



Dato: 30. juni 2008
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Anders Aagaard
Sagsnr.: 2008-305-0676
Dok.: ANA41181

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets afgørelse om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) i henhold til artikel 11 i rammeafgørelse 2008/XX/RIA (KOM(2008 332))

Resumé

Forslaget indebærer, at der indføres et europæisk informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS). Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslaget.

1. Baggrund

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

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 21. november 2005 en rådeafgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 opnåede Rådet endvidere samlet politisk enighed om et forslag til rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne. Den endelige vedtagelse afventer, at bl.a. Danmark hæver sit parlamentariske forbehold.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Ifølge artikel 11 i det nævnte forslag til rammeafgørelse skal medlemsstaterne fra en bestemt dato udveksle oplysninger fra strafferegistre ad elektronisk vej i et standardformat fastsat af Rådet. Med henblik på at gennemføre denne bestemmelse har Kommissionen den 30. maj 2008 fremsat et forslag til rådsafgørelse om indførelse af et europæisk informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS).

2. Indhold

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31 og artikel 34, stk. 2, litra c. Det følger af artikel 31, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om retspleje mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra c, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage afgørelser i ethvert andet øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i traktatens afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget fastsætter ikke regler om, hvorvidt der skal udveksles oplysninger fra medlemsstaternes strafferegistre. Sådanne regler er navnlig fastsat i det forslag til rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne, som der blev opnået politisk enighed om den 12.-13. juni 2007. Det foreliggende forslag fastsætter således – som forudsat i artikel 11 i den nævnte rammeafgørelse – blot bestemmelser om måden, hvorpå udvekslingen skal ske.

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

Der indføres et europæisk informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS), som er et it-system med en decentraliseret struktur bestående af følgende elementer:

- medlemsstaternes strafferegistre,
- en fælles kommunikationsinfrastruktur med et krypteret net og
- sammenkoblingssoftware, som gør det muligt at udveksle oplysninger fra strafferegistre.

Ansvar for den sammenkoblingssoftware og de databaser, der skal lagre, overføre og modtage oplysninger fra strafferegistre, påhviler medlemsstaterne. Oplysningerne lagres decentralt i databaser, som forvaltes af medlemsstaterne, og der vil ikke være direkte online-adgang til andre medlemsstaters strafferegistre.

Medlemsstaterne og Kommissionen bærer deres egne udgifter til gennemførelse, administration, anvendelse og vedligeholdelse af ECRIS.

Udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre skal ske ved hjælp af et elektronisk standardformat indeholdende tabeller med kategorier af strafbare handlinger og straffertyper, som hver er tildelt en kode. Medlemsstaterne skal henvise til disse koder, når de udveksler oplysninger med hinanden.

Medlemsstaterne foretager de tekniske tilpasninger, der er nødvendige for at kunne anvende det elektroniske standardformat, og meddeler Rådet, når det er sket. I forbindelse med denne meddelelse skal medlemsstaterne bl.a. give oplysninger om deres nationale strafbare handlinger og straffertyper, herunder om, hvilke kategorier i tabellerne de hører under.

Der nedsættes et udvalg, som i overensstemmelse med en fastsat procedure skal bistå Kommissionen med at vedtage en række gennemførelsesforanstaltninger om bl.a. den tekniske udvikling og drift af ECRIS og eventuelle ændringer af tabellerne.

Herudover indeholder forslaget bestemmelser om formål, om definitioner, om udarbejdelse af en rapport vedrørende medlemsstaternes udveksling af oplysninger fra strafferegistre samt om gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende ret

3.1. Europarådets konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager samt de tilhørende tillægsprotokoller af henholdsvis 17. marts 1978 og 8. november 2001 indeholder regler om udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

Ifølge konventionens artikel 13, stk. 1, skal den anmodede stat fremsende udskrifter af og oplysninger fra strafferegistre, hvorom der til brug for

straffesager fremsættes begæring fra en kontraherende part, i samme udstrækning som disse udskrifter og oplysninger kan meddeles til dets egne judicielle myndigheder i tilsvarende sager. I andre tilfælde skal anmodningen efterkommes på de betingelser, som gælder efter den anmodede stats lovgivning, andre forskrifter eller praksis, jf. artikel 13, stk. 2.

Ifølge konventionens artikel 22 skal hver af de kontraherende parter underrette enhver anden part om alle straffedomme og påfølgende foranstaltninger, der vedrører sidstnævnte parts statsborgere, og som indføres i strafferegistret. Justitsministerierne skal oversende sådanne meddelelser til hverandre mindst en gang om året.

Danmark har i forbindelse med indgåelsen (ratifikationen) af 1959-konventionen taget forbehold over for artikel 13. Disse forbehold er sålydende:

”Ad artikel 13, stk. 1

Forpligtelsen til at meddele udskrifter af strafferegistrene i henhold til denne bestemmelse begrænses til straffeoplysninger, som vedrører personer, der er sigtet eller tiltalt.”

...

”Ad artikel 13, stk. 2

Der tages forbehold over for denne bestemmelse i dens helhed.”

Herudover indeholder Schengen-konventionen særlige (proceduremæssige) bestemmelser om fremsættelse af de nævnte former for retsanmodninger i forholdet mellem Schengen-landene.

Endvidere er der i EU-retshjælpskonventionen af 29. maj 2000 fastsat bestemmelser om fremsendelse og besvarelse af anmodninger om gensidig retshjælp og om beskyttelse af personoplysninger, jf. herved konventionens artikel 6 og 23. Der kan i den forbindelse navnlig henvises til konventionens artikel 6, stk. 8, hvorefter anmodninger og meddelelser om oplysninger om straffedomme som omhandlet i artikel 22 i 1959-konventionen fremsendes gennem medlemsstaternes centrale myndigheder.

3.2. Rådet (retlige og indre anliggender) har den 21. november 2005 vedtaget en rådsafgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

Rådsafgørelsen indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at udpege en eller flere central(e) myndighed(er) til udveksling af oplysninger. Efter rådsafgørelsen skal medlemsstaterne – i øvrigt i overensstemmelse med deres forpligtelser ifølge 1959-konventionen – straks fremsende domme, som afsiges over andre medlemsstats statsborgere, til disse medlemsstater. Der fastsættes efter rådsafgørelsen en frist for medlemsstaternes svar på en anmodning om fremsendelse af udskrifter af og oplysninger fra strafferegistre. Anmodning om og fremsendelse af oplysninger om straffedomme sker under anvendelse af standardblanketter.

Med vedtagelsen af rådsafgørelsen har medlemsstaterne indbyrdes givet afkald på at gøre deres forbehold med hensyn til artikel 13 i 1959-konventionen gældende. Rådsafgørelsen berører derimod ikke medlemsstaternes forbehold til konventionens artikel 22.

3.3. Rådet (retlige og indre anliggender) har på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 opnået samlet politisk enighed om et forslag til rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne. Forslaget er endnu ikke endeligt vedtaget.

Forslaget lægger ligesom den under pkt. 3.2 nævnte rådsafgørelse op til, at udveksling af oplysninger fra strafferegistre skal ske via centrale myndigheder i medlemsstaterne ved brug af et standardformat og under overholdelse af nærmere fastsatte tidsfrister. I forhold til rådsafgørelsen indebærer forslaget en forenklet fremgangsmåde, idet det bl.a. bestemmes, at medlemsstaterne fra en bestemt dato skal udveksle oplysninger ad elektronisk vej.

I forholdet mellem medlemsstaterne supplerer forslaget artikel 13 og erstatter artikel 22 i 1959-konventionen. Derudover ophæves rådsafgørelsen.

3.4. Reglerne for videregivelse af personoplysninger, som behandles ved hjælp af edb, fremgår af persondatalovens kapitel 4. Det følger bl.a. af disse regler, at der kan ske behandling af oplysninger om strafbare forhold, hvis det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver, jf. lovens § 8, stk. 1. Oplysninger om strafbare forhold må dog alene videregives, såfremt nærmere angivne betingelser er opfyldt, jf. lovens § 8, stk. 2.

Justitsministeren har i medfør af lovens § 72 udstedt en bekendtgørelse, som bl.a. indeholder de nærmere regler for Kriminalregisterets indhold, for indberetning til registeret og sletning af oplysninger heri samt for videregivelse af oplysninger, herunder til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole, jf. bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister med senere ændringer. Der kan i den forbindelse navnlig henvises til reglerne i bekendtgørelsens kapitel 6, særligt § 21, stk. 1, nr. 9, som fastsætter, at Rigspolitichefen kan udstede fuldstændige udskrifter af Kriminalregisteret og straffeattester til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande eller i lande, der er medlemmer af Europarådet, til brug for offentlige straffesager i udlandet.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser, som det imidlertid ikke på nuværende tidspunkt er muligt at angive præcist. Der vil navnlig blive tale om udgifter til indkøb og udvikling af software.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Datatilsynet, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til den 30. august 2008.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke hører ind under Fællesskabets enekompetence. Forslaget fastlægger fælles tekniske dele og standarder for et it-system, også kaldet ECRIS, samt for andre generelle og tekniske gennemførelsesaspekter vedrørende måder, hvorpå udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre kan tilrettelægges og gøres lettere. Målet kan bedst nås ved en indsats på EU-plan. Fastlæggelsen af fælles tekniske standarder for den elektroniske dataoverførsel mellem medlemsstater kan ikke i tilstrækkelig grad gennemføres af medlemsstaterne, ligesom den centrale støtte og helpdesk heller ikke kan tilrettelægges individuelt. Det kræver en koordineret indsats fra EU's side. Det fremgår af rammeafgårelsen, at det er op til medlemsstaterne at afgøre, på hvilket stadium og i hvilken form oplysningerne om domme skal indsamles, og hvordan de indsamlede oplysninger skal opbevares. Hver medlemsstat har det fulde ansvar for at håndtere sit eget strafferegistersystem med henblik på deltagelsen i ECRIS. Medlemsstaterne bevarer det fulde ansvar for udvekslingen af oplysninger fra strafferegistrene. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringens vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at gennemføre artikel 11 i rammeafgårelsen om tilrettelæggelsen og indholdet af udveksling af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne. Gennemførelsen af denne bestemmelse vil ikke kunne ske som en ren national foranstaltning, men vil kræve en samordnet indsats på EU-plan.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslaget sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.