

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

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.

*[Handwritten signature]*



07 - 03 - 05

Udenrigsministeren  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K.

Dato:  
Kontor: Det Internationale Kontor  
Sagsnr.: 2005-305-0126  
Dok.: CDH40142  
+ bilag

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

Lene Espersen



# 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 retlighedsfrakendelser, 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](http://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 strafferegistrene 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 retshjælp 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 om-

kring 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 straffedommes 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, Rigspolicehøved, 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.

6584/05

COPEN 36

**FØLGESKRIVELSE**

---

fra:	Patricia BUGNOT, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den:	26. januar 2005
til:	Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant
Vedr.:	HVIDBOG om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union

---

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2005)10 endelig.

Bilag: KOM(2005)10 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.01.2005  
KOM(2005)10 endelig

**HVIDBOG**

**om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den  
Europæiske Union**

{SEC(2005)63}

(forelagt af Kommissionen)

## HVIDBOG

### om udveksling af oplysninger om straffedomme og om virkningen heraf i Den Europæiske Union

#### 1. INDLEDNING

1. Indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en effektiv udveksling af oplysninger mellem de relevante myndigheder i medlemsstaterne vedrørende straffedomme og rettighedsfrakendelser, som rammer personer – uanset om de er EU-borgere eller ej – der opholder sig på medlemsstaternes område, og mulighed for at disse straffedomme og rettighedsfrakendelser får konsekvenser uden for den medlemsstat, der har idømt dem.
2. Denne problematik er dukket op flere gange i forbindelse med arbejdet i EU, både hvad angår udvekslingen af oplysninger om straffedomme og følgerne af disse. Foranstaltning 2, 3, 4, 14, 20, 22 og 23 i programmet for foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager<sup>1</sup> omhandler disse spørgsmål. Det Europæiske Råd den 25. og 26. marts 2004 fastslog i en erklæring om bekæmpelse af terrorisme, som Rådet (retlige og indre anliggender) tilsluttede sig den 19. juli 2004, at en bedre udveksling af oplysninger om straffedomme bør have prioritet. I Haag-programmet opfordres Kommissionen til at forelægge sine forslag "om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især seksualforbrydere, inden december 2005". Denne hvidbog er et svar på denne anmodning.
3. Formålet er for det første at gøre status over betingelserne for udveksling af oplysninger om straffedomme og rettighedsfrakendelser i EU og 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 undersøges nærmere i de kommende år, og denne hvidbog er i den henseende kun en første tilgang til problematikken om følgerne af straffedomme i EU.

#### 2. DEN NUVÆRENDE SITUATION

##### 2.1. Meget forskellige nationale systemer til registrering af straffedomme

4. Tabellerne i bilaget viser, hvordan de nationale strafferegistre er organiseret, således som det fremgår af svarene på de spørgeskemaer, som Kommissionen har sendt til medlemsstaterne. De viser, at de nationale systemer til registrering af straffedomme er meget forskellige (bilag 1).

---

<sup>1</sup> EFT C 12 af 15.01.2001, s. 10.

5. **Centralisering og en udbredt edb-baseret registrering:** de nationale registre er centraliserede i næsten alle medlemsstaterne. Det er forskelligt, hvilken myndighed der centraliserer oplysningerne (justitsministeriet, indenrigsministeriet, politiet). De fleste registre er edb-baserede, eller også er der planer i den henseende.
6. **Indhold:** de oplysninger, der opføres i de nationale registre, er ikke identiske. Nogle indeholder alle domfældelser, mens andre kun indeholder de alvorligste overtrædelser. Nogle medlemsstater registrerer straffedomme, juridiske personer er idømt, andre ikke. Nogle registrerer kun retskraftige afgørelser ("res judicata"), andre registrerer – i hvert fald midlertidigt – afgørelser, der kan appelleres. Nogle registre indeholder ligeledes oplysninger om igangværende retsforfølgninger samt visse afgørelser om frifindelse eller tiltalefrafald, bl.a. på grund af manglende evne til at handle fornuftsmæssigt. Nogle medlemsstater registrerer kun afgørelser fra domstolene. Andre registrerer også afgørelser fra administrative myndigheder eller handelsretter, der f.eks. pålægger disciplinære sanktioner eller erklærer personer inhabile til at udøve visse erhverv. Oplysninger om fuldbyrdelsen af straffene varierer ligeledes.
7. **Adgang til de nationale registre:** de nationale lovgivninger er forskellige i forhold til, hvilke myndigheder der har adgang til strafferegistrene. I nogle tilfælde er adgangen til alle oplysningerne forbeholdt de retlige myndigheder eller politimyndighederne. Denne adgang kan være direkte eller indirekte. Andre steder er der ligeledes adgang for de administrative myndigheder, hvis det er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver. Denne adgang kan være ubegrænset eller delvis. I ganske få medlemsstater har tredjemand adgang til strafferegistret (faglige sammenslutninger, private arbejdsgivere, private undersøgelser, osv.). Endelig giver de fleste lovgivninger de berørte personer adgang til de oplysninger, der er registreret i deres navn. En sådan adgang kan imidlertid være begrænset til mundtlige oplysninger eller et udskrift, der ikke indeholder alle oplysninger.
8. **Fristen for sletning af oplysninger i registret** er meget forskellig. Nogle medlemsstater har ingen regler for sletning, i andre kan sletning være automatisk eller ske efter anmodning.

## 2.2. Udveksling af oplysninger om straffedomme

9. Oplysninger om straffedomme afsagt i andre medlemsstater reguleres i øjeblikket af artikel 13 og 22 i den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager fra 1959<sup>2</sup> (herefter kaldet "konventionen fra 1959") suppleret af artikel 4 i tillægsprotokollen til denne konvention af 17. marts 1978.
10. Disse bestemmelser regulerer betingelserne for udlevering af udskrifter fra strafferegistret mellem de kontraherende parter og indfører samtidig en forpligtelse til mindst én gang om året at oplyse om, hvilke straffedomme deres egne statsborgere er idømt.
11. Konventionen fra 1959 udgør den nuværende ramme for udveksling af oplysninger, men de foreskrevne mekanismer har begrænset rækkevidde. Det fremgår af de

---

<sup>2</sup> Europarådet, europæiske traktater nr. 30

forskellige gennemførte undersøgelser<sup>3</sup> og af de oplysninger, som Kommissionen råder over, at informationsudvekslingen er problematisk. Det skyldes tre forhold:

- vanskeligheder med hurtigt at identificere de medlemsstater, i hvilke en person allerede er idømt en straffedom
- vanskeligheder med hurtigt at indhente oplysninger efter en enkel procedure
- vanskeligheder med at forstå de eventuelt fremsendte oplysninger.

12. ***Vanskeligheder med hurtigt at identificere de medlemsstater, i hvilke en person allerede er idømt en straffedom:*** i praksis er det vanskeligt for en medlemsstat at få hurtige, udtømmende og troværdige oplysninger om, hvorvidt en person allerede er idømt en straffedom i en anden medlemsstat. Der bør sondres mellem tre forskellige situationer:

- for statsborgere i stater, der ikke har tiltrådt konventionen fra 1959, finder mekanismen til centralisering af oplysninger i det land, hvor de pågældende er statsborgere, jf. konventionens artikel 22, ikke anvendelse. I det tilfælde er det kun muligt at få kendskab til en eventuel tidligere domfældelse i EU, hvis alle medlemsstaterne adspørges.
- for udenlandske statsborgere fra stater, der har tiltrådt konventionen fra 1959, skulle mekanismen til centralisering af oplysninger i det land, hvor de pågældende er statsborgere, i princippet fungere. Konventionen pålægger dog de medlemsstater, der har tiltrådt konventionen, at oplyse om domfældelser af udenlandske statsborgere, men den pålægger ikke de stater, i hvilke de pågældende personer er statsborgere, at opføre disse domfældelser i de nationale registre. Flere af de stater, der har tiltrådt konventionen, foretager faktisk ikke en sådan registrering eller kun i begrænset omfang. Andre registrerer kun domfældelser og straffe, der svarer til situationer, som er kendte i deres system. Det betyder, at strafferegistret i den stat, hvor de pågældende personer er statsborgere, ofte er ufuldstændigt. Hvis en anden stat henvender sig til den stat, hvori personen er statsborger, for at få oplysninger om personens tidligere straffedomme, får den ikke alle oplysninger. Endvidere vil den stat, hvori personen er statsborger, uden tvivl underkaste de domme, der er afsagt af andre stater, de nationale retsregler for registrering og sletning. Det vil sige, at én og samme dom eventuelt underkastes to forskellige retssystemer, enten systemet i den stat, der har afsagt dommen, eller systemet i den stat, hvori personen er statsborger, hvilket skaber en vis forvirring.
- hvad angår egne statsborgere, bør kendskabet til domme afsagt i andre stater, der har tiltrådt konventionen, være bedre som følge af forpligtelsen til at fremsende oplysninger ifølge konventionen fra 1959. Af juridiske og praktiske grunde er dette kendskab imidlertid ikke fuldstændigt. Fra en juridisk synsvinkel er oversendelsen af oplysninger ofte begrænset på grund af forbeholdene i

---

<sup>3</sup> Se undersøgelsen fra 2000 udført af Institute of Advanced Legal Studies (ISLA) inden for rammerne af Falcone-programmet (2000/FAL/168).  
Undersøgelse fra 2001 udført af Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) inden for rammerne af Grotius-programmet (2001/GRP/024).

konventionen. Endvidere er nogle situationer ikke reguleret på tilfredsstillende vis (f.eks. personer med dobbelt statsborgerskab). Det er ligeledes konstateret, at nogle medlemsstater ikke opfører domme afsagt af andre stater i deres nationale registre. Endelig er oplysningerne nu og da mangelfulde (f.eks. når de nationale registre ikke nævner de domfældtes nationalitet), eller også oversendes de slet ikke.

13. **Vanskeligheder med hurtigt at indhente oplysninger efter en enkel procedure:** Når de nationale myndigheder ønsker oplysninger om udlændinges tidligere straffe, kan det ske inden for rammerne af en begæring om gensidig retshjælp (artikel 13 i konventionen fra 1959). I praksis fungerer denne mekanisme dårligt, og de nationale domstole finder tit, at proceduren til fremskaffelse af oplysninger om tidligere straffedomme i en anden medlemsstat er for tung, indviklet og uforenelig med den nationale procedures forløb. De afsiger ofte domme mod andre medlemsstaters statsborgere udelukkende på baggrund af de domfældelser, der er opført i deres nationale register og uden noget kendskab overhovedet til domme, der måtte være afsagt i andre medlemsstater, herunder i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl.
14. **Vanskeligheder med at forstå de modtagne oplysninger:** oplysninger fra andre medlemsstater, der oversendes til de retlige myndigheder, er ikke altid forståelige. Oversættelsesproblemer kan i nogen grad forklare disse vanskeligheder, men de juridiske vanskeligheder er endnu større. Der er faktisk meget stor forskel på, hvilke oplysninger der medtages i medlemsstaternes strafferegistre. Oplysningerne afspejler de nationale systemer, og navnlig oplysninger om domfældelser kan være vildledende for de myndigheder, der modtager dem.
15. Den 13. oktober 2004 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre<sup>4</sup>. Formålet med dette forslag er på kort sigt at forbedre de nuværende mekanismer til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Det ændrer dem ikke grundlæggende og giver kun i nogen grad svar på ovennævnte problemer, som en fremtidig forbedring af systemet skulle kunne afhjælpe.

### 2.3. Rettighedsfrakendelser

16. Rettighedsfrakendelser udgør en særlig kategori af sanktioner, der giver anledning til særlige problemer, hvad angår adgang til og udveksling af oplysninger og følgerne deraf. Her ses udelukkende på de rettighedsfrakendelser, der kan knyttes til en straffedom. De kan idømmes udtrykkeligt i en straffesag eller følge automatisk af en dom. De kan ligeledes idømmes i civile, administrative og disciplinære sager, der følger af en straffedom. På grund af disse forskelligheder er der ikke altid oplysninger om rettighedsfrakendelser i de nationale strafferegistre, og der oplyses kun meget tilfældigt derom. Når der foreligger sådanne oplysninger, er de ikke altid brugelige, da den manglende harmonisering er en reel hindring for gensidig anerkendelse. Kommissionen vil i 2005 udarbejde en meddelelse om dette emne. En tilgang baseret på den strafferetlige overtrædelses art vil være hensigtsmæssig. Belgien fremlagde allerede i 2004 et initiativ om gensidig anerkendelse af

---

<sup>4</sup> KOM (2004) 664 endelig.

rettighedsfrakendelser vedrørende retten til at arbejde med børn gældende for personer, der er idømt straffedomme for pædofili, hvilket er et første skridt på dette område.

### 3. FORBEDRING AF INFORMATIONSDUVEKSLINGEN Gennem indførelse af et EDB-BASERET SYSTEM

17. **Formål:** 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.

#### 3.1. Mulige løsninger

18. Programmet om gensidig anerkendelse foreslog (i foranstaltning 4) tre muligheder, der kunne forbedre udvekslingen af oplysninger om straffedomme mellem medlemsstaterne: (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.

19. De to første løsningsmodeller har den fordel, at de holder oplysningerne på nationalt niveau, overholder den nationale lovgivnings regler for forvaltning af og adgang til sådanne følsomme oplysninger og undgår dobbeltregistrering. De har derimod tre store ulemper:

- for at få udtømmende oplysninger om de idømte straffedomme er det nødvendigt systematisk at slå op i alle nationale registre, hvilket vil medføre en betydelig stigning i antallet af opslag i de nationale systemer
- de forudsætter  $25 \times 24 = 600$  muligheder for udveksling eller oprettelse af en sådan adgangskapacitet fra forskellige arkitekturer
- de giver ikke mulighed for at give de anmodende myndigheder forståelige og umiddelbart anvendelige oplysninger.

20. Den tredje løsning kan afhjælpe disse vanskeligheder og er baseret på oprettelse af et standardformat for udveksling, hvor oplysninger lagres på centralt niveau. Denne løsning er imidlertid ude af proportioner i forhold til de opstillede mål. Den ville indebære, at oplysningerne i de nationale registre også blev registreret på europæisk niveau. Den ville ligeledes kræve, at der blev oprettet et ad hoc-system til vedligeholdelse og adgang, og at der blev fastsat retsregler for disse oplysninger.

#### 3.2. Den foreslåede løsning

21. For inden for en rimelig frist at sikre indførelse af en effektiv mekanisme til udveksling af oplysninger om straffedomme bør man overveje en "blandet" løsning, dvs. en kombination af et europæisk centralt strafferegister og et netværk af nationale registre. Løsningen skal afhjælpe de tre største problemer, der er nævnt ovenfor. Oprettelsen skal ske i to faser:

- i den første fase indføres der 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
  - i den anden fase udarbejdes "et standardiseret europæisk format" til udveksling, der giver slutbrugeren mulighed for at få forståelige og brugelige oplysninger.
22. **Den første fase** skal give mulighed for hurtigt at identificere den eller de medlemsstater, i hvilke den pågældende person allerede er blevet dømt. Når man i dag ønsker oplysninger om en persons tidligere straffedomme, sker det ved at udbede sig oplysninger fra strafferegistret i den stat, hvor personen har sit statsborgerskab, men som nævnt er resultaterne ikke særlig troværdige.
  23. Der oprettes et **europæisk register over domfældte personer**. Dette register vil udelukkende indeholde oplysninger, der giver mulighed for at identificere personen (efternavn, fornavn, fødselssted og -dato, nationalitet osv.) 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. Ved opslag i registret vil en medlemsstat straks få oplysninger om, i hvilken anden medlemsstat den pågældende person allerede er dømt, og der vil kunne fås oplysninger ved at henvende sig direkte til denne stat (se skema i bilag 2).
  24. Oprettelsen af et sådant register betyder også, at der på EU-niveau skal vedtages en fælles definition af begrebet straffedom. Afhængig af hvilken medlemsstat der er tale om, kan strafferegistrene omfatte en række afgørelser, herunder af proceduremæssig art, der er truffet i den fase, der går forud for processen (se punkt 6 ovenfor). Af hensyn til kvaliteten af de udvekslede oplysninger og troværdigheden af det register, der foreslås oprettet, skal der nås enighed om, hvilke afgørelser der skal medføre, at en person opføres i registret. I forbindelse med forslaget til afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre foreslog Kommissionen en definition af begrebet straffedom. Denne definition, der er restriktiv og kun dækker domstolenes endelige afgørelser om skyldsspørgsmål og visse blandede afgørelser (administrative/strafferetlige), der normalt er omfattet af det retlige samarbejde, kunne anvendes.
  25. Systemet **skal fungere mellem de nationale centrale myndigheder**. Disse skal hver især i overensstemmelse med national lovgivning sikre, at myndigheden eller den anmodende person kan få adgang til de ønskede oplysninger og efterfølgende give et fuldstændigt svar, der bl.a. – ud over de oplysninger der findes på nationalt niveau – omfatter alle de oplysninger, der findes på europæisk niveau.
  26. Teknisk set svarer denne løsning til de kendte og afprøvede mekanismer i andre europæiske informationssystemer, som f.eks. SIS eller Eurodac. Den eksisterende infrastruktur inden for rammerne af disse to systemer kunne i øvrigt genbruges, hvilket ville give betydelige stordriftsfordele, samtidig med at systemerne forbliver fuldstændig autonome, da anvendelsen af infrastrukturen ikke medfører deling af data.

27. Dette forslag omfatter også indførelse af den tekniske infrastruktur, der er nødvendig for en sikker og hurtig udveksling mellem nationale registre. Allerede fra den første fase skal anmodninger og svar udveksles hurtigt og sikkert mellem de nationale myndigheder ad elektronisk vej (elektronisk oversendelse af scannede dokumenter).
28. Indførelse af ovennævnte system vil gøre det muligt at løse en del af de nuværende vanskeligheder, men ikke at få umiddelbart forståelige og brugelige oplysninger, da de udvekslede oplysninger ikke er standardiserede.
29. Det vil være formålet med den **anden fase**, der skal gøre det muligt yderligere at fremme udvekslingen af oplysninger. De oplysninger, der på nuværende tidspunkt opføres i de nationale registre, er meget forskelligartede. Indførelse af et edb-baseret system til udveksling af oplysninger kræver, at der fastsættes et "standardiseret europæisk format", som alle medlemsstaterne anerkender, og som giver mulighed for at oversende oplysninger, der nemt kan oversættes og forstås af alle parter.
30. Dette format skal f.eks. gøre det muligt at registrere
- oplysninger om den person, som afgørelsen vedrører (efternavn, fornavn, fødselssted og -dato, eventuelt pseudonym, køn, nationalitet, retlig form, hjemsted for juridiske personer ...)
  - oplysninger om afgørelsens form (dato og sted, navn og myndighed, der har truffet afgørelsen, type afgørelse: endelig dom, offentlig anklagers afgørelse, som ikke kan appelleres ...)
  - oplysninger om de forhold, der har givet anledning til afgørelsen (dato, sted, art, retlig betegnelse, retsgrundlag ...)
  - oplysninger om afgørelsens indhold (foranstaltning, straffedom, eventuelle accessoriske sanktioner, sikkerhedsforanstaltninger, straffens eller foranstaltningens varighed, efterfølgende afgørelser, der påvirker fuldbyrdelsen af dommen, eventuel rettighedsfrakendelse...).
31. For at lette oversendelsen af oplysninger skal alle oplysninger defineres præcist og om muligt standardiseres for at lette oversættelsen. Når der er indført et "standardiseret europæisk format", vil den anmodende myndighed hurtigt modtage oplysninger på dens eget sprog. 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. Selv om en sådan mekanisme ikke løser vanskelighederne som følge af de forskellige juridiske betegnelser, vil den i det mindste give en større åbenhed og sikre en acceptabel gensidig forståelse for slutbrugerne.

### 3.3. Arbejdsprogram

32. Når der er foretaget en første teknisk forundersøgelse, vil Kommissionen 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. Første fase vil kunne påbegyndes fra 2006.

#### 4. ANVENDELSE AF OPLYSNINGER OM STRAFFEDOMME IDØMT I ANDRE MEDLEMSSTATER I DEN EUROPÆISKE UNION

33. En bedre udveksling af oplysninger om straffedomme har kun mening, hvis oplysningerne kan bruges. En straffedom kan indvirke på de øvrige medlemsstaters retsorden på forskellig vis.
34. En af de første virkninger er et forbud mod retsforfølgning for samme lovovertrædelse i en anden medlemsstat (non bis in idem). Dette princip bekræftes af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og er tæt knyttet til spørgsmålet om domstolskompetence. Dette emne vil blive behandlet i en grønbog i første halvår af 2005. Det skal imidlertid bemærkes, at den planlagte mekanisme til udveksling af oplysninger om straffedomme ikke er tilstrækkelig til at sikre en effektiv informationsudveksling i relation til non bis in idem. Faktisk bliver afgørelser, der ikke fører til domfældelse (frifindelse eller tiltalefrafald), oftest ikke registreret i de nationale strafferegistre, men der skal tages højde for dem i forbindelse med non bis in idem.
35. En domfældelse i en medlemsstat kan også få følger i en anden medlemsstat, når sidstnævnte skal fuldbyrde den. Der er tale om en vanskelig problematik, hvor spørgsmålet om oplysninger om domfældelsen er sekundært, da fuldbyrdelsen af en dom kræver en aktiv indsats enten fra domlandet eller fuldbyrdeslandet (f.eks. for at afvise at fuldbyrde en europæisk arrestordre). Disse spørgsmål skal behandles særskilt. Østrig har netop taget et initiativ på dette område.
36. Denne hvidbog omhandler således udelukkende overvejelser om, hvordan man skal behandle oplysninger, der udveksles inden for rammerne af ovennævnte mekanisme, i forbindelse med en ny retsforfølgning i en anden medlemsstat på grund af andre forhold.
37. Konventionen fra 1959 nævner intet om de retlige følger af udenlandske straffedomme. Konventionen af 28. maj 1970 om straffedømmes internationale retsvirkning<sup>5</sup> indeholder bestemmelser i den henseende, men den er kun ratificeret af ganske få medlemsstater. På EU-niveau behandles gentagelsestilfælde<sup>6</sup> kun i en eneste tekst vedrørende beskyttelse af euroen.
38. På nuværende tidspunkt er muligheden for at lade udenlandske domfældelser få retskraft overladt til de nationale lovgivninger. Muligheden er ofte begrænset.
39. I en national sammenhæng kan følgerne af tidligere straffedomme være forskelligartede. De kan have indflydelse på:
  - retsreglerne vedrørende selve retsforfølgningen (proceduretype, regler for varetægtsfængsling f.eks.)

<sup>5</sup> Europæiske traktater nr. 70. Denne konvention var pr. 19. oktober 2004 ratificeret af 9 medlemsstater.

<sup>6</sup> EFT L 329 af 14.12.2001, s. 3.

- valg af procedure (f.eks. valg af kompetent domstol), bestemmelse af overtrædelsen og valg af straf (f.eks. er det umuligt at idømme en allerede dømt person en betinget dom)
- fuldbyrdelse af dommen (prøveløsladelse eller tilpasning af straffafsoningen kan finde sted på forskellig vis for allerede domfældte personer) og mulighed for "sammenlægning" af straffe.

40. Ifølge medlemsstaterne er følgerne af tidligere straffedomme 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, der vil give mulighed for at nå målene i foranstaltning nr. 2 i programmet om gensidig anerkendelse.