



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-305-0195
Dok.: KKN40102

GRUNDNOTAT

vedrørende en meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM (2005) 122 endelig)

Resumé

Kommissionen har fremlagt en meddelelse om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM (2005) 122 endelig). Rammeprogrammet har fire specifikke mål. Det drejer sig for det første om at fremme udviklingen af et europæisk samfund baseret på unionsborgerskabet, der overholder de grundlæggende rettigheder som fastsat i chartret om grundlæggende rettigheder. Herudover lægges der op til at bekæmpe antisemitisme, racisme og fremmedhad og styrke civilsamfundet med hensyn til grundlæggende rettigheder. Rammeprogrammet skal for det andet bidrage til oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at bekæmpe vold, oplyse om og forhindre narkotikamisbrug. For det tredje skal rammeprogrammet fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i civil- og handelsretlige anliggender. Endelig skal rammeprogrammet for det fjerde fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i strafferetlige anliggender. I overensstemmelse hermed indeholder den fremlagte meddelelse en række forslag til rådsafgørelser om oprettelse af særprogrammer inden for området. Det drejer sig om fire forslag til særprogrammer om henholdsvis bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden, et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, et særprogram om strafferet samt et særprogram om civilret. Kommissionen lægger op til, at der inden for disse områder skal anvendes i alt 543 mio. euro for perioden 2007-2013 (i løbende priser). Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det ses

ikke i sig selv at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man generelt positivt på etableringen af et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.

1. Indledning

1.1. De flerårige finansielle rammer – også kaldet finansielle perspektiver – er EU's flerårige budgetlofter, inden for hvilke EU's årlige budgetter skal vedtages mellem Rådet og Europa-Parlamentet. De flerårige finansielle rammer vedtages som et samlet oplæg med enstemmighed i Det Europæiske Råd (DER), hvorefter oplægget forhandles med Europa-Parlamentet.

Kommissionen udsendte den 10. februar 2004 en meddelelse om politiske udfordringer og budgetmæssige midler i en udvidet union for perioden 2007-2013. Meddelelsen er siden fulgt op af en uddybende meddelelse i juli 2004 samt et konkret forslag til ny interinstitutionel aftale om de finansielle perspektiver.

Det har endnu ikke været muligt at opnå en politisk aftale vedrørende de samlede finansielle rammer for 2007-2013. Det forventes imidlertid, at en politisk aftale alene vil komme til at angive et overordnet beløb for området ”borgerskab, frihed, sikkerhed og retfærdighed”, hvoraf retlige og indre anliggender udgør en central del.

1.2. I lyset heraf har Kommissionen fremlagt en række meddelelser indeholdende forslag til konkrete finansielle programmer for området for retlige og indre anliggender. Blandt disse programmer, som skal ses i sammenhæng, er et forslag til et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.

Rammeprogrammet har fire specifikke mål.

Det drejer sig for det første om at fremme udviklingen af et europæisk samfund baseret på unionsborgerskabet, der overholder de grundlæggende rettigheder som fastsat i chartret om grundlæggende rettigheder. Herudover lægges der op til at bekæmpe antisemitisme, racisme og fremmedhad og styrke civilsamfundet med hensyn til grundlæggende rettigheder.

Rammeprogrammet skal for det andet bidrage til oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at bekæmpe vold, oplyse om og forhindre narkotikamisbrug.

For det tredje skal rammeprogrammet fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i civil- og handelsretlige anliggender.

Endelig skal rammeprogrammet for det fjerde fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i strafferetlige anliggender.

Rammeprogrammet bygger på erfaringerne fra eksisterende foranstaltninger på de omhandlede områder, herunder bl.a. erfaringerne fra det eksisterende rammeprogram om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS) og fra det eksisterende program om bekæmpelse af vold (Daphne II).

Det samlede beløb, der er planlagt til rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed, er på 543 mio. euro for perioden 2007-2013 (i løbende priser).

1.3. De fremlagte forslag til finansielle programmer vedrørende retlige og indre anliggender, herunder forslaget til et rammeprogram om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder for perioden 2007-2013, vil skulle danne grundlag for drøftelserne i Rådet om allokering af midler på de enkelte områder; frihed, sikkerhed og retfærdighed (det nuværende område for retlige og indre anliggender) med henblik på at gennemføre det nye program på området for retlige og indre anliggender (Haag-programmet), som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004. Haag-programmet, der fastlægger de politiske prioriteter for de kommende fem år, rækker således ind i perioden for de nye finansielle rammer for 2007-2013.

2. Indhold

De mål, som opstilles med rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013, har efter Kommissionens opfattelse forskellig hjemmel i traktaterne. Kommissionen har derfor fundet det nødvendigt at lade rammeprogrammet bestå af fire forskellige rådsafgørelser om indførelse af henholdsvis et særprogram om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden, et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, et særprogram om strafferet samt et særprogram om civilret – alle for perioden 2007-2013.

Særprogram om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 152.

Kommissionen foreslår, at der afsættes 138,2 mio. euro til særprogrammet.

Artikel 1 bestemmer, at der oprettes et program om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden. Programmet dækker perioden fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013.

Efter artikel 2 er programmet generelle mål at bidrage til oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at bekæmpe vold og oplyse om og forebygge narkotikamisbrug, at beskytte borgerne mod vold og opnå et højt niveau for sundhedsbeskyttelse, velfærd og social samhørighed og at forebygge og nedbringe narkotikamisbrug, afhængighed og narkotikarelaterede skader.

Uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs mål og beføjelser, skal programmets generelle mål bidrage til at udvikle fællesskabspolitikker og mere specifikt politikken vedrørende folkesundhed, ligestilling, beskyttelse af børns rettigheder og bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse.

Efter artikel 3 har programmet som mere specifikke mål at forebygge og bekæmpe alle former for vold på det offentlige og private område mod børn, unge og kvinder gennem forebyggende foranstaltninger og støtte til ofre og risikogrupper. Dette skal ske gennem bistand og opmuntring til ikke-statslige organisationer og andre organisationer, der arbejder med beskyttelse mod og forebyggelse af vold samt bistand til ofre, gennem udvikling og gennemførelse af oplysningskampagner for særlige målgrupper, udarbejdelse af materiale som supplement til det allerede eksisterende, tilpasning og brug af eksisterende materiale i andre geografiske områder eller for andre målgrupper, gennem udbredelse af resultaterne af de to Daphne-programmer, herunder en tilpasning, overførsel og inddragelse af andre støttemodtagere eller andre geografiske områder og gennem identifikation og fremme af foranstaltninger, der bidrager til positiv behandling af personer, der er truet af vold, dvs. aktiviteter som bidrager til en strategi, der tilskynder til respekt for disse personer og fremmer deres trivsel og selvudfoldelse.

Det er endvidere et mål at fremme tværnationale foranstaltninger med henblik på at oprette tværfaglige netværk, at sikre udvidelse af videnbasen, udveksling af oplysninger og identifikation og udbredelse af god praksis, herunder uddannelse, studiebesøg og personaleudveksling, at gøre opmærksom på vold i bestemte målgrupper, f.eks. bestemte erhverv, for at få bedre kendskab til fænomenet, at nå frem til nultolerance over for vold og opfordre til at hjælpe ofre og anmelde vold til de kompetente myndigheder, at studere fænomener i relation til vold, undersøge og bekæmpe hovedårsagerne til vold på alle niveauer i samfundet samt at gøre opmærksom på sundhedsmæssige og sociale problemer, der skyldes narkotikamisbrug, og opfordre til en åben dialog for at få en bedre forståelse af narkotikaproblematikken.

Desuden er det et mål at involvere civilsamfundet i gennemførelsen og udviklingen af Den Europæiske Unions narkotikastrategi og handlingsplaner samt at overvåge, gennemføre og evaluere gennemførelsen af særlige foranstaltninger inden for rammerne af handlingsplanerne for narkotika 2005-2008 og 2009-2012.

For at opfylde de generelle og specifikke mål, vil programmet efter artikel 4 støtte specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, bl.a. analyser og forskning, opinionsundersøgelser og andre undersøgelser, udarbejdelse af indikatorer og fælles metoder, indsamling, udvikling og formidling af data og statistik, seminarer, konferencer og ekspertmøder, offentlige kampagner og begivenheder, opbygning og vedligeholdelse af netsteder, udarbejdelse og formidling af informationsmateriale, støtte til og forvaltning af netværk af nationale eksperter, analyse-, overvågnings- og evalueringsaktiviteter. Programmet vil også støtte specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af mindst tre medlemsstater – hvilket vil ske på de betingelser, der fastsættes i de årlige arbejdsprogrammer. Endvidere vil programmet støtte aktiviteter udført af NGO'ere eller andre organisationer, der forfølger mål af almindelig europæisk interesse i relation til programmets generelle mål – ligeledes på de betingelser, der fastsættes i de årlige arbejdsprogrammer.

Programmet vil også kunne yde et driftstilskud til medfinansiering af udgifter i forbindelse med det faste arbejdsprogram for ”European Federation for Missing and Sexually Exploited Children”, der forfølger et mål af almindelig europæisk interesse med hensyn til børns rettigheder og beskyttelse af børn.

Efter artikel 5 er der adgang til at deltage i programmets foranstaltninger for de EFTA-lande, der indgår i EØS-aftalen, de kandidatlande, der har indgået en associeringsaftale med EU, samt de lande på det vestlige Balkan, der deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen i overensstemmelse med betingelserne i associeringsaftalerne eller tillægsprotokollerne om deltagelse i Fællesskabets programmer, der er indgået med eller vil blive indgået med disse lande. Projekterne er åbne for kandidatlande, der ikke deltager i dette program, hvis det kan bidrage til at forbedre tiltrædelsen, eller for tredjelande, der ikke deltager i dette program, hvis det ligger inden for projektmålene.

Programmet henvender sig – ifølge artikel 6 – til alle grupper, der direkte eller indirekte arbejder med vold- og narkotikaproblemer. Hvad angår bekæmpelse af vold, er de væsentligste målgrupper ofre for vold og risikogrupper. Andre målgrupper er bl.a. lærere og undervisningspersonale, politi og socialarbejdere, lokale og nationale myndigheder, medicinsk- og paramedicinsk personale, retsvæsenet, NGO'ere, fagforeninger og religiøse samfund. Der bør også planlægges behandlingsprogrammer for både ofre og gerningsmænd for at forebygge vold. Hvad angår narkotika, skal unge, udsatte grupper og socialt udsatte boligområder betragtes som risikogrupper og

dermed som målgrupper. Andre målgrupper er bl.a. lærere og undervisningspersonale, politi og socialarbejdere, lokale og nationale myndigheder, medicinsk- og paramedicinsk personale, retsvæsenet, NGO'ere, fagforeninger og religiøse samfund.

Efter artikel 7 er programmet åbent for offentlige og private organisationer (de kompetente lokale myndigheder, universiteter og forskningscentre), som arbejder med at forebygge og bekæmpe vold mod børn, unge og kvinder, eller med at beskytte mod en sådan vold, støtte ofre eller gennemføre målrettede foranstaltninger om bekæmpelse af vold, eller som tilskynder til en afstandtagen fra vold eller arbejder for at fremme en holdnings- og adfærdsændring over for udsatte grupper og ofre for vold. Programmet er også åbent for offentlige og private organisationer (lokale myndigheder på det kompetente niveau, universiteter og forskningscentre), der informerer om og forebygger narkotikamisbrug.

Efter artikel 8 kan fællesskabets finansiering ske i form af tilskud eller offentlige indkøbskontrakter. Tilskud fra Fællesskabet ydes efter indkaldelse af forslag, undtagen i hastende og behørigt begrundede undtagelsestilfælde, eller hvis støttemodtageren er af en sådan beskaffenhed, at der ikke er andre muligheder for en given foranstaltning, og de ydes i form af driftstilskud og tilskud til foranstaltninger. Den maksimale medfinansieringssats vil blive specificeret i de årlige arbejdsprogrammer. Derudover forventes der udgifter til ledsageforanstaltninger i form af offentlige indkøbskontrakter, hvor indkøb af varer og tjenesteydelser dækkes med fællesskabsmidler.

Artikel 9 regulerer spørgsmålet om gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen skal iværksætte fællesskabsbistanden i overensstemmelse EU-reglerne herom. Med henblik på gennemførelsen af programmet skal Kommissionen inden for rammerne af de generelle mål vedtage et årligt arbejdsprogram, der indeholder de specifikke mål, tematiske prioriteringer, en beskrivelse af ledsageforanstaltninger og om nødvendigt en liste over andre foranstaltninger. Det årlige arbejdsprogram vedtages i overensstemmelse med proceduren i artikel 10. Evaluerings- og tildelingsprocedurerne for tilskud til foranstaltninger skal bl.a. tage hensyn til overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram, de generelle mål som fastsat i artikel 2 og foranstaltninger på de forskellige områder som fastsat i artikel 3 og 4, den foreslåede foranstaltnings kvalitet, hvad angår udformning, tilrettelæggelse, præsentation og forventede resultater, størrelsen af den søgte fællesskabsfinansiering og dens relevans i forhold til de forventede resultater og virkningen af de forventede resultater af de generelle mål som fastsat i artikel 2 og af de foranstaltninger, der træffes på de forskellige områder som fastsat i artikel 3 og 4.

Ansøgninger om driftstilskud skal vurderes på baggrund af overensstemmelse med programmets mål, kvaliteten af de planlagte aktiviteter, aktiviteternes forventede multiplikatoreffekt over for borgerne, aktiviteternes geografiske rækkevidde, inddragelse af borgerne i de pågældende organers strukturer og costbenefitforholdet i den foreslåede foranstaltning. Princippet om en gradvis

nedtrapning skal ikke gælde for driftstilskud til European Federation for Missing and Sexually Exploited Children, der forfølger et mål af almindelig europæisk interesse med hensyn til børns rettigheder og beskyttelse.

Efter artikel 10 bistås Kommissionen af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster, og i givet fald ved afstemning. Udtalelsen optages i mødeprotokollen. Desuden har hver medlemsstat ret til at anmode om, at dens holdning indføres i mødeprotokollen. Kommissionen tager i videst mulig udstrækning hensyn til udvalgets udtalelse. Den underretter udvalget om, hvorledes den har taget hensyn til udtalelsen. Udvalget vedtager selv sin forretningsorden.

Artikel 11 regulerer spørgsmålet om synergi og komplementaritet med andre fællesskabsinstrumenter. Efter bestemmelsen kan rammeprogrammet dele midler med andre fællesskabsinstrumenter. Foranstaltninger, der finansieres inden for rammerne af denne afgørelse, må ikke modtage bistand til samme formål fra andre af Fællesskabets finansielle instrumenter. Støttemodtagere, der omfattes af denne afgørelse, skal oplyse Kommissionen om støtte, der modtages fra fællesskabsbudgettet og fra andre kilder, og om igangværende finansieringsansøgninger.

Budgetmidlerne til de foranstaltninger, der er omhandlet i dette program (som nævnt i alt 138,2 mio. euro for perioden), skal opføres i form af årlige bevillinger i Den Europæiske Unions almindelige budget. Budgetmyndigheden fastlægger de disponible bevillinger for hvert regnskabsår inden for rammerne af de finansielle overslag. Der henvises til artikel 12.

Artikel 13 fastsættes, at for alle foranstaltninger, der finansieres af programmet, skal støttemodtageren indgive tekniske og finansielle rapporter om arbejdets forløb. Der skal endvidere fremlægges en endelig rapport senest tre måneder efter foranstaltningens afslutning. Kommissionen fastsætter rapporternes form og indhold. Uden at det berører den kontrol, Revisionsretten foretager sammen med de kompetente nationale revisionsorganer, og anden kontrol, der gennemføres i henhold til EU-reglerne, kan tjenestemænd og andre ansatte i Kommissionen foretage kontrol på stedet, bl.a. ved stikprøver af de foranstaltninger, som finansieres af programmet. Kontrakter og aftaler, der følger af denne afgørelse, skal bl.a. foreskrive, at Kommissionen (eller en befuldmægtiget repræsentant) sikrer overvågning og finanskontrol, om nødvendigt på stedet, og at Revisionsretten foretager revisioner. I fem år efter den sidste udbetaling til en foranstaltning skal støttemodtageren holde al dokumentation vedrørende udgifterne til foranstaltningen til disposition for Kommissionen. På grundlag af rapporter og stikprøver tilpasser Kommissionen om nødvendigt omfanget af eller tildelingskriterierne for den oprindeligt godkendte finansielle støtte

samt tidsplanen for udbetalingerne. Kommissionen træffer alle andre nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de finansierede foranstaltninger gennemføres korrekt og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne afgørelse og finansforordningen.

Artikel 14 pålægger Kommissionen – i overensstemmelse med gældende EU-regler – at sikre, at Fællesskabets økonomiske interesser beskyttes gennem forholdsregler mod svig, korrupsion og andre ulovligheder, gennem effektiv kontrol og gennem inddrivelse af uretmæssigt eller ulovligt udbetalte beløb og, hvis der konstateres uregelmæssigheder, gennem sanktioner, der skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsens omfang og have en afskrækkende virkning. Kommissionen begrænser eller udskyder udbetaling af finansiel støtte til en foranstaltning eller kræver den tilbagebetalt, hvis der konstateres uregelmæssigheder, herunder manglende overholdelse af bestemmelserne i denne afgørelse eller i den individuelle beslutning, kontrakt eller aftale om ydelse af den pågældende finansielle støtte, eller hvis det viser sig, at der uden Kommissionens godkendelse er foretaget en væsentlig ændring, der er i modstrid med selve foranstaltningen eller med gennemførelsesbetingelserne. Hvis fristerne ikke overholdes, eller hvis gennemførelsen af en foranstaltning kun kan give ret til en del af den tildelte finansielle støtte, anmoder Kommissionen modtageren om at indgive sine bemærkninger inden for en nærmere bestemt frist. Hvis modtageren ikke giver en rimelig begrundelse, kan Kommissionen fjerne resten af støtten og kræve allerede udbetalte beløb tilbagebetalt. Ethvert uretmæssigt udbetalt beløb skal tilbagebetales til Kommissionen. Beløb, der ikke betales tilbage i rette tid, pålægges morarenter.

Artikel 15 fastsætter, at programmet vil blive løbende overvåget for at følge gennemførelsen af de planlagte foranstaltninger. Kommissionen skal sikre en regelmæssig, uafhængig ekstern evaluering af programmet. Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsrapport om de opnåede resultater og om de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af programmet senest den 31. marts 2011, en meddelelse om videreførelsen af programmet senest den 30. august 2012 og en efterfølgende evalueringsrapport senest den 31. december 2014.

Artikel 16 indeholder overgangsforanstaltninger. Det fastsættes, at Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 803/2004/EF af 21. april 2004 om EF-handlingsprogrammet (2004-2008) om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder og om beskyttelse af ofre og risikogrupper (Daphne II-programmet) ophæves. Foranstaltninger, der er påbegyndt før den 31. december 2006 i henhold til denne afgørelse, forvaltes fortsat i henhold til denne, indtil aktiviteterne er afsluttet.

Artikel 17 regulerer ikrafttrædelsen.

Særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab

Forslaget angiver EF-traktatens artikel 308 som hjemmel.

Kommissionen foreslår, at der afsættes 96,5 mio. euro til særprogrammet.

Formålet med forslaget om at etablere et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab er at sikre en mærkbar udvikling af to eksisterende ”forberedende foranstaltninger”, som EU har på området for grundlæggende rettigheder, samt opstille nye mål, som f.eks. bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme ved at fremme en tværeligiøs og multikulturel dialog på EU-niveau. De to eksisterende ”forberedende foranstaltninger” er:

1) Fremme af grundlæggende rettigheder, hvilket dels dækker over en årsrapport om situationen for grundlæggende rettigheder i EU og i medlemsstaterne udarbejdet af et netværk af uafhængige eksperter, dels over projekter, der tager sigte på at informere borgerne i EU om EU’s Charter om grundlæggende rettigheder.

2) Støtte til civilsamfundet i de 10 nye EU-medlemsstater.

Hensigten er at udvide støtten til civilsamfundet til alle 25 EU-medlemsstater.

Der vil være særlig fokus på rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, som i Chartret anerkendes som grundlæggende rettigheder, navnlig for at fremme demokratisk deltagelse.

Forslaget indgår som et særprogram i det generelle rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.

I modsætning til Kommissionens forslag om at oprette et uafhængigt agentur for grundlæggende rettigheder på EU-plan er særprogrammet et finansieringsprogram, der skal give Kommissionen mulighed for at udbyde forskellige opgaver og projekter, som kan bistå Kommissionen i dens daglige virke. Forslaget om at vedtage et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab og forslaget om at oprette agenturet for grundlæggende rettigheder er således komplementære.

Programmet skal bl.a. give støtte til oplysningskampagner og til aktiviteter udført af NGO’ere og andre organisationer mv. Programmet skal endvidere føre til udarbejdelse af regelmæssige rapporter eller udtalelser om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU, en åben og regelmæssig dialog med civilsamfundet om grundlæggende rettigheder og gennemførelse af undersøgelser og analyser på de berørte områder.

Det fremgår af forslaget, at Kommissionen skal vedtage et årligt arbejdsprogram, der bl.a. skal indeholde de specifikke mål og tematiske prioriteringer samt beskrivelser af eventuelle ledsageforanstaltninger (offentlige indkøbskontrakter, hvor indkøb af varer og tjenesteydelser dækkes med fællesskabsmidler, herunder udgifter til overvågning, kontrol og evaluering af projekter).

Der planlægges både en midtvejsevaluering og en endelig evaluering af programmet.

Særprogram om strafferet

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31 og 34, stk. 2, litra c.

Kommissionen foreslår, at der afsættes 199 mio. euro til særprogrammet.

Artikel 1 fastsætter, at der oprettes et særprogram om strafferet som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for at bidrage til at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Programmet dækker perioden fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013.

Efter artikel 2 er programmets generelle mål at fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk strafferetligt område baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid, at fremme tilpasningen af de eksisterende retssystemer i medlemsstaterne, så Den Europæiske Union bliver et område uden grænsekontrol, med én valuta, og med fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital, at forbedre hverdagen for erhvervsliv og privatpersoner ved at give dem mulighed for at udøve deres rettigheder i hele Den Europæiske Union, bl.a. ved at fremme adgangen til domstolene samt at forbedre kontakten og informationsudvekslingen mellem retssystemerne, de retlige og administrative myndigheder og de juridiske erhverv og fremme uddannelsen af aktører inden for retsvæsenet.

Uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs mål og beføjelser, bidrager programmets generelle mål til at udvikle fællesskabspolitikker, og mere specifikt til oprettelsen af et retligt område.

Efter artikel 3 har programmet som mere specifikke mål at styrke det strafferetlige samarbejde for at fremme den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og domme, fjerne hindringer, der skyldes forskelle, og fremme den nødvendige tilnærmelse af lovgivningen, sikre en korrekt retspleje ved at undgå kompetencekonflikter samt styrke tiltaltes rettigheder og den sociale og juridiske bistand til ofre

Det er endvidere et mål at forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes retssystemer på det strafferetlige område og fremme og styrke netværkssamarbejde, gensidigt samarbejde, udveksling og spredning af oplysninger, erfaringer og bedste praksis, at sikre en korrekt gennemførelse og en konkret anvendelse og evaluering af EU's instrumenter inden for retligt samarbejde i straffesager, at forbedre informationen om retssystemerne i medlemsstaterne og adgangen til domstolene, at fremme uddannelse af aktører inden for retsvæsenet vedrørende EU-forhold, at evaluere de generelle betingelser, der er nødvendige for at udvikle gensidig tillid, herunder retsvæsenets kvalitet samt at udvikle og implementere et europæisk edb-system til udveksling af oplysninger om strafferegistre og støtte undersøgelser med henblik på at udvikle andre former for udveksling af oplysninger.

Ligesom med hensyn til særprogrammet om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden (jf. ovenfor) vil programmet kunne støtte henholdsvis specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af mindst tre medlemsstater (på de betingelser der fastsættes i de årlige arbejdsprogrammer) og aktiviteter udført af NGO'ere eller andre organisationer, der forfølger mål af almindelig europæisk interesse i forhold til programmets generelle mål (på de betingelser der fastsættes i de årlige arbejdsprogrammer), jf. nærmere artikel 4. Af bestemmelsen følger videre, at programmet også kan støtte i form af et driftstilskud til medfinansiering af omkostninger i forbindelse med det faste aktivitetsprogram for det europæiske net for retlig uddannelse, hvis mål er af almindelig europæisk interesse, hvad angår uddannelse af aktører i retsvæsenet.

Det følger af artikel 5, at programmet bl.a. tager sigte på aktører inden for retsvæsenet, repræsentanter for organisationer, der yder bistand til ofre, nationale myndigheder og EU-borgere generelt.

Efter artikel 6 er programmet er åbent for institutioner og offentlige og private organisationer, herunder faglige organisationer, universiteter, forskningsinstitutter og institutter for uddannelse og efteruddannelse for aktører inden for retsvæsenet og ikke-statslige organisationer i medlemsstaterne. Aktører i retsvæsenet omfatter bl.a. dommere, anklagere, advokater, ministerielle embedsmænd og andre embedsmænd, der er tilknyttet retsvæsenet, fogeder, retstolke og andre erhverv med tilknytning til retsvæsenet på det strafferetlige område. Tredjelande eller internationale organisationer kan ikke fremlægge projekter, men de kan deltage som partnere.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilken form for støtte der kan ydes og efter hvilke kriterier (jf. artikel 7 og 8), nedsættelse af et udvalg og dets rådgivningsopgaver (jf. artikel 9 og 10), forholdet til andre EU-instrumenter og fællesskabsinstrumenter (jf. artikel 11), budgetmidler (jf. artikel 12) overvågning og beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (jf. artikel 13 og 14) samt

den løbende overvågning af gennemførelsen af de planlagte projekter (jf. artikel 15), indeholder forslaget i det alt væsentlige bestemmelser, som svarer til de bestemmelser, som er indeholdt i særprogrammet om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden (jf. ovenfor).

Artikel 16 indeholder en række overgangsbestemmelser. Af bestemmelsen følger, at rådsafgørelsen fra den 1. januar 2007 skal denne afgørelse erstatte de tilsvarende bestemmelser i Rådets afgørelse af 22. juli 2002 om indførelse af et rammeprogram om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS). Foranstaltninger, der er påbegyndt før den 31. december 2006 i henhold til denne afgørelse, forvaltes fortsat i henhold til denne, indtil aktiviteterne er afsluttet.

Artikel 17 vedrører ikrafttrædelse.

Særprogram om civilret

Det Europæiske Fællesskab har sat sig som mål at bevare og udbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer. Fællesskabet skal i den forbindelse bl.a. vedtage de foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde, som er nødvendige for, at det indre marked kan fungere hensigtsmæssigt.

Ved Rådets forordning af 25. april 2002 (743/2002/EF) blev der indført en generel fællesskabsramme for aktiviteter med henblik på at lette iværksættelsen af det civilretlige samarbejde. Denne generelle ramme for det civilretlige samarbejde gælder for perioden fra 1. januar 2002 til 31. december 2006.

Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde i Bruxelles den 4. og 5. november 2004 det nye arbejdsprogram ”Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union”, som indeholder de politiske prioriteter for de kommende fem år på området for retlige og indre anliggender.

For at nå målene i traktaten og i Haag-programmet har Kommissionen nu fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Kommissionens forslag omfatter et generelt program på det civilretlige område, der skal forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes retssystemer, og bidrage til at fjerne hindringerne for et civilretligt samarbejde, således at det indre marked kan fungere mere hensigtsmæssigt.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 2, deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af den foreliggende afgørelse, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Det følger af artikel 1, at der ved afgørelsen oprettes et særprogram om civilret, som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for at bidrage til at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Programmet dækker perioden fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013, jf. artikel 1, stk. 2.

Artikel 2 indeholder de generelle mål med programmet.

Ifølge artikel 2, stk. 1, litra a, har programmet til formål at fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk civilretligt område baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid.

Litra b fastsætter som et andet mål med programmet at fremme tilpasning af de eksisterende retssystemer i medlemsstaterne, således at Den Europæiske Union bliver et område uden grænsekontrol, med én valuta, og med fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital.

Efter litra c er et af målene endvidere at forbedre hverdagen for erhvervsliv og privatpersoner ved at give dem mulighed for at udøve deres rettigheder i hele Den Europæiske Union, bl.a. ved at fremme adgangen til domstolene.

Endelig følger det af litra d, at et af de generelle mål med programmet er at forbedre kontakten mellem retssystemerne, de retlige og administrative myndigheder og de juridiske erhverv og fremme uddannelse af aktører inden for retsvæsenet.

Efter artikel 1, stk. 2, bidrager programmets generelle mål til at udvikle fællesskabspolitikker, og mere specifikt til oprettelsen af et retligt område, uden at dette berører Det Europæiske Fællesskabs mål og beføjelser.

De specifikke mål med programmet fremgår af artikel 3.

I medfør af artikel 3, litra a, er det et specifikt mål at styrke det civile samarbejde for at sikre retssikkerhed og forbedre adgangen til domstolene, fremme den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og domme, fjerne hindringer, der skyldes forskelle i civilretten og de civile procedurer, og fremme den nødvendige tilnærmelse af lovgivningen, samt sikre en korrekt retspleje ved at undgå kompetencekonflikter.

Efter litra b og c er målene endvidere at forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes civile retssystemer og fremme og styrke netværksamarbejde, gensidigt samarbejde, udveksling og spredning af oplysninger, erfaringer og bedste praksis samt at sikre korrekt gennemførelse og konkret anvendelse og evaluering af fællesskabsinstrumenterne inden for retligt samarbejde i civil- og handelssager.

Efter litra d og e er målene med programmet herudover at forbedre information om retssystemerne i medlemsstaterne og adgangen til domstolene og fremme uddannelse af aktører inden for retsvæsenet vedrørende EU-forhold.

Endelig følger det af litra f og g, at programmet har til formål at evaluere de generelle betingelser, der er nødvendige for at udvikle gensidig tillid, herunder til kvaliteten af retsvæsenet samt at støtte det operationelle arbejde i det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, som er oprettet ved Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område (2001/470/EF).

Med henblik på opfyldelse af de generelle og specifikke mål fremgår det af artikel 4, at programmet vil støtte specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af mindst tre medlemsstater og støtte til aktiviteter udført af NGO'ere eller andre organisationer, der forfølger mål af almindelige europæisk interesse i forhold til programmets generelle mål.

Som eksempel på foranstaltninger iværksat af Kommissionen, hvortil der kan ydes støtte, nævnes analyser og forskning, udarbejdelse af indikatorer og fælles metoder, samt afholdelse af seminarer, konferencer og ekspertmøder.

De lande, der kan deltage i programmets foranstaltninger, fremgår af afgørelsens artikel 5. Herefter kan kandidatlande, der har indgået en associeringsaftale med EU, og lande på det vestlige Balkan, der deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen deltage. Endvidere kan projekterne have deltagelse af aktører inden for retsvæsenet fra Danmark og kandidatlande, der ikke deltager i programmet, hvis dette kan bidrage til at forberede tiltrædelsen, eller fra tredjelande, hvis deltagelsen ligger inden for projektmålene.

Ifølge artikel 6 er målgruppen for programmet bl.a. aktører inden for retsvæsenet, nationale myndigheder og unionsborgere generelt.

Det følger af artikel 7, at programmet er åbent for institutioner og offentlige og private organisationer, herunder faglige organisationer, universiteter, forskningsinstitutter mv. og efteruddannelse af aktører inden for retsvæsenet og ikke-statslige organisationer i medlemsstaterne.

Efter artikel 8 kan Fællesskabets finansiering ske ved tilskud eller offentlige indkøbskontrakter. Tilskud ydes som udgangspunkt efter indkaldelse af forslag, og ydes i form af driftstilskud eller tilskud til foranstaltninger. Den maksimale medfinansieringssats specificeres i de årlige arbejdsprogrammer.

Artikel 9 fastsætter gennemførelsesforanstaltninger. Det fremgår heraf, at Kommissionen skal iværksætte fællesskabsbistanden i overensstemmelse med finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.

Kommissionen skal inden for rammerne af de generelle mål vedtage et årligt arbejdsprogram, der skal indeholde de specifikke mål, tematiske prioriteringer, en beskrivelse af ledsageforanstaltninger og om nødvendigt en liste over andre foranstaltninger.

I forbindelse med evaluerings- og tildelingsprocedurerne for tilskud til foranstaltninger skal der bl.a. tages hensyn til overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram, de generelle og specifikke mål i programmet, ligesom der skal tages hensyn til kvaliteten af den foreslåede foranstaltning vedrørende udformning, tilrettelæggelse, præsentation og forventede resultater.

Endvidere skal der i forbindelse med tilskud til foranstaltninger tages hensyn til størrelsen af den søgte fællesskabsfinansiering og dens relevans i forhold til de forventede resultater.

Ansøgninger om driftstilskud skal vurderes bl.a. på baggrund af overensstemmelse med programmets mål, kvaliteten af de planlagte aktiviteter, aktiviteternes geografiske rækkevidde og costbenefit-forholdet i den foreslåede foranstaltning.

Det fremgår af artikel 10, at Kommissionen bistås af et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og med Kommissionens repræsentant som formand.

Proceduren for udvalgets vedtagelse af det årlige arbejdsprogram følger af artikel 10, stk. 2.

Efter artikel 11 skal der søges opnået synergi og komplementaritet med andre fællesskabsinstrumenter. Programmet kan dele midlet med andre fællesskabsinstrumenter, men foranstaltninger,

der finansieres inden for rammerne af afgørelsen, må ikke modtage bistand til samme formål fra andre af Fællesskabets finansielle instrumenter. Støttemodtagere skal således oplyse Kommissionen om støtte, der modtages fra fællesskabsbudgettet og fra andre kilder, samt om igangværende finansieringsansøgninger.

Budgettet til gennemførelse af afgørelsen er 106,5 mio. EUR for den omhandlede periode, jf. artikel 12.

Artikel 13 indeholder bestemmelser om overvågning. Bl.a. skal støttemodtageren sende tekniske og finansielle rapporter om foranstaltningernes forløb, ligesom der skal fremlægges en endelig rapport senest tre måneder efter foranstaltningens afslutning.

Artikel 14 vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Det fremgår af artikel 14, stk. 1, at Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger, der finansieres i henhold til afgørelsen, skal sikre, at Fællesskabets økonomiske interesser beskyttes gennem forholdsregler mod svig, korrupcion og andre ulovligheder, gennem effekt kontrol og gennem inddrivelse af uretmæssigt eller ulovligt udbetalte beløb.

For så vidt angår fællesskabsforanstaltninger, der finansieres i henhold til programmet, finder forordning nr. 2988/95 (EF, Euratom) og forordning nr. 2185/96 (EF, Euratom) anvendelse på alle overtrædelser af bestemmelser i Fællesskabsretten, herunder misligholdelse af kontraktlige forpligtelser, fastsat på grundlag af programmet, jf. artikel 14, stk. 2.

I medfør af artikel 14, stk. 3, kan Kommissionen begrænse eller udskyde udbetaling af finansiel støtte til en foranstaltning eller kræve den tilbagebetalt, hvis der konstateres uregelmæssigheder, herunder manglende overholdelse af bestemmelserne i afgørelsen.

Ethvert uretmæssigt udbetalt beløb skal tilbagebetales til Kommissionen, jf. artikel 14, stk. 5.

Artikel 15 indeholder bestemmelser om evaluering. Kommissionen skal bl.a. forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsrapport om de opnåede resultater senest den 31. marts 2011.

Artikel 16 angiver ikrafttrædelsestidspunktet til tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den europæiske Unions Tidende. Afgørelsen gælder fra den 1. januar 2007

3. Gældende ret

Danske myndigheder og organisationer har – i lighed med tidligere finansielle programmer – mulighed for at søge og opnå støtte under de foreslåede særprogrammer.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslagene vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, og de ses ikke i sig selv at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det bemærkes, at udgifterne til programmerne afholdes over Fællesskabets budget.

5. Høring

Meddelelsen med forslagene til særprogrammer er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Advokatrådet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Helsingfors-Komiteén, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager, Københavns Universitet, Århus Universitet, Syddansk Universitet, Danmarks Forvaltningshøjskole, Red Barnet og Røde Kors.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har for så vidt angår forslaget til særprogram om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden bl.a. anført følgende (meddelelsens side 16 f):

”Dette forslag overholder subsidiaritetsprincippet i EF-traktatens artikel 5 og den dertil hørende protokol. Hvad angår subsidiaritetsprincippet, griber dette ikke ind på områder, som er omfattet af nationale programmer iværksat af de nationale myndigheder i medlemsstaterne, men fokuserer på områder, hvor der kan skabes en europæisk merværdi. I den henseende er langt de fleste af de aktiviteter, der støttes af programmet, komplementære i forhold til nationale tiltag og et forsøg på i så høj grad

som muligt at udnytte synergien fra foranstaltninger på internationalt og regionalt niveau.

.....

Ifølge retningslinjerne i protokollen om anvendelsen af begge principper er det klart, at de problemer, der forsøges løst i dette program, har grænseoverskridende aspekter, og at handling på fællesskabsniveau derfor vil give bedre resultater end handling på medlemsstatsniveau.”

Lignende betragtninger er anført i relation til de tre øvrige forslag til særprogrammer, jf. herved meddelelsens side 36 f, 53 og 69.

Regeringen kan grundlæggende tilslutte sig det anførte. Det bemærkes herved, at der er tale om forslag til anvendelsen af EU's budget, hvorfor dette kun kan behandles på EU-niveau.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter, at et stærkere og mere effektivt samarbejde om retlige og indre anliggender gives en høj prioritet i forhold til de nye finansielle rammer for 2007-2013, hvilket også skal ses i sammenhæng med allerede vedtagne målsætninger af DER (Haag-programmet). I overensstemmelse hermed ser man fra dansk side generelt positivt på etableringen af et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.