



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.2.2006
KOM(2006) 73 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Rettighedsfrakendelser, der er en følge af straffedomme i Den Europæiske Union

{SEC(2006)220}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Rettighedsfrakendelser, der er en følge af straffedomme i Den Europæiske Union

1. En rettighedsfrakendelse kan defineres som en foranstaltning, der i en begrænset eller ubegrænset periode fratager en fysisk eller juridisk person retten til at udøve bestemte rettigheder, udføre bestemte funktioner, udøve bestemte former for virksomhed, opholde sig bestemte steder eller foretage bestemte handlinger¹. Det er en kategori af sanktioner, hvis formål hovedsagelig er af forebyggende art. Når en person, som er blevet dømt for en lovovertrædelse, fratages muligheden for at udøve visse rettigheder (f.eks. retten til at arbejde med mindreårige), sker det først og fremmest for at forhindre den pågældende i at recidivere. I et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor borgerne bør sikres et højt beskyttelsesniveau, vil det derfor være en fordel at anerkende virkningen af visse rettighedsfrakendelser i hele EU. Spørgsmålet er så meget desto mere relevant i et indre marked, hvor borgerne frit kan rejse rundt.
2. Rettighedsfrakendelser er en kategori af sanktioner, som under visse omstændigheder vil skulle anerkendes og fuldbyrdes i hele EU for at være effektive. Dette anerkendes i Haag-programmet², hvori Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især for seksualforbrydere. Dette mål er også nævnt i den handlingsplan, som Rådet og Kommissionen vedtog i fællesskab den 2.-3. juni 2005 med henblik på at gennemføre Haag-programmet, og i meddelelsen om gensidig anerkendelse af straffedomme og styrkelse af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, som Kommissionen vedtog i maj 2005³; i begge disse dokumenter bebudes vedtagelsen af denne meddelelse.
3. Denne meddelelse forsøger at præcisere begrebet rettighedsfrakendelse, vurdere den relevante lovgivning på europæisk niveau og beskrive den strategi, som formodentlig vil blive fulgt på dette område.

1. GENERELLE FORHOLD

4. En rettighedsfrakendelse som defineret (punkt 1) i første afsnit er et meget vidt begreb, og det skal præciseres, hvad der i denne meddelelse forstås ved rettighedsfrakendelse.
5. *Udelukkelse af rettighedsfrakendelser, som ikke er knyttet til en straffedom.* I overensstemmelse med den ramme, som er omhandlet i punkt 2, vedrører denne meddelelse kun rettighedsfrakendelser, der er en følge af en **straffedom**, og ikke

¹ Grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU (grønbogen om sanktioner), KOM(2004) 334 endelig af 30.4.2004.

² Vedtaget den 4.-5. november 2004 (EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1).

³ KOM(2005) 195 af 19.5.2005.

f.eks. foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med en verserende sag, foranstaltninger, som udelukkende er truffet med henblik på forebyggelse over for personer, som ikke kan holdes strafferetligt ansvarlige, eller forbud, der er en følge af en adfærd, som ikke udgør en strafbar handling.

6. *Rettighedsfrakendelsens art.* Der er forskellige måder, hvorpå en straffedom kan medføre en rettighedsfrakendelse:
 - rettighedsfrakendelsen kan være en sanktion, som idømmes af domstolen, enten som tillæg til hovedstraffen eller som alternativ straf, hvis den idømmes i stedet for en eller flere hovedstraffe
 - rettighedsfrakendelsen kan være en tillægssstraf, som automatisk pålægges som følge af hovedstraffen, selv om den ikke er idømt af domstolen
 - rettighedsfrakendelsen kan idømmes under en administrativ eller disciplinær sag, der er en følge af en straffedom.
7. *Materielt anvendelsesområde.* Viften af mulige rettighedsfrakendelser svarer til det antal rettigheder, som juridiske eller fysiske personer kan fratages (f.eks. kørselsforbud, forbud mod at bo i et bestemt område, udelukkelse fra offentlige indkøbsprocedurer og fratagelse af borgerlige rettigheder, medborgerrettigheder og familierettigheder).
8. *Personelt anvendelsesområde.* Rettighedsfrakendelser kan gælde for både juridiske og fysiske personer. Det er ikke alle medlemsstaterne, der anerkender juridiske personers strafferetlige ansvar⁴. Dette spørgsmål vedrører ikke specifikt rettighedsfrakendelser og behandles mere indgående i Kommissionens grønbog om sanktioner⁵.
9. *Uensartede regler om rettighedsfrakendelser i EU.* Som beskrevet i grønbogen om sanktioner er medlemsstaternes lovgivning om sanktioner meget forskellig, og det samme kan siges om lovgivningen om rettighedsfrakendelser. I den enkelte medlemsstat kan der findes mange forskellige rettighedsfrakendelser, og arten af disse sanktioner og den måde, de fuldbyrdes på, kan variere betydeligt. Denne uensartethed bliver endnu mere synlig, når den ses fra et i EU-perspektiv. Mens visse rettighedsfrakendelser findes i alle medlemsstaterne – for eksempel frakendelse af førerretten – er dette absolut ikke hovedreglen⁶.

2. **OVERSIGT OVER INSTRUMENTER, SOM ER VEDTAGET PÅ EU-PLAN**

10. En række instrumenter, som er vedtaget på EU-plan, henviser til rettighedsfrakendelser. På den ene side er der de instrumenter, der sigter mod en

⁴ For eksempel anerkender Belgien, Frankrig, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige juridiske personers strafferetlige ansvar i modsætning til Grækenland, Tyskland og Italien.

⁵ Afsnit 3.1.6.

⁶ Denne uensartethed og problemerne med en generel strategi fremgik tydeligt under drøftelsen af et initiativ fra Danmark med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union vedrørende afgørelser om rettighedsfrakendelser (EFT C 223 af 19.9.2002, s. 17). Dette initiativ er stadig til behandling i Rådet.

indbyrdes tilnærmelse af den nationale lovgivning vedrørende rettighedsfrakendelser (punkt 2.1.). På den anden side er der de instrumenter, der drejer sig om den virkning, som en rettighedsfrakendelse (eller en dom), som er idømt i en medlemsstat, kan forventes at have i de andre medlemsstater (punkt 2.2.).

2.1. Instrumenter om indbyrdes tilnærmelse af straffene

11. Disse instrumenter er anført i bilaget til denne meddelelse. De fleste henviser til rettighedsfrakendelser som mulige straffe, som kan bruges, når en person dømmes for bestemte lovovertrædelser. Følgende instrumenter indeholder mere forpligtende bestemmelser vedrørende rettighedsfrakendelser, der er en følge af en straffedom:

- a) Ifølge rammeafgørelse 2004/68/RIA om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi⁷ skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en fysisk person, der er blevet dømt for en af de lovovertrædelser, som er omfattet af rammeafgørelsen, midlertidigt eller permanent forhindres i at udøve aktiviteter, der indebærer tilsyn med børn (artikel 5, stk. 3). Det betyder ikke, at en dom for en af de pågældende lovovertrædelser automatisk skal medføre rettighedsfrakendelse, men blot, at hver medlemsstat skal sørge for, at det er muligt at forhindre den pågældende i at udøve en specifik aktivitet som en af de straffe, som kan anvendes efter en dom.
- b) I rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor⁸ findes der en tilsvarende bestemmelse i artikel 4, stk. 3.
- c) Den nye lovgivning om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige kontrakter gør indgåelsen af sådanne kontrakter mere gennemsigtig og medvirker dermed til at bekæmpe bestikkelse og organiseret kriminalitet. Ifølge artikel 45, stk. 1, i direktivet om offentlige kontrakter⁹ skal ansøgere eller tilbudsgivere, mod hvem der er afsagt en endelig dom for deltagelse i en kriminel organisation, bestikkelse, svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser eller hvidvaskning af penge, under visse omstændigheder udelukkes fra deltagelse i en udbudsprocedure. Direktivet finder både anvendelse på fysiske og juridiske personer¹⁰.

Der kan her drages en parallel til en række andre fællesskabsdirektiver, som gælder for den finansielle sektor. De fleste af disse instrumenter indeholder en

⁷ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

⁸ EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54. Det er interessant, at konventionen af 26. maj 1997 om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 195 af 25.6.1997, s. 2) ikke indeholder bestemmelser om rettighedsfrakendelse.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114. Medlemsstaterne skal have gennemført dette direktiv senest den 31. januar 2006.

¹⁰ I den forbindelse skal der også henvises til artikel 29, litra c), i tjenesteydelsesdirektivet, artikel 20, stk. 1, litra c), i indkøbsdirektivet og artikel 24, stk. 1, litra c), i bygge- og anlægsgdirektivet, som behandles nærmere i bilaget. Direktivet om offentlige indkøb ophæver disse bestemmelser med virkning fra 31. januar 2006.

standardbestemmelse om, at forvaltningsorganet for den pågældende institution skal bestå af personer, der er i besiddelse af den nødvendige hæderlighed eller har et tilstrækkeligt godt omdømme. F.eks. kan et kreditinstitut i henhold til bankdirektivet¹¹ ikke få tilladelse til at udøve sine funktioner, hvis de pågældende personer ikke er i besiddelse af den nødvendige hæderlighed. Det er derfor sandsynligt, at deres strafferegister vil blive tjekket, og at de ikke vil få tilladelse, hvis de er dømt for lovovertrædelser såsom hvidvaskning af penge eller bestikkelse. Fortolkningen af "hæderlighed/godt omdømme" overlades dog til medlemsstaterne, og der sker ikke systematisk rettighedsfrakendelse, når en person har begået specifikke lovovertrædelser. Det samme gælder for lovgivningen vedrørende investeringselskaber¹², handel med værdipapirer¹³, lovpligtig revision af regnskaber¹⁴ og forsikring¹⁵.

2.2. Instrumenter vedrørende virkningerne af domme eller rettighedsfrakendelser

12. Instrumenterne vedrørende de virkninger, som en rettighedsfrakendelse (eller en dom), som er idømt i en medlemsstat, kan have i de andre medlemsstater, kan opdeles i tre kategorier.
13. En første kategori omfatter en række direktiver, som kan betragtes som instrumenter, der muliggør delvis gensidig anerkendelse. Nogle af dem drejer sig direkte om anerkendelse af en **rettighedsfrakendelse**, der er idømt i en anden medlemsstat (a og b). Andre fokuserer på de konsekvenser i form af rettighedsfrakendelse, som kan følge af anerkendelsen af en **dom**, der er afsagt i en anden medlemsstat (c og d).
 - a) Direktiverne om valgret og valgbarhed ved kommunale valg¹⁶ og valg til Europa-Parlamentet¹⁷. Førstnævnte direktiv muliggør anerkendelse af en valgretsfortabelse, som er idømt i én medlemsstat, i en anden medlemsstat. Ifølge sidstnævnte direktiv skal en fortabelse af retten til at opstille til valg i én

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, EFT L 126 af 26.5.2000, s. 1.

¹² Se artikel 9 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF, EUT L 145 af 30.4.2004, s. 1.

¹³ Se artikel 5a og 5b i Rådets direktiv 85/611/EØF af 20. december 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter), EFT L 375 af 31.12.1985, s. 3.

¹⁴ Se artikel 3 i Rådets ottende direktiv 84/253/EØF af 10. april 1984 på grundlag af traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), om autorisation af personer, der skal foretage lovpligtig revision af regnskaber, EFT L 126 af 12.5.1984, s. 20.

¹⁵ Se artikel 6, stk. 1, litra a), og artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/83/EF af 5. november 2002 om livsforsikring, EFT L 345 af 19.12.2002, s. 1, og artikel 8 i Rådets første direktiv 73/239/EØF om samordning af de administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, EFT L 228 af 16.8.1973, s. 3 (ændret ved Rådets direktiv 92/49/EF, EFT L 228 af 11.8.1992, s. 1).

¹⁶ Rådets direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, EFT L 368 af 31.12.1994, s. 38. Ændret ved Rådets direktiv 96/30/EF af 13. maj 1996, EFT L 122 af 22.5.1996, s. 14.

¹⁷ Rådets direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34.

medlemsstat anerkendes i en anden medlemsstat, og direktivet muliggør anerkendelse af en valgretsfortabelse, som er idømt i én medlemsstat, i en anden medlemsstat.

- b) Direktivet om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere¹⁸ sigter mod at muliggøre anerkendelse af en afgørelse om udsendelse, som en medlemsstat har truffet over for en tredjelandstatsborger, der opholder sig på en anden medlemsstats område. Det finder specielt anvendelse på afgørelser om udsendelse, som er baseret på en alvorlig og konkret trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, og som er truffet som følge af en dom for en lovovertrædelse, der straffes med mindst et års frihedsstraf. Det finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed. De er omfattet af direktiv 2004/38/EC, som indeholder klare regler om, hvilke begrænsninger i retten til fri bevægelighed der kan tillades, og som understreger, at tidligere straffedomme ikke i sig selv kan begrunde sådanne begrænsninger¹⁹.
- c) Det tidligere nævnte direktiv om offentlige indkøb. Dette er et instrument, som medfører en delvis gensidig anerkendelse af domme, da det indebærer, at en dom, som er afsagt i én medlemsstat, normalt medfører udelukkelse fra offentlige indkøb i hele EU. Når der er afsagt dom i én medlemsstat, men den ordregivende myndighed befinder sig i en anden medlemsstat, kan den ordregivende myndighed anmode de kompetente myndigheder i den første medlemsstat om samarbejde for at få oplysninger om dommen.

På EU-plan indeholder finansforordningen²⁰ også regler om udelukkelse af fysiske og juridiske personer, der har begået visse lovovertrædelser, fra deltagelse i EU-udbud.

- d) Den 7. september 2005 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet et nyt direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer²¹, som skal afløse de 15 direktiver, der nu findes på området. Ifølge det nye direktiv skal de kompetente myndigheder i værtslandet og hjemlandet udveksle oplysninger om især disciplinære eller strafferetlige sanktioner, der vil kunne få følger for udøvelsen af den pågældende erhvervsvirksomhed (artikel 56, stk. 2). Dette nye direktiv styrker den eksisterende oplysningspligt. Men ligesom det er

¹⁸ Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001, EFT L 149 af 2.6.2001 s. 34. Kommissionens nylige forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2005) 391 endelig af 1.9.2005) indeholder et omfattende sæt smidige regler, som finder anvendelse, hvis en tredjelandstatsborger, der er genstand for en afgørelse om udsendelse eller tilbagesendelse i en medlemsstat, pågribes på en anden medlemsstats område. Medlemsstaterne kan vælge mellem forskellige løsninger, herunder gensidig anerkendelse, afhængig af omstændighederne i den enkelte sag. Når dette forslag vedtages, bliver direktiv 2001/40/EF overflødig og vil derfor blive ophævet.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77) konsoliderer de tidligere instrumenter og skal være gennemført senest den 30. april 2006.

²⁰ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1. Se artikel 93, stk. 1, litra b) og e).

²¹ EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22.

tilfældet nu, medfører udvekslingen af oplysninger ikke automatisk fratagelse af retten til at udøve det pågældende erhverv i værtslandet. Dette spørgsmål overlades til værtslandet. I den forbindelse er det værd at fremhæve forskellen mellem dette direktiv og direktiv 98/5/EF²² om etableringsretten for advokater (som ikke berøres af det nye direktiv). Da etableringsretten er baseret på anerkendelsen af advokaternes registrering og ikke på deres kvalifikationer, sikrer direktiv 98/5/EF, at en rettighedsfrakendelse, som er idømt i hjemlandet, har virkning i værtslandet.

14. En anden kategori omfatter instrumenter, der ikke er trådt i kraft, eller som kun er blevet ratificeret af et begrænset antal medlemsstater:
- a) Det danske initiativ "*med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union vedrørende afgørelser om rettighedsfrakendelse*"²³. Dette initiativ, som stadig er til behandling i Rådet, fokuserer på adgang til at udøve erhverv og er begrænset til fysiske personer. Desuden omhandler det kun udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og ikke gensidig anerkendelse af afgørelser om rettighedsfrakendelse²⁴.
 - b) EU-konventionen fra 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten²⁵. Denne konvention indeholder ikke bestemmelser om, at køreforbud, som er pålagt i én medlemsstat, direkte skal anerkendes af alle de andre medlemsstater, og den ordning, som indføres, følger ikke det rationale, der ligger til grund for princippet om gensidig anerkendelse. Specielt giver konventionen gennemførelsesmedlemsstaten mulighed for at vælge at ændre den udenlandske afgørelse til en national retslig eller administrativ afgørelse. Den er indtil nu ratificeret af et meget begrænset antal medlemsstater²⁶.
15. Endelig består en tredje kategori af resolutioner, dvs. ikke-bindende akter, om bekæmpelse af fodboldvold. I en rådsresolution fra 1997²⁷ understreges det, at stadionforbud har vist sig at være et nyttigt middel til forebyggelse og bekæmpelse af uroligheder i forbindelse med nationale fodboldkampe, og at det er ønskeligt, at et stadionforbud, som en medlemsstat har nedlagt, bliver håndhævet i forbindelse med

²² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, EFT L 77 af 14.3.1998, s. 36.

²³ EFT C 223 af 19.9.2002, s. 17.

²⁴ Der kan drages en parallel til Europarådets europæiske konvention fra 1970 om straffedommes internationale retsvirkning. Den er blevet ratificeret af ni medlemsstater (status pr. 6. oktober 2005) og finder specielt anvendelse på rettighedsfrakendelser. De ordninger, den indeholder, følger imidlertid ikke det rationale, der ligger til grund for princippet om gensidig anerkendelse, idet konventionen kræver dobbelt strafbarhed, tillader appel af rettighedsfrakendelsens realitet, indeholder bestemmelser om fastlæggelse af rettighedsfrakendelsens varighed og omfatter muligheden for at begrænse rettighedsfrakendelsens omfang.

²⁵ EFT C 216 af 10.7.1998, s. 1. Se også forklarende rapport til konventionen om afgørelser om frakendelse af førerretten, EFT C 211 af 23.7.1999, s. 1.

²⁶ Spanien og Slovakiet. Status pr. 5. oktober 2005.

²⁷ Rådets resolution af 9. juni 1997 om forebyggelse og bekæmpelse af fodboldvandalisme gennem erfaringsudveksling, stadionforbud og mediepolitik, EFT C 193 af 24.6.1997, s. 1.

europæiske fodboldkampe i de andre medlemsstater. I en resolution fra 2003²⁸ opfordres medlemsstaterne til at overveje muligheden for at udvide forbuddet imod adgang til fodboldstadier til visse fodboldkampe i andre medlemsstater og knytte det sammen med pålæggelsen af sanktioner i tilfælde af overtrædelse af et sådant forbud.

2.3. Konklusion

16. Ovenstående oversigt viser følgende:

- a) Der er et forholdsvis begrænset antal europæiske instrumenter, som indeholder bestemmelser om obligatoriske rettighedsfrakendelser, dvs. instrumenter, som forpligter medlemsstaterne til at medtage frakendelsen af retten til at udøve et erhverv blandt de straffe, der er til rådighed i forbindelse med en dom (se afsnit 11 a) og b)), eller som knytter en rettighedsfrakendelse til visse domme (som i direktivet om offentlige indkøb).
 - b) Med undtagelse af direktivet om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse²⁹ indeholder de instrumenter, der vedrører virkningen af visse rettighedsfrakendelser eller domme uden for domsstaten, ikke bestemmelser om egentlige systemer til udveksling af oplysninger, der giver medlemsstaterne en kilde til pålidelige og fuldstændige oplysninger om rettighedsfrakendelser eller domme i andre medlemsstater.
17. Kommissionen er i gang med at undersøge muligheden for at indføre et system til udveksling af oplysninger vedrørende kørekort. Dette initiativ hviler på en række nyere domme fra Domstolen, som peger på, at medlemsstaterne har pligt til at udveksle oplysninger under visse omstændigheder, og som derved udvider det system for frivillig udveksling af oplysninger, der er indført ved direktiv 91/439/EØF³⁰ om kørekort. Det nye forslag til direktiv om kørekort, som omarbejder direktiv 91/439/EØF, understreger yderligere behovet for at indføre et obligatorisk generelt system til udveksling af oplysninger³¹.

3. MULIGE STRATEGIER FOR RETTIGHEDSFRAKENDELSER

18. Der kan anvendes to forskellige strategier, som ikke udelukker hinanden, for at sikre, at rettighedsfrakendelser bliver effektive redskaber på EU-plan som sanktion for visse former for lovovertrædelser, og forebygge, at de gentager sig. For det første

²⁸ Rådets resolution af 17. november 2003 om vedtagelse af adgangsforbud i medlemsstaterne til anlæg, hvor der spilles internationale fodboldkampe, EUT C 281 af 22.11.2003, s. 1.

²⁹ I det tilfælde sker udvekslingen af oplysninger via en indberetning i Schengen-informationssystemet (SIS) på grundlag af artikel 96, stk. 3, i konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen.

³⁰ EFT L 237 af 24.8.1991, s. 1.

³¹ Forslaget sigter især mod at sætte en stopper for "kørekortturisme" og lette gennemførelsen af princippet om, at en person kun kan have ét kørekort. Det bibeholder bestemmelserne om, at medlemsstaterne kan nægte at anerkende et kørekort, der udstedes til en person, hvis kørekort er inddraget, og som således indirekte stadig er indehaver af et andet kørekort. Det styrker også medlemsstaternes forpligtelser ved at kræve, at hver medlemsstat skal sikre sig, at en person, der ansøger om nyt kørekort, ikke har fået køreforbud af myndighederne i en anden medlemsstat (artikel 8, stk. 5, i forslaget, KOM(2003) 621).

kan man mene, at visse strafbare handlinger bør medføre en frakendelse af retten til at udføre visse aktiviteter i hele EU. For det andet kan man mene, at virkningen af en national rettighedsfrakendelse under visse omstændigheder bør udvides til hele EU. Under alle omstændigheder skal alle forslag til lovgivning på dette område i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse af 27. april 2005³² underkastes en grundig konsekvensanalyse, specielt for at vurdere deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

3.1. Sammenknytning af rettighedsfrakendelse og visse lovovertrædelser

19. I teorien kan den strategi, som er anvendt i direktivet om offentlige indkøb, anvendes i andre sektorer med henblik på at forbyde adgang til visse erhverv eller aktiviteter i hele EU som følge af en dom for en særlig grov lovovertrædelse.
20. Vedtagelsen af et sådant instrument vil formodentlig kræve:
 - at de pågældende aktiviteter og erhverv kan defineres
 - en minimumsharmonisering af selve lovovertrædelserne
 - en harmonisering af selve rettighedsfrakendelsens varighed for at undgå mulig forskelsbehandling. På nuværende tidspunkt varierer en rettighedsfrakendelses varighed ofte alt efter, hvor længe oplysningerne bliver stående i det nationale strafferegister. Kommissionens oprindelige forslag til direktivet om offentlige indkøb³³ harmoniserede varigheden af den automatiske rettighedsfrakendelse til fem år, men den relevante bestemmelse blev ikke medtaget i den endelige tekst.
21. I praksis vil vedtagelsen af et sådant instrument betyde, at adgangen til visse aktiviteter i et vist omfang bliver reguleret på EU-plan; dette vil skulle begrundes i forhold til subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Denne strategi med vedtagelse af lovgivning kan vise sig at være uhensigtsmæssig for aktiviteter, der i modsætning til direktivet om offentlige indkøb ikke nødvendigvis omfatter hele EU. Det er heller ikke denne strategi, som er anvendt i den finansielle sektor (se afsnit 11 c)).

3.2. Gensidig anerkendelse af rettighedsfrakendelser

22. Selv om gensidig anerkendelse er hovedhjørnestenen i oprettelsen af et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, kan en udvidelse af den territoriale virkning af rettighedsfrakendelser betragtes som en skærpelse af sanktionen, og en sådan udvidelse rejser spørgsmålet om individets rettigheder for den person, hvis rettighedsfrakendelse udvides til at omfatte hele EU's område. Desuden er der store forskelle i de strafferetlige sanktioner i EU, og en medlemsstat, som ikke anvender denne form for sanktioner for den pågældende lovovertrædelse, vil muligvis

³² Meddelelse fra Kommissionen om overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag. Metodologi for en systematisk og stringent kontrol. KOM(2005) 172 endelig af 27.4.2005.

³³ KOM(2000) 275 endelig.

modsatte sig, at en rettighedsfrakendelse, som er idømt i én medlemsstat, udvides til at omfatte hele EU³⁴.

23. En rimelig strategi i det første tilfælde ville derfor være at anvende en sektorspecifik fremgangsmåde og prioritere gensidig anerkendelse af rettighedsfrakendelser på de områder, hvor der allerede findes et fælles grundlag i medlemsstaterne. Dette forudsætter, at sanktionerne er tilstrækkeligt ensartede, hvilket især er tilfældet, når:

- rettighedsfrakendelsen allerede findes i alle medlemsstaterne for en specifik kategori af lovovertrædelser (f.eks. frakendelse af førerretten), eller
- en retsakt allerede specifikt kræver, at denne form for straf skal findes i alle medlemsstaterne for visse former for lovovertrædelser (f.eks. frakendelse af retten til at arbejde med børn, se afsnit 11). Hvis der kun henvises til rettighedsfrakendelse som én af flere mulige straffe for den adfærd, som ifølge retsakten skal være strafbar, uden at det kræves, at medlemsstaterne skal indføre denne form for straf, er der ingen garanti for, at der findes et fælles grundlag.

24. Selv når der findes et fælles grundlag, kan der opstå vanskeligheder på grund af forskelle mellem medlemsstaterne vedrørende forbuddets art³⁵ eller indhold (f.eks. dets varighed). Det er nødvendigt at fastlægge, hvilken manøvremargen gennemførelsesstaten skal have.

4. EN FORUDSÆTNING: FORBEDRING AF INFORMATIONSTRØMMEN

25. De to scenarier, som er beskrevet ovenfor, forudsætter, at medlemsstaterne udveksler oplysninger om domme og rettighedsfrakendelser.

4.1. Domme

26. Der er allerede truffet en række foranstaltninger for at forbedre de eksisterende systemer for udveksling af oplysninger:

- Den 13. oktober 2004 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre³⁶, der sigter mod hurtigt at få de nuværende systemer for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne til at fungere bedre, især ved at fastsætte frister for fremsendelse af disse oplysninger. Afgørelsen blev vedtaget af Rådet den 21. november 2005³⁷.
- Den 25. januar 2005 fremlagde Kommissionen en hvidbog, hvori den analyserede de vigtigste problemer ved udvekslingen af oplysninger om straffedomme og fremsatte forslag til et edb-baseret system til udveksling af oplysninger³⁸. Efter drøftelser om hvidbogen nåede Rådet (retlige og indre anliggender) den 14. april 2005 til enighed

³⁴ Se ovennævnte grønbog om sanktioner.

³⁵ For eksempel skal der i nogle retssystemer træffes en specifik afgørelse om sådanne forbud, mens et forbud i andre retssystemer er en automatisk følge af en straffedom; selv når der træffes en afgørelse, kan dens art (f.eks. administrativ eller strafferetlig) variere.

³⁶ KOM(2004) 664 af 13.10.2004.

³⁷ EUT L 322 af 9.12.2005, s. 33.

³⁸ KOM(2005) 10 af 25.1.2005.

om retningslinjerne for det fremtidige arbejde. På dette grundlag og i lyset af de mål, som er fastlagt i Haag-programmet, fremlagde Kommissionen den 22. december 2005 et forslag til en rammeafgørelse, som vil medføre en tilbundsgående omlægning af de eksisterende systemer for udveksling af oplysninger³⁹. Det bør i 2006 arbejdes videre med at forbedre adgangen til oplysninger om domme, som er afsagt i EU mod tredjelandsstatsborgere.

27. I denne forbindelse skal det også bemærkes, at Kommissionen den 17. marts 2005 vedtog et forslag til Rådets rammeafgørelse om hensyntagen til straffedomme afsagt i andre medlemsstater i forbindelse med en ny straffesag⁴⁰. I forslaget fastlægges det, på hvilke betingelser der skal tages hensyn til en straffedom, som er afsagt i en anden medlemsstat, under en ny straffesag, der omhandler andre forhold.

4.2. Rettighedsfrakendelser

28. Rettighedsfrakendelser er en form for sanktioner, hvis art kan variere i den enkelte medlemsstat og i endnu højere grad fra den ene medlemsstat til den anden. De kan idømmes i forbindelse med straffesager, civil- og handelssager, administrative sager eller disciplinærsager eller være en automatisk følge af en dom. Desuden idømmes de i visse medlemsstater hyppigere som administrative eller disciplinære sanktioner end som "retslige" sanktioner. Disse forskelle gør det vanskeligt at få adgang til udtømmende oplysninger, specielt fordi reglerne om de nationale registres opbygning også er meget forskellige; alle medlemsstaterne har strafferegistre, men de oplysninger, som Kommissionen har indsamlet, viser, at der er store forskelle mellem medlemsstaterne, specielt med hensyn til registrenes indhold⁴¹. I nogle medlemsstater registrerer man kun afgørelser, som er truffet af kriminalretterne, mens registret i andre medlemsstater også indeholder afgørelser, som er truffet af civile, kommercielle eller administrative myndigheder. For eksempel omfatter visse nationale registre frakendelser af retten til at udøve forældremyndighed.
29. Den enkelte rettighedsfrakendelses art og den måde, det pågældende nationale register fungerer på, vil derfor afgøre, hvordan rettighedsfrakendelsen optages i registret. Mens rettighedsfrakendelser, som er idømt af kriminalretterne, normalt findes i alle registre, er det langt fra tilfældet for rettighedsfrakendelser, der automatisk følger af domme, eller som idømmes af en administrativ myndighed eller en erhvervsorganisation som følge af en dom. Der er derfor stor forskel på, i hvilket omfang rettighedsfrakendelser optages i de nationale registre i de enkelte medlemsstater.
30. Mulighederne for at forbedre udvekslingen af oplysninger om rettighedsfrakendelser bør derfor vurderes under hensyntagen til behovet for at sikre et højt beskyttelsesniveau for personoplysninger. Behandlingen af personoplysninger og udvekslingen af oplysninger om rettighedsfrakendelser skal under alle omstændigheder overholde de eksisterende juridiske rammer for behandling af personoplysninger i Den Europæiske Union⁴². Ideelt set bør målet være at muliggøre

³⁹ KOM(2005) 690.

⁴⁰ KOM(2005) 91 af 17.03.2005.

⁴¹ Se bilaget til hvidbogen KOM(2005) 10.

⁴² Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne

en omfattende udveksling af oplysninger om følgende former for rettighedsfrakendelser:

- i) rettighedsfrakendelser, som idømmes af en domstol som følge af en straffedom (dvs. som en del af straffedommen)
- ii) rettighedsfrakendelser, som pålægges i en medlemsstat, og som automatisk følger af en dom i den samme stat
- iii) rettighedsfrakendelser, som idømmes i en medlemsstat som følge af en straffedom i den samme medlemsstat, uanset hvilken myndighed der idømmer dem, når proceduren giver de samme garantier som en straffesag
- iv) rettighedsfrakendelser, som pålægges juridiske personer for lovovertrædelser, der ville have været straffelovsovertrædelser, hvis de havde været begået af fysiske personer, og for hvilke en juridisk person kan holdes ansvarlig (strafferetligt eller administrativt) i alle medlemsstaterne⁴³.

31. I lyset af dette bør man vurdere behovet for at vedtage minimumsregler på EU-plan, som pålægger medlemsstaterne systematisk at optage i hvert fald nogle rettighedsfrakendelser i deres nationale strafferegistre – eller i registre⁴⁴ - når der allerede findes et fælles grundlag for medlemsstaterne.

5. KONKLUSION

32. Fællesnævneren for medlemsstaterne er, at der findes en straffedom, som udløser en rettighedsfrakendelse. Hvis adgangen til oplysninger om domme, som er afsagt i andre medlemsstater, forbedres, vil medlemsstaterne kunne tage hensyn til disse oplysninger, specielt med henblik på at vurdere, om en person skal have adgang til visse job eller aktiviteter. Kommissionen går derfor ind for en strategi, som er baseret på at forbedre udvekslingen af oplysninger om domme, og den vil i de kommende år videreføre det arbejde, der allerede er gjort.

oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 8 af 12.1.2001). Kommissionen vedtog også den 4. oktober 2005 et forslag til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (KOM(2005) 475).

⁴³ En række EU-instrumenter pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige (strafferetligt eller administrativt) for de lovovertrædelser, som instrumentet finder anvendelse på, og kan dømmes for disse lovovertrædelser. Det betyder, at juridiske personer i hvert fald for et begrænset antal lovovertrædelser kan holdes ansvarlige i alle medlemsstaterne.

⁴⁴ Uanset hvilken form for ansvar der er tale om, er det forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden, hvor hyppigt straffe mod juridiske personer optages i de nationale registre (se bilaget til hvidbogen KOM(2005) 10). I de lande, der anerkender juridiske personers strafferetlige ansvar, omfatter det nationale strafferegister ofte, men ikke altid, både fysiske og juridiske personer. Det ville være et stort fremskridt, hvis de straffe (herunder rettighedsfrakendelser), som juridiske personer idømmes for lovovertrædelser, som ville have været af strafferetlig art, hvis de havde været begået af en fysisk person, systematisk blev optaget i et nationalt register.

33. Med hensyn til gensidig anerkendelse af rettighedsfrakendelser går Kommissionen ind for en sektorspecifik strategi i de sektorer, hvor der findes et fælles grundlag for medlemsstaterne. Denne holdning deles af et flertal af medlemsstaterne. Et sådant fælles grundlag findes specielt med hensyn til frakendelse af retten til at arbejde med børn og frakendelse af førerretten (se afsnit 23). I oktober 2004 fremlagde Belgien et initiativ om gensidig anerkendelse af forbud, der er en følge af dom for seksuelle lovovertrædelser begået mod børn. I fremtiden vil Kommissionen også fremlægge forslag til en rammeafgørelse, der skal erstatte konventionen fra 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten (se afsnit 14 b)). Formålet vil være at supplere de eksisterende fællesskabsinstrumenter med henblik på at sikre fuld anerkendelse af frakendelser af førerretten.