

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2011  
KOM(2011) 255 endelig

**EVALUERINGSRAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET  
OG RÅDET**

**Midtvejsevalueringsrapport for programmet "Strafferet"**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING .....	3
1.1.	FORMÅLET MED RAPPORTEN .....	3
1.2.	OVERBLIK.....	3
1.3.	BAGGRUND .....	5
1.4.	NUVÆRENDE SITUATION .....	5
2.	Gennemførelse af programmet.....	5
2.1.	KOMMISSIONENS INITIATIVER (KONTRAKTER).....	5
2.2.	TILSKUD (INDKALDELSE AF FORSLAG).....	6
2.2.1.	<b>- TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – GENEREL INDKALDELSE .....</b>	<b>6</b>
2.2.2.	<b>TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – SPECIFIK INDKALDELSE .....</b>	<b>8</b>
2.2.3.	<b>DRIFTSTILSKUD .....</b>	<b>8</b>
2.2.4.	<b>TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – PARTNERSKABSRAMMEAFTALE .....</b>	<b>9</b>
2.2.5.	<b>TILSKUD TIL ORGANISATIONER I EN MONOPOLSITUATION.....</b>	<b>9</b>
3.	RESULTATERNE AF EVALUERINGEN.....	10
3.1.	RELEVANS .....	10
3.2.	EFFEKTIVITET .....	11
3.3.	I hvilket omfang er programmets mål blevet opfyldt?.....	11
3.4.	OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET .....	11
3.5.	BÆREDYGTIGHED OG KONSEKVENSER .....	12
3.6.	SAMMENHÆNG .....	12
3.7.	EUROPÆISK MERVÆRDI.....	13
4.	KONKLUSION.....	13
4.1.	FASTSÆTTELSE AF PRIORITETER .....	14
4.2.	EUROPÆISK MERVÆRDI.....	14
4.3.	FORENKLING AF PROCEDURERNE .....	14
4.4.	INFORMATION OG SYNLIGHED .....	15

## **1. INDLEDNING**

### **1.1. FORMÅLET MED RAPPORTEN**

Den 12. februar 2007<sup>1</sup> vedtog Rådet afgørelse 2007/126/RIA om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Strafferet" som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.

Ifølge artikel 16, stk. 3, litra b), i denne afgørelse skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsevalueringsrapport om de resultater, der er opnået, og de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af programmet senest den 31. marts 2011. Rapporten vil danne udgangspunkt for udarbejdelsen af en meddelelse om videreførelsen af programmet senest den 30. august 2012, jf. artikel 16, stk. 3, litra c).

Den omhandlede midtvejsevalueringsrapport giver en oversigt over de hidtil opnåede resultater og redegør for de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen. Evalueringen er foretaget af Kommissionens tjenestegrene. Kommissionen har således analyseret programmets stærke og svage punkter og forsøgt at give svar på følgende spørgsmål:

- 1) Hvordan kan gennemførelsen i den resterende periode forbedres?
- 2) Hvordan kan programmet forbedres, hvad angår udformningen af dette program og kommende programmer?

Evaluering har navnlig vedrørt

- a) programmets relevans under hensyntagen til, i hvilket omfang programmets mål modsvarer de behov, der skal opfyldes, og de problemer, der skal løses
- b) programmets effektivitet under hensyntagen til, i hvilket omfang programmets mål er nået
- c) programmets omkostningseffektivitet under hensyntagen til, om resultaterne er opnået med et rimeligt omkostningsniveau?

### **1.2. OVERBLIK**

Formålet med programmet "Strafferet" er at bidrage til at konsolidere området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union ved at styrke det strafferetlige samarbejde på basis af princippet om gensidig anerkendelse.

Programmet har følgende fire generelle mål:

- (a) fremme af det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk strafferetligt område baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid

---

<sup>1</sup> EUT L 58 af 24.2.2007, s. 13.

- (b) fremme af foreneligheden mellem de regler, der anvendes i medlemsstaterne, i det omfang, det er nødvendigt for at forbedre det retlige samarbejde, fremme en fjernelse af de eksisterende retlige hindringer, således at det retlige samarbejde kan fungere tilfredsstillende for at styrke samordningen af efterforskninger og øge foreneligheden mellem de eksisterende retssystemer i Den Europæiske Unions medlemsstater med henblik på en passende opfølgning af efterforskninger foretaget af medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder
- (c) forbedring af kontakten og informationsudvekslingen og udvekslingen af bedste praksis mellem retssystemerne, de judicielle og administrative myndigheder og de juridiske erhverv (advokater og andre juridiske aktører) og fremme uddannelsen af aktører inden for retsvæsenet for at øge den gensidige tillid
- (d) yderligere forbedring af den gensidige tillid for at sikre beskyttelse af ofres og tiltaltes rettigheder.

For at nå disse mål kan der via programmet ydes støtte til følgende fire typer foranstaltninger:

- specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, der er omfattet af kontrakter, og som bl.a. dækker undersøgelser og forskning samt udarbejdelse og gennemførelse af specifikke projekter på it-området for at lette udveksling og formidling af oplysninger
- tilskud (tilskud til foranstaltninger) til specifikke tværnationale projekter af interesse for hele Den Europæiske Union, der fremlægges af mindst to medlemsstater eller af mindst én medlemsstat og et kandidatland eller et tiltrædende land, og/eller nationale projekter i medlemsstaterne på visse betingelser
- tilskud (driftstilskud) til aktiviteter udført af ngo'er eller andre organisationer, der forfølger mål af almen europæisk interesse på det strafferetlige område
- driftstilskud til medfinansiering af omkostninger i forbindelse med det løbende arbejdsprogram for Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere.

Det samlede budget til driftsudgifter for programmet "Strafferet" for perioden 2007-2013 andrager **196,85** mio. EUR. Dette beløb svarer til de årlige budgetter, der er vedtaget for 2007-2011, og de beløb, der fremgår af den finansielle programmering for 2012 og 2013.

Størstedelen af den finansielle støtte ydes i form af tilskud til foranstaltninger og tilskud generelt. Procentsatsen for tilskud svinger fra 95 til 75 % over de 5 år. Minimumssatsen for tilskud, der er fastsat til 65 % i den grundlæggende retsakt, er således overholdt.

### **1.3. BAGGRUND**

Programmet "Strafferet" er en fortsættelse af rammeprogrammet om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS<sup>2</sup>) for perioden 2003-2007, som Det Europæiske Råd vedtog den 22. juli 2002.

I 2005 foreslog Kommissionen et nyt rammeprogram<sup>3</sup> "Grundlæggende rettigheder og retfærdighed" med fire specifikke mål, herunder fremme af det retlige samarbejde, for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk strafferetligt område. Det var en logisk opfølgning på Haagprogrammet (november 2004), der bl.a. understreger, at oprettelsen af et borgernes Europa forudsætter, at der indføres et europæisk retligt område baseret på princippet om gensidig anerkendelse, hvor grænserne mellem landene ikke længere udgør en hindring for bilæggelse af civile tvister eller indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af civile afgørelser. Programmet "Strafferet" skal også give mulighed for at indføre et edb-system til udveksling af oplysninger om strafferegistre. Det budget, der er afsat til programmet "Strafferet", udgør den største del af rammeprogrammets budget, nemlig 36 %.

### **1.4. NUVÆRENDE SITUATION**

Det rammeprogram, der blev vedtaget i 2007, er udarbejdet ifølge de traktatlige bestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, men strukturen er udformet, således at der sikres en gnidningsløs overgang til den nye institutionelle struktur efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse den 1. december 2009. Det hedder således i artikel 12, stk. 1, i retsgrundlaget for særprogrammet "Strafferet", at det tilstræbes at skabe synergi og komplementaritet med andre EU-instrumenter, bl.a. særprogrammet "Civilret" og de generelle programmer om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder og om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

- Fra 2007 og til 2010 blev der offentliggjort 14 indkaldelser af forslag for programmet, hvoraf 11 blev afsluttet med en beslutning om at yde tilskud og efterfølgende undertegnelse af aftaler. Der er tale om indkaldelser for årene 2007, 2008 og 2009<sup>4</sup>. For 2010 er proceduren for indkaldelse af forslag stadig i gang og indgår derfor ikke i denne rapport.

## **2. GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMET**

### **2.1. KOMMISSIONENS INITIATIVER (KONTRAKTER)**

Det årlige arbejdsprogram indeholder en beskrivelse af de foranstaltninger, som Kommissionen har taget initiativ til, og som skal finansieres over det årlige budget. Det omfatter forskellige emner, som f.eks. undersøgelser, forskning, oprettelse af et fælles edb-system til udveksling af oplysninger om strafferegistre, konferencer og ekspertmøder, analyseaktiviteter, opfølgning og evaluering.

---

<sup>2</sup> Rådets afgørelse 2002/630/RIA (EFT L 203 af 1.8.2002, s. 5).

<sup>3</sup> KOM(2005) 122 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 6.4.2005.

<sup>4</sup> **Aftalerne om tilskud undertegnes det år, der følger offentliggørelsen af indkaldelser af projektforslag. De datoer, der anføres i denne rapport, er datoerne for indgåelse af aftaler om driftstilskud og tilskud til foranstaltninger.**

Fra 2007-2010 har Kommissionen bl.a. finansieret følgende foranstaltninger:

- Udvikling af den europæiske e-justice-portal, oplysningskampagner og gennemførlighedsanalyser i relation til e-justice-portalen.
- Indførelse af prisen "Retfærdighedens vægtskål" (inden for rammerne af retsforummet). Denne pris, der uddeles af Europa-Kommissionen og Europarådet, har til formål at indkredse og fremme innovative og effektive former for praksis, hvad angår domstolens organisation eller gennemførelse af retssager.
- Oprettelse og regelmæssig afholdelse af møder i retsforummet<sup>5</sup>, der blev oprettet i 2008 for at råde over en høringsmekanisme for de berørte aktører om EU's politikker og praksis på det retlige område, fremme bedste praksis og øge den gensidige tillid og forståelse mellem retsvæsenets aktører i Den Europæiske Union.
- Undersøgelser og indførelse af it-værktøjer for på europæisk niveau at sammenkoble strafferegistre og udveksling af oplysninger om tidligere domfældelser mellem de retlige myndigheder, herunder støtte til udvikling af software i medlemsstaterne og udvikling af software, der danner grænseflader (anvendelse af en fælles reference), samt en intern støtte for Kommissionen. Det omfatter også alle forberedelser med henblik på gennemførelsen af ECRIS i 2012.

Der blev ligeledes indgået kontrakter om andre undersøgelser og seminarer om aktuelle emner på det strafferetlige område i perioden 2007-2010.

I alt blev der indgået 64 kontrakter til et samlet beløb på 8,3 mio. EUR ud af et budget på 13,8 mio. EUR, hvilket udgør en udnyttelsesgrad på 60 % af de afsatte beløb.

## **2.2. TILSKUD (INDKALDELSE AF FORSLAG)**

### **2.2.1. - TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – GENEREL INDKALDELSE**

I perioden 2008-2010 blev der gennemsnitlig årligt indgået 31 aftaler om tilskud, dvs. 94 projekter i de tre år.

Udnyttelsesgraden for budgettet var på 81,42 % i treårsperioden, hvilket er ret tilfredsstillende for et forholdsvis nyt program på et område, hvor medlemsstaterne er tilbageholdende. Gennemsnittet for de årligt tildelte beløb svingede fra 170 000 til 260 000 EUR. En tredjedel af de finansierede projekter er på under 100 000 EUR.

Foranstaltningerne har en gennemsnitlig varighed på 18-24 måneder. 85 % af projekterne i 2008 er afsluttede, og resten udløber i 2011. For 2009 er denne procentsats på 55.

---

<sup>5</sup> Kommissionens meddelelse (KOM(2008) 38 endelig, vedtaget den 4.2.2008) om oprettelse af et forum til drøftelse af EU's politik og praksis på retsområdet.

- EFTER PRIORITEREDE OMRÅDER

Nedenstående tabel er struktureret efter prioritet. Den viser en klar koncentration af finansierede projekter inden for det prioriterede område samarbejde og udveksling af god praksis på 63 %. Ikke desto mindre er dette ikke en fuldstændig afspejling af virkeligheden, da der for området retlig uddannelse skal lægges de beløb, der ydes til Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (der omtales nedenfor), som årligt modtager en finansiering på 800 000 EUR, hvilket betyder, at finansieringen af retlig uddannelse i alt udgør 23 % af det samlede program.

Prioriteter - forpligtelsesår	2008		2009		2010		I alt		%
	An-tal	Beløb	An-tal	Beløb	An-tal	Beløb	An-tal	Beløb	
Retlig uddannelse	7	1 488 060	3	307 554	7	821 574	17	2 617 188	13,59
Udveksling af god praksis/strafferetligt samarbejde	25	4 722 286	19	4 225 843	20	3 259 102	64	12 207 231	63,38
Støtte til ofre	5	1 093 185	2	599 962	3	794 363	10	2 487 510	12,91
Udveksling af oplysninger			1	1 376 364	2	573 395	3	1 949 760	10,12
I alt	37	7 303 531	25	6 509 724	32	5 448 434	94	19 261 689	
Budget		8 000 000		6 800 000		8 900 000		23 700 000	

- EFTER STØTTEMODTAGERE

Medlemsstaternes justitsministerier og forskningsinstitutioner er de typiske støttemodtagere (83 % af alle støttemodtagere).

Ngo'er udgør dog gennemsnitlig 30 % af den samlede støtte inden for rammerne af indkaldelser af projekter, der indebærer tilskud til foranstaltninger og driftstilskud.

- GEOGRAFISK FORDELING

- (1) I den undersøgte periode blev der indgivet i alt 160 projekter, og 94 blev godkendt, hvilket giver en forholdsvis lav procentsats (60 %).
- (2) Seks medlemsstater har ikke på noget tidspunkt indgivet projekter. Der er tale om Cypern, Danmark, Irland, Litauen, Slovakiet og Sverige. En grundig evaluering bør give mulighed for at fastslå, hvad der ligger til grund for en sådan manglende interesse.
- (3) På trods af visse forsøg har fire medlemsstater aldrig opnået finansiering (Finland, Grækenland, Luxembourg, Polen).

Seks medlemsstater er særdeles aktive, idet de har indgivet 64 % af alle forslag og står for 68 % af de finansierede projekter. Efter størrelsesorden er der tale om: Spanien, Det Forenede Kongerige, Italien, Tyskland, Belgien og Nederlandene.

Antallet af indgivne projekter og tildelte projekter er ret stabilt i treårsperioden.

### **2.2.2. TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – SPECIFIK INDKALDELSE**

I perioden 2008-2010 er der via programmet ydet støtte til gennemførelsen af specifikke projekter, der vedrører sammenkobling af nationale strafferegistre i Den Europæiske Union. Tilskud til projekter i tilknytning til den specifikke indkaldelse vedrørende e-justice, der blev lanceret i 2010, vil ikke blive evalueret her, da der først ydes tilskud i 2011.

En forbedring af mekanismerne til fremsendelse af retlige oplysninger om domfældelser i Den Europæiske Union forudsætter, at disse oplysninger udveksles mellem medlemsstaterne så hurtigt som muligt. Det sker ved at oprette et edb-system til udveksling af oplysninger. Fra 2008 til 2010 androg budgettet til medfinansieringer på dette specifikke område 32 mio. EUR, og formålet var at forbedre de nationale strafferegistre for at muliggøre elektronisk udveksling mellem medlemsstaternes strafferegistre.

Kun de nationale myndigheder, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 1 Rådets i afgørelse 2005/876/RIA af 21. november 2005 om udveksling af oplysninger fra strafferegistre<sup>6</sup>, kan indgive projekter under det prioriterede område "Sammenkobling af strafferegistre".

I perioden 2007-2009 blev 22 % af de beløb, der var afsat til strafferegistre, ikke anvendt, dvs. 7 mio. EUR i en treårig periode, der ikke kom det strafferetlige område til gode. Nogle medlemsstater har ikke på noget tidspunkt indgivet projekter på dette område. Det drejer sig om Belgien, Bulgarien og Danmark, mens 52 % af midlerne blev bevilget til fem medlemsstater, nemlig Østrig, Litauen, Rumænien, Det Forenede Kongerige og Ungarn.

Fra 2010 er dette prioriterede område blevet indarbejdet i den generelle indkaldelse og er således ikke længere omfattet af en specifik indkaldelse.

### **2.2.3. DRIFTSTILSKUD**

I modsætning til tilskud til foranstaltninger, der har til formål at medfinansiere foranstaltninger, der skal fremme opfyldelsen af et mål, der indgår i en af Den Europæiske Unions politikker, er formålet med driftstilskud at bidrage til at finansiere driften af organisationer eller netværk, der forfølger et mål af almen europæisk interesse, eller et mål, der indgår i en af Den Europæiske Unions politikker, forstået på den måde, at Kommissionen vil finansiere oprettelsen af europæiske netværk, der fremmer Den Europæiske Unions politikker.

---

<sup>6</sup> EUT L 322 af 9.12.2005, s. 33.

Driftstilskud ydes for at støtte etablering og drift af en organisation i en periode, der svarer til dens regnskabsår til gengæld for visse foranstaltninger, som organisationen foreslår i sit årlige arbejdsprogram.

- Erfaringen mellem 2007 og 2010 viser, at den slags finansiering kun har den forventede interesse hos målgruppen. På trods af tre indkaldelser af projekter har det kun været muligt at støtte 18 organisationer og udnytte 51 % af midlerne.
- Det kan konstateres, at det ofte er de samme organisationer, der indgiver projektforslag og dermed opnår støtte, mens der ret sjældent dukker nye støttemodtagere op. Ud fra det synspunkt er målet om støtte til etablering ikke opnået på nuværende tidspunkt.
- Den ringe deltagelse og opnåelse af støtte hænger sammen med, at de deltagende organisationer har vanskeligt ved at påvise en egentlig europæisk dimension.

#### **2.2.4. TILSKUD TIL FORANSTALTNINGER – PARTNERSKABSRAMMEAFTALE**

For at lancere visse prioriterede områder i programmet "Strafferet" og etablere en langsigtet samarbejdsramme besluttede Kommissionens tjenestegrene i 2007 at anvende partnerskabsrammeaftaler mellem nøgleaktører på området retlig uddannelse, som var interesserede i et regelmæssigt samarbejde, og Kommissionen på de omhandlede områder. Disse partnerskaber betyder, at der er en fælles interesse og enighed om målsætninger mellem Kommissionen og partnerne om veldefinerede foranstaltninger, der aftales regelmæssigt og løbende med et netværk bestående af en række støttemodtagere.

Ved udløbet af indkaldelsen af projekter blev der indgået partnerskabsrammeaftaler med Det Europæiske Retsakademi (ERA), Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) og Det Europæiske Institut for Offentlig Forvaltning. Disse aftaler udløber i juli 2011.

Fra 2007 til 2009 var det planlagt at yde 8,9 mio. EUR i form af partnerskabsrammeaftaler. I realiteten oversteg de samlede forpligtelser dog ikke 2 mio. EUR.

- Partnerskabsproceduren medfører ingen merværdi i forhold til generelle indkaldelser af forslag. Den har heller ikke givet mulighed for at etablere et netværk af nøgleaktører, med hvilke Kommissionen kan have et regelmæssigt og stabilt samarbejde om en effektiv gennemførelse af retlig uddannelse. På nuværende tidspunkt foregår der en evaluering af den retlige uddannelse, som skulle give mulighed for at fastslå, hvilke instrumenter og finansieringsmåder der er de bedst egnede.

#### **2.2.5. TILSKUD TIL ORGANISATIONER I EN MONOPOLSITUATION**

I lyset af erfaringerne fra udvekslingsprogrammet for dommere og andet personale i retsvæsenet i 2004, 2005 (pilotprojekt) og 2006 (forberedende foranstaltning) og samarbejdet med Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere

(EJTN), som indtil da var ansvarligt for at arrangere udvekslinger og møder mellem uddannelsesinstitutioner for dommere og andet personale i retsvæsenet, besluttede Rådet at anføre EJTN i retsgrundlaget for særprogrammet "Strafferet". Ifølge artikel 4, litra d), kan der ydes et driftstilskud til medfinansiering af omkostninger i forbindelse med det løbende arbejdsprogram for Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og anklagere (EJTN).

EJTN er en international nonprofitorganisation (AISBL) efter belgisk lov oprettet i 2000, som omfatter de fleste europæiske læreanstalter for dommere og anklagere. På nuværende tidspunkt omfatter EJTN de myndigheder, der har ansvaret for retlig uddannelse i de 27 medlemsstater.

Der ydes tilskud efter indgivelse af en ansøgning om tilskud fra EJTN, og når det er kontrolleret, at organisationen opfylder udelukkelseskriterierne, og forslaget er i overensstemmelse med den målsætning for retlig uddannelse, der gælder for særprogrammet "Strafferet". Tilskuddet formaliseres med undertegnelse af en aftale om tilskud.

Programmerne har et dobbelt formål, nemlig udveksling af medlemmer af dommerstanden for at forbedre kendskabet til de øvrige landes retlige praksis og skabelse af en øget bevidsthed om at tilhøre et fælles retligt område.

I perioden 2007-2010 modtog EJTN et beløb på 7 152 071,31 EUR ud af det samlede årlige budget på 9,5 mio. EUR, dvs. 75 % af midlerne. Siden 2007 har 667 dommere og anklagere draget nytte af de kortsigtede og langsigtede udvekslingsprogrammer.

### **3. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN**

#### **3.1. RELEVANS**

**I hvilket omfang modsvarer programmets mål de behov, der skal opfyldes, og de problemer, der skal løses**

Midtvejsevalueringen viser, at programmet har bidraget til oprettelse og konsolidering af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union ved at fremme et konkret strafferetligt samarbejde på basis af princippet om gensidig anerkendelse.

De finansierede foranstaltninger fremmer systematisk elektronisk udveksling af oplysninger, styrker grænseoverskridende retlig uddannelse for aktører på det strafferetlige område, opmuntrer til udbredelse af god praksis mellem medlemsstaterne og fremmer støtte til ofre.

Antallet af ansøgninger om tilskud til en foranstaltning er i konstant stigning, hvilket viser en stigende interesse for programmet, der uden tvivl ikke har nået sit optimale omfang. Faktisk er nogle lande ringe eller slet ikke repræsenteret, hvilket giver et betydeligt udviklingspotentiale. Der skal gøres en yderligere indsats for at fremme programmet og indføre hjælpeværktøjer, der kan bidrage til at højne kvaliteten af forslag. I april 2010 blev der arrangeret en informationsdag med over 100 deltagere.

Efter tre års eksistens kan det konstateres, at driftstilskuddene og partnerskabsaftalerne ikke har haft den forventede succes, hvilket stiller spørgsmålstegn ved deres relevans og tilpasning til de forfulgte mål.

Hvad angår driftstilskuddene, skyldes det, at i modsætning til tilskud til foranstaltninger, der har til formål at medfinansiere en punktuelt foranstaltning i et bestemt tidsrum og med et specifikt budget for denne foranstaltning uanset den ansøgende organisations øvrige aktiviteter, så finansierer driftstilskud den ansøgende organisations driftsomkostninger. Ud fra et finansielt synspunkt er det derfor nødvendigt med henblik på opfølgning af og kontrol med disse to transaktioner, der støttes på forskellig vis (arbejdsprogram på den ene side, foranstaltning på den anden side), at organisationen råder over administrations- og forvaltningsværktøjer, der giver den mulighed for at forvalte en sådan situation sikkert og pålideligt. De omkostninger, som støttemodtageren har i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige aktiviteter, skal afholdes i overensstemmelse med formålet, dvs. enten driftsbudgettet eller budgettet for den specifikke foranstaltning.

Der bør tilstræbes synergier med andre programmer, der fremmer lignende aktiviteter (civilret, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, Daphne).

### **3.2.       EFFEKTIVITET**

#### **3.3.       I hvilket omfang er programmets mål blevet opfyldt?**

I den undersøgte periode har antallet af finansierede projekter i forhold til budgettet ikke været tilfredsstillende. Denne tendens ændredes dog i 2010, da ansøgningerne om tilskud til en foranstaltning blev fordoblet i forhold til 2009. Programmets lave effektivitet skyldes flere faktorer:

Et manglende kendskab til programmet, en for lav interventionsgrad, som kræver et for højt medfinansieringsniveau, en kompliceret gennemførelse, der giver anledning til retsusikkerhed og en langsommelig administration.

Den seneste positive udvikling i antallet af ansøgninger om finansiering er uden tvivl en følge af de oplysningskampagner, som Kommissionen gennemførte i 2009 og 2010 for at udbrede kendskabet til programmet i medlemsstaterne.

Denne udvikling kan også skyldes bedre finansieringsbetingelser (en forfinansiering, der er steget fra 70 % til 80 % og et krav om medfinansiering, der er sat ned fra 30 % til 20 % og endda 10 % for indkaldelse af forslag under e-justice i 2010).

Indførelsen af et nyt elektronisk onlinesystem til registrering og evaluering (PRIAMOS) har i høj grad lettet adgangen til programmet og fremmet evalueringsproceduren.

### **3.4.       OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET**

#### **Er resultaterne opnået med rimelige omkostninger?**

I den undersøgte periode blev i alt 11 indkaldelser af forslag afsluttet, og der blev ydet 155 tilskud, dvs. gennemsnitlig 14 tilskud per indkaldelse af forslag. Denne "effektivitetssats" er lav i forhold til andre programmer af tilsvarende størrelse. F.eks. har DAPHNE-programmet finansieret 43 projekter i 2009 udelukkende via offentliggørelse af én indkaldelse, der dækker to budgetår.

Perioden for indgåelse af kontrakter regnet fra den anvisningsberettigedes beslutning om ydelse af tilskud til aftalernes ikrafttrædelse er lang (gennemsnitlig 5/6 måneder), når man sammenligner med andre programmer.

Tilskuddenes gennemsnitlige størrelse i den undersøgte periode var på 380 000 EUR for tilskud til foranstaltninger og på 128 000 EUR for driftstilskud. I fremtiden vil dette ret lave gennemsnit stige, da der vil ske en stigende finansiering af dyre it-projekter med henblik på at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstater.

### **3.5. BÆREDYGTIGHED OG KONSEKVENSER**

#### **Hvad er programmets langsigtede konsekvenser, og er de bæredygtige?**

Programmet "Strafferet" er nyt, og det er vanskeligt at måle dets konsekvenser på lang sigt. Programmet har imidlertid gjort det muligt at gennemføre og styrke de aktiviteter, der udføres af nogle af de vigtigste organisationer inden for europæisk strafferet, og navnlig Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere. Det har også givet medlemsstaterne mulighed for at finansiere en del af de omkostninger, der følger af sammenkoblingen af strafferegistrene og således fremme samarbejdet på længere sigt. Onlineadgangen til e-justice-portalen og den løbende ajourføring fremmer og styrker oprettelsen af et europæisk retligt område.

Målene, aktørerne og den type foranstaltninger, der finansieres via programmet "Strafferet", er næsten de samme som for programmet "Civilret"<sup>7</sup>, hvilket kan skabe overlapninger, unødvendig konkurrence mellem de to programmer og en risiko for forskelsbehandling. Afskaffelsen af den tredje søjle vil uden tvivl bidrage til at gøre programmet mere forståeligt. Det er ikke længere nødvendigt at holde programmerne "Civilret" og "Strafferet" adskilt i to forskellige retsgrundlag.

Der er behov for mere samarbejde om retlige anliggender mellem de forskellige parter, der er involveret i programmet. Projekter, der fremmer et partnerskab mellem mindst to medlemsstater, opfylder denne målsætning. Kommissionen bør træffe aktive foranstaltninger, der fremmer sådanne partnerskaber, ved at forbedre udformningen af websitet, ajourføre det hyppigere og regelmæssigt orientere om programmets seneste udvikling.

### **3.6. SAMMENHÆNG**

#### **I hvilket omfang giver de finansierede projekter Kommissionen mulighed for at opfylde målene for politikken på det retlige område?**

Kommissionen sikrer, at de udvalgte forslag er i overensstemmelse med prioriteterne i det årlige arbejdsprogram. Men forbindelsen mellem hvert projekt og/eller kontrakt og det prioriterede område, der modtager økonomisk støtte, er endnu ikke systematisk. Der bør træffes foranstaltninger for i højere grad at sikre overensstemmelse mellem forslag og prioriterede områder, således at prioriteterne i de kommende årlige arbejdsprogrammer bedre kan defineres, og den økonomiske støtte dertil bedre kan evalueres. I den henseende kan det elektroniske onlinesystem til registrering og

---

<sup>7</sup> Rådets afgørelse 1149/2007/EF, EUT L 257 af 25.9.2007, s. 16.

evaluering (PRIAMOS) udnyttes bedre som statistisk værktøj, da det giver mulighed for at evaluere responsniveauet per prioriteret område.

### **3.7. EUROPÆISK MERVÆRDI**

#### **I hvilket omfang giver programmet og de finansierede projekter en merværdi i forhold til nationale foranstaltninger i medlemsstaterne på området?**

Behovet for en europæisk indsats på det strafferetlige område var ikke oplagt, da basisretsakten blev udarbejdet, men det er klarere nu. Det antal organisationer, der deltager i programmet, er stigende, og det antal ngo'er, der deltager, er konstant. På området strafferet er begrebet europæisk merværdi stadig vagt, og et passende interventionsniveau for Den Europæiske Union er svært at definere. De to begreber kræver en bredere debat mellem de forskellige involverede parter.

Europæisk merværdi er et af tildelingskriterierne, men fortolkningen er ikke harmoniseret mellem de forskellige programmer i Generaldirektoratet for Retlige anliggender. F.eks. kræver DAPHNE-programmet<sup>8</sup>, programmet om grundlæggende rettigheder<sup>9</sup> og programmet om civilret bevis for aktiv tilstedeværelse i et betydeligt antal lande, for at der kan ydes driftstilskud, hvilket ikke er tilfældet for programmet om strafferet.

Betydningen af europæisk merværdi i forbindelse med evalueringen af tildelingskriterierne er ringe (15 % af tildelingskriterierne) og kunne styrkes.

Et af kriterierne for at modtage tilskud foreskriver udtrykkeligt, at forslagene skal være fremlagt af mindst to medlemsstater eller mindst en medlemsstat og et andet land, som kan være et tiltrædende land eller et kandidatland. Ønsket er at fremme partnerskaber, tværnationalt samarbejde og udveksling af god praksis. Næsten 80 % af finansieringerne vedrører transnationale projekter. Programmet godkender også såkaldt nationale projekter på visse betingelser, men det er oplagt, at alle projekter skal have en europæisk dimension.

### **4. KONKLUSION**

Programmet "Strafferet" har givet mulighed for at støtte 155 projekter og indgå 64 kontrakter siden oprettelsen i 2007. Det konkluderes i evalueringen af programmet, at disse finansieringer bør fortsættes, i det omfang de finansierede foranstaltninger vedrører reelle og præcise problemer og bidrager positivt til og supplerer nationale foranstaltninger på det pågældende område.

Evalueringen har imidlertid også vist flere svagheder, der skal rettes op på, hvis foranstaltningerne på EU-niveau skal blive mere effektive.

En opsplittning af gennemførelsen af programmet om civilret og programmet om strafferet og andre programmer betyder, at de eksisterende synergier ikke udnyttes, og dette kan medføre unødvendige overlapninger.

---

<sup>8</sup> Afgørelse 779/2007 af 20.6.2007.

<sup>9</sup> Afgørelse 2007/252/RIA, EUT L 110 af 19.4.2007, s. 33.

For at fremme det retlige samarbejde bør programmet indeholde foranstaltninger, der støtter samarbejdet på det civil- og strafferetlige område, for at sikre en bedre samordning af de to retsområder, navnlig efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse i december 2009, der betød en ophævelse af søjlestrukturen. Man kunne også forestille sig forbindelser til andre programmer under Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, navnlig Daphne-programmet og programmet om grundlæggende rettigheder.

Det er ikke påvist, at programmet er det bedst egnede instrument til at støtte projekter, der omfatter indkøb af udstyr med henblik på at sammenkoble strafferegistre. I betragtning af de betydelige omkostninger og projekternes nationale karakter ville det være mere hensigtsmæssigt at lade den type projekter omfatte af strukturfondene.

Der kan således opstilles en liste med henstillinger på basis af bemærkningerne i denne rapport:

#### **4.1. FASTSÆTTELSE AF PRIORITETER**

Der vil ske en bedre opfølgning af de årlige prioriteter takket være en styrket anvendelse af onlinesystemet til registrering og evaluering (PRIAMOS), der giver mulighed for at klassificere forslagene efter prioritet og således identificere de konkrete behov. Disse statistiske data vil kunne anvendes som et hjælpeværktøj til definition af de årlige prioriteter.

#### **4.2. EUROPÆISK MERVÆRDI**

Undersøgelsen har vist, at der er et stigende antal projekter med europæisk merværdi på det strafferetlige område. Dette kriterium er imidlertid et af de vanskeligste at opfylde for de deltagende organisationer. Fortolkningen er ikke harmoniseret i Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, og dette kriteriums vægt i forhold til andre tildelingskriterier er lav (15 %).

Kommissionen vil fremme en debat for bedre at kunne definere dette kriterium og fastsætte et passende interventionsniveau i forhold til nationale finansieringsinstrumenter. Man kunne forestille sig at styrke vægten af kriteriet vedrørende europæiske merværdi i udvælgelsesproceduren.

#### **4.3. FORENKLING AF PROCEDURERNE**

For at gøre programmet mere effektivt uden ekstra menneskelige ressourcer er det Kommissionens hensigt at fortsætte harmoniseringen og forenklingen af retningslinjerne (en praktisk vejledning for ansøgere vil blive ajourført årligt), formularerne til ansøgning om tilskud og evalueringskriterierne.

Den foreløbige kalender for indkaldelser skal offentliggøres i tilstrækkelig god tid, og Kommissionen skal sikre sig, at alle tidsfrister overholdes.

Ansøgerne skal endvidere informeres klart og tydeligt og i tide om de gældende procedurer og have en tilstrækkelig frist til at udarbejde deres forslag.

For at øge antallet af finansierede forslag per indkaldelse af forslag bør Kommissionen overveje kun at offentliggøre en indkaldelse vedrørende tilskud til foranstaltninger hvert andet år.

Det bør overvejes ikke længere at anvende driftstilskud, da de ikke har vist sig at være effektive.

For at opnå stordriftsfordele vil Kommissionen forsøge at kanalisere sin finansielle støtte til større projekter.

Af hensyn til harmoniseringen med andre programmer i Generaldirektoratet for Retlige Anliggender vil visse opgaver blive udliciteret (f.eks.: evaluering af tildelingskriterierne).

#### **4.4. INFORMATION OG SYNLIGHED**

Programmets website skal forbedres for at give en bedre synlighed, bl.a. ved at sende beskeder til programmets naturlige partnere (tidligere støttemodtagere, medlemmer af programmets udvalg, aktive net osv.). På den måde kan der ske en bedre offentliggørelse af resultaterne af indkaldelserne af forslag, af nye indkaldelser og af listen over organisationer, der vil kunne deltage i projektet.

Der skal gøres en særlig indsats (f.eks. informationsmøder, FAQ osv.) over for de medlemsstater, der er underrepræsenteret i programmet (CY, DK, IR, LT, SK, S, EE, FI, GR, LU og PL), for at udbrede kendskabet til programmet og bidrage til at højne forslagernes kvalitet.

For at fremme og styrke et civilsamfund på det strafferetlige område, bør denne oplysningsindsats koncentreres om ngo'er, som ikke deltager tilstrækkeligt i programmet.

Det bør tilstræbes at skabe en tættere forbindelse til andre programmer under Generaldirektoratet for Retlige Anliggender for at sikre en større kritisk masse og dermed større synlighed.

Andre former for samarbejde gennem partnerskaber eller fælles forvaltning bør overvejes sammen med organisationer, der allerede har et ry på området, som f.eks. Europarådet og OECD.