

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806



Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EUK

18. oktober 2004

Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg den 22. oktober 2004 – dagsordenspunkt rådsmøde (retlige og indre anliggender) samt møde i Det Blandede Udvalg med deltagelse af Norge og Island på ministerniveau den 25.-26. oktober 2004 – vedlægges Justitsministeriets supplerende notat vedrørende dagsordenspunkt 26.

Pia Høj



Udenrigsminister Per Stig Møller  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K.

Dato: **18 OKT. 2004**  
Kontor: Det Internationale Kontor  
Sagsnr.: 2004-1661/1-0077  
Dok.: CDH22135

Afsendt med  
E-Post 18/10-04

JM0382

Kære udenrigsminister.

Vedlagt sender jeg et supplerende aktuelt notat vedrørende et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender (Haager-programmet), der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Det bemærkes, at det aktuelle notat ligeledes vil blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen



# Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 18. oktober 2004  
Kontor: Det Internationale Kontor  
Sagsnr.: 2004-1661/1-0077  
Dok.: CDH22143

**Oversigt over supplerende aktuelt notat vedrørende et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender (Haager-programmet), der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg på ministerniveau med deltagelse af Norge og Island den 25.-26. oktober 2004.**

**Side:**

**2-26**

Dagsordenspunkt 26

Et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender (Haager-programmet) – for så vidt angår Justitsministeriets område.

**Dagsordenspunkt 26: Et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender (Haager-programmet) – for så vidt angår Justitsministeriets område.**

Nyt notat.

**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 er 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 er 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 skal 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 bør også være baseret på de almindelige principper om nødvendigheden af europæisk merværdi og overholdelse af nærheds-, proportionalitets- og solidaritetsprincippet. Samtidig bør 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

ber 2004 har der på baggrund af Kommissionens meddelelse og oplæg fra det nederlandske formandskab været drøftelser af indhold og prioriteter i et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området for retlige og indre anliggender.

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

Formandskabets udkast til nyt program forventes fremlagt på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 25.- 26. oktober 2004 med henblik på godkendelse, således at programmet vil kunne vedtages af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 5. november 2004.

## **2. Indhold.**

Formandskabets udkast til arbejdsprogram indledes med et afsnit med generelle mål for alle berørte områder inden for området for retlig og indre anliggender. Udkastet indeholder dernæst et afsnit om ”styrkelse af friheden”, som vedrører forhold, der hører under Integrationsministeriets område. Herefter følger et afsnit om ”styrkelse af sikkerheden”, som særligt vedrører det politimæssige samarbejde, og et afsnit om ”stærket retfærdighed”, som navnlig behandler det strafferetlige og civilretlige samarbejde, som hører under Justitsministeriets område. (Dog hører dele af det civilretlige samarbejde under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.) Endelig er der et kort afsnit vedrørende eksterne relationer.

Formandskabets udkast til nyt arbejdsprogram tager udgangspunkt i de resultater, der allerede er opnået på området, herunder ved udmøntning af Tammerfors-programmet, og det fremhæver, at en styrkelse af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed er en væsentlig prioritet for EU i de kommende år.

Det fremgår af udkastet til nyt arbejdsprogram, at målet med programmet er at forbedre EU's og medlemsstaternes fælles evne til at garantere grundlæggende rettigheder, processuelle mindstegarantier og adgang til domstolene, at regulere indvandring og udvandring, at kontrollere EU's eksterne grænser, at bekæmpe organiseret grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme, at udnytte Europols og Eurojusts potentialer, at forstærke den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser og dokumenter i både civile og strafferetlige sager, at fjerne juridiske hindringer ved grænseoverskridende tvister inden for civil- og familieretten, at forbedre mulighederne for det praktiske politimæssige og retlige samarbejde, og at forbedre mulighederne for tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og udvikling af fælles politikker.

Forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme angives at være centrale punkter for samarbejdet på området i den nærmeste fremtid, og det anføres her, at en fælles tilgang på dette område skal være baseret på princippet om, at opretholdelse af den nationale sikkerhed kun er mulig inden for rammerne af EU som en helhed.

Det forventes, at arbejdsprogrammet vil blive fulgt op af en mere detaljeret handlingsplan udarbejdet med udgangspunkt i de politiske retningslinjer, som fastlægges ved arbejdsprogrammet.

Formandskabets udkast til arbejdsprogram er ikke afgrænset til en bestemt periode, men forudsættes at ville være gældende, når EU-forfatningstraktaten træder i kraft (hvilket er fastsat til den 1. november 2006). I formandskabets udkast til det nye arbejdsprogram anvendes forfatningstraktaten på denne baggrund som ledetråd for ambitionsniveauet i programmet. Det retlige grundlag for nye beslutninger vil dog – indtil forfatningstraktaten træder i kraft – fortsat være det eksisterende traktatgrundlag.

Det bemærkes i den forbindelse, at EU-forfatningstraktaten vil indebære, at det politimæssige samarbejde og samarbejdet i straffesager vil få karakter af overnationalt samarbejde og dermed 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 og retligt samarbejde i straffesager, idet der her er tale om et mellemstatsligt samarbejde, der finder sted på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Hvad derimod angår forslag til retsakter på det civilretlige område, som er et overnationalt samarbejde, der finder sted på grundlag af bestemmelserne i afsnit IV i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF), gælder det allerede i dag, at Danmark i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i Rådets vedtagelse heraf, og 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 at indgå en konkret mellemstatslig aftale mellem Danmark og Fællesskabet.

Nedenfor under pkt. 2.1. beskrives programmets generelle mål for alle berørte områder. Dernæst beskrives under pkt. 2.2. udkastet til arbejdsprogram for så vidt angår styrkelse af sikkerheden (det politimæssige samarbejde) og under pkt. 2.3. spørgsmålet om styrkelse af ret-

færdigheden (det strafferetlige og civilretlige samarbejde). Endelig beskrives under pkt. 2.4. spørgsmålet om eksterne relationer.

## **2.1. Generelle forhold.**

### **2.1.1. Generelle principper.**

I formandskabets udkast tages der udgangspunkt i, at programmet skal være praktisk og bygge på det igangværende arbejde med udmøntning af Tammerfors-programmet samt på igangværende handlingsplaner og evalueringer af allerede vedtagne foranstaltninger. Det skal endvidere bygge på generelle principper om, at der skal være et behov for europæisk merværdi og respekt for principperne om nærhed, proportionalitet og solidaritet.

Det anføres herudover bl.a., at de grundlæggende rettigheder, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder (del II i EU-forfatningstraktaten), skal iagttages fuldt ud samtidig med, at programmet skal sigte mod reel og væsentlig styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og fremme af fælles politikker til gode for alle borgere i EU.

### **2.1.2. Gennemførelse og evaluering.**

Kommissionens evaluering af Tammerfors-programmet, som var indeholdt i Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden", har ifølge udkastet til arbejdsprogram vist et klart behov for fuldstændig og rettidig gennemførelse og evaluering af alle former for foranstaltninger på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I udkastet til arbejdsprogram lægges der op til, at der i 2005 skal udvikles praktiske metoder med henblik på at lette den rettidige gennemførelse af foranstaltninger på alle politikområder. Foranstaltninger, som kræver gennemførelse i national lovgivning, skal være ledsaget af passende planer, der kan sikre en mere effektiv gennemførelse af foranstaltningen. Samtidig skal fristen for gennemførelse af en foranstaltning afpasses efter den konkrete foranstaltnings kompleksitet. Kommissionen skal i gennemførelsesperioden udarbejde regelmæssige rapporter til Rådet med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til aktivt at sørge for gennemførelse af den vedtagne foranstaltning.

Udkastet til arbejdsprogram fremhæver endvidere betydningen af, at der foretages evaluering vedrørende gennemførelsen og den praktiske anvendelse af vedtagne foranstaltninger. Det foreslås i den forbindelse, at evalueringer, som foretages efter den 1. juli 2005, skal være systematiske, uvildige, effektive og have klare mål samtidig med, at det sikres, at der ikke påføres de nationale myndigheder en for tung administrativ byrde. Evalueringen skal være rettet mod anvendelsen af foranstaltningen og indeholde forslag til løsninger på de problemer, som måtte være konstateret i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningen. Kommissionen skal hvert år forberede en evalueringsrapport med henblik på underretning af Rådet, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

Det foreslås samtidig, at Kommissionen skal anmodes om at forberede forslag vedrørende Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters rolle i forbindelse med evalueringen af Eurojusts aktiviteter og ved undersøgelsen af Europols aktiviteter. Kommissionens forslag skal efter udkastet til arbejdsprogram kunne fremsættes, så snart EU-forfatningstraktaten er trådt i kraft.

### **2.1.3. Midtvejsevaluering.**

Som anført indledningsvist ovenfor vil EU-forfatningstraktaten træde i kraft inden for den periode, som det nye arbejdsprogram skal dække. I lyset heraf foreslås det, at Kommissionen anmodes om i anden halvdel af 2006 at fremlægge en rapport for Det Europæiske Råd om de fremskridt, der er sket. Rapporten skal samtidig indeholde forslag til nødvendige tilføjelser til arbejdsprogrammet, og herunder tage højde for den ændring af det retlige grundlag, som vil være konsekvensen af forfatningstraktatens ikrafttræden.

## **2.2. Styrkelse af sikkerheden (det politimæssige samarbejde).**

### **2.2.1. Bedre informationsudveksling.**

I udkastet til arbejdsprogram anføres det, at styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en åben tilgang til grænseoverskridende udveksling af oplysninger til brug for retshåndhævelse. Det forhold, at oplysninger skal krydse grænser, skal ikke længere have betydning.

Det foreslås i udkastet til arbejdsprogram, at udveksling af oplysninger til brug for retshåndhævelse fra den 1. januar 2008 skal bygge på princippet om tilgængelighed. Det vil sige, at en retshåndhævende myndighed i én medlemsstat, som har brug for oplysninger for at udføre sine opgaver, skal kunne få disse oplysninger fra en anden medlemsstat, og at den medlemsstat, som besidder oplysningerne, skal stille dem til rådighed til det angivne formål.

Det foreslås, at Kommissionen anmodes om senest den 1. juli 2006 at fremsætte forslag til gennemførelse af princippet om tilgængelighed. I den forbindelse skal følgende centrale betingelser nøje iagttages:

- udvekslingen må kun ske til brug for lovlige formål,
- ægtheden af de oplysninger, der udveksles, skal garanteres,
- oplysningernes fortrolige karakter skal sikres under og efter udvekslingen,
- fælles standarder for adgang til oplysninger og fælles tekniske standarder skal anvendes,
- det enkelte individ skal beskyttes mod misbrug af oplysninger og have ret til at få rettet forkerte oplysninger.

Udveksling af oplysninger skal ske under fuld udnyttelse af ny teknologi og tilpasses til den enkelte informationstype, helst via gensidig adgang til eller sammenkobling af nationale databaser eller ved direkte (online) adgang til eksisterende centrale EU-databaser, som f.eks. Schengen-Informationssystemet (SIS). Oprettelse af nye centrale europæiske databaser skal efter forslaget være funderet på undersøgelser, som viser, at det vil tilføje merværdi.

### **2.2.2. Terrorisme.**

Det anføres i udkastet til arbejdsprogram, at effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme kræver, at medlemsstaterne ikke begrænser deres aktiviteter til opretholdelse af national sikkerhed, men også fokuserer på EU's sikkerhed som en helhed.

Det betyder som målsætning at:

- medlemsstaterne skal bruge deres efterretnings- og sikkerhedstjenesters beføjelser til at imødegå ikke blot trusler mod den interne sikkerhed på medlemsstatens eget territorium, men også – afhængig af det konkrete tilfælde – til at beskytte andre medlemsstaters sikkerhed,
- oplysninger om trusler mod den interne sikkerhed i én medlemsstat, som er tilgængelige for en anden medlemsstats tjenester, skal straks videregives til den truede medlemsstat, og
- i tilfælde, hvor en person overvåges af en sikkerhedstjeneste i forbindelse med terrortrusler, må der ikke opstå huller i overvågningen som følge af krydsning af grænser.

Endvidere anføres det, at alle elementer i Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 og EU-handlingsplanen for indsatsen mod terrorisme fortsat må gennemføres fuldt ud, og at EU's anti-terrorkoordinatør skal opfordres til at virke for fremskridt.

Det foreslås endvidere i udkastet til arbejdsprogram, at udvekslingen af oplysninger mellem sikkerhedstjenesterne skal forbedres yderligere inden den 1. juli 2005 under inddragelse af princippet om tilgængelighed, således som dette er beskrevet i forbindelse med spørgsmålet om bedre udveksling af oplysninger (jf. pkt. 2.2.1. ovenfor) med særlig hensyntagen til behovet for kildebeskyttelse og oplysningernes fortsatte fortrolige karakter efter udvekslingen.

Efter udkastet til arbejdsprogram skal Generalsekretariatets Situationscenter (SITCEN) med virkning fra den 1. januar 2005 forsyne Rådet med strategiske analyser vedrørende terrortruslen. Dette skal ske på baggrund af efterretninger fra medlemsstaternes efterretnings- og sikkerhedstjenester, og – når det er hensigtsmæssigt – på baggrund af oplysninger fra Europol.

EU's anti-terrorkoordinatør skal inden den 1. januar 2006 sammen med Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne udvikle "best practices" med henblik på at forebygge radikaliserings og rekruttering af terrorister.

Alle de instrumenter, som er tilgængelige for EU, skal ifølge udkastet til arbejdsprogram bruges på en ensartet måde, så nøgleområdet – kampen mod terrorisme – har fuld opmærksomhed. Med henblik herpå skal ministrene for retlige og indre anliggender i Rådet have en koordinerende rolle. Kommissionen skal i god tid gennemgå fællesskabslovgivningen med henblik på parallelt at tilpasse denne til de foranstaltninger, som vedtages for at bekæmpe terrorisme.

I udkastet til arbejdsprogram lægges der endvidere op til, at EU styrker sin indsats i forhold til den eksterne dimension på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed yderligere som led i kampen mod terrorisme. I den forbindelse anmodes Rådet om i samarbejde med Europol og Det Europæiske Grænseagentur at etablere et netværk af nationale eksperter vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og vedrørende grænsekontrol, som vil være i stand til at reagere på tredjelands anmodninger om teknisk assistance ved etablering og uddannelse af deres myndigheder.

I udkastet til arbejdsprogram foreslås det endvidere, at Det Europæiske Råd skal anmode Kommissionen om med assistance fra EU's anti-terrorkoordinatør at sørge for en fleksibel, horisontal mekanisme til finansiering af projekter i tredjelande til afløsning for den nuværende finansiering via regionale fonde.

### 2.2.3. Politisamarbejdet.

Det anføres i udkastet til arbejdsprogram, at en effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret og anden alvorlig kriminalitet og terrorisme kræver et intensivt praktisk politisamarbejde mellem medlemsstaterne og med Europol, herunder ved bedre brug af eksisterende instrumenter på dette område.

Der lægges herefter op til, at Det Europæiske Råd kraftigt skal tilskynde medlemsstaterne til at gøre det muligt for Europol i samarbejde med Eurojust at spille en nøglerolle i indsatsen mod grænseoverskridende (organiseret) kriminalitet og terrorisme ved:

- ratifikation og effektiv gennemførelse af de nødvendige retlige instrumenter inden udgangen af 2004,
- at stille al nødvendig information af god kvalitet til rådighed for Europol i tide og på en passende måde,
- at opfordre deres nationale myndigheder til samarbejde med Europol.

Med virkning fra den 1. januar 2006 skal Europols situationsrapport om kriminalitet – "crime situations reports" – ifølge udkastet til arbejdsprogram erstattes af en årlig trusselvurdering vedrørende alvorlige former for organiseret kriminalitet. Europols trusselvurdering skal baseres på oplysninger fra medlemsstaterne og understøttes af rådgivning fra Eurojust og politichefernes task force (the Chiefs Police Task Force). Rådet skal bruge disse analyser til årligt at fastlægge strategiske prioriteter, der kan tjene som ledetråd for yderligere handlinger. Dette skal være det første skridt mod en målsætning om iværksættelse og gennemførelse af metoder for videnstyret retshåndhævelse på EU-niveau.

Det foreslås videre i arbejdsprogrammet, at Rådet skal vedtage den europæiske lov om Europol, som foreskrives i artikel III-276 i EU-forfatningstraktaten hurtigst muligt efter forfatningstraktatens ikrafttræden og senest den 1. januar 2008, idet der tages højde for alle opgaver, som er henlagt til Europol.

Indtil en europæisk lov om Europol er vedtaget, må Europols funktion ifølge udkastet til arbejdsprogram styrkes ved at gøre fuld brug af samarbejdsaftalen med Eurojust. Eurojust og Europol skal årligt afgive en rapport til Rådet om deres fælles erfaringer og om specifikke resultater. Endvidere skal Europol ansøre til yderligere brug af og deltagelse i medlemsstaternes fælles efterforskningshold.

Medlemsstaternes erfaringer med brug af fælles efterforskningshold er begrænsede. Med henblik på at ansøre til brugen af fælles efterforskningshold og udveksling af erfaringer om "best practices" foreslås det, at medlemsstaterne skal udpege en national ekspert.

Det foreslås endvidere, at Rådet skal udvikle fælles principper vedrørende grænseoverskridende politisamarbejde.

Dernæst peges der i udkastet til arbejdsprogram på, at medlemsstaterne skal påtage sig at forbedre kvaliteten af deres efterforskningsmateriale med assistance fra Europol. Europols informationssystem skal etableres og køre uden forsinkelse.

Efter udkastet til arbejdsprogram skal Rådet anmodes om at understøtte udvekslingen af oplysninger om "best practices" vedrørende efterforskningsteknikker. Dette skal ses som et første skridt mod udviklingen af fælles efterforskningsteknikker, som der er lagt op til i artikel III-257 i EU-forfatningstraktaten, særligt på området for retstekniske og retsmedicinske undersøgelser.

Det anføres videre i udkastet til arbejdsprogram, at politisamarbejdet mellem medlemsstaterne i en række tilfælde er mere effektivt og virkningsfuldt, når det på specifikke områder iværksættes mellem de berørte medlemsstater, eventuelt via etablering af fælles efterforskningshold og – hvis det er nødvendigt – med støtte fra Europol eller Eurojust. I særlige grænseområder er tættere samarbejde og styrket koordination ifølge udkastet den eneste måde, hvorpå kriminalitet og truslen mod den offentlige og nationale sikkerhed kan bekæmpes.

I udkastet til arbejdsprogram peges herudover på, at et styrket politisamarbejde forudsætter fokuseret opmærksomhed på gensidig tillid og opbygning af tiltro. I et udvidet EU skal der gøres en særlig indsats for at forbedre forståelsen af medlemsstaternes retssystemer og organisation. Det foreslås derfor, at Rådet og medlemsstaterne i samarbejde med Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) og inden udgangen af 2005 skal udvikle standarder og kursusmoduler til nationalt polititjenestepersonale vedrørende de praktiske aspekter ved politisamarbejde inden for EU.

Kommissionen opfordres til inden udgangen af 2005 at udvikle et systematisk udvekslingsprogram for politimyndigheder med henblik på at forbedre forståelsen af medlemsstaternes retssystemer og organisation.

#### **2.2.4. Intern krisestyring.**

Det Europæiske Råd godkendte den 12. december 2003 den europæiske sikkerhedsstrategi, som overordnet angiver de globale udfordringer, centrale trusler, strategiske målsætninger og politiske implikationer for "et sikkert Europa i en bedre verden". Et væsentligt element heri er tilvejebringelsen af intern sikkerhed inden for EU, særligt i tilfælde af større interne grænseoverskridende kriser, som påvirker EU's borgere, vitale dele af infrastrukturen og den offentlige orden og sikkerhed. Kun derved kan der ifølge udkastet tilvejebringes optimal beskyttelse af borgerne i Europa og beskyttelse af vitale dele af infrastrukturen i tilfælde af f.eks. en ulykke med kemiske, biologiske, radiologiske eller nuklear stoffer (CBRN).

Det anføres i udkastet til arbejdsprogram, at en effektiv håndtering af interne kriser ikke blot kræver styrkelse af eksisterende tiltag vedrørende civilbeskyttelse og vitale infrastrukturer, men også effektiv styring af den offentlige orden og sikkerhedsaspekter ved sådanne kriser samt koordination mellem disse områder.

På den baggrund foreslås det i udkastet til arbejdsprogram, at Det Europæiske Råd skal anmode Rådet og Kommissionen om inden for de eksisterende strukturer at etablere en samlet ordning for EU's interne krisestyring med fokus på koordination. Ordningen skal være gennemført senest den 1. juli 2006. Det foreslås med henblik herpå, at der inden for de eksisterende strukturer etableres en midlertidig arbejdsgruppe for intern sikkerhed under Rådet (retlige og indre anliggender) pr. 1. januar 2005, som skal have til opgave at forelægge et forslag for Rådet inden udgangen af 2005, som udførligt beskriver detaljerne og kommissoriet for en sådan ordning. Forslaget skal efter udkastet til arbejdsprogram som minimum fokusere på følgende spørgsmål: yderligere vurdering af medlemsstaternes anlæg, beredskabslagre, uddannelse og fælles øvelser.

#### **2.2.5. Operationelt samarbejde.**

Det må ifølge udkastet til arbejdsprogram sikres, at de retshåndhævende myndigheders operationelle aktiviteter inden for alle dele af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed samt overvågningen af Rådets strategiske prioriteter koordineres.

Med henblik herpå foreslås det, at Det Europæiske Råd skal anmode Rådet om at forberede etableringen af den interne sikkerhedskomiteé, som er forudsat i artikel III-261 i EU-forfatningstraktaten, særligt ved at fastlægge komitéens aktivitetsområde, opgaver, kompeten-

cer og sammensætning med henblik på, at komitéen kan etableres så hurtigt som muligt efter, at forfatningstraktaten er trådt i kraft.

Med henblik på indtil da at opnå praktisk erfaring med koordination foreslås det i udkastet til arbejdsprogram, at Rådet skal opfordres til hvert halve år at organisere fælles møder mellem formanden for den strategiske komité vedrørende indvandring, grænser og asyl (SCIFA) og artikel 36-udvalget (CATS) og repræsentanter for Kommissionen, Europol, Eurojust, Det Europæiske Grænseagentur (EBA), politichefernes task force (Task Force Chiefs of Police), SITCEN og den midlertidige arbejdsgruppe som foreslås etableret vedrørende EU's interne sikkerhed.

#### **2.2.6. Forebyggelse.**

EU har ifølge udkastet til arbejdsprogram brug for effektive redskaber, som kan støtte medlemsstaternes bestræbelser på at forebygge kriminalitet, særligt i forhold til unge, i byerne og i forhold til narkotikarelateret kriminalitet. I den forbindelse foreslås det, at det europæiske kriminalpræventive netværk (European Crime Prevention Network) gøres professionelt og styrkes. Da rækkevidden af forebyggelse er stor, er det ifølge udkastet vigtigt at fokusere på de foranstaltninger og prioriteter, som er til størst gavn for medlemsstaterne. Det foreslås, at det europæiske kriminalpræventive netværk skal bistå Kommissionen med at udvikle effektive politikker vedrørende forebyggelse af kriminalitet.

I den forbindelse bydes et initiativ fra Kommissionen med henblik på tilvejebringelse af et instrument vedrørende indsamling, analyse og sammenligning af oplysninger om kriminalitet, ofre for forbrydelser og de respektive udviklingstendenser i medlemsstaterne velkommen. Der skal herved anvendes oplysninger fra nationale statistikker og andre former for informationer efter fælles forståelse.

Endelig anføres det, at det ved hjælp af administrative og andre foranstaltninger er vigtigt at beskytte offentlige organisationer og private virksomheder mod organiseret kriminalitet, og at private/offentlige partnerskaber er vigtige redskaber. Det foreslås, at Kommissionen i 2006 skal fremsætte forslag med dette formål.

### **2.3. Styrkelse af retfærdighed (det strafferetlige og civilretlige samarbejde).**

#### **2.3.1. Beskyttelse af rettigheder og adgang til domstolene.**

### **2.3.1.1. Beskyttelse af rettigheder.**

Inkorporeringen af EU's charter om grundlæggende rettigheder i EU-forfatningstraktaten og tiltrædelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil ifølge udkastet til arbejdsprogram gøre EU og dets institutioner juridisk forpligtede til at sikre, at de grundlæggende rettigheder ikke blot respekteres, men også fremmes aktivt inden for alle de områder, som er omfattet af EU's aktiviteter.

### **2.3.1.2. Den Europæiske Unions Domstol.**

I udkastet til nyt arbejdsprogram anføres det, at Det Europæiske Råd skal understrege vigtigheden af Den Europæiske Unions Domstol på det forholdsvis nye område for frihed, sikkerhed og retfærdighed og udtrykke tilfredshed med, at EU-forfatningstraktaten i høj grad udvider domstolens beføjelser på området.

Med henblik på både for borgerne i EU og for funktionen af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed at sikre, at spørgsmål af lovmæssig karakter bliver besvaret hurtigt af domstolen, er det efter udkastet til arbejdsprogram vigtigt at sikre, at domstolen er i stand til at svare hurtigt, således som der er lagt op til i artikel III-369 i EU-forfatningstraktaten.

I den forbindelse foreslås det, at det bør overvejes at etablere en mere formel løsning vedrørende håndtering af præjudicielle spørgsmål inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, særligt ved at ændre domstolens statut efter proceduren i artikel III-381 i forfatningstraktaten.

### **2.3.2. Opbygning af tiltro og gensidig tillid.**

Retligt samarbejde i både strafferetlige og civilretlige sager kan ifølge udkastet til arbejdsprogram forbedres ved at styrke den gensidige tillid. I et udvidet EU skal gensidig tillid således være baseret på vished for, at alle borgere i EU har adgang til et retsvæsen af høj kvalitet.

Med henblik på at lette gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse foreslås det, at der opbygges et system for tilvejebringelse af objektiv og uafhængig evaluering af kvaliteten af retfærdighed, som er foreneligt med de eksisterende europæiske mekanismer.

Styrkelse af den gensidige tillid kræver ifølge udkastet til arbejdsprogram en udtrykkelig indsats med henblik på at forbedre den gensidige forståelse blandt de retlige myndigheder og i

forhold til forskellige retssystemer. Det foreslås i den forbindelse, at EU skal støtte netværk for retlige institutioner og organisationer, navnlig netværket for dommerstanden.

Udvekslingsprogrammer for retlige myndigheder vil lette samarbejdet og være med til at udvikle den gensidige tillid. Det foreslås, at EU-samarbejdet systematisk skal inddrages ved uddannelsen af retlige myndigheder. Kommissionen opfordres derfor til at forberede et forslag med det formål at skabe et effektivt europæisk uddannelsesnetværk for retlige myndigheder inden for såvel det civilretlige som det strafferetlige område, således som dette er forudsat i artikel III-269 og artikel III-270 i EU-forfatningstraktaten.

### **2.3.3. Strafferetligt samarbejde.**

Strafferetligt samarbejde skal ifølge udkastet til arbejdsprogram gøres simpelt og nemt ved at reducere de eksisterende retlige forhindringer, ved at styrke koordineringen af efterforskninger og ved eventuel koncentration af retsforfølgningen i sager, som berører mere end to medlemsstater.

#### **2.3.3.1. Gensidig anerkendelse.**

Det udstrakte (eksisterende) program for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser skal ifølge udkastet til arbejdsprogram fuldføres, og yderligere opmærksomhed skal rettes mod supplerende forslag i den sammenhæng, særligt i forhold til anerkendelse af endelige afgørelser. Da den videre gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse er hjørnестenen i det retlige samarbejde, må dette arbejde ifølge udkastet ledsages af udviklingen af fælles standarder for processuelle rettigheder i forbindelse med strafferetlig forfølgning.

I den forbindelse foreslås det, at Rådet inden udgangen af 2005 skal vedtage rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse. Endvidere foreslås det, at Kommissionen skal anmodes om senest i december 2004 at præsentere et forslag om gensidig adgang til nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser med henblik på vedtagelse i Rådet ved udgangen af 2005.

#### **2.3.3.2. Tilnærmelse af lovgivningen.**

Det foreslås i udkastet til arbejdsprogram, at Det Europæiske Råd – i overensstemmelse med den eksisterende og den kommende traktat – skal bekræfte, at tilnærmelse af den strafproces-

suelle og materielle strafferetlige lovgivning ikke skal ske som en uafhængig øvelse, men som en ledsagende foranstaltning i den udstrækning, det er nødvendigt for at lette det retlige samarbejde og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i strafferetlige sager.

Med henblik på at sikre en mere effektiv gennemførelse i den nationale lovgivning foreslås det, at justits- og indenrigsministrene i Rådet skal være ansvarlig for fastlæggelse af rammerne for forbrydelser og straffe generelt.

### **2.3.3.3. Eurojust.**

Det anføres i udkastet til arbejdsprogram, at en effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret og anden alvorlig kriminalitet samt terrorisme forudsætter samarbejde og koordinering af efterforskningen og, når det er muligt, koncentrerede retsforfølgninger foretaget af Eurojust i samarbejde med Europol.

Ifølge udkastet til arbejdsprogram skal Det Europæiske Råd kraftigt opfordre medlemsstaterne til at gøre det muligt for Eurojust at udføre sine opgaver ved:

- effektiv gennemførelse af rådsbeslutningen om Eurojust inden udgangen af 2004, med særlig fokus på de retlige beføjelser, som tillægges deres nationale medlem, og
- sikre, at deres nationale kompetente myndigheder fuldt ud samarbejder med Eurojust.

Det foreslås i den forbindelse, at Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen skal vedtage en europæisk lov om Eurojust, som er forudsat i EU-forfatningstraktaten artikel III-273, efter ikrafttrædelsen af forfatningstraktaten dog ikke senere end den 1. januar 2008. Der skal herved tages højde for alle de opgaver, som er henlagt til Eurojust.

Indtil da foreslås det, at Eurojusts funktion forbedres ved at fokusere på koordinationen af alvorlige og komplekse sager, som berører mere end to medlemsstater. Det foreslås endvidere, at Eurojust i sin årlige rapport til Rådet skal medtage resultaterne og kvaliteten (værdien) af Eurojusts samarbejde med medlemsstaterne, og at Eurojust skal gøre maksimal brug af samarbejdsaftalen med Europol.

### **2.3.4. Civilretligt samarbejde.**

#### **2.3.4.1. Indledning.**

Hjørnестenen i det hidtidige samarbejde på det civilretlige område inden for rammerne af Tamerfors-konklusionerne har været princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser afsagt i en anden medlemsstat. Samarbejdet har endvidere haft til formål at sikre bedre adgang til domstolene, ligesom der er taget skridt imod en vis indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes civilret med henblik på at fjerne hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende.

Det overordnede formål med udkastet til et nyt arbejdsprogram på det civilretlige område er, at grænserne mellem medlemslandene ikke længere skal udgøre en forhindring for sagsanlæg, løsning af konflikter vedrørende civilretlige spørgsmål eller fuldbyrdelse af afgørelser i civilretlige sager.

Det er tillige fremhævet i udkastet, at det civilretlige samarbejde kan forstærkes ved generelt at forøge den gensidige tillid mellem medlemslandenes retssystemer. En sådan tillid skal baseres på, at alle europæiske borgere har adgang til et retssystem med et højt retssikkerhedsniveau.

Der lægges i den forbindelse vægt på at udvikle en metode til undersøgelse af kvaliteten i retssystemerne, som skal være i overensstemmelse med de undersøgelsessystemer, der allerede findes.

#### **2.3.4.2. Gensidig anerkendelse af afgørelser.**

Der er i udkastet til et nyt arbejdsprogram lagt op til, at det fortsatte arbejde med at gennemføre "Programmet med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område", som blev vedtaget i 2001, skal være en hovedprioritet. I relation hertil er forslaget til en ny forordning om lovvalg i sager uden for kontrakt (ROM-II) og forslaget til en europæisk betalingspåbudsprocedure samt kommende foranstaltninger vedrørende lovvalg i kontrakt (ROM-I), alternativ konfliktløsning og en særlig procedure vedrørende småkrav nævnt som særskilte prioriteter.

Der lægges endvidere op til en nøje vurdering af, hvordan de hidtidige fællesskabsretsakter virker i praksis, således at resultatet heraf skal give det fornødne grundlag for at udarbejde nye foranstaltninger.

Der peges tillige på nødvendigheden af at forøge effektiviteten af de retsakter om gensidig anerkendelse, der allerede er vedtaget, og det foreslås at udarbejde standardprocedurer og stan-

dardokumenter samt at udvikle minimumsstandarder for visse processuelle spørgsmål, f.eks. vedrørende forkyndelse, sagsanlæg, udeblivelse, fuldbyrdelse og sagsomkostninger.

Endelig anmodes Kommissionen om at fremsætte følgende konkrete forslag på det familie- og arveretlige område:

- Et udkast til forordning om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelse om underholdspligt inden udgangen af 2005
- En grønbog om lovvalg med hensyn til arveretlige spørgsmål og et europæiske certifikat om arveret inden udgangen af 2005
- En grønbog om lovvalg vedrørende ægtefællers formueforhold inden udgangen af 2006.

Disse instrumenter skal efter udkastet være på plads inden udgangen af 2011. Instrumenterne bør vedrøre regler om international privatret, mens der ikke skal ske en harmonisering af centrale familieretlige begreber såsom "familie" og "ægteskab". Harmonisering kan alene ske som en ledsageforanstaltning, i det omfang dette er nødvendigt for at fremme gensidig anerkendelse af afgørelser.

#### **2.3.4.3. Udvidet samarbejde.**

Med henblik på at fremme anvendelsen af retsakter mv., der involverer grænseoverskridende samarbejde mellem retlige organer mv. i medlemsstaterne, bør der efter udkastet udpeges "forbindelsesdommere" i de enkelte medlemslande, ligesom Kommissionen opfordres til bl.a. at organisere seminarer vedrørende den praktiske anvendelse af fællesskabsretten.

#### **2.3.4.4. Sikring af sammenhængen i og forbedring af kvaliteten af fællesskabsretsakter.**

I udkastet fremhæves endvidere behovet for at forbedre kvaliteten af de eksisterende fællesskabsregler bl.a. ved at afslutte arbejdet med at udvikle en fælles referenceramme for europæisk aftaleret. Det foreslås desuden at udarbejde et valgfrit instrument med standardvilkår og standardbetingelser for aftaler, som kan være til rådighed for virksomheder mv. inden for fællesskabet.

Endelig foreslås det at iværksætte foranstaltninger med henblik på, at Rådet fremover kan foretage en mere effektiv gennemgang af kvaliteten og sammenhængen i fællesskabsretsakter på det civilretlige område.

#### **2.3.4.5. Den internationale retsorden.**

Kommissionen og Rådet opfordres i udkastet endelig til at sikre sammenhæng mellem fællesskabsretsakter og den øvrige internationale retsorden og til at indgå i et tættere samarbejde med internationale organisationer, som f.eks. Haagerkonferencen om International Privatret, ligesom Fællesskabets tiltrædelse af Haagerkonferencen bør afsluttes hurtigst muligt.

#### **2.4. Eksterne relationer.**

I udkastet til arbejdsprogram foreslås det, at Det Europæiske Råd skal anmode Kommissionen og Generalsekretariatet om i den første halvdel af 2006 at udfærdige en meddelelse om de eksterne aspekter ved EU's politik om frihed, sikkerhed og retfærdighed. Meddelelsen skal være tæt relateret til de målsætninger, som er sat op i det flerårige arbejdsprogram, og tage allerede eksisterende foranstaltninger på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed i betragtning. I meddelelsen skal der efter forslaget være særlig opmærksomhed på relationerne med USA vedrørende bekæmpelse af terrorisme.

### **3. Europa-Parlamentet.**

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen. Europa-Parlamentet har den 13. oktober 2004 haft en debat om fremtiden for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

### **4. Høring.**

Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden", der som nævnt ovenfor under pkt. 1 bl.a. har dannet udgangspunkt for justits- og indenrigsministrenes hidtidige drøftelser af indhold og prioriteter i det kommende arbejdsprogram, har været 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, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolicehøved, 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, Amdsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Byggeriets Firkant, Dansk InkassoBrancheforening, Danske Entreprenører, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Specialarbejderforbundet i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening og Lejernes Landsorganisation.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitehfen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Dansk Retspolitisk Forening, Kommunernes Landsforening, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Liberale Erhvervs Råd, Danmarks Rederiforening, Grundejernes Landsorganisation, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed og Foreningen af Registrerede Revisorer.

**Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København, Politiforbundet i Danmark, Kommunernes Landsforening, Finansrådet, Realkreditrådet, Liberale Erhvervsråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Dansk Handel og Service, HTS Interesseorganisationen, Grundejernes Landsorganisation, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed og Foreningen af Registrerede Revisorer** har ikke haft bemærkninger til Kommissionens meddelelse for så vidt angår Justitsministeriets område.

#### **4.1. Politimæssigt og strafferetligt samarbejde.**

#### **4.1.1. Generelle bemærkninger.**

**Advokatrådet** har peget på behovet for at sikre, at EU-retsakter har høj lovkvalitet og tilstrækkelig sammenhæng med eksisterende nationale lovgivning. Advokatrådet efterlyser endvidere behovsanalyser i forbindelse med udarbejdelsen af nye regler i EU-regi.

**Institut for Menneskerettigheder** har oplyst, at Kommissionens meddelelse, således som den foreligger, ikke giver instituttet anledning til bemærkninger af menneskeretlig karakter, idet instituttet bemærker, at man går ud fra, at de retsakter, som meddelelsen lægger op til bør vedtages fremover, tager højde for de eventuelle menneskeretlige problemstillinger, som de respektive politikområder måtte rummer.

**Amnesty International** har særligt påpeget nødvendigheden af at etablere en arbejdsgruppe under Rådet, som skal skabe et samlet overblik over arbejdet med menneskerettigheder inden for EU. Amnesty International har endvidere anbefalet, at der skabes klarere lovgivning og ens standarder i EU-medlemsstaterne, idet det er vigtigt for at sikre menneskerettighederne. Der er blandt andet behov for at skabe klarere linjer for, hvordan børn under den kriminelle lavalder skal behandles i retssystemet, samt klarere standarder for varetægtsfængsling. Det anføres endelig, at det er vigtigt at sikre, at kampen mod terrorisme ikke fører til brud på menneskerettighederne.

#### **4.1.2. Gennemførelse og evaluering.**

**Rigsadvokaten** har bemærket, at han generelt finder, at det bør være et grundprincip for et fremtidigt arbejdsprogram, at man i første række fokuserer på implementering og evaluering af eksisterende retlige instrumenter og på at styrke arbejdet i eksisterende institutioner og strukturer frem for at søge at få gennemført nye tiltag, hvis virkninger ofte vil være usikre, og hvis forhandling og effektive implementering ofte vil ligge et betydeligt antal år frem i tiden. I den forbindelse peger rigsadvokaten også på betydningen af, at der arbejdes målrettet med integrationen af de nye medlemslande i det eksisterende samarbejde.

**Rigspolitichefen** kan tilslutte sig, at der satses på en effektiv gennemførelse og evaluering af de hidtidige beslutninger på området.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** har oplyst, at foreningen kan tilslutte sig Rigspolitichefens bemærkninger.

#### 4.1.3. Informationsudveksling.

**Rigsadvokaten** anfører, at hensigtsmæssigheden af et "europæisk strafferegister" nøje bør overvejes. Der er efter rigsadvokatens opfattelse næppe tvivl om, at en smidig informationsudveksling mellem medlemsstaterne om strafferetlige afgørelser er nødvendig af de i meddelelsen anførte grunde, men dette mål kan formentligt også opnås på andre måder end gennem et egentligt centralt strafferegister, hvis oprettelse og vedligeholdelse må anses for overordentligt ressourcekrævende, og som vil give anledning til en række rets- og datasikkerhedsmæssige overvejelser.

**Rigspolitichefen** finder, at der er behov for at styrke informationsudvekslingen.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** har oplyst, at foreningen kan tilslutte sig rigspolitichefens bemærkninger.

**Datatilsynet** har bl.a. anført, at der bør træffes beslutning om formålet med SIS II (anden generation af Schengen-Informationssystemet) inden juridiske, tekniske og funktionsmæssige spørgsmål søges fastlagt. Datatilsynet har endvidere bemærket, at der ikke bør ske sammenlægning af de forskellige informationssystemer, som allerede findes inden for tredje søjle (politimæssigt og retligt samarbejde). Den øgede udveksling af informationer inden for det politimæssige og retlige samarbejde aktualiserer imidlertid efter Datatilsynets opfattelse behovet for at overveje et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på området.

Datatilsynet anfører endvidere, at Kommissionens forslag om etablering af et "europæisk strafferegister" for at undgå dobbelt strafforfølgning eller for at kunne lægge vægt på eventuelle tidligere domfældelser i forbindelse med udmåling af straffen ved en ny forseelse (spørgsmålet om gentagelsesvirkning) forekommer meget vidtgående og ikke umiddelbart i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Datatilsynet finder, at det vil være vanskeligt, hvis alle politimyndigheder i alle medlemsstater vil skulle have adgang til et sådan register.

Efter Datatilsynets opfattelse bør man søge at udnytte de eksisterende rammer for informationsudveksling, under behørig hensyntagen til de oprettede systemers formål mv., inden man tager initiativ til at etablere nye informationsudvekslingssystemer.

**Dansk Retspolitisk Forening** har bl.a. bemærket, at skabelse af en retlig ramme for forbedret informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og regulering

af disse myndigheders adgang til forskellige informationskilder bør ske under fuld respekt for princippet om privatlivets fred og individets integritet.

#### **4.1.4. Politisamarbejde - herunder Europol.**

**Rigspolitichefen** finder, at styrkelse af den operative samarbejdskapacitet mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder bør sker gennem en bedre udnyttelse af de allerede eksisterende instrumenter og samarbejdsmechanismer. Rigspolitichefen finder endvidere, at Europols rolle kan styrkes ved i første omgang at lægge vægt på den tekniske gennemførelse af Europols informationssystem, som må anses for en afgørende forudsætning for en effektiv informationsudveksling til og via Europol. Rigspolitichefen henleder endvidere opmærksomheden finansieringen af Europol.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** har oplyst, at foreningen kan tilslutte sig Rigspolitichefens bemærkninger.

#### **4.1.5. Forebyggelse.**

**Rigspolitichefen** har oplyst, at Det Kriminalpræventive Råds Sekretariat under Rigspolitichefen fuldt ud kan tilslutte sig den indsats i forhold til forebyggelse af den generelle kriminalitet, som beskrives i Kommissionens meddelelse under pkt. 2.11., andet afsnit.

Rigspolitichefen har endvidere bemærket, at man kan støtte, at EU's fremtidige narkotikastrategi baseres på en fortsættelse af den hidtidige strategi.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** har oplyst, at foreningen kan tilslutte sig Rigspolitichefens bemærkninger.

**Dansk Retspolitisk Forening** har peget på, at sociale, herunder uddannelses- og beskæftigelsesmæssige aspekter, som efter foreningens opfattelse er afgørende for en reel præventiv effekt, mangler i relation til overvejelserne om forebyggelse af kriminalitet.

#### **4.1.6. Gensidig anerkendelse.**

**Rigsadvokaten** kan tilslutte sig, at princippet om gensidig anerkendelse fortsat bør være en hjørnesten på det strafferetlige område.

**Politifuldmægtigforeningen** har i relation til Kommissionens overvejelser om gennemførelse af et enhedsinstrument, der gradvist erstatter hele det eksisterende system for gensidig retshjælp, anført, at det forekommer uklart, hvad dette instrument nærmere indebærer. Politifuldmægtigforeningen har derfor i denne sammenhæng alene fundet anledning til at understrege, at den enkelte borgers tillid til retshåndhævelsessystemet i meget høj grad bygger på, at borgeren forstår eller har mulighed for at forstå systemets opbygning samt dets aktører. Dette fordrer efter foreningens opfattelse, at det er danske retshåndhævende institutioner, som borgeren umiddelbart har kontakt med, også selv om en sag har relationer til en anden EU-medlemsstat.

**Advokatrådet** anfører, at der i lyset af anvendelsen af gensidig anerkendelse som hjørnestenen i samarbejdet på det strafferetlige område er behov for at gennemføre regler, som kan sikre en generel og høj beskyttelse af sigtede og tiltaltes rettigheder. Efter Advokatrådets opfattelse bør det sikres, at princippet om gensidig anerkendelse udformes således, at der ikke opstår tilfælde, hvor en person, der opholder sig i Danmark, af danske myndigheder udsættes for væsentlige indgreb på grundlag af retsanmodninger, som er udstedt uden iagttagelse af retssikkerhedsgarantier svarende til de, der findes i dansk ret.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** henviser til, at foreningen tidligere har udtrykt betænkeligheder i forbindelse med gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af straffe samt gensidige oplysninger om afgørelser i straffesager.

#### **4.1.7. Tilnærmelse af lovgivningen.**

**Advokatrådet** anfører bl.a., at harmonisering eller tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på det strafferetlige område i givet fald bør gennemføres på baggrund af særdeles grundige overvejelser med henblik på at hindre, at en række velfungerende retssystemer forringes som følge af bestræbelserne på at tilnærme lovgivningen. Det er i den forbindelse særdeles væsentligt, at lovgivningen i givet fald udformes med størst mulig klarhed og sammenhæng.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** har udtrykt betænkeligheder ved fastsættelse af mindstesanktioner og endvidere henvist til, at der er risiko for skævvridning af medlemsstaternes nationale retssystemer, hvis man ved den tiltagende EU-harmonisering ikke er opmærksom på den indre sammenhæng i de forskellige nationale retssystemer.

#### **4.1.8. Eurojust – herunder europæisk anklagemyndighed.**

**Rigsadvokaten** kan tilslutte sig, at Eurojusts rolle styrkes. Med hensyn til spørgsmålet om

etablering af en europæisk anklagemyndighed kan rigsadvokaten henholde sig til den betydelige skepsis over for etablering af en europæisk anklagemyndighed, som der fra dansk side tidligere er givet udtryk for. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at det forekommer ham tvivlsomt, om en europæisk anklagemyndighed isoleret set vil have betydning for kriminalitetsbekæmpelsen og henviser til, at der ofte er tale om meget bevistunge sager, der kræver mange politiresourcer. Prioritering, tilskæring mv. sker under hensyntagen til den ressourcefordeling, der nationalt ønskes på det strafferetlige område (for så vidt angår offentlige midler med samme beskyttelse af EU's økonomiske interesser som af de rent nationale). Dertil kommer, at flere af de involverede ofte er fra lande uden for EU.

Rigsadvokaten anfører endvidere, at det kan overvejes i et fremtidigt arbejdsprogram at inddrage anklagemyndigheden i de enkelte stater mere aktivt i EU-samarbejdet, ikke kun gennem Eurojust, men også ved at skabe og styrke samarbejdsstrukturer, der bredt inddrager anklagemyndighedens personale, og som kan være med til at sætte fokus på EU-samarbejdets relevans for praktikere i det daglige arbejde.

**Datatilsynet** finder, at udvidelse af Eurojusts mandat (placering af Eurojust i centrum for den europæiske politik på det strafferetlige området) i givet fald ikke bør ske, før de sikkerhedsregler (foranstaltninger til sikring af beskyttelsesniveauet for personoplysninger), der er forudsat i forbindelse med Rådets afgørelse om oprettelse af Eurojust, er på plads.

#### **4.2. Civilretligt samarbejde.**

**Advokatrådet** kan tilslutte sig, at det civilretlige samarbejde udvides på området for gensidig anerkendelse af civilretlige afgørelser, således at der fokuseres på områder, hvor der endnu ikke findes fællesskabsregler, f.eks. international familie- og arveret.

Med hensyn til samarbejdet inden for europæisk aftaleret fremhæver Advokatrådet, at det må antages at kræve særlig stor grundighed at harmonisere materiel lovgivning i de 25 medlemsstater. Advokatrådet peger på, at etableringen af fælleseuropæiske regler om f.eks. aftaleret for dansk rets vedkommende vil indebære ændringer i de lovkomplekser, som i dag danner et vel-fungerende og indarbejdet fundament for hele den danske formueretlige regulering. Sådanne ændringer bør efter Advokatrådets opfattelse ske med stor varsomhed og efter et grundigt lovforberedende arbejde, der skal gøre det muligt at sikre en ensartet, logisk og forudberegnelig anvendelse af reglerne i praksis.

Advokatrådet peger endvidere på vigtigheden af, at der sikres en indre sammenhæng mellem de foreslåede regler, samt at reglerne er affattet i et forståeligt og begrebsmæssigt entydigt sprog. Advokatrådet finder det tillige afgørende, at reglerne administreres ensartet i medlemsstaterne. Advokatrådet finder det derfor vigtigt at pege på risikoen for, at gennemførelse af fælles regler til hel eller delvis afløsning af nationale regler vil indebære så store problemer både administrativt og i relation til fortolkning af reglerne, at der er risiko for, at formålet bag de fælles europæiske regler ikke bliver opfyldt.

I forbindelse med det omfattende og grundige forberedende arbejde, der efter Advokatrådets opfattelse kræves med henblik på at opnå en EU-lovgivning af høj kvalitet, navnlig i relation til harmonisering af materielle regler, foreslår Advokatrådet, at arbejdet sker med deltagelse af erfarne jurister til at sikre sammenhæng og kvalitet i den enkelte retsakt.

**Danmarks Rederiforening** bemærker, at der på søfartsområdet ikke er behov for et fællesskabsinitiativ i retning af harmonisering af europæisk aftaleret. I stedet foretrækker Rederiforeningen initiativer på internationalt plan.

**Dansk Industri** finder de initiativer, der er foreslået, overordnet hensigtsmæssige, og anfører i den forbindelse, at det danske forbehold er uholdbart.

**Grundejernes Landsorganisation** støtter arbejdet mod at indføre en europæisk småsagsproces samt et direktivforslag, der kan fremme mægling.

## **5. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.**

Formandskabets udkast til arbejdsprogram har ikke været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde. Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden" har været drøftet i udvalget forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004.

## **6. Subsidiaritetsprincippet.**

Formandskabets udkast til arbejdsprogram vurderes ikke som sådan at give anledning til spørgsmål i forhold til subsidiaritetsprincippet.

## **7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.**

Et nyt arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Hvis der efterfølgende som led i gennemførelse af programmet bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive nærmere.

#### **8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.**

Et grundnotat om Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden" blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 2. august 2004.

Et aktuelt notat om Kommissionens meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden" blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004.