EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Retsudvalget
Formanden

Jean-Marie Cavada
Formand for
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender
BRUXELLES

Om: Retsgrundlaget for initiativ fra Kongeriget Belgien med henblik på Rådets vedtagelse af en rammeafgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af forbud, der er en følge af dom for seksuelle lovovertrædelser begået mod børn (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Med skrivelse af 6. oktober 2005 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om holdbarheden og relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag.

Udvalget behandlede spørgsmålet på mødet den 22. november 2005.

Generelt

Det nuværende retsgrundlag er EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra a), [2] og artikel 34, stk. 2, litra b), men ordføreren for Udvalget om Borgernes Rettigheder, Sonik, mener, at en tilføjelse af en henvisning til artikel 31, stk. 1, litra c, således at retsgrundlaget bliver artikel 31, stk. 1, litra a) og c), og artikel 34, stk. 2, litra b), vil "forbedre adgangen til oplysninger om forbud (især via tvungen optagelse af forbud i strafferegistret) [og] gøre det obligatorisk at fuldbyrde dem")

Retsgrundlag

Alle fællesskabsretsakter skal have retsgrundlag i traktaten (eller i en anden retsakt, som de

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.
[2] Der er en trykfejl i initiativet, idet artikel 31, litra a), rettelig bør være artikel 31, **stk. 1**, litra a).

skal implementere). Retsgrundlaget definerer Fællesskabets materielle kompetence og præciserer, hvordan denne kompetence skal udøves, ved at angive de(t) retlige instrument(er), der kan anvendes, samt beslutningsproceduren.

Ifølge Domstolen er valget af retsgrundlag ikke subjektivt, men skal "ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol"[1], såsom den pågældende foranstaltnings formål og indhold[2]. Desuden skal en foranstaltnings hovedformål være den afgørende faktor ved valget[3].

Ifølge Domstolens praksis er en generel traktatartikel et tilstrækkeligt retsgrundlag, selv om den pågældende foranstaltning som et underordnet aspekt også søger at opfylde en målsætning opstillet i en mere specifik traktatartikel[4].
Hvis en foranstaltning imidlertid på samme tid har flere mål, som hænger uløseligt sammen, uden at noget enkelt af dem kan siges at være sekundært og indirekte i forhold til de øvrige, skal foranstaltningen have hjemmel i de forskellige relevante traktatbestemmelser[5], medmindre dette er umuligt, fordi de beslutningsprocedurer, der falder ind under de respektive bestemmelser, er indbyrdes uforenelige[6].

De relevante bestemmelser i EU-traktaten

Artikel 31

1. Fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter:

a) fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, herunder, når det er relevant, gennem Eurojust

b) ...

c) sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet
....

---

[1] Sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1987 I, s. 1439, præmis 5.

[2] Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1991 I, s. 287, præmis 10.

[3] Sag C-377/98, Nederlandene mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. 2001 I, s. 7079, præmis 27.

[4] Sag C-377/98, Nederlandene mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. 2001 I, s. 7079, præmis 27-28, og sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) Ltd og Imperial Tobacco Ltd, Sml. 2002 I, s. 11453, præmis 93-94.

[5] Sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1988, s. 5545, præmis 11.

[6] Se f.eks. sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1991 I, s. 2867, præmis 17-21 (titanium dioxid-sagen), sag C-388/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2004 I, s. 4829, præmis 58, og sag C-491/01, British American Tobacco, Sml. 2002 I, s. 11453, præmis 103-111.

Artikel 34

1. ...

2. Rådet træffer foranstaltninger og fremmer samarbejde under anvendelse af den passende form og fremgangsmåde, der er fastsat i dette traktatafsnit, med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger. Rådet kan med henblik herpå på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed:

a) ...

b) vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser; rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. De indebærer ikke umiddelbar anvendelighed
....

Den foreslåede rammeafgørelses formål og indhold

Ifølge den forklarende note til Kongeriget Belgiens initiativ er formålet med rammeafgørelsen at forbedre samarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater med hensyn til at beskytte børn mod seksuelle overgreb, idet der navnlig lægges vægt på at sikre en effektiv håndhævelse af de rettighedsfortabelser, der er knyttet til straffedomme, der idømmes for denne type strafbare handlinger.

Det er i øjeblikket ikke muligt at sikre, at en rettighedsfortabelse, der idømmes i én medlemsstat, får retsvirkning i de øvrige medlemsstater, selv om den dømte person kan bevæge sig frit på Den Europæiske Unions område. En person, der er blevet dømt for pædofili i en medlemsstat, og som i denne medlemsstat har fået forbud mod at udøve aktiviteter, der kan indebære kontakt med børn, kan således omgå et sådant forbud ved at flytte til en anden medlemsstat.

I henhold til den foreslåede rammeafgørelse vil man anvende princippet om gensidig anerkendelse på forbud, der er en følge af udenlandske domme for seksuelle lovovertrædelser begået mod børn. Denne løsning forekommer at være den bedste, fordi det materielle anvendelsesområde er klart defineret og begrænset til en sektor, hvor definitionerne af en række lovovertrædelser er blevet harmoniseret ved Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi[1]. Det bemærkes, at retsgrundlaget for denne rammeafgørelse er EU-traktatens artikel 29, artikel 31, stk.1, litra c), og artikel 34, stk. 2, litra b).

Rammeafgørelsen pålægger desuden udtrykkeligt medlemsstaterne at fastsætte i deres nationale lovgivning, at domme for denne type overtrædelser skal ledsages af et forbud.

Formålet er derfor at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne ved at forpligte den medlemsstat, hvor den dømte person har sit opholdssted, til at anerkende et forbud, der er pålagt i udlandet, og fuldbyrde det på sit område.

[1] EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

For at sikre, at princippet om gensidig anerkendelse af rettighedsfortabelser og forbud får virkning i praksis, vil man i henhold til det foreslåede instrument tillade, at oplysninger om sådanne fortabelser og forbud udveksles mellem medlemsstaterne, således at de kompetente myndigheder i den medlemsstat, som den dømte person flytter til, får kendskab til dem. Medlemsstaterne har i øjeblikket kun et ufuldstændigt billede af de domme, som en person er blevet idømt i udlandet. De får kun automatisk kendskab til domme, som afsiges mod deres egne statsborgere i en anden medlemsstat, i medfør af artikel 22 i den europæiske konvention af 1959 om gensidig retshjælp i straffesager[1]. Denne uvidenhed forværres af, at mange medlemsstater ikke optager disse udenlandske domme i deres nationale strafferegistre. Hvad angår rettighedsfortabelser og forbud, som ledsager dommene, er situationen endnu mere problematisk, da denne type foranstaltninger ikke nødvendigvis fremgår af det udenlandske strafferegister.

For at rette op på denne situation og for at sikre, at princippet om gensidig anerkendelse af rettighedsfortabelser og forbud får reel virkning, fastsætter den foreslåede rammeafgørelse en række minimumsforpligtelser med hensyn til underretning af de øvrige EU-medlemsstater.

En sidste lakune i EU-samarbejdet på dette område er, at samarbejdet i de fleste tilfælde er begrænset til kun at omfatte senere retssager og derfor ikke har nogen forebyggende virkning. Som tidligere understreget er selve formålet med en rettighedsfortabelse imidlertid frem for alt at forhindre, at der begås nye lovovertrædelser. Det er derfor af altafgørende betydning, at rettighedsfortabelser, der ledsager udenlandske domme, omgående kan få retsvirkning uden at vente, til der begås nye overtrædelser. Det er derfor ikke acceptabelt, at det udenlandske strafferegister udelukkende kan konsulteres med henblik på brug i en retssag, eftersom en stor del af interessen i at have adgang til disse oplysninger ligger på det administrative og forebyggende plan. En medlemsstat bør tværtimod have pligt til at konsultere oprindelsesstatens strafferegister, hver gang den har brug for at konsultere sit eget nationale strafferegister, også når oplysningerne fra strafferegisteret er nødvendige for at tillade udøvelsen af en bestemt aktivitet, der falder ind under rammeafgørelsens anvendelsesområde.

Forslagets væsentligste bestemmelser

Artikel 1 fastsætter således rammeafgørelsens formål, nemlig at fastsætte reglerne for, hvordan en medlemsstat på sit område anerkender og fuldbyrder et forbud, der er en følge af en dom for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4 i Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi[2].

---

[1] Europarådet, ETS nr. 30.

[2] Der er i store træk tale om følgende overtrædelser:
- tvinge et barn til prostitution eller deltagelse i pornografiske optrin eller drage fordel af eller på anden måde udnytte et barn til sådanne formål
- hverve et barn til prostitution eller til deltagelse i pornografiske optrin
- tage del i seksuelle aktiviteter med et barn, hvor
i) der gøres brug af tvang, magt eller trusler
ii) der gives penge eller andre former for aflønning eller erkendtlighed som modydelse for barnets deltagelse i seksuelle aktiviteter, eller
iii) der er tale om misbrug af en anerkendt position med hensyn til tillid, myndighed eller indflydelse i forhold til barnet
- fremstilling af børnepornografi

Artikel 2 indeholder en række definitioner.

Artikel 3 gør det obligatorisk, at ethvert forbud (et midlertidigt eller permanent forbud mod at udøve aktiviteter, der indebærer tilsyn med børn, som følge af en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 2, 3 og 4 i Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA) optages i det pågældende strafferegister.

Artikel 4 bestemmer, at når den medlemsstat, hvor den pågældende person er blevet dømt, i medfør af de internationale regler for gensidig retshjælp i straffesager fremsender oplysninger fra strafferegistret til en anden medlemsstat, skal den anføre forbudet (og dets varighed) i registerudskriften.

Artikel 5 bestemmer, at oplysninger om strafferegistre skal indhentes fra den relevante nationale centrale myndighed.

Artikel 6 handler om anerkendelse og fuldbyrdelse af forbud og har følgende ordlyd:

"1. Fuldbyrdelsesstatens kompetente myndigheder anerkender uden nogen form for formalitet ethvert forbud og fuldbyrder det, medmindre de kompetente myndigheder beslutter at påberåbe sig en af de i artikel 7 anførte grunde til ikke-anerkendelse eller ikke-fuldbyrdelse.

2. Når en myndighed i fuldbyrdelsesstaten modtager oplysning om, at der foreligger et forbud, fremsender den denne oplysning til den kompetente myndighed med henblik på anvendelsen af stk. 1. Den kompetente myndighed træffer afgørelse inden for en frist på tredive dage regnet fra fremsendelsen af oplysningen."

Artikel 7 handler om grunde til ikke-anerkendelse og ikke-fuldbyrdelse:

"Fuldbyrdelsesstatens kompetente myndigheder kan kun nægte anerkendelse eller fuldbyrdelse af et forbud, når:

a) straffen ifølge fuldbyrdelsesstatens lovgivning er forældet, forudsat at de strafbare forhold i henhold til denne stats egen straffelovgivning hører under dens kompetence

b) det drejer sig om en udeblivelsesdom, og den berørte person ikke er blevet indstævnet personligt eller på anden måde er blevet underrettet om tid og sted for det retsmøde, der har ført til udeblivelsesdommen

c) der er afsagt dom over den berørte person for de samme forhold i fuldbyrdelsesstaten."

I **artikel 8** hedder det, at fuldbyrdelsesstatens kompetente myndighed for at fuldbyrde et forbud ikke må kræve andre formaliteter end den relevante formular og udveksling af

---

- distribution, spredning eller transmission af børnepornografi
- udbydelse eller tilrådighedsstillelse af børnepornografi
- anskaffelse eller besiddelse af børnepornografi
- anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg i forbindelse med disse lovovertrædelser.

oplysninger fra strafferegistre.

Artikel 9 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige dispositioner for at sikre, at den dømte uden opsættende virkning kan appellere anerkendelsen og fuldbyrdelsen af et forbud, og at den afsagte doms præmisser og den idømte straf ikke kan anfægtes ved en domstol i fuldbyrdelsesstaten.

Artikel 10 handler om senere foranstaltninger, herunder genoptagelse, benådning, amnesti, oprejsning og slettelse af registret, der berører forbuddet.

Artikel 11 og 12 handler om henholdsvis gennemførelse og ikrafttræden.

Det relevante retsgrundlag

Udvalget om Borgernes Rettigheder har spurgt, om det ikke ville være relevant (som udvalgets ordfører foreslår i det første ændringsforslag i udkastet til betænkning) at tilføje EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra c), til artikel 31, stk. 1, litra a), og artikel 34, stk. 2, litra b).

I udkastet til betænkning gives der følgende begrundelse for at tilføje denne ekstra bestemmelse:

"Det foreliggende instrument har et dobbelt formål, nemlig såvel at forbedre adgangen til oplysninger om forbud (især via tvungen optagelse af forbud i strafferegistret) som at gøre det obligatorisk at fuldbyrde dem.

Da straffelovgivningen er forskellig i EU's medlemsstater, er det nødvendigt at sikre en vis grad af forenelighed mellem de gældende regler for straffedomme."

Der erindres endnu en gang om ordlyden af artikel 31, stk. 1, litra c):

[*Fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter:]*

"*c) sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet*".

Spørgsmålet er derfor, om den foreslåede rammeafgørelse går videre end "*fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, herunder, når det er relevant, gennem Eurojust"*, som omhandlet i artikel 31, stk. 1, litra a).

Da der ikke er nogen proceduremæssige konsekvenser, er det det eneste spørgsmål, der opstår.

Allerede i betragtning af formålet med rammeafgørelsen som beskrevet i artikel 1 - "*Denne rammeafgørelse har til formål at fastsætte reglerne for, hvordan en medlemsstat på sit område anerkender og fuldbyrder et forbud, der er en følge af en dom for sådanne lovovertrædelser.*" - forekommer det at være ønskeligt med en henvisning til artikel 31, stk. 1, litra c), også selv om det blot måtte være for fuldstændighedens skyld.

En nærmere undersøgelse af bestemmelserne i den foreslåede rammeafgørelse viser dog klart, at nogle af dem faktisk sigter mod at sikre forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler som omhandlet i artikel 31, stk. 1, litra c).

Artikel 3 kræver således, at medlemsstaterne "*træffer de nødvendige foranstaltninger, for at ethvert forbud optages i strafferegistret*". Det hedder i den forbindelse i den forklarende note til det belgiske initiativ med al ønskelig klarhed: "*Nævnte rammeafgørelse pålægger desuden udtrykkeligt medlemsstaterne at fastsætte i deres nationale lovgivning, at domme for denne type overtrædelser skal ledsages af et forbud."*

Endvidere kræves det i artikel 6, at medlemsstaterne "*uden nogen form for formalitet [anerkender] ethvert forbud og fuldbyrder det*". Artikel 7 indeholder en begrænset liste over omstændigheder, hvor de nationale kompetente myndigheder kan nægte at anerkende eller fuldbyrde et forbud. I henhold til artikel 8 kræver fuldbyrdelse af et forbud ikke andre formaliteter end en bestemt formular. Endelig kræves det i artikel 9, at medlemsstaterne "*træffer de nødvendige dispositioner for at sikre, at den dømte uden opsættende virkning kan appellere*".

Alle disse bestemmelser går videre end fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente nationale myndigheder som omhandlet i EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra a).

Faktisk vil de formentlig som minimum nødvendiggøre ændringer i medlemsstaternes strafferetsplejelovgivning. De vil derfor eventuelt kunne anses for at sigte mod sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler som omhandlet i EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra c).

På mødet den 22. november 2005 vedtog Retsudvalget således enstemmigt [1] at henstille, at retsgrundlaget for den foreslåede rammeafgørelse ikke alene bør være EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra a), og artikel 34, stk. 2, litra b), men også artikel 31, stk. 1, litra c).

Med venlig hilsen

Giuseppe Gargani

[1] Til stede under afstemningen var: Giuseppe Gargani (formand), Rainer Wieland (næstformand), Antonio López-Istúriz White (rådgivende ordfører), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti og Tadeusz Zwiefka.