huruvida partnerskap fortsatte efter det att projekten hade avslutats. Av de 52 personer som besvarade den uppgav 69 % att partnerskapet fortsatte och endast 6 % att partnerskapet inte fortsatte. De motstridiga uppgifterna kan bero på att kartläggningen utfördes på grundval av slutrapporterna (vilka kan ha tillhandahållit ofullständig information om denna fråga), medan projektledarnas uppfattning samlades in direkt i enkäten. Uppgifterna från enkäten är antagligen mer representativa för den faktiska situationen när det gäller fortsättningen av partnerskap som inletts i samband med ett projekt som finansierats genom programmet⁴⁵.

2.4.3 Potentiell hållbarhet och överförbarhet för output

Slutrapporterna innehöll få uppgifter om projektoutputns hållbarhet. Spridningen av output och resultat till en bred publik kan öka deras hållbarhet. Många outputar var redan utformade för att användas på EU-nivå (utbildningen inom ramen för det europeiska nätverket för rättslig utbildning utformades exempelvis för deltagare från flera medlemsstater och e-juridikportalen utformades för att användas av målgrupper i alla medlemsstater). Vissa outputar som inte var avsedda för att användas i hela EU var annars utformade för att kunna överföras till andra medlemsstater. Många av de projektpartner som intervjuades för utvärderingen uppgav att de hade utformat sina projekt kring tydliga produkter, eller outputar, varav många skulle eller skulle kunna överföras till andra medlemsstater. Totalt sett uppgav 70 av de 89 personer som svarade på webbenkäten att all eller viss output kunde användas utan ändringar i mer än ett land, och ytterligare 22 uppgav att en överföring var möjlig till mer än ett land med mindre ändringar. Mer än två tredjedelar (61 tillfrågade) uppgav även

⁴³ Ibid, s. 33.

⁴⁴ Ibid, s. 32.

⁴⁵ Ibid.

att resultatet från projektet/verksamheterna kunde införlivas i politisk verksamhet i ett eller flera andra länder⁴⁶.

Det fanns bevis som talade för att åtminstone några av de åtgärder som genomförts under programmet fortsatte när EU-finansieringen upphörde. Av de 94 projekt (verksamhetsbidrag och driftsbidrag) för vilka slutrapporter fanns tillgängliga tillhandahöll 45 vissa bevis för en fortsättning av projektresultaten. Rapporterna om de andra 49 finansierade åtgärderna innehöll inte någon information i detta avseende. Därför påverkas möjligheten att utvärdera hållbarheten hos projekt inom ramen för programmet av tillgängligheten till information⁴⁷.

Bidragsmottagarna ansåg att många projekt hade uppnått hållbara resultat. Av de 52 tillfrågade personerna uppgav 30 (58 %) att deras projekt gjorde stor skillnad för det temaområde som de arbetar inom. 18 personer (35 %) visste inte och fyra (8 %) ansåg att deras projekt inte gjorde någon stor skillnad.⁴⁸

I vissa fall identifierades problem gällande resultatens överförbarhet. Dessa hörde samman med den särskilda inriktning som några av de genomförda åtgärderna hade. Detta var fallet med projektet ”European experience in mediation and its implementation in the Czech legal environment” som hade i syfte att tillhandahålla utbildning om medling till tjeckiska advokater och personal inom rättsväsendet. Projektet ”The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in southern Europe – EUROME” gällde förordningar inriktade på havsrätt, och skulle således inte kunna genomföras i länder där detta område saknade relevans. I båda fallen kunde emellertid de utvecklade modellerna användas i andra syften.

De delar av projekt som överfördes innefattade följande:

- Metodiska hjälpmedel som skapats för projekten, t.ex. metodiska bedömningar och verksamhetsmodeller, t.ex. för att genomföra kampanjer, evenemang och verksamheter tillsammans med andra målgrupper.
- Webbplatser som kan användas i andra länder – om innehållet översätts.
- Verktygslådor och projektverktyg, t.ex. rapporter, riktlinjer och handböcker.
- Utbildningskurser och -material⁴⁹.

2.4.4 Innovation

Innovation avser utveckling och genomförande av nya idéer (produkter, tjänster och modeller) för att tillgodose behov och skapa nya förbindelser eller samarbeten. Innovation handlar om att hitta nya svar på brådskande (sociala) krav.

De insamlade bevisen visade att de flesta projekt var innovativa vad gällde verksamheter eller praxis samt de använda metoderna. Det bekräftades även att projekten kunde anses vägledande inom deras område. De bidragssökande var skyldiga att dokumentera projektets innovativa aspekter. 140 projekt visade vissa bevis för innovation. Detta bekräftas av svaren på webbenkäten. 90 % av de 52 personer som besvarade webbenkäten ansåg att deras projekt/verksamheter var innovativa.

Innovativ praxis och innovativa verksamheter innefattade utbildning, banbrytande forskning inom ett område som inte undersökts tidigare, upprättande av en onlineplattform och praxis som aktivt involverade målgrupper, t.ex. gemenskapsdiskussioner, användning av förebilder och kartläggning av gemenskapsresurser. I fråga om innovativa metoder framhöll forskningen användningen av skraddarsydda utbildningsmetoder, metoder för att involvera målgrupper, t.ex. företag, personal inom rättsväsendet och medlare, institutionsövergripande samarbetsmodeller och metoder för lärande av varandra⁵⁰.

⁴⁶ Ibid, s. 27.

⁴⁷ Ibid, s. 31.

⁴⁸ Ibid, s. 27.

⁴⁹ Ibid, s. 34.

⁵⁰ Ibid.

De flesta av de personer som svarade på webbenkäten (62 % av 52) bekräftade även att projektet kunde anses vägledande inom deras politiska område⁵¹.

Ett antal av de som intervjuades uppgav att berörda parter på lokal nivå och unionsnivå, t.ex. yrkesverksamma, institutioner och sociala grupper, var intresserade av deras projektoutput – i synnerhet av de genomförda åtgärdernas innovativa aspekter⁵², till exempel följande:

- Utformning av instrument och metoder som skulle kunna användas direkt av målgrupper för att öka deras medvetenhet och skydds nivå (till exempel utvecklar Lappeenranta tekniska universitet en onlineplattform för ”caseflow management” som erbjuder information och bästa praxis till rättstillämpare för att undvika förseningar och ineffektivitet i samband med domstolsförvaltning som eventuellt skulle kunna undergräva domstolarnas funktion).
- Behandling av ett område som inte har behandlats tidigare, t.ex. universitetet i Pècs med sitt projekt ”Improving the effectiveness of cross-border enforcement in the EU”, eller det rumänska justitieministeriets projekt för att öka det rättsliga samarbetet om föräldransvar.

2.5 EFFEKTIVITET OCH UTRYMME FÖR FÖRENKLING

2.5.1 Jämförelse mellan utgifterna och de uppnådda effekterna

Merparten av det finansiella stödet från programmets budget var avsedd för offentliga upphandlingskontrakt och verksamhetsbidrag (se tabell 1-2 Programmets planerade budgetfördelning (2007–2013)). Resten av budgeten tilldelades till driftsbidrag. Omfattande belopp tilldelades till offentliga upphandlingskontrakt, som användes i stor omfattning inom ramen för programmet för att hjälpa till att utveckla och genomföra EU:s politik och lagstiftning, synliggöra EU:s politik och lagstiftning och säkerställa hållbara projektresultat. I detta avseende har ett stort belopp använts för IT-verktyg och underhåll, särskilt för e-juridikportalen, utöver andra redskap såsom Europeiska civilrättsatlasen och JURE-databasen⁵³.

2.5.2 Efterfrågan på verksamhetsbidrag

Efterfrågan på projektfinansiering var stor i fråga om antalet ansökningar i förhållande till utvalda projekt. Sammantaget lämnades 385 ansökningar om verksamhetsbidrag in till programmet mellan 2007 och 2013. Ansökningar som gjordes efter de första inbjudningarna hade större chans att beviljas än de som lämnades in vid senare inbjudningar. Vid inbjudningarna 2007 och 2008 beviljades 61 % av 44 respektive 31 ansökningar, men denna andel sjönk till 20 % för inbjudningarna 2011–2012 (vilka täckte två budgetår), när antalet ansökningar nådde en topp på 127, och till 29 % för 2013 års inbjudan (med 96 ansökningar). Kommissionen erhöll inte det förväntade antalet ansökningar vid programmets början. Antalet ökade emellertid kraftigt när programmet blev mer synligt. Antalet ansökningar om verksamhetsbidrag steg från i genomsnitt 40,5 under perioden 2007–2010 till 127 åren 2011–2012 och 96 år 2013⁵⁴.

2.5.3 Efterfrågan på driftsbidrag

Det sammanlagda antalet ansökningar om driftsbidrag uppgick till 50 (i genomsnitt sju per år under perioden, förutom för 2010 års inbjudan när en topp på 15 ansökningar nåddes). Andelen beviljade ansökningar var högre under 2008 och 2009 (50 % respektive 43 %), sjönk till 20 % 2010 och steg sedan till 29 % och 38 % 2012 och 2013⁵⁵.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid, s. 37.

⁵⁴ Ibid, s. 39.

⁵⁵ Ibid.

2.5.4 Användning av offentlig upphandling

Ungefär 36,2 % av upphandlingsutgifterna lades på undersökningar, över 33,4 % på IT-tjänster och 26,8 % på evenemang⁵⁶. Utöver kommissionens initiativ omfattar upphandlingen under programmet en budget för förvaltningen av gemenskapens medlemskap vid Haagkonferensen för internationell privaträtt och ett annat anslag, enligt det årliga arbetsprogrammet, till det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område, som inrättats genom rådets beslut 2001/470/EG av den 28 maj 2001 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område. Förstnämnda anslag hade liten inverkan på budgeten, medan sistnämnda motsvarade ett åtagande på 17,8 miljoner euro. Denna budget planerades för särskild verksamhet under det föregående året, och anslogs och betalades totalt sett i sin helhet⁵⁷.

2.5.5 Övergripande genomförande

Såsom anges ovan uppgick den totala budget som ursprungligen planerades för genomförandet av programmet under programperioden till 103,7 miljoner euro. Eftersom inte alla åtgärder har avslutats helt är de totala utbetalade beloppet ännu inte känt. Det genomsnittliga underutnyttjandet uppgår för närvarande till 25 %.

Med dessa belopp har programmet finansierat 130 verksamhetsbidrag, 16 driftsbidrag och 247 upphandlingsåtgärder. Vad gäller upphandlingsverksamheten verkar alla åtgärder som har avslutats hittills ha betalats i sin helhet, vilket även tyder på att de finansiella resurserna har använts på ett effektivt sätt⁵⁸.

2.5.6 Utrymme för förenkling

Utvärderingen av förvaltningens effektivitet och utrymmet för förenkling har ett nära samband med andra slutsatser om effektivitet under detta avsnitt och grundas på en bedömning av genomförandeprocessen, t.ex. hurvida den är överdrivet komplex (inbegripet onödigt komplicerade administrativa bestämmelser) eller om rapporteringskraven är alltför betungande.

Kommissionens förvaltning av programmet uppfattades sammantaget vara effektiv vad gäller de krav som ställdes på de sökande och bidragsmottagarna och mot bakgrund av det stöd som erhöles, baserat på de uppgifter som samlats in hittills. Vissa organisationer upplevde emellertid svårigheter i samband med förfarandet för tillämpning och genomförande. Till exempel har de berörda parterna påpekat att ansökningsförfarandet vid inbjudningarna att lämna förslag var komplicerat och att svårigheter med anknytning till det tekniska systemet och IT-systemet medförde att några organisationer avstod från att svara på inbjudningarna att lämna förslag. Det finns ett visst utrymme för förenkling av förfarandet för sökande och stödmottagare, inbegripet förbättring av de tekniska systemen/IT-systemen, förenkling av redovisningsförfarandet och den finansiella rapporteringen, förbättrad och snabbare återkoppling och betalning till institutionerna för deras arbete. Rapporteringsförfarandena ansågs sammantaget vara lämpliga men ibland mödosamma, särskilt vad gäller den finansiella rapporteringen. Sammantaget ansågs kommissionens övervakningssystem vara lämpliga men vissa av de tillfrågade upplevde emellertid svårigheter.

Kommissionens system för övervakning och utvärdering var snarare mer inriktat på output än på resultat, vilket förklarar några av bristerna i denna utvärderingsrapport.

2.6 EUROPEISKT MERVÄRDE

Med europeiskt mervärde avses den utsträckning i vilken programmets EU-karaktär ger ett värde till sina intressenter och den utsträckning i vilken EU har en komparativ fördel gentemot nationella och

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

internationella aktörer som är verksamma på området. I första hand diskuteras programmets EU-karaktär och geografiska täckning. Det europeiska mervärdet analyseras därefter i termer av värdet för EU och stödmottagarna. Det har dock inte varit möjligt att fastställa och mäta det europeiska mervärdet i termer av effekter.

Finansiering inom ramen för de program som förvaltas av GD Rättsliga frågor och som omfattas av denna utvärdering var i allmänhet bara tillgänglig för verksamheter med ett tydligt europeiskt mervärde. Detta innebär att verksamheterna måste sträcka sig utanför nationella eller lokala intressen för att bli verkligt ”europeiska” och ha europeisk relevans, täckning och inverkan.

Programmets mervärde är huvudsakligen kopplat till dess gränsöverskridande dimension inom EU. Programmet inrättades för att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa där den fria rörligheten för personer garanteras. Medlemsstaterna kan inte själva åstadkomma detta på ett effektivt sätt. Därför genomfördes programmet för att erhålla ett europeiskt gensvar, vilket innefattar utbyte av information på EU-nivå och säkerställande av spridning av god praxis över hela EU. Därför är samarbete mellan EU:s medlemsstater avgörande för programmets genomförande.

För verksamhetsbidrag föreskrivs i artikel 4 i beslutet om inrättande att programmet ska finansiera särskilda gränsöverskridande projekt, med deltagande av minst två medlemsstater eller åtminstone en medlemsstat och ett annat land, som antingen kan vara ett anslutande land eller ett kandidatland. I de årliga arbetsprogrammen och inbjudningarna att lämna förslag krävs det att sökanden ska upprätta gränsöverskridande partnerskap av berättigade organisationer, dvs. en sökande plus minst en partner, bestående av organisationer från minst två olika berättigade länder, dvs. från minst två olika EU-medlemsstater.

För driftsbidrag krävs det att organisationerna bedriver verksamhet med en europeisk dimension som omfattar minst tio EU-medlemsstater. I artikel 9.5 i beslutet om inrättande anges även att ett av utvärderingskriterierna för att välja ut ansökningar om driftsbidrag är ”verksamhetens geografiska räckvidd”.

Enligt artikel 5 i beslutet om inrättande får anslutande länder, kandidatländer och de länder på västra Balkan som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen delta i programmets åtgärder: Vidare kan rättstillämpare från Danmark, från kandidatländer som inte deltar i programmet, om detta bidrar till dessa länders förberedelser inför anslutningen, eller från andra länder utanför EU som inte deltar i programmet, om detta främjar syftet med projekten, delta som associerade partner. De får dock inte lämna in projekt eller vara medsökande (medstödmottagare). De teman som omfattas av programmet, vilka anges i de årliga arbetsprogrammen och inbjudningarna att lämna förslag, fokuserar främst på EU-frågor och gränsöverskridande samarbete. I det årliga arbetsprogrammet för 2010 beskrivs området för europeisk e-juridik som en allmän prioritering, och i synnerhet stöd till utveckling av bästa praxis genom gränsöverskridande pilotprojekt, som behövde visa hur de har bidragit till en förbättring av kompatibiliteten på EU-nivå.

2.6.1 De finansierade projektens geografiska täckning

Utvärderingen pekar på att de flesta bidrag från programmet gick till en utvald grupp av medlemsstater (Belgien, Tyskland, Frankrike och Italien). Andra medlemsstater var endast inblandade i begränsad utsträckning eller inte alls.

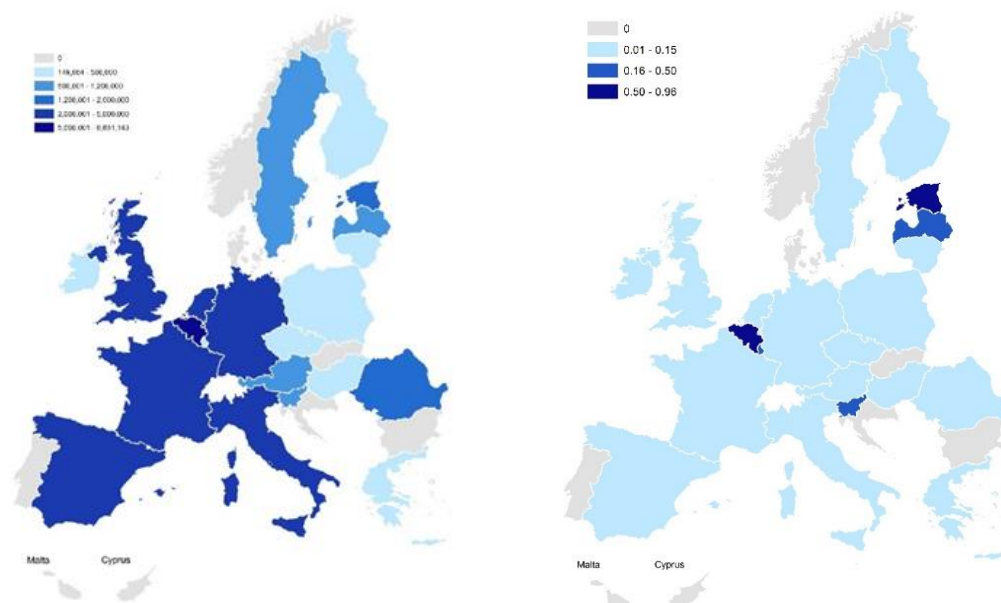
Eftersom programmet fokuserade på att förbättra det rättsliga samarbetet och det ömsesidiga förtroendet var det viktigt att det involverade partner och stödmottagare från olika EU-medlemsstater. De flesta av de deltagande organisationerna var baserade i Belgien, Tyskland och Spanien, och de flesta av dessa organisationer utgjorde partnerorganisationer. Danmark deltog inte i programmet.

Organisationer från samtliga medlemsstater utom Portugal, Malta, Cypern, Kroatien, Bulgarien, Slovakien och Danmark deltog som ledande organisationer i projekt under programmet. Det största antalet ledande organisationer kom från Belgien (21 % eller 31 organisationer), följt av Tyskland

(12 % eller 18 organisationer) och Spanien (11 % eller 16 organisationer). Belgien är värdland för ett stort antal nätverk, plattformar och forum på EU-nivå, vilket förklarar det stora antalet ledande organisationer som är registrerade i Belgien. Det största antalet partnerorganisationer kom från Italien (10 % eller 57 organisationer), följt av Spanien (10 % eller 55 organisationer). Partnerorganisationerna var emellertid mer jämt fördelade mellan olika medlemsstater.

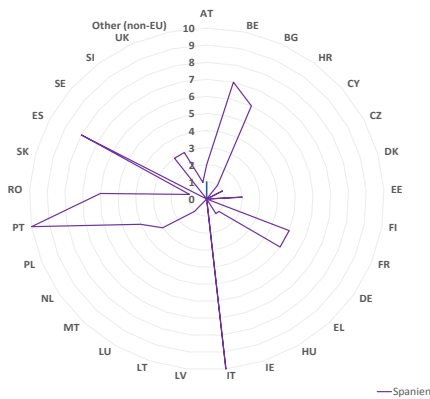
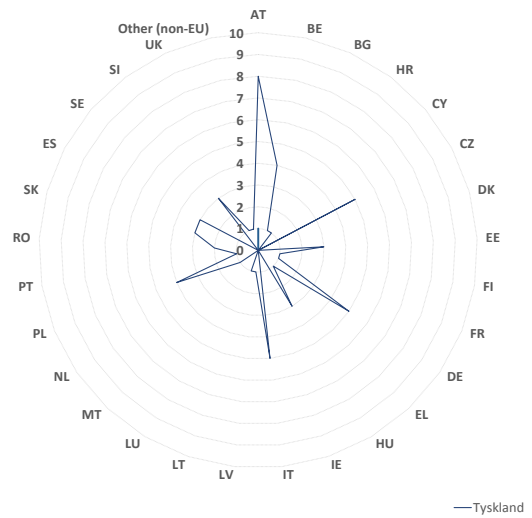
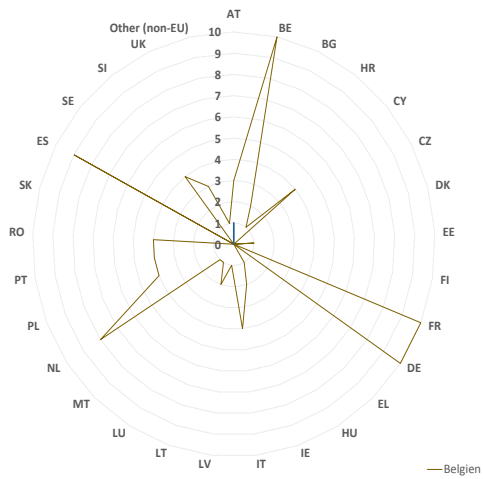
Av programmets finansiering anslags 21 % till projekt där den ledande organisationen kom från Belgien. Belgien följdes av Tyskland (12 %) och Frankrike (11 %). Denna fördelning av finansieringen följer nära fördelningen av antalet projekt som leddes av medlemsstater (se Figur 2-1 (vänster)). Kartan över finansieringen visar emellertid inte spridningen av den anslagta finansieringen mellan projektpartnererna. I Figur 2-1 antas att hela den finansiering som anslagits tilldelades den ledande organisationens land. Detta var inte var fallet i praktiken (projekten var gränsöverskridande och projektpartnererna erhöll även en del av finansieringen), vilket innebär att Figur 2-1 ska tolkas med försiktighet.

Figur 2-1 Tilldelning av anslag från programmet efter ledande organisation (vänster) och efter ledande organisation per capita (höger)



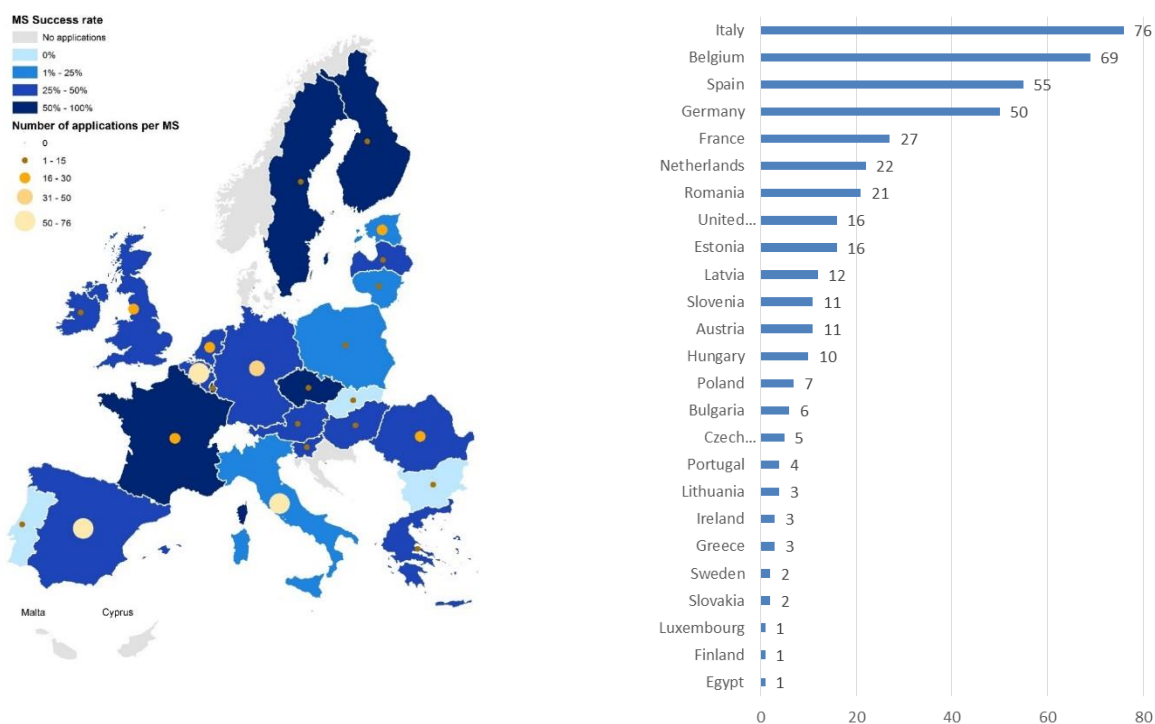
Figur 2-2 illustrerar partnerskapsstrukturen för de tre medlemsstater med det största antalet ledande organisationer (Belgien, Tyskland och Spanien) närmare. Siffrorna visar att ledande organisationer från Belgien ofta arbetar med belgiska, franska och tyska partner samt spanska och nederländska partner. Ledande organisationer från Tyskland ingick oftast partnerskap med österrikiska organisationer (åtta projekt), följda av tjeckiska, tyska och italienska organisationer. Ledande organisationer från Spanien ingick främst partnerskap med portugisiska, italienska och spanska organisationer.

Figur 2-2 Partnerskapsstruktur för de tre medlemsstater med det största antalet ledande organisationer



Programmet var inte jämt fördelat över samtliga medlemsstater. Det största antalet ansökningar lämnades in av italienska organisationer (76 av 385), följt av organisationer från Belgien (69) och Spanien (55). Dessa tre medlemsstater med det högsta antalet ansökningar lämnade in 52 % av alla ansökningar om finansiering från programmet. Kroatien, Malta, Cypern och Danmark ansökte inte om finansiering från programmet (se Figur 2-3).

Figur 2-3 Det totala antalet ansökningar inom ramen för programmet per medlemsstat (höger) och andelen framgångsrika ansökningar från medlemsstaterna (vänster)



Luxemburg, Finland, Tjeckien, Frankrike och Sverige hade den högsta andelen utvalda ansökningar (över 50 % av ansökningarna godkändes). Portugal, Bulgarien och Slovakien erhöll inte någon finansiering från programmet.

2.6.2 Mervärde för EU och för bidragsmottagarna

De uppföljande intervjuerna och webbenkäten visade att gränsöverskridande partnerskap gav de stödmottagande organisationerna särskilda fördelar, vilket inte hade möjliggjorts i samma utsträckning genom någon annan finansieringskälla⁵⁹. Partnerskapsstrategin har lett till en ökad kunskapsbas hos de deltagande organisationerna. 45 av 59 personer som svarade på webbenkäten bekräftade att partnerskapet ledde till ökad kunskap/expertis inom ämnesområdet (hur mycket deras kunskaper hade ökat mättes inte), nätverk som utgjordes av (flera) internationella partners (41 tillfrågade) och i mer kunskap om politik och praxis i andra länder (38 tillfrågade). I mindre utsträckning bidrog det även till mer kunskap om relevant unionslagstiftning och EU:s politik⁶⁰.

Genom de gränsöverskridande partnerskapen utökades även räckvidden för spridningen av resultaten. Resultaten från enkäten, tillsammans med samråd med de berörda parterna, tyder på att de goda arbetsrelationerna mellan parterna hade gjort det möjligt för organisationerna att nå alla målgrupper – även sådana som är svåra att nå, och hade säkerställt en stor spridning av de uppnådda resultaten. Uppnåendet av dessa resultat hade underlättats genom engagemang från alla projektpartner, en tydlig uppgiftsfördelning och en överenskommelse om hur åtgärderna skulle genomföras. Trots den allmänna tillfredsställelsen med partnerskapen instämde emellertid 26 % av de personer som svarade på webbenkäten helt, och 35 % delvis, genom att nämna att det skulle ha varit användbart att involvera partner från andra länder. De uppföljande intervjuerna bekräftar även de särskilda fördelarna med gränsöverskridande partnerskap, dvs. en större kunskapsbas och ett större utrymme för spridning samt goda arbetsrelationer mellan partner som underbygger dessa särskilda fördelar.

Utöver mervärde för bidragsmottagarna tyder enkäten på att projekten medförde värde genom att bidra till att uppnå EU:s mål. De flesta av de personer som svarade på enkäten uppgav att det genomförda projektet/de genomförda verksamheterna i betydande/avsevärd utsträckning bidrog till att förbättra det

⁵⁹ 87 % av de personer som svarade på denna fråga uppgav att projekten/verksamheterna inte skulle ha genomförts utan EU-finansiering.

⁶⁰ Slutlig utvärdering av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 52 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

gränsöverskridande samarbetet och utvecklingen och spridningen av bästa praxis. Bland dessa bidrog analysverksamheten främst till andra mål (40 %), ömsesidigt lärande bidrog främst till utvecklingen av ömsesidigt förtroende mellan länder (28 %) och åtgärderna för att öka medvetenheten främst bidrog till utveckling och spridning av bästa praxis (25 %).

Emellertid uppgav de flesta av de uppgiftslämnarna att det genomförda projektet/verksamheterna endast i mindre utsträckning eller inte alls bidrog till att upprätta praktiska verktyg och lösningar för att hantera gränsöverskridande utmaningar eller utmaningar i hela unionen och till att öka allmänhetens medvetenhet om rättigheter enligt unionsrätten.

Det europeiska mervärdet framgår särskilt av svaren från bidragsmottagarna om hur viktig EU-finansieringen var för att uppnå målen. 87 % av de personer som besvarade uppgav att projekten/verksamheterna inte skulle ha genomförts utan EU-finansiering. Därför kan det antas att de flesta projekt/verksamheter som genomfördes under programmet inte skulle ha genomförts om programmet inte hade funnits⁶¹.

⁶¹ Ibid, s. 53.

3 SLUTSATSER

Programmets relevans⁶²

- Programmets mål var till övervägande del specifika, uppnåeliga och realistiska. Emellertid var de varken mätbara eller tidsbundna (även om de var bundna av programmet och projektets löptid).
- Sammantaget kan prioriteringarna och de finansierade åtgärderna anser vara relevanta för programmets mål. Dock lämnade den process som inrättats för att välja programprioriteringar lite handlingsutrymme när prioriteringarna väl hade fastställts (även om ett projekt som inte motsvarade någon prioritet i princip kunde erhålla finansiering på grund av andra tilldelningskriterier). Detta innebar i vissa fall att om en prioritering ändrades medan projektet genomfördes var resultaten mindre användbara. Omvänt, t.ex. vad gäller utbildning, kunde det uppstå behov som inte omfattas av de fastställda prioriteringarna. Dessa kunde i så fall inte finansieras inom ramen för programmet eftersom det inte beaktades vid en viss inbjudan.
- Programmet var utformat på ett lämpligt sätt för att stödja den praktiska tillämpningen och genomförandet av EU:s politik och lagstiftning och för att bidra till utvecklingen av politiken och lagstiftningen.
- Sammantaget ansåg bidragsmottagarna att inbjudningarna och de utvalda åtgärderna identifierade och bemötte målgruppernas behov, även om åsikterna varierade om i vilken utsträckning dessa behov hade identifierats på ett lämpligt sätt. Några hade utfört en uttömmande behovsbedömning, medan andra hade tillämpat ett mer flexibelt tillvägagångssätt. I denna utvärdering kunde det dock inte bedömas hur pass robusta de metoder som användes för projektens behovsbedömning var. Det är inte något tvingande krav för bidragsmottagarna att utföra en behovsbedömning.

Samstämmighet och komplementaritet

- Sammantaget uppnådde programmet en viss grad av komplementaritet med andra EU-program med avseende på vissa mål och temaområden, programmets karaktär och målgrupperna, särskilt med programmen Straffrätt och Grundläggande rättigheter och medborgarskap. Samtidigt finns det emellertid en risk för överlappning med dessa program.
- Synergier har fastställts både på unionsnivå och nationell nivå samt inom själva programmet.
- Programmet var samstämmigt med den politiska utvecklingen på unionsnivå och på nationell nivå och kunde stödja den politiska utvecklingen och lagstiftningen på det civilrättsliga området genom de finansierade åtgärderna och offentliga upphandlingskontrakt.

Ändamålsenlighet

- Sammantaget har de finansierade åtgärderna bidragit till att uppnå programmets mål. På grund av den begränsade informationen om utfall och effekter som tillhandahållits i projektets slutrapporter och intervjuerna är det emellertid svårt att uppskatta programmets ändamålsenlighet. Kommissionens system för övervakning och utvärdering var snarare mer inriktat på output än på resultat, vilket förklarar några av bristerna i denna utvärderingsrapport.
- De flesta projekt kunde uppnå sina planerade resultat i tid och nå den förväntade målgruppen. Några hinder som väsentligen påverkade genomförandet av projektets resultat eller mål identifierades inte.
- Programmet har bidragit till genomförandet och utvecklingen av EU:s politik och lagstiftning via bidrag och offentliga upphandlingskontrakt. Projektets långa löptid skulle emellertid kunna omintetgöra de slutförda åtgärdernas ändamålsenlighet vid en ändring av de politiska prioriteringarna.

⁶² Ibid, s. 54–56.

Hållbarhet

- Vad gäller den kortsiktiga hållbarheten (dvs. genom spridning av projektresultat) har kommissionens sammantaget vidtagit begränsade ansträngningar för att sprida (och övervaka) projektresultaten. Kommissionen förlitade sig främst på att stödmottagarna skulle sprida sin output direkt till sina målgrupper, och dess egen personal ägnade sig mest åt den finansiella förvaltningen. Spridning till en bredare publik har identifierats som ett viktigt inslag för att programmet ska få större effekt. Ändamålsenligheten vad gäller spridningen av programmets resultat var begränsad, eftersom det saknades särskilda kanaler för att sprida dem. Bidragsmottagarnas spridning tycks ha varit mer effektiv, eftersom de flesta hade upprättat tydliga planer för att sprida resultatet från sitt projekt/sina verksamheter.
- Sammantaget genererade programmet hållbara resultat på medellång (dvs. fortsättning av projektresultat och/eller partnerskap) och lång sikt (dvs. genom en överföring av projektresultat till andra sammanhang, organisationer och medlemsstater med liten eller ingen ytterligare finansiering). De insamlade bevisen är något motstridiga i fråga om huruvida partnerskapen har fortsatt. Medan slutrapporterna för programmet tyder på att andelen var låg, visade webbenkäten på ett annat resultat där de flesta av de tillfrågade uppgav att partnerskapet hade fortsatt. Detta kan bero på att partnerskap återupptas först efter ett tag, när slutrapporten redan har lämnats in.
- De flesta projekt ansågs vara innovativa, särskilt med avseende på målgrupperna eller för att de behandlade frågor som inte hade undersökts eller behandlats tidigare, eller genom utvecklingen av nya metoder, tillvägagångssätt eller verktyg.
- Mer än hälften av de personer som svarade på enkäten uppgav att det behövdes ytterligare finansiering för att garantera finansiell hållbarhet för projektet/verksamheterna.

Effektivitet

- Sammantaget tycks den finansiering som tilldelats verksamhetsbidrag, driftsbidrag och upphandlingskontrakt ha varit tillräcklig för att stödja uppnåendet av programmets allmänna mål.
- Sammantaget har de finansiella resurserna använts på ett effektivt sätt att döma av jämförelsen av input och output mellan projektbudgetarna, och den totala output och de resultat som uppnåts. Under de första genomförandeåren var utnyttjandegraden relativt låg, vilket tyder på en avsaknad av finansiell och administrativ kapacitet hos de potentiella stödmottagarna, men detta ökade till en godtagbar nivå efter två år.
- Kommissionens förvaltning av programmet ansågs vara effektiv vad gäller de krav som ställdes på de sökande och bidragsmottagarna och det stöd som erhöles. Vissa organisationer upplevde emellertid att förfarandet för tillämpning och genomförande var komplicerat. Det finns ett visst utrymme för att förenkla förfarandena för sökande och stödmottagare (t.ex. förbättring av tekniska system/IT-system eller förenkling av redovisningsförfarandena och den finansiella rapporteringen). Rapporteringsförfarandet ansågs sammantaget vara lämpligt men ibland mödosamt, särskilt i fråga om den finansiella rapporteringen. Totalt sett ansågs kommissionens övervakningssystem vara användbart.

Europeiskt mervärde

- Programmet hade en stark gränsöverskridande dimension. De gränsöverskridande partnerskapen innebar särskilda fördelar för de organisationer som deltog i genomförandet av verksamheterna inom ramen för programmet, t.ex. ökad kunskapsbas hos de deltagande organisationerna, nätverk bestående av (flera) internationella partner och förbättrade kunskaper om politik och praxis i andra länder.

- Verksamhetsbidragen och driftsbidragen var ojämnt fördelade i geografiskt hänseende, där ett fåtal medlemsstater var överrepresenterade (Belgien, Tyskland, Frankrike, Italien), och andra endast medverkade i liten utsträckning eller inte alls.

Centrala rekommendationer

- Prioriteringarna bör definieras på ett bättre sätt: kommissionen bör lägga mer tid och personalresurser på att fastställa prioriteringar för att säkerställa att prioriteringarna kan uppnås i tillräcklig utsträckning inom ramen för en öronmärkt budget.
- Realistiska bedömningar av projektrisker och bättre riskreduceringsstrategier: kommissionen bör förbättra övervakningen av risker under projektets löptid, t.ex. genom att begära kortfattade lägesrapporter i vilka eventuella risker fastställs när de uppstår under projektets genomförande.
- Man bör inrikta sig på konsekvensanalyser på alla nivåer och inte enbart på output när det gäller övervakning och utvärdering. Detta går hand i hand med behovet av att samla in, analysera och använda oberoende och objektiva bevis för att utföra utvärderingar av projekt och program. Man bör inrikta sig på bedömningen av de behov som varje projekt syftar till att ta itu med.
- Det bör utforskas på vilka sätt man kan öka utnyttjandet av projektoutput, resultat och bästa praxis hos andra organisationer, även i andra medlemsstater, däribland mer resurser för översättningar, kommunikation och spridning.
- Programmets interventionslogik bör skärpas: utöver programmets tillämpningsområde och dess allmänna och särskilda mål och prioriteringar, typer av åtgärder och finansieringsformer och typer av genomförande ska kommissionen sträva efter att skärpa interventionslogiken⁶³ och göra förhållandena mellan den logiska grunden, målen, inputen, outputen, stödmottagarna, det förväntade utfallet och effekterna tydliga, exakta och konkreta om programmet eventuellt fortsätter i framtiden.

⁶³ Se till exempel den slutliga utvärderingen av fem program som genomförts enligt budgetplanen för 2007–2013. Utvärdering av särskilt program: civilrätt, ICF, 28 juli 2015, s. 1–2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf