EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden

Jean-Marie Cavada
Ordförande
Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor
BRYSSEL

Ärende: Rättslig grund för Konungariket Belgiens initiativ inför antagandet av rådets rambeslut om erkännande och verkställighet i Europeiska unionen av förbud till följd av fällande domar för sexualbrott mot barn (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Med en skrivelse av den 6 oktober 2005 begärde Ni, i enlighet med artikel 35.2 i arbetsordningen, att utskottet för rättsliga frågor skulle kontrollera giltigheten och lämpligheten hos den rättsliga grunden för ovannämnda kommissionsförslag.

Vid utskottssammanträdet den 22 november 2005 behandlade utskottet detta ärende.

Allmänt

Den nuvarande rättsliga grunden är artikel 31.1 a[2] och artikel 34.2 b i EU-fördraget. Föredraganden för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, Boguslaw Sonik, anser att man genom att lägga till en hänvisning till artikel 31.1 c, så att den rättsliga grunden blir artikel 31.1 a och 31.1 c samt artikel 34.2 b, kommer att ”förbättra tillgången till information om förbud (främst genom skyldighet att föra in förbud i kriminalregister) och att införa en skyldighet att verkställa dem”.

Rättslig grund

Alla gemenskapsrättsakter måste ha en rättslig grund i fördraget (eller i annan rättsakt som de är avsedda att genomföra). I den rättsliga grunden definieras gemenskapens materiella

[1] Ännu inte offentliggjort i EUT.
[2] Det finns ett typografiskt fel i initiativet: i stället för artikel 31 a bör det stå artikel 31.**1** a.

behörighet och specificeras hur denna behörighet skall utövas, det vill säga det/de lagstiftningsinstrument som kan användas samt beslutsförfarandet.

Enligt EG-domstolen är valet av rättslig grund inte subjektivt, utan det ”skall grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning”[1], såsom den aktuella rättsaktens syfte och innehåll[2]. Vidare bör den avgörande faktorn vara rättsaktens huvudsyfte.[3]

Enligt domstolens rättspraxis utgör en allmän fördragsartikel en tillräcklig rättslig grund även om avsikten med den aktuella rättsakten också är att, på ett underordnat sätt, uppnå ett syfte som en bestämd fördragsartikel åsyftar[4].

Om en rättsakt har flera syften som har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena syftet är sekundärt och indirekt i förhållande till de andra, måste rättsakten emellertid grundas på de olika tillämpliga fördragsbestämmelserna[5], såvida detta inte är omöjligt på grund av att de beslutsförfaranden som anges i bestämmelserna är sinsemellan oförenliga[6].

Tillämpliga bestämmelser i EU-fördraget

”*Artikel 31*

1. De gemensamma insatserna i det straffrättsliga samarbetet skall omfatta

a) underlättande och påskyndande av samarbete mellan behöriga ministerier och rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet, när detta visar sig vara lämpligt, genom Eurojust, när det gäller rättsliga förfaranden och verkställighet av beslut,

b) …

c) säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna, när detta är nödvändigt för att förbättra samarbetet,

…

Artikel 34

1. …

[1] Mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493), punkt 11.
[2] Mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867), punkt 10.
[3] Mål C-377/98, Nederländerna mot Europaparlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkt 27.
[4] Mål C-377/98, Nederländerna mot Europaparlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkterna 27–28, och mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkterna 93–94.
[5] Mål 165/87, kommissionen mot rådet (REG 1988, s. 5545), punkt 11.
[6] Se t.ex. mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid) (REG 1991, s. I-2867), punkterna 17–21, mål C-388/01, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-4829), punkt 58, och mål C-491/01, British American Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkterna 103–111.

2. Rådet skall på lämpligt sätt och enligt den ordning som anges i denna avdelning vidta åtgärder och främja samarbete som bidrar till att unionens mål uppnås. För detta ändamål får rådet genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen

a) …

b) fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; de skall inte ha direkt effekt,

…"

Det föreslagna rambeslutets syfte och innehåll

Enligt den förklarande noten till initiativet från Konungariket Belgien är syftet med det föreslagna rambeslutet att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp och i synnerhet att garantera ett effektivt genomförande av de förluster av rättigheter som är förbundna med fällande domar för denna typ av brott.

För närvarande finns inga garantier för att en dom om förlust av rättigheter som meddelats i en medlemsstat får rättsliga konsekvenser i de andra medlemsstaterna, trots att den dömda personen kan röra sig fritt inom Europeiska unionens territorium. En person som har dömts för pedofili i en medlemsstat och som i denna stat omfattas av ett förbud att utöva verksamhet genom vilken denna person riskerar att komma i kontakt med barn kan således undandra sig detta förbud genom att bosätta sig i en annan medlemsstat.

Det föreslagna rambeslutet skulle innebära en tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av förbud som följer av utländska fällande domar för sexualbrott mot barn. Belgien anser att denna lösning underlättas av att det materiella tillämpningsområdet är klart definierat och begränsat till ett område där brottsdefinitionerna har harmoniserats genom rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi[1]. Det kan påpekas att den rättsliga grunden för det rambeslutet är artikel 29, artikel 31.1 c och artikel 34.2 b i EU-fördraget.

Enligt rambeslutet skulle dessutom medlemsstaterna åläggas att i sin nationella lagstiftning föreskriva att fällande domar för detta slags brott skall åtföljas av förbud.

Syftet är således att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna genom att tvinga den medlemsstat i vilken den dömda personen är bosatt att erkänna det förbud som meddelats i utlandet och att verkställa det på sitt territorium.

För att säkerställa giltigheten av principen om ömsesidigt erkännande av förlust av rättigheter och förbud skulle det föreslagna instrumentet medge att informationen ur kriminalregistret sprids till de andra medlemsstaterna, så att den kan komma till de behöriga myndigheternas kännedom i den stat där den dömda personen rör sig. För närvarande har medlemsstaterna endast en ofullständig bild av fällande utländska domar mot en person. Endast de fällande

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

domar som meddelas mot deras egna medborgare i en annan medlemsstat kommer automatiskt till deras kännedom, i enlighet med artikel 22 i den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål från 1959[1]. Denna bristande kunskap förvärras genom att många medlemsstater inte för in dessa utländska fällande domar i sitt nationella kriminalregister. Eftersom det rör sig om förluster av rättigheter och förbud som åtföljer de fällande domarna blir situationen ännu mer problematisk genom att detta slags åtgärder inte nödvändigtvis framgår av det utländska kriminalregistret.

För att rätta till denna situation och säkerställa att principen om ömsesidigt erkännande av förluster av rättigheter och förbud blir verksam föreskrivs i det föreslagna rambeslutet ett antal minimiskyldigheter vad gäller informationen till unionens övriga medlemsstater.

En sista brist som fastställts i samarbetet på detta område inom Europeiska unionen är att samarbetet i flertalet fall förblir begränsat till den strikta ramen för senare rättsliga förfaranden och att det därför inte har någon preventiv verkan. Förlusten av rättigheter har emellertid existensberättigande främst för att hindra att nya brott begås. Det är således av yttersta vikt att omedelbart kunna ge rättslig verkan åt de förluster av rättigheter som åtföljer fällande domar meddelade i utlandet utan att invänta att nya brott begås. I detta sammanhang är det inte acceptabelt att bara ta del av det utländska kriminalregistret i rättsligt syfte, eftersom fördelarna med att ha tillgång till denna information i betydande utsträckning finns på det administrativa och preventiva området. En medlemsstat bör tvärtom ha skyldighet att göra en framställan om uppgifter ur ursprungsstatens kriminalregister i alla de fall då uppgifter begärs ur dess eget nationella kriminalregister, inbegripet när denna information ur kriminalregistret begärs för att ge tillstånd att utöva en viss verksamhet inom ramen för rambeslutets tillämpningsområde.

Föreslagna materiella bestämmelser

Följaktligen anges i **artikel 1** syftet med rambeslutet, nämligen att fastställa regler för när en medlemsstat på sitt territorium skall erkänna och verkställa ett förbud som är följden av en fällande dom för de brott som anges i artiklarna 2, 3 och 4 i rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi[2].

I **artikel 2** anges en rad definitioner.

---

[1] Europarådet, ETS nr 30.

[2] Dessa brott är i huvudsak följande:
– Att tvinga ett barn till prostitution eller deltagande i pornografiska föreställningar, eller att dra vinning av eller på något annat sätt utnyttja ett barn för sådana ändamål.
– Att rekrytera ett barn till prostitution eller deltagande i pornografiska föreställningar.
– Att ägna sig åt sexuell aktivitet med ett barn, om
i) tvång, våld eller hot brukas,
ii) pengar eller andra former av betalning eller ersättning lämnas som betalning för barnets sexuella aktivitet, eller
iii) missbruk av en erkänd förtroendeställning eller av makt eller inflytande över barnet förekommer.
– Framställning av barnpornografi.
– Distribution, spridning eller överföring av barnpornografi.
– Utbjudande eller tillhandahållande av barnpornografi.
– Förvärv eller innehav av barnpornografi.
– Anstiftan, medhjälp och försök med avseende på dessa brott.

Enligt **artikel 3** skall ett förbud (tillfälligt eller permanent mot att utöva yrkesverksamhet som innebär tillsyn av barn som är följden av ett brott som avses i artiklarna 2, 3 och 4 i rådets rambeslut 2004/68/RIF) föras in i gärningsmannens kriminalregister.

I **artikel 4** föreskrivs att när den medlemsstat i vilken den berörda personen fälldes lämnar uppgifter ur kriminalregistret till en annan medlemsstat i enlighet med de internationella regler som är tillämpliga på ömsesidig rättslig hjälp i brottmål måste den ange förbudet (och hur länge det gäller) i utdraget ur kriminalregistret.

I **artikel 5** föreskrivs att uppgifter ur ett kriminalregister måste begäras från den berörda nationella centralmyndigheten.

Artikel 6 behandlar erkännande och verkställighet av förbud i följande ordalag:

”1. De behöriga myndigheterna i den verkställande staten skall erkänna alla förbud utan att ytterligare formaliteter krävs och verkställa dem, såvida inte de behöriga myndigheterna beslutar att åberopa något av de skäl för att vägra erkännande eller verkställighet som anges i artikel 7.
2. När en myndighet i den verkställande staten har informerats om förbudet skall den vidarebefordra dessa uppgifter till den behöriga myndigheten, för tillämpning i enlighet med punkt 1. Den behöriga myndigheten skall meddela sitt beslut inom trettio dagar efter det att uppgifterna har översänts.”

Artikel 7 behandlar skäl att inte erkänna eller verkställa ett förbud enligt följande:

”De behöriga myndigheterna i den verkställande staten får endast vägra att erkänna eller verkställa förbudet om
a) verkställigheten av straffet preskriberats enligt den verkställande statens lagstiftning och gärningarna omfattas av denna stats behörighet enligt dess egen strafflagstiftning,
b) den fällande domen har meddelats genom utevarodom och den berörda personen inte kallats personligen eller på annat sätt informerats om tidpunkt och plats för den förhandling som ledde till att den fällande domen meddelades genom utevarodom,
c) en fällande dom har meddelats den berörda personen för samma brott i den verkställande staten.”

I **artikel 8** föreskrivs att den behöriga myndigheten i den utfärdande staten för att verkställa ett förbud inte får kräva några ytterligare formaliteter än det relevanta formuläret om utbyte av uppgifter ur kriminalregister.

I **artikel 9** föreskrivs att medlemsstaterna måste införa nödvändiga bestämmelser för att säkerställa att den dömda personen har tillgång till rättsmedel utan suspensiv effekt mot erkännande och verkställighet av ett förbud och att de skäl som har lett till den fällande domen och påföljden inte får bestridas genom talan som väcks inför domstol i den verkställande staten.

Artikel 10 behandlar senare åtgärder som påverkar förbudet, bland annat resning, benådning, amnesti, upprättelse och radering av uppgifter.

Artiklarna 10 och 11 behandlar genomförande respektive ikraftträdande.

Lämplig rättslig grund

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor har frågat om det inte vore lämpligt att lägga till (som deras föredragande föreslår i ändringsförslag 1 i sitt förslag till betänkande) artikel 31.1 c i EU-fördraget, utöver artikel 31.1 a och artikel 34.2 b.

De skäl som anges i förslaget till betänkande för att lägga till denna extra bestämmelse är följande:

”Eftersom instrumentet tjänar två syften: att förbättra tillgången till information om förbud (främst genom skyldighet att föra in förbud i kriminalregister) och att införa en skyldighet att verkställa dem.

Med hänsyn till att straffrätten varierar i EU:s medlemsstater är det nödvändigt att garantera en viss grad av kompatibilitet när det gäller bestämmelser för brottmålsdomar.”

Såsom redan nämnts lyder artikel 31.1 c som följer:

[De gemensamma insatserna i det straffrättsliga samarbetet skall omfatta]

”c) säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna, när detta är nödvändigt för att förbättra samarbetet,”

Den fråga som måste besvaras är därför om det föreslagna rambeslutet går längre än *”underlättande och påskyndande av samarbete mellan behöriga ministerier och rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet, när detta visar sig vara lämpligt, genom Eurojust, när det gäller rättsliga förfaranden och verkställighet av beslut”*, enligt artikel 31.1 a.

Med hänsyn till att det inte gäller några processkonsekvenser är detta den enda fråga som behöver besvaras.

Om enbart rambeslutets syfte enligt artikel 1 tas i betraktande – *”Syftet med rambeslutet är att fastställa regler för när en medlemsstat på sitt territorium skall erkänna och verkställa ett förbud som är följden av en fällande dom för dessa brott.”* – tycks en hänvisning till artikel 31.1 c vara önskvärd, om så bara för att vara på den säkra sidan.

Vid en närmare granskning av bestämmelserna i det föreslagna rambeslutet framgår dock tydligt att vissa av dem verkligen syftar till att säkerställa förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 31.1 c.

Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna ”*vidta nödvändiga åtgärder för att alla förbud förs in i kriminalregistret*”. I detta hänseende kunde det inte framställas tydligare än i den förklarande noten till det belgiska initiativet: *”I rambeslutet åläggs dessutom medlemsstaterna uttryckligen att i sin nationella lagstiftning föreskriva att fällande domar för detta slags brott skall åtföljas av förbud.”*

Enligt artikel 6 skall medlemsstaterna dessutom ”*erkänna alla förbud utan att ytterligare formaliteter krävs och verkställa dem*”. I artikel 7 åter anges ett begränsat antal

omständigheter under vilka nationella behöriga myndigheter får vägra att erkänna eller verkställa ett förbud. Vad artikel 8 angår villkoras verkställigheten av ett förbud av att ett särskilt formulär visas upp. Slutligen skall medlemsstaterna, enligt artikel 9, ”*införa nödvändiga bestämmelser för att säkerställa att den dömda personen har tillgång till rättsmedel utan suspensiv effekt*”.

Alla dessa bestämmelser går längre än att underlätta och påskynda samarbete mellan behöriga nationella myndigheter i den mening som avses i artikel 31.1 a i EU-fördraget.

I själva verket nödvändiggör de sannolikt ändringar av åtminstone straffprocesslagarna i medlemsstaterna. De kan därför anses vara avsedda att säkerställa förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 31.1 c i EU-fördraget.

Vid utskottssammanträdet den 22 november 2005 beslutade följaktligen utskottet för rättsliga frågor enhälligt[1] att rekommendera att den rättsliga grunden för det föreslagna rambeslutet inte bara bör vara artikel 31.1 a och artikel 34.2 b i EU-fördraget, utan även artikel 31.1 c.

Med vänlig hälsning

Giuseppe Gargani

[1] Följande var närvarande vid omröstningen: Giuseppe Gargani (ordförande), Rainer Wieland (vice ordförande), Antonio López-Istúriz White (föredragande), 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 och Tadeusz Zwiefka.