



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.5.2005
KOM(2005) 195 endelig

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

**Meddelelse om gensidig anerkendelse af straffedomme og styrkelse af den gensidige
tillid mellem medlemsstaterne**

{SEC(2005) 641}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Meddelelse om gensidig anerkendelse af straffedomme og styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne

1. INDLEDNING

1. Princippet om gensidig anerkendelse blev lanceret som "hjørnesteinen" i det europæiske retlige område i 1999 på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og er nu nedfældet i forfatningstraktaten. Hovedindholdet i dette princip blev på ny bekræftet i Haag-programmet, ifølge hvilket det skal videreudvikles gennem en styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne.
2. Der er nu gået tæt ved 5 år, siden Rådet og Kommissionen vedtog programmet for gensidig anerkendelse med henblik på gennemførelsen af retningslinjerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, og i denne meddelelse vil Kommissionen redegøre for, hvilke tanker den gør sig, dels med hensyn til den videre gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse i lyset af de hidtidige erfaringer, og dels om, hvad et handlingsprogram for styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne kunne indeholde.
3. Denne meddelelse indgår som et led i Kommissionens overordnede fremgangsmåde for udarbejdelse af en handlingsplan for gennemførelse af Haag-programmet. Den skitserer de overordnede perspektiver for de kommende fem år (se SEC(2005)641), men hovedvægten er lagt på den første fase (2005-2007), eftersom der bliver behov for en midtvejsrevision, når forfatningstraktaten er trådt i kraft. Og i betragtning af, at der i Haag-programmet er lagt vægt på en evaluering af gennemførelsen af de forskellige politikker, skal der også tages hensyn til resultaterne af de evalueringer, der har fundet sted, hvilket vil kunne medføre ændringer af de prioriterede mål, der opstilles.

2. VIDEREFØRELSE AF ARBEJDET MED AT GENNEMFØRE PRINCIPPET OM GENSIDIG ANERKENDELSE

4. I de seneste år har gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse været en af EU's vigtigste opgaver på det strafferetlige område, og nok også en af de mest lovende. Efter over fire år med det program, der blev vedtaget i december 2000 er der nu vedtaget retsakter eller fremlagt forslag til retsakter om omkring halvdelen af de foranstaltninger, der blev planlagt. Blandt disse er det imidlertid kun for rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne¹, at fristen for gennemførelse i national ret er udløbet.

¹ EFT L 190 af 18.7. 2002, s. 1.

5. I denne meddelelse koncentrerer Kommissionen sig om de dele af programmet for gensidig anerkendelse, der endnu ikke er ført ud i livet, og skitserer nye prioriterede mål for de kommende år i lyset af retningslinjerne i Haag-programmet og de hidtidige resultater.

2.1. Gensidig anerkendelse i fasen forud for selve straffesagen

2.1.1. Princippet om gensidig anerkendelse og bevisindsamling²

6. I Haag-programmet opfordres Rådet til at vedtage forslaget om bevissikringskendelsen inden udgangen af 2005. Efter vedtagelsen af rammeafgørelsen om indefrysning af formuegoder³ udgør dette forslag det første vigtige skridt på vejen mod gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse i bevisindsamlingsfasen forud for straffeprocessen. Bevissikringskendelsen kommer imidlertid ikke til at omfatte hele spektret af nødvendigt bevismateriale. Den gensidige anerkendelse bør også kunne gælde for efterforskningshandlinger såsom afhøring af mistænkte, vidner og sagkyndige eller overvågning af bankkonti eller telefonlinjer. Det endelige mål er at få indført ét samlet lovgrundlag, der kan lette indsamling af enhver form for bevismateriale i straffesager inden for EU. Efter Kommissionens opfattelse bør princippet om gensidig anerkendelse på dette område anvendes på en sådan måde, at ansvaret for efterforskningen overlades til den medlemsstat, der udsteder kendelsen, for afgørelsen om, at dette eller hint bevismateriale skal fremskaffes, bør ikke kunne anfægtes i fuldbyrdeslandet. Det er bl.a. derfor, at Kommissionen går ind for, at man opgiver princippet om dobbelt strafbarhed i alle spørgsmål i relation til bevisindsamling. Med hensyn til fremgangsmåderne ved bevissikring bør de nationale regler for de forskellige former for efterforskning, der gælder i hver enkelt medlemsstat, overholdes, dog med forbehold af muligheden for, at fuldbyrdeslandet opfylder bestemte formkrav eller følger bestemte fremgangsmåder, som udstedelseslandet udtrykkeligt har anmodet om, jf. artikel 4, stk. 1, i konventionen af 29. maj 2000. Endelig vil vedtagelse af harmoniserede minimumsregler om bevisindsamling (jf. nedenfor, punkt 3.1.1.2.) kunne gøre det lettere at sikre, at bevismateriale, der er lovligt indsamlet på en medlemsstats område, vil kunne anvendes ved de andre medlemsstats domstole.
7. Når princippet om gensidig anerkendelse udvides til at omfatte alle former for bevisindsamling, rejser sig spørgsmålet om, hvad der så skal ske med konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater⁴ og protokollen hertil fra 2001⁵, som i øvrigt endnu ikke er trådt i kraft, fordi den ikke er blevet ratificeret af tilstrækkeligt mange medlemsstater. Som supplement til indførelsen af et samlet instrument for gensidig anerkendelse i forbindelse med bevisindsamling bør de resterende bestemmelser i de to instrumenter nok også indarbejdes i en europæisk lov eller rammelov, når forfatningstraktaten er trådt i kraft.

² Se også Kommissionens grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001) 715 endelig af 11.12.2001.

³ EUT L 196 af 2.3.2003, s. 45; gennemførelsesfrist 2. august 2005.

⁴ EFT C 197 af 12.07.2000.

⁵ EFT C 326 af 21.11.2001.

8. Blandt de vanskeligheder, man har konstateret, kan også nævnes forskellene mellem domstolenes og politiets respektive beføjelser i de forskellige medlemsstater. De kan udviske grænserne for hver af disse samarbejdsformer, der jo er underlagt forskellige regler, selv om de supplerer hinanden. Kommissionen vil fremlægge forslag på dette område, når princippet om adgang til oplysninger i straffesager skal gennemføres.

2.1.2. *Gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelsen*

9. I august 2004 udsendte Kommissionen en grøn bog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse⁶. I denne grøn bog pegede Kommissionen på, at en alt for udstrakt brug af varetægtsfængsling er en af årsagerne til de overfyldte fængsler, og at de alternative løsninger, de nationale lovgivninger åbner mulighed for, ofte er umulige at iværksætte, når den pågældende bor i en anden medlemsstat, og foreslog forskellige løsninger på problemet. Når høringsprocessen er afsluttet, vil Kommissionen i løbet af 2005 fremsætte lovgivningsforslag på dette område.

2.2. **Gensidig anerkendelse af endelige domme**

10. Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse indebærer, at en endelig dom afsagt i en medlemsstat har en række konsekvenser i de andre medlemsstater. Bortset fra den europæiske arrestordre er der to særlige aspekter i forbindelse hermed, der allerede er blevet behandlet i rammeafgørelser om gensidig anerkendelse – de drejer sig om henholdsvis økonomiske sanktioner⁷ og afgørelser om konfiskation⁸. Der er imidlertid flere fundamentale aspekter, man endnu ikke har set på.

2.2.1. *Gensidig underretning om straffedomme*

11. Forudsætningen for gensidig anerkendelse af straffedomme er en tilstrækkelig cirkulation af oplysninger herom mellem medlemsstaterne. Med udgangspunkt i en tanke, der allerede kom til udtryk i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 25.-26. marts 2004 opfordrer Haag-programmet Kommissionen til at fremsætte forslag om "forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især for seksualforbrydere, så Rådet kan vedtage dem inden udgangen af 2005". Kommissionen udsendte i januar 2005 en hvidbog, hvori den analyserer de væsentligste problemer i forbindelse med informationsudveksling om straffedomme og fremsætter forslag om etablering af et edb-system for informationsudveksling. Der vil blive fremsat forslag herom i 2005, efter de første drøftelser i Rådet.

2.2.2. *Non bis in idem-princippet*

12. I artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder hedder det, at "ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han eller hun allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i Unionen". Chartret udvider *non bis in idem*-princippet

⁶ KOM(2004) 562 endelig.

⁷ EUT L 76 af 22.3.2005, s. 16.

⁸ EFT C 184 af 2.8.2002.

anvendelsesområde til at gælde hele Unionens territorium, hvilket er et fremskridt i forhold til protokol nr. 7 til den europæiske menneskerettighedskonvention, hvori det hedder, at princippet kun finder anvendelse på hver af de kontraherende staters område.

13. EF-Domstolen har afsagt to vigtige domme⁹ om dette princip, der præciserer dets rækkevidde i relation til bestemmelserne i Schengen-gennemførelseskonventionen, som allerede indeholdt *ne bis in idem*-princippet i artikel 54-58. Man var allerede begyndt at beskæftige sig med princippet anvendelse på grundlag af et initiativ fra Grækenland¹⁰. Men arbejdet blev stillet i bero på grund af den nære forbindelse med problemerne omkring kompetencekonflikter (se nedenfor). Kommissionen agter at udsende en grønbog om disse to spørgsmål i løbet af 2005, som vil blive fulgt op med et lovgivningsforslag i 2006.

2.2.3. *Hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater*

14. I de fleste medlemsstater har tidligere straffedomme konsekvenser, når der rejses en ny straffesag - hvis der foreligger en tidligere domfældelse, kan det f.eks. få indvirkning på, hvilke processuelle regler der finder anvendelse, hvordan det strafbare forhold kvalificeres, eller i hyppigere forekommende tilfælde ændre straffens art og længde. Kommissionen har netop fremsat et forslag til rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre EU-lande, der fastsætter den hovedregel, at hver medlemsstat skal tillægge en dom afsagt i en anden medlemsstat samme virkninger som en tidligere indenlandsk dom, og desuden fastlægger en række gennemførelsesbestemmelser på området. Et sådant princip om anerkendelse af tidligere domme indgik i øvrigt allerede i rammeafgørelsen af 6. december 2001 om beskyttelse af euroen¹¹. Den nye rammeafgørelse vil yde et vigtigt bidrag til den gensidige anerkendelse af endelige domme.

2.2.4. *Fuldbyrdelse af straffedomme*

15. En dom afsagt i en medlemsstat skal kunne fuldbyrdes overalt i EU. Kommissionen iværksatte i april 2004 en høring angående indbyrdes tilnærmelse af lovgivning, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af straffedomme på basis af en grønbog herom¹². Østrig, Sverige og Finland har fremlagt et initiativ, der tager sigte på at åbne mulighed for, at en fængselsstraf idømt i en medlemsstat kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, hvor den dømte er statsborger eller har bopæl. De foreslåede bestemmelser vil også lette anvendelsen af visse bestemmelser angående den europæiske arrestordre, der giver mulighed for at afslå overgivelse, når straffen afsones i fuldbyrdelseslandet.
16. Der tages i denne tekst imidlertid ikke stilling til spørgsmålet om fuldbyrdelse af ikke-frihedsberøvende straffe og heller ikke til spørgsmålet om betingede domme og eventuelle betingelser for tilbagekaldelse heraf ved en dom afsagt i en anden medlemsstat. Kommissionen vil fremlægge forslag herom i løbet af 2007.

⁹ Dom af 11. februar 2003 i sag C-187/01 og C-385/01, *Gozutok og Brugge*, og dom af 10. marts 2005 i sag C-469/03, *Miraglia*..

¹⁰ EUT C 100 af 26.4.2003, s. 24.

¹¹ EFT L 329 af 14.12.2001, s. 3.

¹² KOM(2004) 334 endelig.

2.2.5. *Gensidig anerkendelse af rettighedsfrakendelser*

17. Straffedomme indebærer ofte en eller anden form for rettighedsfrakendelse (retten til at arbejde med børn, deltage i offentlige udbud, køre bil osv.), som alt efter den enkelte medlemsstats lovgivning enten følger af loven, af retsafgørelser eller af administrative afgørelser. Spørgsmålet er meget ømtåleligt, både på grund af de meget forskelligartede former for rettighedsfrakendelse, der findes, og vanskelighederne med at få cirkuleret oplysningerne om dem. Man vil kunne nå et godt stykke videre på dette område, når der er skabt sikkerhed for en tilstrækkelig cirkulation af oplysninger om straffedomme efter indførelsen af edb-systemet for informationsudveksling om straffedomme. Generelt går Kommissionen på dette område ind for en sektororienteret fremgangsmåde, baseret på de enkelte typer lovovertrædelse, og vil i 2005 udsende en meddelelse herom. Belgien har allerede i november 2004 fremlagt et initiativ angående gensidig anerkendelse af frakendelser af retten til at arbejde med børn efter en dom for børnepornografi. Det sektororienterede arbejde på dette område vil blive videreført i 2006 med fremsættelse af et forslag om gensidig anerkendelse af frakendelser af førerbevis.

3. **STYRKELSE AF DEN GENSIDIGE TILLID**

18. En styrkelse af den gensidige tillid er en afgørende forudsætning for, at den gensidige anerkendelse kan fungere. Det er et af de væsentligste budskaber i Haag-programmet, og det indebærer, at der træffes dels lovgivningsmæssige foranstaltninger for at sikre et højt niveau i beskyttelsen af individets rettigheder inden for EU og dels en række konkrete foranstaltninger i relation til retsvæsenets aktører for at styrke deres fornemmelse af at tilhøre "en fælles retskultur".

3.1. **Styrkelse af den gensidige tillid gennem lovgivning**

19. De første konkrete tiltag til udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse, bl.a. den europæiske arrestordre, tydeliggjorde en række problemer, der til dels vil kunne løses gennem harmoniseringslovgivning på EU-plan. Denne lovgivning kan være koncentreret om to hovedmål: for det første at sikre, at der stilles høje krav til de retsafgørelser, der er underlagt den gensidige anerkendelse, hvad angår sikring af borgernes rettigheder, og for det andet at sikre, at de domstole, der har afsagt disse domme, rent faktisk var de bedst egnede hertil. Videreudviklingen af den gensidige anerkendelse vil også kunne indebære nærmere overvejelser om indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet på en række punkter.

3.1.1. *Harmonisering af strafferetsplejen*

3.1.1.1. Forbedring af de processuelle garantier

20. I april 2004 fremlagde Kommissionen et forslag til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union¹³. Den går ud på at sikre, at enhver, der er tiltalt i en straffesag, sikres en række nærmere definerede mindsterettigheder i alle EU-lande, hvad angår adgang til advokatbistand, tolkning og oversættelse, adgang til at kontakte bl.a. konsulære myndigheder, ret til

¹³ KOM(2004) 328 endelig.

at blive underrettet om sine rettigheder og beskyttelse af særlig sårbare personer. Det Europæiske Råd har krævet denne rammeafgørelse vedtaget inden udgangen af 2005.

21. Dette er kun det første skridt på vejen. Arbejdet på dette område må videreføres i de kommende år som et permanent supplement til videreudviklingen af princippet om gensidig anerkendelse. Arbejdet bør især koncentreres om tre områder: formodningen om uskyld, indsamling af beviser til straffesagen og udeblivelsesdomme¹⁴. På hvert af disse områder bør der forinden foretages omfattende analyser og høringer, såvel af de 25 medlemsstater som af strafferetsvæsenets aktører, således at man får indkredset alle problemer og mulige løsninger under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige juridiske traditioner.

3.1.1.2. Skærpelse af uskyldsformodningen

22. Uskyldsformodningen er et af de væsentligste grundprincipper i strafferetten. Dette princip er nedfældet i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i artikel 48 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og findes i alle medlemsstater, men har ikke nødvendigvis samme indhold overalt. Kommissionen vil udsende en grønbog herom i 2005 med det formål at få indkredset princippet nærmere indhold og undersøge mulighederne for at styrke det og fastlægge grænserne for det.

3.1.1.3. Opstilling af mindstenormer for bevisindsamling

23. I straffesager med grænseoverskridende aspekter må beviser indsamlet i en medlemsstat kunne bruges i en anden. Kontradiktionsretten indebærer imidlertid, at visse minimumsregler for bevisindsamlingen overholdes overalt i EU. På basis af en undersøgelse på dette område¹⁵ vil Kommissionen i 2006 udsende en grønbog med forslag til en minimumsharmonisering af kravene til indsamling og videregivelse af bevismateriale, kriterier for brug af dette bevismateriale i straffesagen og eventuelle undtagelser fra disse regler.
24. Efter en omfattende høring på grundlag af de ovennævnte to grønbøger vil Kommissionen fremsætte forslag til rammeafgørelse om uskyldsformodningen og mindstekravene til bevisindsamling.

3.1.1.4. Regler for udeblivelsesdomme

25. Spørgsmålet om udeblivelsesdomme har ofte været genstand for debat i EU og er hyppigt blevet rejst i forbindelse med de allerede vedtagne regler. Også i praksis er spørgsmålet omdiskuteret, og erfaringerne - bl.a. ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol - har vist, at der rent faktisk er problemer. Kommissionen vil i 2006 udsende en grønbog, der eventuelt vil blive fulgt op med et lovgivningsforslag med henblik på løsning af de konstaterede problemer og styrkelse af retssikkerheden.

¹⁴ Se også Kommissionens grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001) 715 endelig af 11.12.2001.

¹⁵ Study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the EU, oktober 2004.

3.1.1.5. Gennemsigtighed med hensyn til valg af kompetent domstol

26. Når flere medlemsstater har kompetence i samme straffesag, kan det ske, at der iværksættes retsforfølgning samtidig i flere medlemsstater. Det vil kunne gribe alvorligt ind i de implicerede personers rettigheder og hæmme retsforfølgningens effektivitet. Der er derfor blevet stadigt større behov for at få indført en procedure for afgørelse af, hvor det vil være bedst at gennemføre retsforfølgningen, og det er en afgørende forudsætning for, at den gensidige anerkendelse kan fungere. Denne procedure bør gøre det lettere både at indsamle bevismateriale i fasen forud for domsafsigelsen (når medlemsstaterne forinden er enedes om, hvor dommen skal afsiges, vil det også være afgørende for, hvilken lovgivning der finder anvendelse) og fuldbyrdelsen af den endelige dom (efter at medlemsstaterne forinden har anerkendt, at dommen er afsagt på det bedst egnede sted). Desuden skal den hjælpe med til at forhindre, at *non bis in idem*-princippet kommer ind i billedet.
27. Kommissionen vil i 2005 udsende en grønbog om kompetencekonflikter og *non bis in idem*-princippet, hvori den uden at gribe ind i de nationale værnetingsregler vil fremlægge forslag til, hvordan domstolskonflikter inden for EU vil kunne løses, bl.a. under hensyntagen til Eurojusts rolle i henhold til forfatningstraktatens artikel III-273 og de opfordringer, der er indeholdt i Haag-programmet på dette område.

3.1.2. Videreførelse af den indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet

28. På dette område er der i de forløbne år gjort et stort arbejde med at tilnærme medlemsstaternes lovgivninger. Dette arbejde bør videreføres, og man bør overveje, om man ikke på EU-plan bør fremme brugen af mere forskelligartede straffe, der ikke udelukkende er baseret på fængselsstraffe. Hovedvægten bør også lægges på at få evalueret gennemførelsen af de vedtagne foranstaltninger, der i første omgang har givet skuffende resultater, samt på, hvordan positivlisten over de lovovertrædelser, hvor der ikke foretages nogen kontrol angående dobbelt strafbarhed i relation til den gensidige anerkendelse, fungerer, for så vidt muligt at få løst alle eventuelle problemer.
29. I grønbogen om sanktioner gjorde Kommissionen sig tanker om nødvendigheden af, at man på EU-plan får fastlagt en definition af juridiske personers ansvar, og om indbyrdes tilnærmelse af bødestrafte. Kommissionen vil efter denne grønbog fremsætte forslag til rammeafgørelse i 2007.

3.2. Styrkelse af den gensidige tillid gennem praktiske ledsageforanstaltninger

3.2.1. Styrkelse af evalueringsmekanismerne

30. Det Europæiske Råd har understreget, at "evaluering af såvel gennemførelsen af alle foranstaltningerne som deres virkninger er af afgørende betydning for effektiviteten af EU's indsats". Den fremtidige udvikling af princippet om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område bør følges nøje op med evaluering. Denne evaluering skal åbne mulighed for at opfylde to metodologiske mål, der ikke har nogen sammenhæng med verificeringen af, om de af EU vedtagne retsakter gennemføres korrekt og inden for de fastsatte frister. Det drejer sig om at

- evaluere de konkrete behov i retsvæsenet, herunder bl.a. indkredse de potentielle hindringer forud for vedtagelsen af nye retsakter
- evaluere de konkrete, praktiske vilkår for gennemførelsen af de af EU vedtagne retsakter, navnlig "best practice" og måden hvorpå de opfylder de behov, der er indkredset i den forudgående fase.

Disse to mål skal gælde for alle retsakter. De kræver en styrkelse af de redskaber, Kommissionen råder over til at analysere domstolenes praksis.

31. Der er også et tredje mål, nemlig at foretage en mere generel evaluering af de betingelser, hvorunder domme udfærdiges, med det formål at sikre, at de opfylder høje kvalitetsstandarder, som kan styrke den gensidige anerkendelse mellem retssystemerne, uden hvilken den gensidige anerkendelse ikke kan fungere, men det kræver en mere global og langsigtet indsats. I Haag-programmet opstilles et princip om, at "gensidig tillid bør bygge på visheden om, at alle EU-borgere har adgang til et retssystem, der opfylder høje kvalitetsnormer", og der opfordres til indførelse af en "ordning for objektiv og upartisk evaluering af gennemførelsen af EU-politikker på det retlige område, samtidig med at domstolenes uafhængighed respekteres fuldt ud". Det drejer sig om at styrke den gensidige tillid gennem vished om, at de retssystemer, som afsiger domme, der kan fuldbyrdes overalt inden for EU, opfylder høje kvalitetsnormer, og denne evaluering skal gøre det muligt at overskue de nationale retssystemer i deres helhed. Et retssystems troværdighed og effektivitet bør underlægges en helhedsvurdering, der både omfatter de institutionelle mekanismer og de processuelle aspekter. Der er naturligvis her tale om et ømtåleligt område, hvor ethvert tiltag må tilgodeses principperne om subsidiaritet og proportionalitet såvel som domstolenes uafhængighed. Det skulle give mulighed for at få udarbejdet regelmæssige rapporter, der bygger på strenge uafhængigheds- og gennemsigtighedskriterier, og hvori der navnlig fokuseres på god praksis.
32. Europa-Parlamentet vedtog en henstilling herom i februar 2005¹⁶, og efter snæver samordning med retsvæsenets organisationer og institutioner vil Kommissionen i 2006 udsende en meddelelse om evaluering af retsvæsenets kvalitet.
- 3.2.2. *Fremme af netværkssamarbejde mellem retsvæsenets aktører og forbedring af dommernes uddannelse*
33. Haag-programmet fremhæver vigtigheden af at forbedre den gensidige forståelse mellem de judicielle myndigheder og de forskellige retssystemer. Som middel hertil anbefales det især at fremme netværker mellem retsvæsenets organisationer og institutioner, som f.eks. netværket for anklagere og Det Europæiske Netværk for højesteretter, som Kommissionen gerne vil udvikle tættere relationer til. Ved at fremme kontakter mellem retsvæsenets aktører og tilskynde til overvejelser bl.a. om gennemførelsen af EU's retsakter og spørgsmål af relevans for alle implicerede, såsom spørgsmålet om retsvæsenets kvalitet, vil sådanne netværker, som også bør omfatte advokater, kunne spille en central rolle for den gradvise udvikling af en "fælles retskultur".

¹⁶ Europa-Parlamentets henstilling til Rådet om kvaliteten af det strafferetlige system og harmonisering af strafferetten i medlemsstaterne, endelig A6-0036/2005

34. For det andet blev der i Haag-programmet lagt stor vægt på vigtigheden af uddannelse, når det drejer sig om at fremme den gensidige tillid. På opfordring af Europa-Parlamentet har Kommissionen siden 2004, som et supplement til AGIS-programmet, haft et udvekslingsprogram for dommere, der kører som pilotprojekt. Dette program vil blive videreført i 2005 og underlagt en evaluering i 2006, før der fremsættes forslag på området.
35. Udviklingen af princippet om gensidig anerkendelse indebærer, at domme får en virkning, der rækker langt ud over de nationale grænser. Retshåndhævelsens europæiske dimension bør derfor indgå som en integrerende del af uddannelserne i løbet af hele dommernes og anklagernes karriereforløb. Uddannelsen af judicielle myndigheder sorterer under nationale institutioner, der har ansvaret for uddannelsens tilrettelæggelse og indhold. Disse institutioner indgår i dag i et netværk oprettet som en forening. Haag-programmet understreger nødvendigheden af at styrke dette net, således at det kan blive til et effektivt forum for kontakter og samarbejde mellem judicielle myndigheder. Kommissionen vil efter høringer ved udgangen af 2005 fremlægge en meddelelse om uddannelse af retsvæsenets aktører i Den Europæiske Union.
- 3.2.3. *Fremme af udviklingen af et retsvæsen af høj kvalitet*
36. I forbindelse med de kommende finansielle overslag for 2007-2012 vil Kommissionen fremsætte tre forslag til handlingsprogrammer omfattende et særligt program på det strafferetlige område. Dette program skal styrke EU's bidrag til det retlige samarbejde, til videreudviklingen af princippet om gensidig anerkendelse og til styrkelsen af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Det tager bl.a. sigte på at fremme kontakter og udveksling mellem retsvæsenets aktører, styrke deres uddannelse og lette borgernes domstolsadgang.