



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. juli 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2009-3060-0083
Dok.: ALJ41240

GRUNDNOTAT

vedrørende Kommissionens meddelelser om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste" og "Retfærdighed, frihed og sikkerhed i EU siden 2005: evaluering af Haag-programmet og handlingsplanen"

KOM(2009) 262

KOM(2009) 263

Resumé

Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed udløber den 31. december 2009. Kommissionen har som oplæg til det næste arbejdsprogram ("Stockholm-programmet") fremlagt to meddelelser om henholdsvis en evaluering af Haag-programmet og om Kommissionens prioriteter for det næste arbejdsprogram. Borgerne skal sættes i centrum ved en overordnet prioritering af 1) borgernes grundlæggende rettigheder, 2) fremme af adgangen til at gøre rettigheder gældende overalt i EU, 3) beskyttelse af borgernes sikkerhed og 4) fremme af et mere integreret samfund. Et udkast til selve arbejdsprogrammet, som mere konkret fastlægger indsatsen inden for retlige og indre anliggender i 2010-2014, forventes fremlagt for Rådet (retlige og indre anliggender) til efteråret med henblik på vedtagelse af Det Europæiske Råd i december 2009.

1. Baggrund

Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i november 2004 og var en opfølgning på Tammerfors-programmet fra 1999, der var det første flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender.

Haag-programmet udløber den 31. december 2009. Kommissionen har som oplæg til et nyt arbejdsprogram – "Stockholm-programmet" – fremlagt to meddelelser af 15. juni 2009, henholdsvis KOM(2009) 262 om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste"

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

og KOM(2009) 263 om ”Retfærdighed, frihed og sikkerhed i EU siden 2005: evaluering af Haag-programmet og handlingsplanen”.

De to meddelelser vil i de kommende måneder danne grundlag for drøftelser i Rådet (retlige og indre anliggender) med inddragelse af Europa-Parlamentet. Et udkast til selve arbejdsprogrammet, som mere præcist vil fastlægge den fremtidige indsats inden for retlige og indre anliggender i perioden 2010-2014, forventes fremlagt i løbet af efteråret med henblik på vedtagelse af Det Europæiske Råd i december 2009.

2. Indhold

2.1. Indledende bemærkninger

Nedenfor under pkt. 2.2 og 2.3 beskrives de væsentligste elementer i meddelelserne for så vidt angår de dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender, som hører under Justitsministeriets og Forsvarsministeriets områder (det politimæssige og civil- og strafferetlige samarbejde samt samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet).

Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen har taget udgangspunkt i, at et nyt arbejdsprogram vil gælde for perioden 2010-2014 og dermed efter Lissabon-traktatens forventede ikrafttræden, der vil indebære, at politisamarbejde, toldsamarbejde samt det civil- og strafferetlige samarbejde i sin helhed vil blive omfattet af det danske retlige forbehold.

Under det nuværende traktatgrundlag vil Danmark dog fuldt ud kunne deltage i vedtagelsen af konkrete retsakter vedrørende politisamarbejde, toldsamarbejde og strafferetligt samarbejde, idet der er tale om et mellemstatsligt samarbejde på grundlag af TEU afsnit VI (3. søjle).

Hvad derimod angår forslag til retsakter på det civilretlige område, som er et overnationalt samarbejde på grundlag af TEF afsnit IV (1. søjle), gælder det allerede i dag, at Danmark i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i Rådets vedtagelse heraf. Sådanne retsakter er derfor ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark. En eventuel dansk tilknytning til vedtagne foranstaltninger inden for det civilretlige område vil således alene kunne ske i det omfang, det vil være muligt for Danmark at opnå en konkret mellemstatslig aftale med EU.

Danmark deltager fuldt ud i samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet, der ikke er berørt af de danske forbehold. Lissabon-traktaten ændrer ikke herpå.

2.2. De opnåede resultater under Haag-programmet

Kommissionen og medlemsstaterne har løbende evalueret de europæiske institutioners og medlemsstaternes gennemførelse af Haag-programmet. Kommissionens har i tre dokumenter (SEK(2009) 765, SEK(2009) 766 og SEK(2009) 767) evalueret og redegjort for gennemførelsen af de enkelte målsætninger, herunder gennemførelse på nationalt niveau.

Kommissionens meddelelse om evaluering af Haag-programmet og handlingsplanen herom (KOM(2009) 263) behandler de vigtigste af de emner, der er identificeret i forbindelse med evalueringen. Det konkluderes bl.a., at udviklingen inden for området for retlige og indre anliggender har varieret, men at der er gjort betydelige fremskridt, og at de fleste af de forudsete konkrete foranstaltninger er blevet vedtaget.

Konklusionerne vedrørende EU's resultater angår i hovedtræk følgende:

2.2.1. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Blandt de væsentlige resultater peger Kommissionen på en mere systematisk sikring af, at Kommissionens lovgivningsforslag fuldt ud er forenelige med chartret om grundlæggende rettigheder. Kommissionen peger i tilknytning hertil på oprettelsen af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, iværksættelsen af en samlet strategi for fremme af børns rettigheder og vedtagelsen af rammeafgørelsen om racisme og fremmedhad. Endvidere er beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred blevet fremmet af EU i såvel interne som eksterne sammenhænge, samtidig med at de retshåndhævende myndigheders behov for at udveksle relevante oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet er blevet anerkendt, jf. KOM(2009) 263, afsnit III.1.1.

2.2.2. Gensidig tillid og udveksling af oplysninger

EU har truffet en række foranstaltninger til fremme af en høj grad af tillid mellem de retshåndhævende myndigheder, idet der i vidt omfang er indført forenklede procedurer for udveksling af oplysninger mellem myndighederne på det strafferetlige område. EU har under Haag-programmet bl.a. arbejdet ud fra et "tilgængelighedsprincip", hvorefter myndighederne i en medlemsstat som udgangspunkt bør kunne indhente oplysninger, som en anden medlemsstat er i besiddelse af. Endvidere er Europol blevet styrket i kraft af den nye rådsafgørelse, som ved årsskiftet erstatter den nuværende Europol-konvention, jf. KOM(2009) 263, afsnit III.2.2.

En vigtig foranstaltning, som er blevet indført under Haag-programmet, er den europæiske arrestordre, som har betydet såvel en væsentlig forenklet procedure som en forkortet sagsbehandlingstid i forbindelse med udlevering af eftersøgte, jf. KOM(2009) 263, afsnit III.3.1.

2.2.3. Terrorisme og organiseret kriminalitet

EU's foranstaltninger til bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet under Haag-programmet omfatter bl.a. modvirkning af radikaliserende, vedtagelse af regler til forebyggelse af hvidvaskning og terrorfinansiering, vedtagelse af regler med henblik på at gøre det strafbart at oplære, rekruttere og opfordre til terrorhandlinger, tiltag vedrørende beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur og en øget indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Kommissionen har i foråret 2009 endvidere fremsat forslag til to nye rammeafgørelser om bekæmpelse af henholdsvis seksuelt misbrug af børn og menneskehandel. Herudover har EU's narkotika-strategi og handlingsplanerne hertil fastsat en afbalanceret og integreret strategi, der bl.a. omfatter forebyggelse, rehabilitering, bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel og hvidvaskning af penge, jf. KOM(2009) 263, afsnit III.2.1, III.2.3 og III.2.4.

2.2.4. Styrkelse af det civilretlige område og gensidig anerkendelse

Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk udgør omdrejningspunktet for den mærkbare udvikling af et europæisk retligt område, som er foregået under Haag-programmet. Princippet om gensidig anerkendelse har udgjort hjørnestenen i det civilretlige samarbejde. Der er også blevet fastlagt en EU-strategi og handlingsplan for e-justice med det formål at give borgerne adgang til oplysninger om tjenester på tværs af medlemsstaterne samt lette samarbejdet mellem de retlige myndigheder. Kommissionen har desuden prioriteret bl.a. finansieringen af uddannelsesprogrammer og udvekslinger af ansatte i retsvæsenet i anerkendelse af, at effektivt samarbejde forudsætter hensigtsmæssig uddannelse af praktikere. Der henvises til KOM(2009) 263, afsnit III.3 og III.3.3.

2.2.5. Lettelse af de civilretlige procedurer på tværs af grænserne

Der er gjort betydelige fremskridt på det civil- og handelsretlige område, hvor EU-borgerne nu har adgang til enklere og hurtigere procedurer på tværs af grænserne i forbindelse med inddrivelse af småkrav og gæld. Der er indført harmoniserede lovvalgsregler for erstatningsansvar og kontraktretlige forpligtelser samt regler for forkyndelse af dokumenter. Der er tillige vedtaget en forordning vedrørende ægteskabssager og for-

ældremyndighed, som sikrer, at børn kan bevare regelmæssig kontakt med begge forældre efter en separation, og som indeholder klare regler for at hindre børnebortførelser. EU har endvidere tiltrådt Haagerkonferencen om International Privatret, jf. KOM(2009) 263, afsnit III.3.2.

2.2.6. Blandede resultater

Kommissionen konkluderer, at fremskridtene på visse områder er blandede eller begrænsede. De europæiske aktiviteter inden for retlige og indre anliggender er dog nye i forhold til andre aktiviteter inden for EU (f.eks. vedrørende etablering af det indre marked), hvorfor det fulde udbytte heraf først vil kunne ses på længere sigt. De blandede resultater navnlig på det strafferetlige og det familieretlige område kan i vidt omfang også forklares ved de helt særlige institutionelle forhold på området, herunder kravet om enstemmighed, Europa-Parlamentets begrænsede rolle, EF-Domstolens begrænsede kompetence og Kommissionens begrænsede beføjelser bl.a. til at indlede traktatbrudsprocedurer, hvor navnlig det sidste kan betyde væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af EU's regler på nationalt plan. Den aktuelle situation i forhold til Lissabon-traktaten hindrer i sig selv gennemførelsen af visse dele af Haag-programmet – f.eks. EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises til KOM(2009) 263, afsnit IV.

2.3. Kommissionens oplæg til Stockholm-programmet

2.3.1. Hovedmålsætninger og udfordringer

Kommissionen anfører, at den grundlæggende udfordring for de kommende år er at opretholde den dynamik og bygge videre på de resultater, der er opnået hidtil. Samtidig skal der tages ved lære af erfaringerne og rettes op på det, der kunne være gjort bedre. Med henvisning til Kommissionens høring fra efteråret 2008 om de fremtidige prioriteter for retlige og indre anliggender fremhæver Kommissionen, at borgerne ønsker at leve et sted, hvor deres rettigheder respekteres, og deres sikkerhed beskyttes, og hvor EU spiller en endnu større rolle i forbindelse med bl.a. bekæmpelse af alvorlig kriminalitet, jf. KOM(2009) 263, afsnit VI.

Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste" (KOM(2009) 262) indeholder en nærmere beskrivelse af de elementer, som efter Kommissionens opfattelse bør indgå i det kommende arbejdsprogram.

Ifølge Kommissionen bør det centrale tema i programmet være at opbygge et "borgernes Europa", hvor borgerne sættes i centrum. Kommissionen opstiller i den forbindelse følgende hovedmålsætninger:

- Arbejde for borgernes rettigheder – et Europa, der sikrer rettigheder
- Gøre livet lettere for borgerne – et Europa som retsligt område
- Beskytte borgerne – et Europa, der beskytter
- Fremme et mere integreret samfund – et solidarisk Europa

Opbyggelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed forudsætter desuden stærke eksterne relationer til sikring af kontinuitet og sammenhæng mellem EU's interne og eksterne politikker. EU's partnerskab med tredjelande skal styrkes, og EU bør fremme internationale standarder og forudse de udfordringer, som globaliseringen skaber. En af de centrale og tværgående udfordringer for EU's arbejde under Stockholm-programmet er endvidere at sikre borgerne den bedst mulige service, jf. KOM(2009) 262, afsnit 1.

2.3.2. Et Europa, der sikrer rettigheder

Grundlæggende rettigheder og beskyttelse af udsatte grupper

Kommissionen anfører, at de rettigheder, der er beskyttet ved charteret om grundlæggende rettigheder, udgør en grundlæggende værdi. EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil supplere og styrke denne beskyttelse og sende et stærkt signal samt fremme en fortsat harmonisk udvikling af retspraksis ved EF-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. KOM(2009) 262, afsnit 2.

Barnets rettigheder, som er anerkendt i charteret om grundlæggende rettigheder og FN's børnekonvention, vedrører potentielt EU's politikker på alle områder. Der bør derfor udarbejdes en ambitiøs europæisk strategi om børns rettigheder, jf. KOM(2009) 262, afsnit 2.2.

EU skal være et område, hvor der hersker respekt for forskellighed, og hvor de mest udsatte personer beskyttes. Bekæmpelsen af diskrimination, racisme, antisemitisme, fremmedhad og homofobi bør derfor fortsættes, jf. nærmere KOM(2009) 262, afsnit 2.2.

Borgerne møder fortsat hindringer i forhold til retten til fri bevægelighed i form af visse administrative eller juridiske skridt. Der bør derfor indføres en lettere adgang til at indhente de vigtigste civilstandsattester. End-

videre bør gensidig anerkendelse af retsvirkningerne af civilstandsattester overvejes grundigt på længere sigt, jf. KOM(2009) 262, afsnit 2.2.

Beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred

Retten til respekt for privatlivet og beskyttelse af personfølsomme oplysninger udfordres af den øgede udveksling af oplysninger. Kommissionen foreslår derfor, at der indføres en samlet ordning for beskyttelse af personoplysninger på samtlige EU's kompetenceområder både internt i EU og i forbindelserne mellem EU og tredjelande. Beskyttelse af oplysninger bør også sikres i forbindelse med udviklingen af ny teknologi, og det bør undersøges, om der kan indføres en europæisk certificering af teknologi, produkter og ydelser, der tilgodeser hensynet til privatlivet.

Beskyttelse af personoplysninger kræver tillige et stærkt internationalt samarbejde, og EU bør indtage en ledende rolle i udviklingen og arbejdet hen mod internationale standarder på området. Aftalen mellem EU og USA vedrørende PNR-oplysninger kan udgøre et udgangspunkt for sådanne instrumenter, jf. KOM(2009) 262, afsnit 2.3.

Styrket samarbejde på civilbeskyttelsesområdet og beskyttelse af EU-borgere i tredjelande

Ifølge Kommissionen bør civilbeskyttelsesordningen styrkes med henblik på at supplere medlemsstaternes indsats på området, ligesom monitorings- og informationscentret (MIC) bør udvikles til et egentligt operationelt center med analyse- og planlægningskapacitet. Kendskabet til retten til konsulær beskyttelse hos en anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder i tredjelande skal fremmes. Samarbejdet herom – navnlig i forhold til krisesituationer – bør bl.a. styrkes gennem fælles beredskabsøvelser, jf. KOM(2009) 262, afsnit 2.5 og 2.6.

2.3.3. Et Europa som retsligt område

Ifølge Kommissionen skal der i højere grad indføres et samlet europæisk retsligt område i modsætning til den nuværende fragmentering. Indsatsen bør fokusere på følgende områder:

Lettere adgang til domstolene

Indførelse af et system, hvor borgerne lettere kan indbringe sager for domstolene med henblik på at gøre deres rettigheder gældende overalt i EU, er en stor prioritet. I den forbindelse bør EU styrke de eksisterende

forordninger for retshjælp og forbedre ordningerne for alternativ konfliktløsning – særligt inden for forbrugerretten.

Borgernes adgang til oversættelse og tolkning bør lettes, og mulighederne inden for e-justice bør udnyttes, herunder til bedre information til borgerne om deres rettigheder. Videokonferencer bør anvendes i højere grad, og visse procedurer bør på længere sigt kunne iværksættes online. Endvidere bør visse nationale registre gradvis sammenkobles. På baggrund af de teknologiske fremskridt, herunder udvikling af digitale signaturer, bør EU overveje at ophæve alle formaliteter til legalisering af officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne, idet det kan overvejes at indføre EU-bekræftede dokumenter.

Støtte til den økonomiske virksomhed

Den økonomiske aktivitet i EU skal understøttes. Det bør bl.a. ske ved at nedbringe sagsbehandlingstiden ved domstolene og effektivisere fuldbyrdelse af retsafgørelser gennem foreløbige retsmidler (arrest mv.). Arbejdet med at skabe en fælles referenceramme inden for aftaleret vil kunne anvendes, når fremtidige lovforslag og modeller for standardkontrakter skal udformes. Det kan overvejes at fastsættes fælles regler om lovvalg inden for forsikringsaftaler og overdragelse af fordringer og om ensartethed i de nationale regler om bankernes insolvensprocedurer. EU bør også overveje sanktionerne for svig og bedrageri, der kan bringe finanssystemet og økonomien i EU i fare, jf. KOM(2009) 262, afsnit 3.4.2.

Gensidig anerkendelse

Gensidig anerkendelse bør fortsat være hjørnestenen i opbygningen af det europæiske retlige område. Princippet bør udvides til også at omfatte f.eks. sager om arv, testamenter og formueforhold mellem ægtefæller.

Retsafgørelser på det civilretlige område bør fuldbyrdes umiddelbart uden mellemliggende foranstaltninger. Eksekvaturprocedurer for civilretlige og handelsretlige afgørelser bør derfor helt afskaffes. Kommissionen forudsætter i den forbindelse, at der forinden foretages en harmonisering af lovvalgsreglerne på de pågældende områder.

På det strafferetlige område bør princippet om gensidig anerkendelse udvides til at omfatte foranstaltninger til beskyttelse af ofre og vidner samt eventuelt frakendelse af rettigheder. Der henvises til KOM(2009) 262, afsnit 3.1, og KOM(2009) 263, afsnit III.3.3.

Gensidig tillid

Den gensidige tillid retssystemerne imellem bør understøttes ved uddannelse af praktikere, herunder gennem udveksling og udbygning af faglige netværk samt udvikling af fælles værktøjer. I forhold til uddannelse af praktikere bør der stræbes mod en systematisk europæisk uddannelse af alle nye dommere og anklagere undervejs i deres uddannelsesforløb. Der bør i højere grad træffes ledsagende foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af retsakterne, navnlig i forhold til de erhvervsmæssige udøvere, så der sker en forbedring og effektivisering af, hvordan retsvæsenets aktører konkret anvender EU-retten, jf. KOM(2009) 262, afsnit 3.2, og KOM(2009) 263, afsnit III.3.3.

Tilvejebringelse af et fundament af fælles regler

Kommissionen anfører, at udviklingen af et europæisk retligt område i et vist omfang kræver tilnærmelse (harmonisering) af medlemsstaternes regler. På det strafferetlige område er dette navnlig relevant i forhold til de alvorlige og typisk grænseoverskridende lovovertrædelser såsom terrorisme, organiseret kriminalitet og angreb på EU's finansielle interesser.

På det civilretlige område bør der ske tilnærmelse af visse materielle regler bl.a. ved at opstille minimumsstandarder for visse spørgsmål inden for den civile retspleje, der står i forbindelse med behovet for gensidig anerkendelse. Der bør også fastsættes minimumsnormer for anerkendelsen af retsafgørelser om forældres ansvar, herunder om samværsret. Da det i visse sager er nødvendigt, at en national retsinstans anvender en anden medlemsstats lovgivning, bør det overvejes, hvordan de nuværende forskelle i praksis kan undgås. Der henvises til KOM(2009) 262, afsnit 3.3.

EU's internationale involvering på det retslige område

EU bør fremme internationalt retligt samarbejde bl.a. gennem udveksling af bedste praksis med tredjelande. EU bør etablere et netværk af bilaterale aftaler med EU's vigtigste handelspartnere om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Der er f.eks. mulighed for at åbne den nye Lugano-konvention. På det strafferetlige område bør navnlig aftaler om gensidig retshjælp og udlevering prioriteres, jf. KOM(2009) 262, afsnit 3.5.

2.3.4. Et Europa, der beskytter

Strategi for indre sikkerhed – fælles kultur og informationssystemer

Kommissionen anfører, at EU bør udvikle en strategi for indre sikkerhed, hvor indsatsområderne bl.a. bør være en styrkelse af politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde. Strategien bør understøttes af forsknings- og udviklingsaktiviteter. Det bør endvidere overvejes at skabe en fond for intern sikkerhed for at understøtte denne indsats.

Kommissionen finder, at en effektiv sikkerhedsstrategi forudsætter opbygning af en fælles (myndigheds-)kultur og styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaternes sikkerhedsspecialister – politi, toldere og grænsevagter – bl.a. gennem udveksling af bedste praksis, fælles øvelser og specifikke udvekslingsprogrammer, jf. KOM(2009) 262, afsnit 4.1.1.

EU bør endvidere opstille en europæisk informationsmodel, der kan styrke udvekslingen af information mellem aktørerne på sikkerhedsområdet. Ligeledes bør EU's evne til at analysere og drage konklusioner vedrørende de tilgængelige oplysninger styrkes, jf. KOM(2009) 262, afsnit 4.1.2.

Kommissionen opfordrer til, at det i den forbindelse overvejes at udforme en fælles arkitektur for informationssystemer, der bl.a. skal sikre, at de tekniske løsninger, der vælges på nationalt plan og i de eksisterende eller fremtidige europæiske systemer, kan samkøres og videreudvikles sammenhængende. Der bør endvidere udformes politikker, der i takt med den teknologiske udvikling kan sikre et højt sikkerhedsniveau for netværk, idet sikkerhedsberedskabet og de kritiske infrastrukturens modstandsdygtighed bør forbedres, jf. KOM(2009) 262, afsnit 4.1.3.

En ny udgave af Schengen-informationssystemet (SIS II) bør snarest blive fuldt ud operationelt. Forvaltningen af SIS II vil – i lighed med visum-informationssystemet (VIS) – kunne styrkes gennem indførelsen af et nyt it-agentur, jf. nærmere KOM(2009) 262, afsnit 4.2.3.2.

Politisamarbejdet

Kommissionen anfører, at effektivisering af politisamarbejdet i EU bør være et af indsatsområderne for sikkerhedsstrategien. Europols potentiale bør udnyttes bedre i forhold til koordination, informationsudveksling og uddannelse af fagfolk. Også det operationelle grænseoverskridende politisamarbejde bør forbedres. Det kan bl.a. ske ved at indføre en model for et center for politi- og toldsamarbejde. Fokus på analyse og forebyggelse

af kriminalitet skal øges, og Det Europæiske Kriminalpræventive Netværks potentiale skal udnyttes bedre, jf. KOM(2009) 262, afsnit 4.2.1.

Strafferetligt samarbejde

EU bør indføre et system for bevisoptagelse med en europæisk bevisoptagelseskendelse, som automatisk anerkendes og kan anvendes overalt. Andre muligheder, som bør overvejes, er bl.a. anvendelsen af elektroniske beviser og afhøring af vidner ved hjælp af videokonferencer. Eurojust bør styrkes yderligere, navnlig for så vidt angår inddragelse i efterforskning af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Endvidere bør informationsudvekslingen mellem strafferegistre (ECRIS) udvides til bl.a. at omfatte domme over statsborgere fra tredjelande. Herudover bør den tiltaltes rettigheder styrkes ved indførelse af fælles processuelle minimumsgarantier mv. Det bør tillige overvejes at fremme pilotforsøg vedrørende alternativer til fængsling, idet fængsling har vist sig bl.a. at kunne føre til radikaliserings. Der henvises til KOM(2009) 262, afsnit 4.2.2.

Terrorisme

EU's strategi for indre sikkerhed bør ligeledes fokusere på at reducere terrortruslen. Bl.a. bør de nationale myndigheder udvikle forebyggende mekanismer med henblik på tidlig registrering af terrortrusler. Forebyggelse af terrorisme bør navnlig prioriteres i forhold til bekæmpelse af terrorfinansiering, herunder overvågning af finansstrømme og identifikation af personer eller grupper, der muligvis vil kunne finansiere terrorisme. En yderligere prioritet bør være at bekæmpe radikaliserings i alle udsatte miljøer, herunder fremme tværkulturel forståelse, samt overvåge terroristers stigende brug af internet.

Ifølge Kommissionen bør programmet for beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur gennemføres. Endvidere bør CBRN-materialer, der kan anvendes til omfattende terrorangreb, underlægges særlige sikkerheds- og sporingsforanstaltninger. Tilsvarende bør EU's handlingsplan om sprængstoffer gennemføres.

Der henvises til KOM(2009) 262, afsnit 4.3.2.

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Ifølge Kommissionen bør EU's strategi for indre sikkerhed bl.a. fokusere på bekæmpelse af menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, it-kriminalitet, økonomisk kriminalitet og narkotika.

EU bør bekæmpe menneskehandel ved mere effektivt at gribe ind over for smuglernetværk, herunder forbedre efterretningsarbejdet og den strategiske analyse i samarbejde med oprindelses- og transitlande. Forebyggelse af menneskehandel skal i højere grad baseres på inddragelse af civilsamfundet og koordination mellem myndigheder, organisationer mv. Endvidere bør bistanden til ofrene forbedres.

EU bør bekæmpe seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi ved at fremme informationsudveksling om dømte personer. Europol bør udvikle et online varslingsystem om internetsider for pædofile. Der skal opbygges et tæt samarbejde med den private sektor for at kunne identificere og derefter lukke eller blokere adgangen til internetsider med pædofilt indhold. Der skal også indføres en mekanisme for spærring af relevante IP-adresser og for hurtig nedlukning af internetsider uden for EU.

For så vidt angår it-kriminalitet bør EU præcisere de regler, der finder anvendelse herpå, og der bør opstilles retlige rammer for samarbejdsaftaler mellem myndighederne og internetudbydere. Koordinationen mellem medlemsstaterne skal forbedres gennem et særligt netværk, og der skal udvikles en platform i Europol-regi for varsling af overtrædelser.

Økonomisk kriminalitet bør bl.a. bekæmpes gennem en styrkelse af EU's kapacitet for finansiel undersøgelse og analyse af lovovertrædelser samt forbedret koordinationen mellem de relevante myndigheder i forhold til bekæmpelse af hvidvaskning. EU bør også forbedre identifikationen af markedsmisbrug, opbygge et netværk af kontorer for inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold samt bekæmpe korrupsion og forfalskning.

EU's narkotikastrategi, som udløber i 2012, bør videreføres og udbygges på grundlag af en evaluering af narkotikahandlingsplanen for 2009-2012. EU's indsats på området bør i øvrigt bl.a. fokusere på forbedring af samarbejdet med visse regioner i verden, højere grad af inddragelse af civilsamfundet og styrkelse af forskningsarbejdet på området.

Der henvises til KOM(2009) 262, afsnit 4.3.1.

2.3.5. Midlerne

Gennemførelsen af Stockholm-programmet må efter Kommissionens opfattelse navnlig baseres på følgende midler, jf. KOM(2009) 262, afsnit 1, og KOM(2009) 263, afsnit V:

Fælles overvejelser og handling

Politikkerne på området for retlige og indre anliggender bør integreres i EU's andre områder, så der skabes sammenhæng på tværs af forskellige politikområder. Kommissionen peger navnlig på, at databeskyttelse er fastsat i en lang række forskrifter af varierende art og med varierende anvendelsesområde på tværs af søjlerne. Der skal derfor gøres en særlig indsats for at opnå sammenhæng på dette område. EU bør endvidere udvikle tværgående strategier for EU's politikker vedrørende børns rettigheder og bekæmpelse af fremmedhad og racisme.

Mere fokus på gennemførelse og håndhævelse

Der kan konstateres væsentlige forskelle mellem regler og politikker, som vedtages på europæisk plan, og gennemførelsen heraf på nationalt plan. Der bør derfor sættes fokus på at sikre en effektiv gennemførelse gennem konsolidering og håndhævelse af lovgivningen. Kommissionen kan bl.a. bistå hermed ved at konsolidere den eksisterende fællesskabsret, lette koordineringen og udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne, idet traktatkrænkelingsproceduren samtidig bør anvendes i højere grad.

Forbedret kvalitet af den europæiske lovgivning.

Det bør fortsat prioriteres at forbedre kvaliteten af den europæiske lovgivning, så man i videst muligt omfang undgår komplicerede regler, der er vanskelige at anvende. EU bør i den forbindelse fokusere på de områder, hvor der kan gives hensigtsmæssige løsninger på borgernes problemer. Det skal allerede under udarbejdelse af forslagene overvejes, hvilke virkninger forslagene kan få for borgerne og deres grundlæggende rettigheder, økonomien og miljøet.

Forbedret brug af evalueringer

Det skal prioriteres højt at forbedre evaluering af EU's foranstaltninger. Evalueringerne vil kunne forbedre udformningen af EU's politikker og være med til at vise borgerne merværdien af EU's indsats. For at opnå forbedringer er det nødvendigt, at der foreligger ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige data, og det bør bl.a. overvejes, at fastsætte mere bindende bestemmelser herom.

3. Gældende dansk ret

Under hensyn til at der er tale om to meddelelser fra Kommissionen, som dels indeholder en beskrivelse af de hidtil opnåede resultater på området

for retlige og indre anliggender, dels Kommissionens overvejelser om fremtidige mål på dette område, indeholder grundnotatet ingen beskrivelse af gældende ret om EU-samarbejdet på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Et nyt arbejdsprogram vedrørende området for retlige og indre anliggender vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Hvis der efterfølgende som led i gennemførelsen af programmet vedtages nye EU-retsakter, vil disse kunne have statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det imidlertid ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Kommissionens meddelelser er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet, Dansk Told og Skatteforbund, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk InkassoBrancheForening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Dansk Forening for Voldgift, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Red Barnet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet), Center mod Menneskehandel, Kompetencecenter Prostitution, Joan-Søstrene (Dannerhusets rådgivning), Reden International, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Aktive Kvinder i Danmark, Danmarks Nationalbank, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danmarks Rederiforening, Dansk IT, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Liberale Erhvervs Råd, Akademikernes Centralorganisation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Fagligt Fælles Forbund, Landsorganisationen i Danmark, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerrådet, Danmarks Aktive Forbrugere, De Samvirkende Købmænd, Finans og Leasing, Finansrådet, Pengeinstitutankenævnet, Forsikring & Pension, For-

eningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen for Distance- og Internethandel, HORESTA, Håndværksrådet, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) og Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til 15. september 2009.

Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg vil modtage kopi af de modtagne høringssvar, når høringsfristen er udløbet.

6. Nærhedsprincippet

Det er på nuværende tidspunkt – hvor der endnu ikke foreligger et udkast til nyt 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 umiddelbart at ville være tilfældet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til Kommissionens meddelelser.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til Kommissionens oplæg til nyt arbejdsprogram. Danmark er dog generelt positiv over for hovedlinjerne i Kommissionens prioriteringer.

Det bemærkes, at Danmark har afgivet foreløbige bidrag til programmet. Fra dansk side er der bl.a. peget på, at ny EU-lovgivning bør baseres på faktisk viden og ledsages af evalueringer over den faktiske virkning, at forslag skal respektere principperne om proportionalitet og subsidiaritet, herunder at andre alternativer bør overvejes frem for lovgivning, at man bør overveje forenkling af gældende lovgivning før ny lovgivning foreslås, at der bør arbejdes mod en forenkling og modernisering af databeskyttelsesreglerne, som både tilgodeser beskyttelsen af borgernes privatliv og behovet for smidige og effektive mekanismer i forhold til international informationsudveksling, og at samarbejdet inden for både straffe-

retten og civilretten bør styrkes og videreudvikles på baggrund af princippet om gensidig anerkendelse (frem for harmonisering).

Justitsministeriets bidrag til arbejdsprogrammet blev den 1. april 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.