

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

8. marts 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat om Kommissionens hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union, KOM(2005) 10 endelig.



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-305-0126
Dok.: LUH40024

Kære udenrigsminister

Vedlagt sender jeg en af Kommissionen fremlagt hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union (KOM(2005)10 endelig) samt et grundnotat om hvidbogen, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet vil ligeledes blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-305-0126
Dok.: LUH40024

GRUNDNOTAT

om Kommissionens hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union (KOM(2005)10 endelig).

Resumé

Kommissionen har fremlagt en hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union. For så vidt angår udvekslingen af oplysninger om straffedomme foreslås det, at alle systemer til udveksling heraf på sigt skal give slutbrugeren mulighed for via det nationale strafferegister hurtigst muligt, elektronisk og sikkert at få adgang til udtømmende og let forståelige oplysninger om de straffedomme, som en person er idømt i EU. Dette mål skal ifølge Kommissionen nås i to faser. Hvad angår spørgsmålet om gentagelsesvirkning af straffedomme vil Kommissionen fremlægge forslag til en rammeafgørelse, hvis nærmere indhold dog ikke er beskrevet i hvidbogen. Hvidbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og den har heller ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til hvidbogen. På det foreliggende grundlag er det den danske holdning, at man på nuværende tidspunkt ikke bør lægge sig fast på en bestemt model på området, men tværtimod nøjere bør analysere og drøfte, hvorledes der mest hensigtsmæssigt kan ske en styrkelse af udvekslingen af oplysninger om straffedomme, samtidig med at de databeskyttelsesmæssige hensyn sikres. For så vidt angår spørgsmålet om gentagelsesvirkning af straffedomme, finder man fra dansk side ikke, at der med hvidbogen foreligger et tilstrækkeligt grundlag at tage stilling på.

1. Baggrund

Spørgsmålet om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union har løbende været genstand for drøftelser i såvel Rådet (for retlige og indre anliggender) som i Det Europæiske Råd.

Det Europæiske Råd fastslog den 25. og 26. marts 2004 i en erklæring om bekæmpelse af terrorisme, som Rådet (for retlige og indre anliggender) tilsluttede sig den 19. juli 2004, at en bedre udveksling af oplysninger om straffedomme bør have prioritet.

Dette er senest fastslået i det såkaldte Haag-program til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004. I programmet (punkt 3.3.1.) opfordres Kommissionen til "at forelægge sine forslag om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især seksualforbrydere, senest i december 2004, så Rådet kan vedtage dem inden udgangen af 2005. Disse forslag bør i marts 2005 følges op af et yderligere forslag til et edb-system for udveksling af oplysninger".

På denne baggrund har Kommissionen den 25. januar 2005 fremlagt en hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union. Hvidbogen er modtaget i Rådet i dansk sprogversion den 24. februar 2005.

Der er i tilknytning til hvidbogen udarbejdet et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEC (2005) 63). Dette dokument, der kan findes via hjemmesiden www.europa.eu.int, indeholder en gennemgang af medlemsstaternes organisering af deres respektive strafferegistre samt indholdet heraf. Dokumentet indeholder desuden en gennemgang af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne samt reglerne for gentagelsesvirkning af tidligere straffedomme.

2. Indhold

2.1. Formålet med hvidbogen

I hvidbogen (side 2) redegøres der for, hvorfor Kommissionen har valgt at fremlægge en hvidbog om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union.

Kommissionen peger på, at formålet for det første er at gøre status over betingelserne for udveksling af oplysninger om straffedomme og rettighedsfrakendelser i EU og at foreslå et ambitiøst handlingsprogram, der tager sigte på at etablere et edb-baseret system til udveksling af oplysninger om straffedomme mellem medlemsstaterne. Formålet er for det andet at fremme debatten om de forskellige faktorer, der spiller ind, når medlemsstaterne skal tage højde for domfældelser i andre medlemsstater. Dette aspekt bør ifølge Kommissionen undersøges nærmere i de kommende år, og hvidbogen er i den henseende kun en første tilgang til problematikken om følgerne af straffedomme i EU.

2.2. Den nuværende situation på området

Kommissionen anfører i hvidbogen, at selv om de nationale strafferegistre i medlemsstaterne stort set alle sammen er centraliserede, er der store forskelle i relation til, hvorledes straffe-registrene er organiseret. Dette gør sig gældende såvel i relation til indholdet af de oplysninger, der registreres, som med hensyn til hvem der har adgang til registrene. Fristen for sletning af oplysninger i registrene er ligeledes meget varierende.

Kommissionen anfører, at den europæiske konvention (af 20. april 1959) om gensidig rets-hjælp i straffesager (samt tillægsprotokollen hertil), der udgør den nuværende ramme for udveksling af oplysninger, har begrænset rækkevidde. Dette skyldes ifølge Kommissionen vanskeligheder med hurtigt at identificere de medlemsstater, i hvilke en person allerede er idømt en straffedom samt med hurtigt at indhente oplysninger efter en enkel procedure. Forståelsen af de eventuelt fremsendte oplysninger kan ligeledes give anledning til vanskeligheder.

Der henvises i øvrigt til hvidbogen (side 4-5), hvor Kommissionen nærmere har redegjort for den nuværende situation på området.

2.3. Kommissionens overvejelser

2.3.1. Forbedring af informationsudvekslingen gennem indførelse af et edb-baseret system

Kommissionen anfører i hvidbogen (side 6), at målet med informationsudvekslingen på området bør være, at ”alle systemer til udveksling af oplysninger om straffedomme skal tage sigte på at give slutbrugeren mulighed for via det nationale strafferegister hurtigst muligt, elektronisk og sikkert at få adgang til udtømmende og let forståelige oplysninger om de straffedomme, som en person er idømt i EU.”

Kommissionen peger i den forbindelse på tre mulige løsningsmodeller, nemlig

- (i) lettelse af den bilaterale udveksling af oplysninger,
- (ii) oprettelse af et netværk af nationale registre, og
- (iii) oprettelse af et egentligt centralt europæisk strafferegister.

Kommissionen finder ikke, at disse løsningsmodeller i deres rene form er anvendelige, men peger derimod – ud fra en række hensyn – på, at der bør vælges en ”blandet” løsning, dvs. en kombination af et europæisk centralt strafferegister og et netværk af nationale registre.

Oprettelsen af denne løsningsmodel bør efter Kommissionens opfattelse ske i to faser.

I den første fase skal der efter Kommissionens model indføres et system til identifikation af de medlemsstater, i hvilke en person har tidligere straffedomme, og af den tekniske og elektroniske infrastruktur, der giver mulighed for en hurtig og sikker udveksling af oplysninger om straffedomme.

Den første fase skal gennemføres ved at oprette et europæisk register over domfældte personer, der udelukkende vil indeholde oplysninger, der giver mulighed for at identificere personen, og den medlemsstat i hvilken personen er dømt, bortset fra oplysninger om dommens indhold og form, samtidig med at den nationale lovgivning og de europæiske regler om beskyttelse af privatlivets fred overholdes (hit/no hit-system).

I den anden fase skal der ifølge Kommissionen udarbejdes "et standardiseret europæisk format", som skal give mulighed for at oversende oplysninger, der nemt kan oversættes og forstås af alle parter. Formatet skal f.eks. gøre det muligt at registrere oplysninger om den person, som afgørelsen vedrører, oplysninger om afgørelsens form, oplysninger om de forhold, der har givet anledning til afgørelsen og oplysninger om afgørelsens indhold.

For at lette oversendelsen af oplysninger skal alle oplysninger defineres præcist og om muligt standardiseres for at lette oversættelsen. For at løse de vanskeligheder, der opstår som følge af de forskellige juridiske betegnelser, kunne mekanismen også indeholde en ”ordbog”, der forklarer de forskellige anvendte betegnelser.

Kommissionen vil, når der er foretaget en første teknisk forundersøgelse, i foråret 2005 fremlægge et forslag til afgørelse om indførelse af en europæisk edb-baseret mekanisme til udveksling af oplysninger om straffedomme, der svarer til ovennævnte første fase. I 2005 vil der også som forberedelse til projektets anden fase blive foretaget en forundersøgelse af forholdene omkring et ”standardiseret europæisk

format”, der både vedrører de juridiske og tekniske aspekter. Gennemførelsen af første fase vil ifølge Kommissionen kunne påbegyndes fra 2006.

2.3.2. Anvendelse af oplysninger om straffedomme idømt i andre medlemsstater i Den Europæiske Union

Kommissionen anfører i hvidbogen (side 9 f), at en bedre udveksling af oplysninger om straffedomme kun har mening, hvis oplysningerne kan bruges. Der peges i den forbindelse på, at en straffedom kan indvirke på de øvrige medlemsstaters retsorden på forskellig vis.

Formålet med den fremlagte hvidbog er imidlertid alene at se nærmere på spørgsmålet om, hvordan man skal behandle oplysninger, der udveksles inden for rammerne af den mekanisme, som er beskrevet ovenfor under pkt. 2.3.1., i forbindelse med en ny retsforfølgning i en anden medlemsstat på grund af andre (nye) forhold.

Kommissionen anfører i den forbindelse, at retshjælpskonventionen fra 1959 intet nævner om de retlige følger af udenlandske straffedomme. Den europæiske konvention (af 28. maj 1970) om straffedømmes internationale retsvirkning indeholder bestemmelser i den henseende, men konventionen er kun ratificeret af ganske få medlemsstater. Hertil kommer, at spørgsmålet om gentagelsestilfælde på EU-niveau alene er behandlet i en retsakt om beskyttelse af euroen.

På nuværende tidspunkt er muligheden for at lade udenlandske domfældelser få retskraft således overladt til de nationale lovgivninger – og her er muligheden ifølge Kommissionen ofte begrænset. Kommissionen peger desuden på, at følgerne af tidligere straffedomme – i en national sammenhæng – kan være forskelligartede.

Ifølge Kommissionens oplysninger er følgerne af tidligere straffedomme i medlemsstaterne reguleret ved lov eller overladt til domstolens skøn. I begge tilfælde er muligheden for at tage højde for straffedomme idømt i andre medlemsstater ofte begrænset. For at løse dette problem vil Kommissionen fremlægge et forslag til rammeafgørelse om hensyntagen til endelige afgørelser i straffesager.

3. Gældende ret

Den fremlagte hvidbog fra Kommissionen er ikke ledsaget af forslag til retsakter vedrørende udvekslingen af oplysninger om straffedomme og virkningen heraf i Den Europæiske Union.

Som det er fremgået ovenfor under pkt. 2, vil sådanne forslag imidlertid – i hvert fald for så vidt angår udvekslingen af oplysninger om straffedomme – kunne forventes fremlagt af Kommissionen i løbet af forholdsvis kort tid. Når dette sker, og det nærmere indhold af det pågældende forslag kendes, vil Justitsministeriet redegøre for gældende ret på området.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Hvidbogen indeholder en række overvejelser fra Kommissionens side med hensyn til behovet for og indholdet af et eventuelt initiativ på området for udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union.

Eftersom hvidbogen ikke på nuværende tidspunkt har resulteret i konkrete initiativer, er det ikke muligt at udtale sig nærmere om lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser af et eventuelt initiativ, der måtte blive udarbejdet på baggrund af hvidbogen. Hvidbogen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Kommissionen har ikke i forbindelse med fremlæggelsen af hvidbogen lagt op til en høring af medlemsstaterne, men eftersom Kommissionen forventes at tage et eller flere initiativer på området for udveksling af oplysninger om straffedomme i løbet af 2005, er hvidbogen sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

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, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 10. marts 2005.

6. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en hvidbog, som indeholder Kommissionens tanker på området, rejser den ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre medlemslandes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Som nævnt ovenfor under pkt. 1, er der i Haag-programmet lagt op til, at der skal ske en forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser. Efter dansk opfattelse vil en forbedring på dette område kunne ske på mange forskellige måder – og ikke alene på den måde, som Kommissionen har lagt op til i hvidbogen.

Som det fremgår under pkt. 5, er hvidbogen sendt i bred høring, og der vil endvidere blive afholdt et ekspertmøde i Kommissionen den 14.-15. marts 2005, hvor Danmark vil være repræsenteret, jf. pkt. 1.

På den baggrund er det den danske holdning, at man ikke på nuværende tidspunkt bør lægge sig fast på en bestemt model på området, men tværtimod nøjere bør analysere og drøfte, hvorledes der mest hensigtsmæssigt kan ske en styrkelse af udvekslingen af oplysninger om straffedomme, samtidig med at de databeskyttelsesmæssige hensyn sikres. For så vidt angår spørgsmålet om gentagelsesvirkning af straffedomme, finder man fra dansk side ikke, at der med hvidbogen foreligger et tilstrækkeligt grundlag at tage stilling på.