



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.2.2006
KOM(2006) 73 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Förlust av rättigheter till följd av brottmålsdomar i Europeiska unionen

{SEC(2006)220}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Förlust av rättigheter till följd av brottnålsdomar i Europeiska unionen

1. Med förlust av rättigheter avses en åtgård som förhindrar en fysisk eller juridisk person från att under en begrånsad eller obegrånsad tid utöva vissa rättigheter, inneha en viss tjänst, utöva en verksamhet, bege sig till vissa platser eller utföra vissa handlingar.¹ Det är ett slags påföljd vars syfte i huvudsak är förebyggande. När en person som har dömts för ett brott berövas möjligheten att utöva vissa rättigheter (till exempel rätten att arbeta med underåriga) är det i första hand för att förhindra att han eller hon begår nya brott. Inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där enskilda skall kunna omfattas av en hög skyddsnivå skulle det därför vara en fördel om effekten av vissa förluster av rättigheter skulle kunna erkännas i hela unionen. Frågan är ännu viktigare på den inre marknaden där personer kan röra sig fritt.
2. Förlust av rättigheter är ett slags påföljd som under vissa omständigheter kan behöva erkännas och verkställas i hela unionen för att vara effektiv. Detta anges i Haagprogrammet² där Europeiska rådet uppmanade rådet att lägga fram förslag för att stärka utbytet av information från nationella register över fällande domar och förluster av rättigheter, särskilt information som avser sexualbrottslingar. Detta mål nämns också i den handlingsplan som antogs samtidigt av rådet och kommissionen den 2–3 juni 2005 för att genomföra Haagprogrammet och i det meddelande om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i brottnål och ökat ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna som kommissionen antog i maj 2005³. I båda dessa dokument tillkånnas antagandet av detta meddelande.
3. Syftet med detta meddelande är att klargöra begreppet förlust av rättigheter, bedöma den relevanta lagstiftningen på europeisk nivå och föreslå en strategi som förmodligen kommer att följas i detta avseende.

1. ALLMÅN BESKRIVNING

4. Förlust av rättigheter, som definieras i punkt 1, är ett mycket omfattande begrepp som kråver ytterligare klargöranden i detta meddelande.
5. *Förlust av rättigheter som inte har samband med en brottnålsdom omfattas inte.* I enlighet med det regelverk som nämns i punkt 2 avser detta meddelande bara förlust av rättigheter till följd av **en brottnålsdom** och till exempel inte åtgårder som införts i samband med pågående förfaranden, åtgårder som i rent förebyggande syfte ålagts personer som inte kan hållas straffrättsligt ansvariga eller förbud till följd av ett beteende som inte utgör en straffbar handling.

¹ Grönbok om tillnårmning, ömsesidigt erkånnande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen ("grönboken om påföljder"), KOM(2004) 334 slutlig, 30.4.2004.

² Antogs den 4–5 november 2004 (EGT C 53, 3.3.2005, s.1).

³ KOM(2005) 195 av den 19 maj 2005.

6. *Rättighetsförlustens karaktär.* Det finns flera sätt på vilka en brottmålsdom kan leda till förlust av rättigheter:
 - Det kan gälla en påföljd som beslutats av domstol, antingen som ett tillägg till huvudpåföljden eller som en alternativ påföljd om det åläggs istället för ett eller flera huvudpåföljder.
 - Det kan röra sig om en tilläggsåtgärd som åläggs automatiskt till följd av huvudpåföljden, även om det inte har beslutats i domstol.
 - Det kan beslutas genom förvaltningsrättsliga eller disciplinära förfaranden som följer av en brottmålsdom.
7. *Materiellt tillämpningsområde.* Det potentiella tillämpningsområdet för förlust av rättigheter motsvarar det antal rättigheter som en fysisk eller juridisk person kan framtas (till exempel körförbud, förbud mot att bosätta sig i ett visst område, uteslutning från offentliga upphandlingsförfaranden, frångående av medborgerliga eller samhällseliga rättigheter eller familjerättigheter).
8. *Personligt tillämpningsområde.* Förlust av rättigheter kan tillämpas på både fysiska och juridiska personer. Alla medlemsstater erkänner inte juridiska personers straffrättsliga ansvar.⁴ Denna fråga avser inte specifikt förlust av rättigheter och behandlas mer ingående i kommissionens grönbok om påföljder⁵.
9. *Olikheter i bestämmelserna om förlust av rättigheter inom unionen.* Enligt vad som visas i grönboken om påföljder finns det stora skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning om påföljder och detsamma gäller för lagstiftningen om förlust av rättigheter. I en enskild medlemsstat finns det många potentiella tillämpningsområden för beslut om förlust av rättigheter, och karaktären på dessa påföljder och det sätt på vilket de genomförs kan variera avsevärt. Dessa olikheter blir desto tydligare när de ses från ett EU-perspektiv. Vissa förluster av rättigheter finns i alla medlemsstater – till exempel kördiskvalifikationer – men det är inte på något sätt någon allmän regel.⁶

2. ÖVERSIKT ÖVER DE INSTRUMENT SOM ANTAGITS PÅ UNIONSIVÅ

10. En del instrument som antagits på EU-nivå avser förlust av rättigheter. Å ena sidan finns det instrument som syftar till att tillnärma den nationella lagstiftningen om förlust av rättigheter (avsnitt 2.1). Å andra sidan finns det instrument som avser den effekt som beslut om förlust av rättigheter (eller en fällande dom) i en medlemsstat kan förmodas ha i en annan medlemsstat (avsnitt 2.2).

⁴ Belgien, Frankrike, Irland, Nederländerna och Förenade kungariket erkänner till exempel juridiska personers straffrättsliga ansvar till skillnad från Grekland, Tyskland och Italien.

⁵ Avsnitt 3.1.6.

⁶ Dessa olikheter och svårigheterna med en allmän strategi kom fram under diskussionerna om Danmarks initiativ 2002 inför antagandet av rådets beslut om förstärkning av samarbetet mellan EU:s medlemsstater när det gäller beslut om förlust av rättigheter (EGT C 223, 19.9.2002, s. 17). Initiativet behandlas fortfarande av rådet.

2.1. Instrument för att tillnärma påföljder

11. Dessa instrument anges i bilagan till detta meddelande. De flesta avser förlust av rättigheter som en möjlig påföljd som kan tillämpas när en person döms för vissa bestämda brott. Följande instrument innehåller mer normativa bestämmelser om förlust av rättigheter till följd av en brottmålsdom:

- a) I rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi⁷ krävs att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en fysisk person som har dömts för något av de brott som täcks av instrumentet kan avstängas, tillfälligt eller permanent, från utövande av sådan yrkesverksamhet som hänför sig till tillsyn av barn (artikel 5.3). Detta innebär inte att förlust av rättigheter skall vara en automatisk konsekvens av en fällande dom för ett av de relevanta brotten, utan bara att varje medlemsstat skall se till att det är möjligt att förhindra den berörda personen ifrån att utöva en särskild verksamhet, som en av de påföljder som kan åläggas efter en fällande dom.
- b) Rådets rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot korruption inom den privata sektorn⁸ innehåller en liknande bestämmelse i artikel 4.3.
- c) Den nya lagstiftningen om förfaranden för tilldelning av kontrakt vid offentlig upphandling gör förfarandet för tilldelning av sådana kontrakt mer öppet och hjälper följaktligen till att bekämpa korruption och organiserad brottslighet. I artikel 45.1 i direktivet om offentlig upphandling⁹ anges att en anbudssökande eller en anbudsgivare, under vissa omständigheter, kan uteslutas från deltagande i förfarandet för tilldelning av ett offentligt kontrakt om denne har varit föremål för en lagakraftvunnen dom som har meddelats på grund av deltagande i en kriminell organisation, bestickning, bedrägeri som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen eller penningtvätt. Direktivet gäller både fysiska och juridiska personer.¹⁰

Här kan det dras en parallell med andra gemenskapsdirektiv inom den finansiella sektorn. De flesta av dessa instrument innehåller en standardbestämmelse enligt vilken ledningsorganet i den berörda institutionen måste utgöras av personer med gott anseende. Enligt bankdirektivet¹¹ får till exempel inte ett kreditinstitut beviljas auktorisation att utföra sina uppgifter om de berörda personerna inte är tillräckligt väl ansedda. Därför är det troligt att

⁷ EUT L 13, 20.1.2004, s. 44.

⁸ EUT L 192, 31.7.2003, s. 54. Det är intressant att den konvention av den 26 maj 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i (EGT C 195, 25.6.1997, s. 2) inte innehåller några bestämmelser om förlust av rättigheter.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, EUT L 134, 30.4.2004, s. 114. Medlemsstaterna skall ha införlivat direktivet senast den 31 januari 2006.

¹⁰ I detta sammanhang bör det även hänvisas till artikel 29 c i tjänstedirektivet, artikel 20.1 c i varudirektivet och artikel 24.1 c i bygg- och anläggningsdirektivet som diskuteras mer ingående i bilagan. Direktivet om offentlig upphandling upphäver dessa bestämmelser med tillämpning från och med den 31 januari 2006.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EGT L 126, 26. 5.2000, s. 1).

deras kriminalregister kommer att kontrolleras och att de inte kommer att beviljas auktorisation om de har fällts för sådana brott som penningtvätt eller bestickning. Tolkningen av ”gott anseende” lämnas dock till medlemsstaterna och det förekommer ingen systematisk förlust av rättigheter till följd av att vissa specifika brott har begåtts. Detsamma gäller för lagstiftning avseende värdepappersföretag¹², handel med värdepapper¹³, lagstadgad revision av räkenskaper¹⁴, och försäkringar¹⁵.

2.2. Åtgärder avseende effekten av fällande domar eller förlust av rättigheter

12. De instrument som avser den effekt som en förlust av rättigheter (eller en fällande dom) som beslutats i en medlemsstat kan förmodas ha i de andra medlemsstaterna kan delas in i tre kategorier.
13. Den första kategorin omfattar ett antal direktiv som kan betraktas som instrument som möjliggör delvis ömsesidigt erkännande. Några av dem tar direkt upp erkännande av en **förlust av rättigheter** som beslutats i en annan medlemsstat (a och b). Andra är inriktade på de konsekvenser i form av förlust av rättigheter som kan följa av erkännande av en **fällande dom** som meddelats i en annan medlemsstat (c och d).
 - a) Direktiven om rösträtt och valbarhet vid kommunala val¹⁶ och val till Europaparlamentet¹⁷. Det förstnämnda direktivet möjliggör att en förlust av rättigheter avseende valbarhet som ålagts i en medlemsstat erkänns i en annan medlemsstat. Det senare direktivet kräver att en förlust av rättigheter avseende valbarhet som ålagts i en medlemsstat skall erkännas i en annan medlemsstat och gör det möjligt att erkänna en förlust av rättigheter avseende rösträtt som ålagts i en medlemsstat i en annan medlemsstat.

¹² Se artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG, EUT L 145, 30.4.2004, s. 1.

¹³ Se artiklarna 5a och 5b i rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), EGT L 375, 31.12.1985, s. 3.

¹⁴ Se artikel 3 i rådets åttonde direktiv 84/253/EEG av den 10 april 1984 grundat på artikel 54.3 g i fördraget, om godkännande av personer som har ansvar för lagstadgad revision av räkenskaper, EGT L 126, 12.5.1984, s. 20.

¹⁵ Se artiklarna 6.1 och 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring, EGT L 345, 19.12.2002, s. 1 och artikel 8 i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring, EGT L 228, 16.8.1973, s. 3 (ändrat genom direktiv 92/49/EG, EGT L 228, 11.8.1992, s. 1).

¹⁶ Rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EGT L 368, 31.12.1994, s. 38. Ändrat genom rådets direktiv 96/30/EEG av den 13 maj 1996, EGT L 122, 22.5.1993, s. 14.

¹⁷ Rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EGT L 329, 31.12.1993, s. 34.

- b) Direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning¹⁸ syftar till att möjliggöra erkännande av ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats av en medlemsstat i fråga om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig på en annan medlemsstats territorium. Det skall särskilt tillämpas på beslut om avvisning eller utvisning som är baserade på ett allvarligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten, och som är fattat till följd av en fällande dom för ett brott som är belagt med ett straff på minst ett års fängelse. Detta direktiv skall inte tillämpas på unionsmedborgares familjemedlemmar som utövat sin rätt till fri rörlighet. De omfattas av direktiv 2004/38/EG som innehåller klara regler för de tillåtna begränsningarna av rätten att röra sig fritt och som betonar att tidigare brottmålsdomar i sig själva inte kan ligga till grund för sådana begränsningar.¹⁹
- c) Det tidigare nämnda direktivet om offentlig upphandling. Direktivet medför delvis ömsesidigt erkännande av fällande domar eftersom det innebär att en fällande dom som meddelats i en medlemsstat normalt får till följd att personen i fråga utesluts från offentlig upphandling inom hela unionen. När en fällande dom har avkunnats i en medlemsstat och den upphandlande myndigheten är belägen i en annan medlemsstat, får den upphandlande myndigheten söka samarbete med de behöriga myndigheterna i den förra medlemsstaten för att erhålla information om den fällande domen.

På EU-nivå innehåller budgetförordningen²⁰ också en bestämmelse för att utesluta fysiska och juridiska personer som har begått vissa brott från deltagande i upphandling.

- d) Den 7 september 2005 antog Europaparlamentet och rådet ett nytt direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer²¹ som kommer att ersätta femton direktiv som för närvarande tillämpas inom detta område. Det kräver att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten och ursprungsmedlemsstaten skall utbyta information om bland annat disciplinära åtgärder eller straffrättsliga påföljder som kan antas ha följder för utövande av verksamheten i fråga (se artikel 56.2). Detta nya direktiv förstärker de befintliga skyldigheterna att lämna information. Som fallet är nu leder dock utbytet av information inte till att personen ifråga förlorar rätten att utöva yrket i den mottagande medlemsstaten. Denna fråga överläts till den mottagande medlemsstaten. I detta avseende bör man framhålla skillnaden mellan detta

¹⁸ Rådets direktiv 2001/40/EEG av 28 maj 2001, EGT L 149, 2.6.2001, s. 34. Kommissionens nya förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (KOM(2005) 391 slutlig av den 1 september 2005) innehåller en flexibel och omfattande uppsättning regler som är tillämpliga om en tredjelandsmedborgare som omfattas av ett beslut om återsändande eller ett beslut om återvändande i en medlemsstat grips på en annan medlemsstats territorium. Medlemsstaterna får välja olika lösningar, bland annat ömsesidigt erkännande, beroende på omständigheterna i det berörda fallet. När detta förslag antas kommer direktiv 2001/40/EG att bli överflödigt och kommer således att upphöra att gälla.

¹⁹ Direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (EGT L 158, 30.4.2004, s. 77) konsoliderar tidigare instrument och skall vara genomfört senast den 30 april 2006.

²⁰ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1). Se artikel 93 b och e.

²¹ EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

direktiv och direktiv 98/5/EG²² som avser advokaters rätt att etablera sig (och som inte påverkas av det nya direktivet). Eftersom rätten att etablera sig snarare är baserad på erkännande av advokaternas yrkesregistrering än på deras kvalifikationer säkerställer direktiv 98/5/EG att ett beslut om förlust av rättigheter i ursprungsmedlemsstaten skall tillämpas i den mottagande medlemsstaten.

14. Den andra kategorin innefattar följande instrument som inte har trätt i kraft eller som bara har ratificerats av ett begränsat antal medlemsstater:

- a) Danmarks initiativ inför antagandet av rådets beslut om förstärkning av samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater när det gäller beslut om förlust av rättigheter.²³ Detta initiativ, som fortfarande behandlas av rådet, är inriktat på tillgång till sysselsättning och begränsat till fysiska personer. Vidare föreskriver det bara utbyte av information mellan medlemsstaterna och inte ömsesidigt erkännande av beslut om förlust av rättigheter.²⁴
- b) EU:s konvention från 1998 om kördiskvalifikationer.²⁵ Denna konvention innehåller inte något direkt erkännande av körförbud som ålagts i en medlemsstat av alla de andra medlemsstaterna, och de bestämmelser som fastställs i konventionen följer inte de skäl som ligger till grund för principen om ömsesidigt erkännande. I synnerhet gör konventionen det möjligt för den stat som skall genomföra beslutet att välja att omvandla det utländska beslutet till ett inhemskt domslutsbeslut eller administrativt beslut. Hittills har konventionen ratificerats av ett mycket begränsat antal medlemsstater.²⁶

15. Slutligen består den tredje kategorin av resolutioner, dvs. icke-bindande rättsakter, för att bekämpa fotbollsrelaterat våld. I en rådsresolution från 1997²⁷ betonas att utestängning från arenor har visat sig vara effektivt när det gäller att förebygga och bemästra oroligheter i samband med nationella fotbollsmatcher och att det är önskvärt att en utestängning av en person från en arena som beslutats i en medlemsstat skall tillämpas vid europeiska fotbollsmatcher i de andra medlemsstaterna. En resolution från 2003²⁸ uppmanar medlemsstaterna att undersöka möjligheten att utvidga utestängning från arenor till att omfatta vissa fotbollsmatcher

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrtket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhöles (EGT L 77, 14.3.1998, s. 36).

²³ EGT C 223, 19.9.2002, s. 17.

²⁴ Det kan göras en jämförelse med den europeiska konventionen från 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. Den har ratificerats av nio medlemsstater (per den 6 oktober 2005) och gäller särskilt förlust av rättigheter. Bestämmelserna i konventionen följer dock inte de skäl som ligger till grund för principen om ömsesidigt erkännande. Konventionen kräver dubbel straffbarhet, tillåter prövning av förlusten av rättigheter, innehåller bestämmelser om fastställande av förlustens varaktighet och innehåller en möjlighet att begränsa hur omfattande förlusten av rättigheter skall vara.

²⁵ EGT C 216, 10.7.1998, s. 1. Se även den förklarande rapporten om konventionen om kördiskvalifikationer (EGT C 211, 23.7.1999, s. 1).

²⁶ Spanien och Slovakien (per den 5 oktober 2005).

²⁷ Rådets resolution av den 9 juni 1997 om förebyggande och bemästrande av huliganism genom erfarenhetsutbyte, utestängning från arenor och mediapolicy (EGT C 193, 24.6.1997, s. 1).

²⁸ Rådets resolution av den 17 november 2003 om medlemsstaternas införande av en åtgärd om utestängning från anläggningar där fotbollsmatcher med en internationell dimension spelas (EUT C 281, 22.11.2003, s. 1).

i andra medlemsstater och att koppla samman detta med åläggande av påföljder om beslutet om utestängning skulle överträdas.

2.3. Slutsats

16. Av ovanstående genomgång framgår följande:

- a) Det finns ett relativt begränsat antal europeiska instrument som innehåller bindande bestämmelser om förlust av rättigheter, dvs. instrument som kräver att medlemsstaterna inkluderar förlust av rättighet att utöva viss yrkesverksamhet bland de möjliga påföljderna vid en fällande dom (se punkt 11 a och b) eller som kopplar samman förlust av rättigheter med vissa fällande domar (som i direktivet om offentlig upphandling).
- b) Med undantag för direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning²⁹ innehåller inget av de instrument som behandlar vissa förlusters eller fällande domars effekter utanför den medlemsstat där de har meddelats något verkligt system för utbyte av information som ger medlemsstaterna en tillförlitlig och fullständig källa till information om beslut om förlust av rättigheter eller fällande domar som meddelats i andra medlemsstater.

17. För närvarande undersöker kommissionen möjligheterna till att upprätta ett system för informationsutbyte avseende körkort. Detta initiativ grundar sig på ett antal nya domar från EG-domstolen som framhåller att medlemsstaterna är skyldiga att utbyta information under vissa omständigheter och som därmed utvidgar det system för frivilligt informationsutbyte om körkort som infördes genom direktiv 91/439/EEG³⁰. Det nya förslaget till direktiv om körkort, som är en omarbetning av direktiv 91/439/EEG, betonar ytterligare behovet av att upprätta ett obligatoriskt allmänt system för utbyte av information.³¹

3. MÖJLIGA STRATEGIER VAD GÄLLER FÖRLUST AV RÄTTIGHETER

18. Två olika strategier, som inte utesluter varandra, kan följas för att säkerställa att förlust av rättigheter blir ett effektivt verktyg på EU-nivå när det gäller att bestraffa vissa brottsliga handlingar och förhindra att de upprepas. För det första kan man anse att vissa brott skall medföra förlust av rättigheter att utöva viss verksamhet inom hela unionen. För det andra kan man anse att effekterna av ett nationellt beslut om förlust av rättigheter, under vissa omständigheter, skall utvidgas till att omfatta hela unionen. I varje fall kommer alla lagförslag inom detta område att, i enlighet med

²⁹ I det fallet sker det ömsesidiga informationsutbytet via en registrering som förs in i Schengens informationssystem (SIS) på grundval av artikel 96.3 i konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet.

³⁰ EGT L 237, 24.8.1991, s. 1.

³¹ Förslaget syftar särskilt till att få ett slut på utnyttjandet av systemet, den s.k. körkortsturismen, och att underlätta genomförandet av principen om att samma person bara kan inneha ett körkort. Det behåller de bestämmelser som innebär att medlemsstaterna kan vägra att erkänna ett körkort som är utställt på en person vars körkort har dragits in och som således indirekt fortfarande innehar ett annat körkort. Det stärker också medlemsstaternas skyldigheter genom att kräva att alla medlemsstater skall säkerställa att den person som ansöker om ett nytt körkort inte omfattas av ett körförbud som beslutats av myndigheterna i en annan medlemsstat (artikel 8.5 i förslaget) (KOM(2003) 621 slutlig).

kommissionens meddelande av den 27 april 2005³², bli föremål för en ingående konsekvensanalys för att särskilt bedöma deras effekter på de grundläggande rättigheterna.

3.1. Sammankoppling av förlust av rättigheter med vissa brott

19. I princip skulle den strategi som följs i direktivet om offentlig upphandling kunna tillämpas på andra sektorer för att förbjuda utövande av viss sysselsättning eller verksamhet i hela unionen till följd av en fällande dom för ett särskilt allvarligt brott.
20. Antagandet av ett sådant instrument förutsätter rimligtvis följande:
 - Att de berörda verksamheterna och yrkena definieras.
 - Ett minimum av harmonisering av själva brotten på EU-nivå.
 - Att rättighetsförlustens varaktighet harmoniseras för att undvika potentiell diskriminering. För närvarande varierar ofta varaktigheten beroende på hur länge informationen lagras i det nationella kriminalregistret. I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv om offentlig upphandling³³ harmoniserades varaktigheten av automatisk förlust av rättigheter till fem år, men den bestämmelsen togs inte med i den slutliga texten.
21. I praktiken skulle antagandet av ett sådant instrument innebära att tillgång till vissa verksamheter i viss utsträckning kommer att regleras på unionsnivå och måste vara berättigade enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Denna regleringsstrategi kan visa sig vara olämplig när det gäller verksamheter som inte nödvändigtvis, som i direktivet om offentlig upphandling, omfattar hela unionen. Detta är inte heller den strategi som används inom den finansiella sektorn (se punkt 11 c).

3.2. Ömsesidigt erkännande av förlust av rättigheter

22. Även om ett ömsesidigt erkännande är hörnstenen i upprättandet av ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa kan en utvidgning av verkningarna av en förlust av rättigheter till att omfatta hela unionen anses försvåra påföljden och väcker frågan om individens rättigheter när förlusten av rättigheter utvidgas till att omfatta hela unionen. Dessutom finns det betydande skillnader vad gäller brottspåföljder inom Europeiska unionen och en utvidgning av effekterna av ett beslut om förlust av rättigheter som fattats i en medlemsstat till att omfatta hela unionen skulle kunna motarbetas av en medlemsstat som inte ålägger denna typ av påföljd för brottet i fråga³⁴.
23. En rimlig strategi i det första fallet skulle därför vara att anta en sektorspecifik strategi och prioritera ömsesidigt erkännande av förlust av rättigheter inom de

³² Meddelande från kommissionen – Hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna skall upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag – Metoder för en systematisk och strikt kontroll. KOM(2005) 172 slutlig av den 27 april 2005.

³³ KOM(2000) 275 slutlig.

³⁴ Se grönboken om påföljder som det hänvisats till tidigare.

områden där det redan finns gemensamma grunder i medlemsstaterna. Detta förutsätter en tillräcklig grad av enhetlighet vad gäller påföljder, vilket särskilt är fallet när

- den berörda förlusten av rättigheter redan förekommer i alla medlemsstater i samband med en specifik typ av brott (till exempel kördiskvalifikationer) eller
- ett rättsligt instrument särskilt kräver att denna typ av påföljd skall åläggas i alla medlemsstater för vissa typer av brott (till exempel förlust av rättigheter att arbeta med barn, se punkt 11 ovan). Om det bara hänvisas till förlust av rättigheter som en av flera möjliga påföljder för det beteende som skall straffbeläggas enligt det rättsliga instrumentet, utan att det krävs att medlemsstaten ålägger denna typ av påföljd, finns det inga garantier för att det finns några gemensamma grunder.

24. Även om det finns gemensamma grunder kan det uppstå svårigheter till följd av skillnader mellan medlemsstaterna avseende förbudets art³⁵ eller dess innebörd (till exempel dess längd). Den genomförande medlemsstatens handlingsmarginal behöver också definieras.

4. FÖRUTSÄTTNING: FÖRBÄTTRING AV INFORMATIONSFLÖDET

25. De båda ovanstående scenarierna förutsätter att information om brottmålsdomar och beslut om förlust av rättigheter sprids mellan medlemsstaterna.

4.1. Domar

26. Följande åtgärder har redan vidtagits för att förbättra de befintliga bestämmelserna för informationsutbyte:

- Den 13 oktober 2004 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister³⁶ för att säkerställa snabba förbättringar av de befintliga bestämmelserna för utbyte av information mellan medlemsstaterna, huvudsakligen genom att föreskriva tidsgränser för överlämnande av denna information. Rådet antog förslaget den 21 november 2005.³⁷
- Den 25 januari 2005 lade kommissionen fram en vitbok med analyser av de viktigaste problemen när det gäller utbyte av information om brottmålsdomar och med förslag till ett datoriserat system för informationsutbyte.³⁸ Efter diskussioner om vitboken uppnådde rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 14 april 2005 enighet om hur arbetet skulle fortsätta. Mot bakgrund av detta och i ljuset av de mål som definierades i Haagprogrammet lade kommissionen den 22 december 2005 fram ett lagförslag med en ingående översyn av de befintliga bestämmelserna för utbyte av information.³⁹ Ytterligare arbete skall genomföras under 2006 för att förbättra

³⁵ Till exempel skall det i vissa rättssystem fattas särskilda beslut om sådana förbud, medan de i andra rättssystem är en automatisk följd av en brottmålsdom, men även när ett beslut fattas kan dess art (till exempel administrativ eller straffrättslig) variera.

³⁶ KOM(2004) 664 av den 13 oktober 2004.

³⁷ EUT L 322, 9.12.2005, s. 33.

³⁸ KOM(2005) 10 av den 25 januari 2005.

³⁹ KOM(2005) 690.

tillgången till information om fällande domar som meddelats i Europeiska unionen avseende tredjelandsmedborgare.

27. I detta sammanhang är det också värt att nämna att kommissionen den 17 mars 2005 antog ett förslag till rådets rambeslut om beaktande av fällande domar meddelats i en av Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en annan medlemsstat.⁴⁰ I förslaget anges på vilka villkor en fällande dom som meddelats i en medlemsstat kan beaktas i samband med ett nytt brottmålsförfarande avseende andra omständigheter i en annan medlemsstat.

4.2. Förlust av rättigheter

28. Förlust av rättigheter är en form av påföljd vars art kan antas variera inom samma medlemsstat och i ännu högre grad från en medlemsstat till en annan. Den kan beslutas i samband med straffrättsliga, civilrättsliga, förvaltningsrättsliga eller disciplinära förfaranden eller vara en automatisk följd av en fällande dom. Dessutom åläggs den i vissa medlemsstater oftare som förvaltningsrättslig eller disciplinär påföljd snarare än som en "domstolspåföljd". Dessa olikheter gör det svårt att få tillgång till uttömmande information, särskilt med tanke på att reglerna för upprättande av nationella register också uppvisar stora skillnader. Alla medlemsstater har kriminalregister, men den information som kommissionen samlat in visar att det föreligger stora skillnader mellan medlemsstaterna, särskilt vad gäller innehållet i dessa register⁴¹. I vissa medlemsstater registreras bara beslut som fattats av brottmålsdomstolar medan registren i andra länder också innehåller beslut från civilrättsliga och förvaltningsrättsliga myndigheter. Vissa nationella register innehåller till exempel förlust av vårdnadsrätt.
29. Arten av en enskild förlust av en rättighet och driften av de berörda nationella registren kommer därför att avgöra hur den förs in i registret. Även om förluster av rättigheter som beslutats av brottmålsdomstolar i allmänhet förekommer i alla register, är detta inte fallet vad gäller förlust av rättigheter som automatiskt följer av en fällande dom eller som beslutats av en förvaltningsrättslig myndighet eller en yrkessammanslutning efter en fällande dom. Därför är det troligt att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna i vilken utsträckning förluster av rättigheter förs in i nationella register.
30. Möjligheterna att förbättra utbytet av information om förlust av rättigheter bör därför bedömas med lämplig hänsyn till behovet av att säkerställa en hög skyddsnivå vad gäller personuppgifter. Behandlingen av personuppgifter och utbyte av information om förlust av rättigheter bör i varje fall följa de befintliga rättsliga ramarna för behandling av personuppgifter inom Europeiska unionen.⁴² I bästa fall bör syftet vara

⁴⁰ KOM(2005) 91 av den 17 mars 2005.

⁴¹ Se bilagan till vitboken, KOM(2005) 10.

⁴² Se Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001). Den 4 oktober 2005 antog kommissionen också ett förslag till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (COM(2005) 475).

att möjliggöra ett omfattande utbyte av information avseende följande kategorier av förluster av rättigheter:

- i) Förlust av rättigheter som beslutats av en domstol till följd av en brottmålsdom (dvs. som en del av en brottmålsdom).
- ii) Förlust av rättigheter som har beslutats i en medlemsstat och som automatiskt följer av en brottmålsdom i samma medlemsstat.
- iii) Förlust av rättigheter som beslutats i en medlemsstat till följd av en brottmålsdom i samma medlemsstat, oavsett vilken myndighet som har fattat beslutet, när förfarandet ger samma garantier som ett brottmålsförfarande.
- iv) Förlust av rättigheter som ålagts juridiska personer för brott eller överträdelser som skulle ha varit straffbara handlingar om de hade begåtts av en fysisk person och för vilka en juridisk person kan hållas ansvarig (straffrättsligt eller förvaltningsrättsligt) i alla medlemsstaterna.⁴³

31. Mot bakgrund av detta bör det göras en bedömning av behovet att anta minimiregler på unionsnivå som kräver att medlemsstaterna systematiskt registrerar åtminstone en del förluster av rättigheter i sina nationella kriminalregister eller i andra register⁴⁴, i fall där det redan finns gemensamma grunder i medlemsstaterna.

5. SLUTSATS

32. Förekomsten av brottmålsdomar som leder till en förlust av rättigheter är den gemensamma nämnaren mellan medlemsstaterna. Att förbättra tillgång till information om fällande domar som meddelats i andra medlemsstater skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att beakta denna information, särskilt i syfte att bedöma om en person skall beviljas tillgång till vissa arbeten eller verksamheter. Därför förespråkar kommissionen en strategi som är baserad på att förbättra spridningen av information om fällande domar och kommer under de kommande åren att fortsätta det påbörjade arbetet.

33. När det gäller ömsesidigt erkännande av förlust av rättigheter förespråkar kommissionen en sektorsspecifik strategi i de sektorer där det finns en gemensam grund att utgå ifrån i medlemsstaterna. En majoritet av medlemsstaterna delar denna åsikt. En sådan gemensam grund finns bland annat när det gäller förluster av rättigheter att arbeta med barn och kördiskvalifikationer (se punkt 23). I oktober

⁴³ Flera instrument på unionsnivå kräver att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer skall kunna hållas (straffrättsligt eller förvaltningsrättsligt) ansvariga för de brott som instrumentet är tillämpligt på och dömas i enlighet med detta. Detta innebär att juridiska personer, åtminstone för ett begränsat antal brott, kan hållas ansvariga i alla medlemsstater.

⁴⁴ Oavsett vilken typ av ansvar det är fråga om, föreligger det skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller hur ofta påföljder som ålagts juridiska personer införs i de nationella registren (se bilagan till vitboken, KOM(2005) 10). I länder som erkänner juridiska personers straffrättsliga ansvar omfattar det nationella kriminalregistret ofta, men inte alltid, både fysiska och juridiska personer. Det skulle onekligen vara ett framsteg om påföljder (däribland förluster av rättigheter) som ålagts juridiska personer för brott som skulle ha haft straffrättslig natur om de hade begåtts av en fysisk person infördes systematiskt i ett nationellt register.

2004 lade Belgien fram ett initiativ om ömsesidigt erkännande av förlust av rättigheter att arbeta med barn till följd av fällande domar för sexualbrott mot barn. I framtiden planerar kommissionen också att lägga fram ett förslag till rambeslut för att ersätta EU:s konvention från 1998 om kördiskvalifikation (se punkt 14 b). Målet är att komplettera de befintliga gemenskapsinstrumenten för att säkerställa fullt erkännande av kördiskvalifikation.