



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-305-0369
Dok.: KKN40270

GRUNDNOTAT

om Kommissionens meddelelser vedrørende et nyt program på området for retlige og indre anliggender – for så vidt angår Justitsministeriets område

Resumé

Kommissionen fremlagde den 28. juni 2006 en række meddelelser vedrørende et nyt program for retlige og indre anliggender, jf. Kommissionens meddelelser om "Gennemførelse af Haag-programmet - Vejen frem" (KOM(2006)331), "Evaluering af EU-politikkerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed" (KOM(2006)332) og "Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005" (KOM(2006)333). Det forventes, at Kommissionen vil præsentere meddelelserne på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006, hvorefter medlemsstaterne formentlig vil have mulighed for at fremkomme med overordnede betragtninger vedrørende meddelelserne og et nyt program for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Meddelelserne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Hvis der efterfølgende som led i gennemførelsen heraf bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det – henset til meddelelsernes omfang – på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive nærmere. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side agter man at tage præsentationen af meddelelserne til efterretning, idet man i øvrigt vil afvente resultatet af den igangsatte hjemlige høring, før man giver udtryk for en dansk holdning til et fremtidigt program på området.

1. Baggrund

Ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, blev der indført bestemmelser i TEU (Traktaten om Den Europæiske Union) om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. På mødet i Det Europæiske Råd i Wien den 11.-12. december 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan for gennemførelsen af Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelsen af et sådant område.

På mødet i Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 udstak stats- og regeringscheferne de politiske retningslinier og delmål for udmøntningen af Amsterdam-traktatens enkelte bestemmelser på hele området for retlige og indre anliggender for etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne såkaldte Tammerfors-køreplan udløb den 1. maj 2004. Der var derfor behov for at udarbejde et nyt program for de kommende år på området for retlige og indre anliggender. I lyset heraf fremlagde Kommissionen den 2. juni 2004 en meddelelse om ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden”. Meddelelsen blev præsenteret af Kommissionen på et rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004, og meddelelsen blev endvidere forelagt for Det Europæiske Råd, som hilste den velkommen på sit møde den 17.-18. juni 2004. I konklusionerne for mødet fremkom Det Europæiske Råd med en opfordring til Rådet og Kommissionen om at udarbejde forslag til et nyt program for de kommende år, som Det Europæiske Råd skulle se på inden udgangen af 2004. Det Europæiske Råd lagde i den forbindelse vægt på, at et nyt program på området bør være praktisk og bygge dels på det arbejde, der er i gang på grundlag af Tammerfors-programmet, dels på en evaluering af de allerede vedtagne foranstaltninger. Programmet burde også være baseret på de almindelige principper om nødvendigheden af europæisk merværdi og overholdelse af nærheds-, proportionalitets- og solidaritetsprincippet. Samtidig burde programmet indebære reelle og væsentlige fremskridt med hensyn til at øge den gensidige tillid og fremme fælles politikker, herunder praktisk samarbejde.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004 og på det uformelle møde blandt EU's ministre på området for retlige og indre anliggender i Haag den 30. september - 1. oktober 2004 var der på baggrund af Kommissionens meddelelse og et oplæg fra det nederlandske formandskab drøftelser af indhold og prioriteter i et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området for retlige og indre anliggender.

Det nederlandske formandskab udarbejdede på den baggrund et udkast til et flerårigt program på området for retlige og indre anliggender – ”Haag-programmet, styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU”.

Udkastet til et nyt program blev godkendt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, og vedtaget af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 4.-5. november 2004. Endvidere blev udmøntningen af Haag-programmet – den såkaldte handlingsplan – vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005.

Kommissionen har nu fremlagt en række meddelelser vedrørende midtvejsevalueringen af Haag-programmet samt udkast til nyt arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender, jf. Kommissionens meddelelser om ”Gennemførelse af Haag-programmet - Vejen frem” (KOM(2006)331), ”Evaluerings af EU-politikkerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed” (KOM(2006)332) og ”Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005” (KOM(2006)333).

Sigtet med meddelelserne er – ifølge Kommissionen – ikke at identificere nye prioriteter i forhold til dem, som er fastlagt i Haag-programmet, men at gøre status over de opnåede resultater, at vurdere omfanget af gennemførelsen af programmet på EU-niveau og på nationalt plan samt at foreslå en grundig evaluering af resultaterne – alt sammen med henblik på at skabe fremdrift i samarbejdet om retlige og indre anliggender. Kommissionen peger i den forbindelse dels på, hvilke nye initiativer (under Haag-programmet) den finder bør gives prioritet, dels på muligheden for under den eksisterende traktat at styrke beslutningsprocessen vedrørende det politimæssige og strafferetlige samarbejde (ved at flytte dette samarbejde over under søjle 1).

Det forventes, at Kommissionens meddelelser vil blive fremlagt på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006 med henblik på præsentation, hvorefter medlemsstaterne formentlig vil have mulighed for at fremkomme med overordnede betragtninger vedrørende meddelelserne og et nyt program for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2. Indhold

Nedenfor under pkt. 2.1., 2.2. og 2.3., beskrives de væsentligste elementer i meddelelserne, for så vidt angår det politimæssige og strafferetlige samarbejde samt det civilretlige samarbejde, som henhører under Justitsministeriets område.

2.1. Kommissionens meddelelse om ”Implementering af Haag-programmet: Vejen frem” (KOM(2006)331 endelig)

2.1.1. Hvilke initiativer (under Haag-programmet) bør der fokuseres på?

I meddelelsen peges der – i lyset af den foretagne evaluering af Haag-programmet – på følgende områder, som i fremtiden behøver mere opmærksomhed i EU's arbejde frem til udløbet af Haag-programmet i 2009:

2.1.1.1. Kommissionen anfører, at inden for såvel det civilretlige som det strafferetlige område vil princippet om gensidig anerkendelse fortsat være en af hjørnestenene.

I den forbindelse har Kommissionen peget på følgende emner inden for det strafferetlige område, som vil blive prioriteret i fremtiden:

- Kommissionen har udarbejdet adskillige forslag med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område, såvel i fasen før domsforhandlingen som i fasen efter domsforhandlingen. Kommissionen anfører, at disse forskellige initiativer nu skal vedtages og implementeres hurtigst muligt. Princippet om gensidig anerkendelse skal desuden styrkes ved, at der på den ene side fastsættes EU-regler vedrørende jurisdiktionskonflikter, proceduremæssige rettigheder, uskyldsformodningen samt minimumsstandarder for indsamling af beviser, og på den anden side ved at der iværksættes konkrete tiltag for at forbedre den juridiske træning og effektiviteten af de judicielle systemer.
- Kommissionen vil i 2007 præsentere en undersøgelse vedrørende de problemer, der i dag opstår under forhandlingerne om og i forbindelse med brugen af princippet om gensidig anerkendelse. Kommissionen vil i den forbindelse komme ind på de lakuner, der for øjeblikket er i systemet, og hvordan disse kan løses igennem nye instrumenter.
- På mellemlang sigt vil det blive overvejet at indføre konsoliderede instrumenter om de forskellige aspekter af gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, herunder navnlig i relation til fremskaffelse af beviser (retshjælp).

Inden for det civilretlige samarbejde^{*)} bør der efter Kommissionens opfattelse arbejdes på at få programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser færdiggjort, sådan som det er anført i handlingsplanen om gennemførelse af Haag-programmet. Kommissionen vil i den forbindelse fremsætte forslag til regulering i det omfang, dette findes nødvendigt for helt at få afskaffet eksekvaturproceduren (det vil sige den procedure i fuldbyrdelesstaten, der fastslår, at en dom kan fuldbyrdes) i civile sager.

^{*)} Det bemærkes, at det civilretlige samarbejde er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Endvidere vil Kommissionen udarbejde en grønbog om, hvordan fuldbyrdelse af retsafgørelser kan gøres mere effektiv. Kommissionen vil endvidere fremsætte forslag til nye retsakter inden for familieret, herunder (på Justitsministeriets område) arveret.

Med henblik på at sikre en effektiv adgang til retfærdighed for borgerne vil Kommissionen som det første fremsætte forslag om at gennemføre visse ændringer af Rådets beslutning om oprettelse af et europæisk juridisk netværk, således at netværket gøres til et endnu nyttigere og mere effektivt redskab for borgere og juridiske praktikere.

2.1.1.2. Det anføres i meddelelsen, at udvekslingen af den nødvendige information til brug for bekæmpelsen af terrorisme og alvorlig kriminalitet bør finde sted på tværs af de indre grænser uden problemer.

I Haag-programmet blev Kommissionen anmodet om inden udgangen af 2005 at fremlægge et forslag om udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder med henblik på at gennemføre princippet om tilgængelighed og således, at instrumentet kan træde i kraft 1. januar 2008. Kommissionen fremlagde i oktober 2005 et forslag til rammeafgørelse baseret på princippet om tilgængelighed.

Udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne inden for det strafferetlige område må udstrækkes til at omfatte strafferegistre. Det nuværende system er baseret på den europæiske konvention fra 1959 om gensidig bistand i strafferetlige sager – hvilket ifølge Kommissionen er ufuldkomment. Kommissionen har derfor fremlagt et forslag, som tager sigte på at etablere et computerbaseret system vedrørende udveksling af informationer fra strafferegistre. Systemet tilsigter at forbedre den gensidige forståelse og lette den indbyrdes viden om eksisterende straffedomme i EU. Økonomisk støtte til gennemførelse af systemet vil blive ydet til medlemsstaterne.

Kommissionen finder i øvrigt, at der ikke er behov for yderligere nye initiativer på nuværende tidspunkt. Den finder det imidlertid helt centralt, at de nævnte forslag bliver hurtigt vedtaget og gennemført i medlemsstaterne med henblik på en fuldstændig anvendelse af tilgængelighedsprincippet og en effektiv udvikling og implementering af systemet for elektronisk udveksling af straffedomme.

Parallelt hermed er det efter Kommissionens opfattelse nødvendigt at fremskynde behandlingen af forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse på det strafferetlige område. Kommissionen anfører, at de ovenfor nævnte initiativer må ledsages af bindende regler om databeskyttelse, der skal sikre et højt databeskyttelsesniveau i alle medlemsstater. Kommissionen ønsker derfor en hurtig vedtagelse af rammeafgørelsen.

2.1.1.3. Det anføres videre af Kommissionen, at terrorisme og organiseret kriminalitet i de kommende år fortsat vil være en konstant trussel. EU må i den forbindelse være specielt vagtsom og fortsætte med at opbygge viden og tætte kontakter mellem alle interessenter, herunder ved at hjælpe medlemsstaterne, politiet og domstolene med at imødegå denne udfordring.

Kommissionen har anført følgende emner, der må prioriteres:

- Kommissionen vil snart præsentere et forslag til et program vedrørende ”Kritisk beskyttelse af infrastrukturen”. Endvidere forventet Kommissionen senere på året at fremsætte et forslag til rådsbeslutning på dette område.
- Kommissionen overvejer en ændring af rammeafgårelsen om terrorisme med henblik på at forbedre definitionen af ”tilskyndelse til terrorisme” og med henblik på at gøre det strafbart at udbrede viden om, hvorledes bomber produceres.
- Endelig er det Kommissionens hensigt at fremlægge en meddelelse om bio-terrorisme i slutningen af 2006.

Europol behøver efter Kommissionens opfattelse et mere fleksibelt lovgrundlag. Endvidere er der behov for at forbedre Europa-Parlamentets indsigt og kontrol med Europol's aktiviteter med henblik på at øge gennemsigtigheden og den demokratiske kontrol, samtidig med at fortroligheden omkring de operationelle informationer sikres.

Med henblik på at forbedre Europol's operationelle effektivitet overvejer Kommissionen derfor at fremsætte et forslag til rådsafgårelse til afløsning af den eksisterende Europol-konvention.

2.1.1.4. Det anføres i meddelelsen, at en af de vigtigste forudsætninger for, at de politiske mål fastsat i Haag-programmet kan gennemføres, er, at de nødvendige økonomiske ressourcer er til stede. Den seneste aftale vedrørende de finansielle perspektiver viser, at der er et behov for øgede midler på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Øgede midler fra EU på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed vil kunne støtte bl.a. bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet. Medlemsstaterne bør derfor udnytte dette potentiale ved at præsentere ambitiøse og præcise forslag til projekter, som demonstrerer en merværdi på EU-niveau.

2.1.1.5. I meddelelsen peges der også på, at der i december 2005 blev fastsat en strategi for eksterne relationer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Strategien fastsætter en række prioriteter, og Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at gennemføre hovedelementerne i strategien.

Kommissionen anfører, at processen med samarbejde med tredjelande er tidskrævende, og at medlemsstaterne derfor bør fokusere på gennemførelsen af eksisterende initiativer frem for fornyelse eller opdatering af EU-strategien.

2.1.1.6. Det anføres i meddelelsen, at der i fremtiden må arbejdes hen imod at opbygge en sammenhængende og omfattende evalueringsmekanisme af EU's politikker på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder i samarbejde med medlemsstaterne og EU-institutionerne.

En sådan mekanisme, som vil indbefatte overvågning af gennemførelsen og evalueringen af resultaterne af de enkelte politikker, er præsenteret i Kommissionens meddelelse om "Evaluering af EU-politikkerne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed" (KOM(2006)332), som er omtalt nedenfor under pkt. 2.2.

2.1.2. Ændring af beslutningsproceduren inden for området for politimæssigt og strafferetligt samarbejde

2.1.2.1. Kommissionen konstaterer i meddelelsen, at der til trods for en stor interesse for området kun er en mindre fremdrift, og udviklingen af politikerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed på EU-niveau står – ifølge Kommissionen – over for tilbagevendende problemstillinger, som fører til manglende beslutninger. Disse problemer har efter Kommissionens opfattelse tilknytning til beslutningsproceduren inden for søjle 3 (om det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager), som er karakteriseret ved:

- Særlige former for retsakter (såsom fælles holdning, rammeafgørelser, beslutninger og konventioner), der komplicerer den videre gennemførelse i national ret;
- Utilstrækkelig indflydelse for Europa-Parlamentet i lovgivningsprocessen;
- Brugen af enstemmighed medfører ofte, at instrumenterne er baseret på laveste fællesnævner;
- En delt initiativret mellem Kommissionen og hver af de 25 medlemsstater tilgodeser ikke hensynet til en reel "Europæisk dimension", og sikrer heller ikke, at der alene fremsættes forslag fra medlemsstaterne, som er nødvendige, idet medlemsstaternes forslag ikke er undergivet en nærmere behovsvurdering;
- En begrænset rolle for EF-Domstolen;

- Manglen på formelle procedurer, der kan sikre en korrekt gennemførelse, såvel tidsmæssigt som indholdsmæssigt.

Det anføres videre af Kommissionen, at det specielt på områderne vedrørende henholdsvis gensidig anerkendelse i straffesager og det politimæssige samarbejde i den senere tid har været svært at gennemføre forslag. Der peges her på Kommissionens forslag til rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse (som der først for nylig er opnået politisk enighed om) og på forslaget til rammeafgørelse om proceduremæssige rettigheder og forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad, hvor der ikke er opnået fremskridt. Endelig peges der på, at det samme gør sig gældende med hensyn til Kommissionens forslag til rådsafgørelse vedrørende yderligere grænseoverskridende efterforskning og retsforfølgning.

Endelig anfører Kommissionen, at ovenstående problemstillinger også har gjort sig gældende vedrørende spørgsmålet om EF-Domstolens kompetence i relation til præjudicielle spørgsmål på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2.1.2.2. Kommissionen anser midtvejsevalueringen af gennemførelsen af Haag-programmet for at være et passende tidspunkt for fornyede overvejelser om, hvordan man skaber en bedre beslutningsproces i EU, når det gælder evalueringen og gennemførelsen af lovgivning inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Efter Kommissionens opfattelse bør dette ske ved at udnytte de muligheder, som de eksisterende traktater indeholder.

Det nuværende traktatgrundlag åbner mulighed for at indføre en mere effektiv beslutningsproces ved at benytte de såkaldte ”bridging clauses”, som findes i TEU artikel 42 og TEF artikel 67(2).

Artikel 42 i TEU giver mulighed for, at Rådet – med enstemmighed og på initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat og efter høring af Europa-Parlamentet – kan beslutte, at handlinger, der henhører under områder, som er nævnt i artikel 29 (bekæmpelse af terrorisme og anden kriminalitet inden for politimæssigt og strafferetligt samarbejde), skal være omfattet af afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og samtidig bestemme, hvilke afstemningsregler der skal gælde herfor. En sådan beslutning skal ske i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser.

TEF artikel 67(2) giver bl.a. Rådet mulighed for – med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet – at træffe afgørelse om at styrke EF-Domstolens kompetence (med hensyn til præjudicielle forelæggelser) inden for TEF, afsnit IV, således at den svarer til, hvad der gælder i relation til andre politikker inden for Fællesskabet.

Kommissionen finder, at de nævnte ”bridging clauses” udgør et passende instrument for EU og medlemsstaterne til at opfylde målene om en bedre beslutningsprocedure på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den reelle merværdi ved at bruge ”bridging clauses” vil efter Kommissionens opfattelse være anvendelsen af ”fællesskabsmetoden” på disse områder, hvilket indebærer mere effektivitet, gennemsigtighed og ansvarlighed. Kommissionen anfører, at anvendelsen af ”fællesskabsmetoden” vil medføre følgende fordele:

- Tiltagende effektivisering, gennemsigtighed og ansvarlighed i de lovgivningsmæssige procedurer;
- Standardisering af fællesskabets instrumenter;
- Anerkendelse af den fælles lovgivningsprocedure, herunder de demokratisk valgte repræsentanter i Europa-Parlamentet;
- Garanti for en ”Europæisk dimension” i lovforslagene, herunder ved at initiativretten er hos Kommissionen;
- Favorisering af både konsensus og høje standarder gennem kvalificeret flertal;
- Sikre en ordentlig juridisk dialog med nationale domstole gennem forelæggelse af præjudicielle spørgsmål og overvågning af gennemførelse i medlemsstaterne gennem traktatkrænkessøgsmål.

Endelig anfører Kommissionen, at benyttelsen af ”bridging clauses” i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde vil betyde, at der ikke længere kan rejses spørgsmål om afgrænsningen mellem 1. og 3. søjle. Kommissionen henviser i den forbindelse til EF-Domstolens dom fra 13. september 2005 (miljø-sagen) og EF-Domstolens dom fra foråret 2006 vedrørende udlevering af flypassageroplysninger.

2.2. Kommissionens meddelelse om ”Evaluering af EU-politikerne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed” KOM(2006)332)

2.2.1. I Haag-programmet fra 2004 er der peget på, at evaluering af gennemførelsen og effekten af vedtagne tiltag er essentiel for effektiviteten af de fastsatte EU planer. Handlingsplanen for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed fra 2005, som omsatte Haag-programmet til konkrete foranstaltninger, foreskriver, at der i 2006 skal vedtages en generel meddelelse fra Kommissionen vedrørende udviklingen af en evalueringsmekanisme i EU på dette område.

2.2.2. Kommissionen konstaterer i sin meddelelse, at området for frihed, sikkerhed og retfærdighed er et af de mest uensartede politiske områder. Målene, der skal opnås, indeholder nogle af de mest aktuelle emner: fri bevægelighed for personer, terrorisme og organiseret kriminalitet, politimæssigt og retligt samarbejde, asyl og ind/- og udvandring m.v., Ifølge Kommissionen fører

overvejelser vedrørende national suverænitet imidlertid ofte til kompromiser på EU-niveau eller svære gennemførelser i medlemsstaterne. En ny evalueringsmekanisme må derfor tage dette i betragtning.

Kommissionen peger desuden på, at en evalueringsmekanisme må gøres tilstrækkelig fleksibel til at kunne anvendes på de forskellige tiltag inden for RIA-området.

Kommissionen finder det endvidere vigtigt, at en evalueringsmekanisme tager behørigt hensyn til interessenternes forventninger og prioriteter, herunder ikke mindst behovet for fortrolighed på nogle af politikområderne, f.eks. terrorisme og organiseret kriminalitet.

Kommissionen skal sammen med medlemsstaterne og Rådet være de vigtigste aktører i den foreslåede evalueringsmekanisme, men Europa-Parlamentet vil ligeledes være tæt associeret i arbejdet. Også nationale parlamenter vil blive inddraget. Endvidere vil institutioner, som bl.a. Europol og Eurojust, blive involveret, ligesom også ”det civile samfund” vil blive inddraget.

Hovedelementet i udviklingen af en evalueringsmekanisme er – ifølge Kommissionen – tilgængeligheden af statistik og den nødvendige analytiske kapacitet. I den forbindelse vil andre institutionernes viden og statistiske materiale på specifikke områder udgøre en vigtig komponent, idet disse oplysninger i første omgang vil skulle danne grundlag for en række statistiske oplysninger. Kommissionen påpeger således, at det er nødvendigt at forbedre kvaliteten, tilgængeligheden og analysen af det statistiske materiale på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed parallelt med udviklingen af et evalueringssystem.

2.2.3. Kommissionen foreslår en strategisk evalueringsmekanisme for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som bygger på de konsoliderede resultater opnået på andre EU politikområder.

Formålet med en evalueringsmekanisme er at gøre de beslutninger, som træffes i EU mere effektive, og den vil derudover bidrage til det strategiske mål om bedre lovgivning og gennemsigtighed i EU's aktiviteter.

Kommissionen foreslår en tre-trins fremadskridende mekanisme, hvor der først skal opsættes et system for indsamling og håndtering af informationer, og dernæst iværksættes en afrapporteringsmekanisme, som konsoliderer og analyserer disse informationer. Endelig afsluttes der med en dybdegående strategisk evaluering.

Evalueringsmekanismen vil efter Kommissionens opfattelse tilvejebringe en sammenhængende oversigt over resultater på de enkelte politikområder og dermed gøre det muligt at informere de

politiske beslutningstagere på et passende niveau. I den forbindelse vil den foreslåede mekanisme også kunne bibringe beslutningstagerne relevant information til brug for opfølgningen på Haag-programmet i 2009.

2.3. Kommissionens meddelelse om ”Rapport om implementeringen af Haag-programmet for 2005” KOM(2006)333).

2.3.1. Meddelelsen indeholder Kommissionens årlige rapport om gennemførelsen af Haag-programmet og handlingsplanen fra 2005.

Hensigten med rapporten er at overvåge gennemførelsen af de mål, der er fastsat i Haag-programmet, inklusiv de mål der vedrører narkotikahandlingsplanen, strategien for eksterne relationer for området frihed, sikkerhed og retfærdighed og bekæmpelsen af terrorisme, som alle supplerer Haag-handlingsplanen.

Foruden overvågningen af gennemførelsesprocessen, indeholder rapporten for første gang et afsnit vedrørende den nationale implementering af de nævnte politikker.

2.3.2. Det fremgår af meddelelsen, at opfyldelsen af målene på RIA-området generelt er tilfredsstillende.

Kommissionen fremhæver specielt sit forslag til udvidelse af Det Europæiske Center for Racisme og Fremmedhad (EUMC) og oprettelse af Det Europæiske Agentur for Fundamentale Rettigheder som meget vigtige.

Endvidere nævnes det, at Kommissionens forslag til en rammeafgørelse om databeskyttelse på det politimæssige og strafferetlige område – som vil supplere den eksisterende lovgivning – er meget essentiel.

Endelig anføres det, at der som beskrevet i Haag-programmet i 2004 blev fastsat en narkotikastrategi for 2005-2012 og en narkotikahandlingsplan for 2005-2008. Den første årlige rapport på dette område vil blive præsenteret i efteråret 2006.

I overensstemmelse med tidsplanen i handlingsplanen blev der i december 2005 fastsat en strategi for de eksterne relationer på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed med det formål at fremme lovgivning, stabilitet og sikkerhed uden for EU.

2.3.3. Kommissionen anfører, at der inden for området ”styrkelsen af friheden” er sket store fremskridt.

Bl.a. fremhæves Kommissionens forslag til SIS II, Storbritanniens delvise gennemførelse af Schengen acquis (SIS) i december 2004 og vedtagelsen af Kommissionens meddelelse vedrørende interoperabilitet mellem forskellige europæiske databaser som vigtige tiltag.

2.3.4. Inden for området ”styrkelsen af sikkerheden” peges der særligt på vedtagelsen (den 21. februar 2006) af direktivet om logning af data fra telekommunikation.

Derudover anføres det, at de fleste af de mål, som var planlagt i 2005, vedrørende implementeringen af princippet om tilgængelighed, er fuldført.

I relation til udveksling af oplysninger om flypassagerer (PNR) til USA vedtog Kommissionen den 16. juni 2006 to initiativer, der skal udgøre det juridiske grundlag for at overføre PNR data til USA, jf. dommen fra EF-Domstolen af 30. maj 2006.

På området for bekæmpelse af terrorisme har EU fortsat arbejdet ved at gennemføre en overordnet plan for bekæmpelsen af terrorisme. Bl.a. blev en strategi vedrørende radikaliserings og rekruttering vedtaget i december 2005. Kommissionen anfører dog, at idet medlemsstaterne ikke havde gennemført rammeafgørelsen om terrorisme inden for tidsfristen, var det ikke muligt at fremsætte forslag om tilpasning af rammeafgørelsen i forbindelse med den planlagte anden implementeringsrapport.

Videre anføres det, at Kommissionens meddelelse om at udvikle en strategi vedrørende håndteringen af organiseret kriminalitet er et flagskib, men at mange af målene for at forbedre kendskabet til organiseret kriminalitet og for at forøge indsamlingen og analysen af informationer, er blevet udskudt til 2006.

Indsatsen for at give Europol mulighed for at spille en mere central rolle i bekæmpelsen af alvorlig organiseret kriminalitet drøftes fortsat i Rådet (retlige og indre anliggender). Sammen med ændringen af beslutningen om etableringen af det Europæiske politiakademi (CEPOL), drøftelsen af definitionen af sikkerhedskomiteens rolle (COSI) og koordineringen mellem de forskellige efterretningstjenester, er Rådet dog indstillet på at forbedre den operationelle indsats i det politimæssige samarbejde.

For så vidt angår beskyttelsen af kritiske infrastrukturer, præsenterede Kommissionen den 17. november 2005 en grønbog. Et lovgivningsinitiativ vil blive fremsat i 2006.

Som følge af interne refleksioner vedrørende organisation af det Europæiske kriminalitetsforebyggende netværk (ECPN), vil Kommissionen præsentere et nyt initiativ i 2006.

2.3.5. For så vidt angår ”styrkelse af retfærdighed” anfører Kommissionen, at den på baggrund af drøftelserne med flere interessenter i efteråret 2005, vil præsentere en meddelelse vedrørende juridisk træning i EU i 2006.

Videre anfører Kommissionen, at tidsplanen for fremsættelse af initiativer med henblik på implementeringen af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser ligeledes blev overholdt. Kommissionen fremhæver i den forbindelse bl.a. meddelelsen om gensidig anerkendelse, som fornyede den generelle sammenhæng, forslaget til rammeafgørelse om hensyntagen til domme afsagt i andre EU-medlemsstater, og forslaget til rammeafgørelse om udveksling af oplysninger om straffedomme. Der peges desuden på rapporten om implementeringen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Dog påpeger Kommissionen, at to vigtige instrumenter ikke blev vedtaget inden for tidsplanen. Det drejer sig om rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse (hvor der blev opnået politisk enighed i juni 2006) og rammeafgørelsen om proceduremæssige rettigheder (som stadig drøftes). Begge instrumenter skulle ifølge Haag-programmet have været vedtaget i 2005.

For så vidt angår harmoniseringer, anfører Kommissionen, at grønbogen om jurisdiktionskonflikter og *ne bis in idem* blev vedtaget i december 2005, men at grønbogen om uskyldsformodningen blev udskudt til 2006. Det samme blev den anden rapport vedrørende implementeringen af rammeafgørelsen om ofres status i straffesager, idet medlemsstaterne ikke havde indsendt tilstrækkelig information.

Kommissionen konstaterer, at det inden for det civile retlige samarbejde i 2005 er lykkedes at behandle alle de initiativer, som var planlagt for året. Det gælder således vedrørende området for gensidig anerkendelse, hvor nye initiativer, navnlig på familierettens område, er undervejs som opfølgning på bl.a. – på Justitsministeriets område – grønbogen om arv.

2.3.6. I meddelelsen berøres også spørgsmålet om overvågning af den nationale gennemførelse.

Hensigten hermed er først og fremmest at få et overblik over de instrumenter på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som kræver en national gennemførelse (direktiver og rammeafgørelser).

De fleste instrumenter på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed forskriver, at medlemsstaterne skal afrapportere om gennemførelsen i national ret til Kommissionen og i nogle tilfælde til Generalsekretariatet. Overholdelse af denne pligt er vigtig i forbindelse med evalueringen af den nationale gennemførelse. Kommissionen anfører således, at det i forbindelse med udarbej-

delsen af denne meddelelse i visse tilfælde var umuligt at kontrollere, om fristen for gennemførelse var overholdt, idet afrapporteringsfristen kun meget sjældent bliver overholdt af medlemsstaterne.

2.3.7. For så vidt angår de fundamentale rettigheder konstaterer Kommissionen, at persondatadirektivet (95/46/EC), som sikrer et højt niveau af beskyttelse af persondata inden for søjle 1, generelt er gennemført korrekt i medlemsstaterne.

Desuden anføres det, at EU narkotikastrategien og narkotikahandlingsplanen for 2000-2004 fra 2004 er gennemført i medlemslandene med et blandet resultat.

I relation til området vedrørende styrkelsen af sikkerheden anfører Kommissionen, at – ud over rammeafgørelserne – er gennemførelsen af instrumenterne vedrørende bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og politi og toldsamarbejdet, herunder specielt konventionerne og protokollerne på basis af afsnit VI i EU-traktaten, svære at evaluere, idet disse instrumenter ikke indeholder specielle bestemmelser eller formelle pligter for medlemsstaterne til at afrapportere den nationale gennemførelse til Kommissionen.

På området for retfærdighed konstaterer Kommissionen, at rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre nu fungerer i EU, på trods af at flere lande har haft (og fortsat har) forfatningsmæssige problemer vedrørende implementeringen i national ret.

For så vidt angår harmoniseringsinstrumenterne – hvoraf flere har relevans i relation til bekæmpelsen af terrorisme – er den overordnede evaluering af gennemførelsen skuffende. Instrumenterne er meget ofte forkert gennemført i medlemsstaterne og ofte med stor forsinkelse.

Der henvises i øvrigt til den skematiske oversigt i meddelelsen, som viser de enkelte medlemsstater mangel på afrapportering til Kommissionen (opgjort i procent), den skematiske oversigt over, i hvor mange procent de enkelte medlemsstater ikke har gennemført instrumenterne korrekt, og den skematiske oversigt, der viser hvor mange procent af instrumenter, som ikke er gennemført til tiden.

2.3.8. Kommissionen konkluderer, at overvågningen af målene for 2005 viser, at de institutionsmæssige mekanismer fungerer tilfredsstillende inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed, når der er tale om instrumenter under TEF (afsnit IV). Derimod har fremdriften på området under afsnit VI i TEU været mindre tilfredsstillende.

Kommissionen påpeger, at der er flere årsager til, at processen under TEU afsnit VI går mere trægt, herunder bl.a. Rådets usikkerhed og tøven over for valget af retsgrundlag.

3. Gældende ret

Under hensyn til at der alene er tale om meddelelser fra Kommissionen, som dels indeholder en beskrivelse af de hidtil opnåede resultater inden for området retlige og indre anliggender, dels Kommissionens overvejelser om fremtidige målsætninger inden for området, er en beskrivelse af gældende ret ikke medtaget.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens meddelelser om et nyt arbejdsprogram for retlige og indre anliggender vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Hvis der efterfølgende som led i gennemførelsen heraf bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det – henset til meddelelsernes omfang – på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive nærmere.

Mere overordnet kan der dog peges på, at der med meddelelserne lægges op til at indføre en ganske omfattende evalueringsmekanisme, som umiddelbart må anses for at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det bemærkes i øvrigt, at meddelelserne bygger videre på det eksisterende Haag-program.

5. Høring

De fremlagte meddelelser er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:

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, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Statsadvokaten for særlige international straffesager, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Bygge-

riets Firkant, Dansk InkassoBrancheforening, Dansk Byggeri, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fagligt Fælles Forbund 3F, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsraadet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening og Lejernes Landsorganisation.

Høringsfristen er fastsat til mandag den 4. september 2006.

6. Nærhedsprincippet

Det er på nuværende tidspunkt, hvor der ikke foreligger et nyt udkast til arbejdsprogram for området retlige og indre anliggender, vanskeligt at fastslå, om dette vil rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Dette vurderes imidlertid på det foreliggende grundlag ikke at ville være tilfældet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tage præsentationen af meddelelserne til efterretning, idet man i øvrigt vil afvente resultatet af den igangsatte hjemlige høring, før man giver udtryk for en dansk holdning til et fremtidigt program på området.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om Kommissionens meddelelser sendes – du over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.