

Regeringens proposition

2008/09:18

Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av
uppgifter ur kriminalregister

Prop.
2008/09:18

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 september 2008

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Inom Europeiska unionen har det utarbetats ett utkast till rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister. Syftet med rambeslutet är att förbättra utbytet av uppgifter ur kriminalregister mellan medlemsstaterna. I propositionen föreslås att utkastet till rambeslut ska godkännas av riksdagen.

Rambeslutet är en del av det arbete som pågår inom Europeiska unionen för att förbättra informationsutbytet mellan medlemsstaterna. I utkastet till rambeslut föreslås att varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare ska informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten ska därefter lagra informationen. Varje medlemsstat får sålunda information om alla de domar som har meddelats inom Europeiska unionen mot de egna medborgarna. Vidare syftar rambeslutet till att påskynda och förenkla förfarandet när uppgifter ur kriminalregister begärs i ett enskilt ärende genom att nya kanaler för att inhämta uppgifterna, tidsfrister och ett standardiserat formulär införs. Rambeslutet lägger också grunden för nästa steg i arbetet med att effektivisera informationsutbytet, nämligen att ta fram ett standardiserat format för att göra informationen begriplig och möjliggöra elektronisk uppgiftsöverföring.

Den tidpunkt då medlemsstaterna ska ha genomfört bestämmelserna i rambeslutet är ännu inte bestämd. I propositionen redovisas en bedömning av vilken lagstiftning som behövs för att genomföra rambeslutet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Internationell rättslig hjälp och utbyte av uppgifter ur kriminalregister.....	5
3.1	Internationella åtaganden	5
3.2	Svenska regler om internationell rättslig hjälp och utbyte av uppgifter ur kriminalregister.....	6
4	Rambeslutets innehåll och förhållandet till svensk rätt	7
4.1	Bakgrund till rambeslutet.....	7
4.2	Syfte och definitioner.....	8
4.3	Central myndighet.....	9
4.4	Fortlöpande informationsutbyte av domar	11
4.4.1	Domslandets skyldigheter	11
4.4.2	Skyldigheter för medborgarlandet.....	16
4.4.3	Uppgifter som ska överföras och lagras samt andra sätt att organisera och underlätta utbytet av uppgifter	19
4.5	Uppgifter ur kriminalregistret i ett enskilt ärende	21
4.5.1	Ansökan om uppgifter ur kriminalregister och svar på en sådan ansökan.....	22
4.5.2	Villkor för användning av personuppgifter	27
4.6	Övriga bestämmelser.....	31
5	Antagande av rambeslutet och svenska förklaringar	32
5.1	Antagande av rambeslutet	32
5.2	Svenska förklaringar till rambeslutet	34
6	Ekonomiska konsekvenser.....	34
Bilaga 1	Utkast till rambeslut	36
Bilaga 2	Remissinstanser	62
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2008		63

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:18

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (avsnitt 5.1).

I december 2005 presenterade kommissionen ett förslag till rådets rambeslut om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (KOM (2005) 690 slutlig). En faktagpromemoria har upprättats över förslaget till rambeslut (2005/06:FPM74).

Europaparlamentet yttrade sig den 26 juni 2007 över utkastet till rambeslut (A6-0170/2007). I yttrandet godkände parlamentet utkastet med vissa ändringsförslag. Vid mötet i ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 12–13 juni 2007 nåddes en principöverenskommelse om innehållet i rambeslutet. Överenskommelsen avser ett utkast som i flera delar skiljer sig från det ursprungliga förslaget.

Eftersom det utkast, över vilket principöverenskommelsen nåddes på flera punkter skiljer sig från det tidigare utkastet uppmanades parlamentet att på nytt yttra sig, vilket parlamentet gjorde den 17 juni 2008. I yttrandet godkände parlamentet utkastet till rambeslut med vissa ändringsförslag.

Utkastet till rambeslut, liksom utkastet till formulär och uttalanden från rådet i anslutning till rambeslutets antagande, är i senaste svenska versioner fogade till denna proposition som *bilaga 1*. Den av ministerrådet överenskomna texten har ännu inte varit föremål för slutlig granskning av EU:s språkexperter, de s.k. juristlingvisterna. Några ändringar av innehållet i sak kan dock inte förutses.

Regeringen har under förhandlingsarbetet fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. Företrädare för Justitiedepartementet har sammanträtt med justitieutskottet vid ett flertal tillfällen. Vidare har justitieministern vid sammanträden i EU-nämnden redogjort för förhandlingsarbetet och den svenska positionen.

Avsikten är att rambeslutet ska antas så snart som möjligt. Medlemsstaterna kommer att ha tre år på sig från det att rambeslutet träder i kraft till det att rambeslutet ska vara genomfört i nationell rätt.

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ds 2008:49) utarbetats. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/5057/BIRS).

I denna proposition behandlas frågan om riksdagens godkännande av rambeslutet. Vidare görs en bedömning av vilken lagstiftning som genomförandet av rambeslutet kräver. Några lagförslag lämnas dock inte. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning.

3 Internationell rättslig hjälp och utbyte av uppgifter ur kriminalregister

Prop. 2008/09:18

3.1 Internationella åtaganden

Den traditionella formen av internationell rättslig hjälp i brottmål, vilken inkluderar utbyte av uppgifter ur kriminalregister, regleras i princip uteslutande genom konventioner och avtal mellan staterna. Den grundläggande konventionen på området i Europa är den europeiska konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som antogs av Europarådet den 20 april 1959 (1959 års konvention). Sverige ratificerade, med vissa förbehåll och förklaringar, konventionen år 1967 och den trädde för Sveriges del i kraft den 1 maj 1968 (SÖ 1968:15). I dag har 47 stater tillträtt konventionen, däribland EU:s samtliga 27 medlemsstater. Genom konventionen skapas möjligheter för de stater som tillträtt den att bistå varandra i brottsutredningar, t.ex. med förhör under förundersökning med vittnen eller målsäganden, husrannsakan och beslag och utbyte av uppgifter ur kriminalregister. 1959 års konvention har kompletterats med två tilläggsprotokoll. Konventionen har också kompletterats genom flera rättsakter som antagits av EU:s medlemsstater.

I konventionen finns i artiklarna 13 och 22 bestämmelser om utbyte av uppgifter ur kriminalregister. Artikel 13 reglerar de fall då en stat begär att få ut uppgifter i ett enskilt ärende. Enligt den artikeln är en konventionsstat skyldig att under de förutsättningar som anges i artikeln tillhandahålla en annan stat utdrag och uppgifter ur sitt straffregister. Om en uppgift begärs av en rättslig myndighet för att användas i ett brottmålsförfarande ska begäran bifallas i samma utsträckning som om begäran kommit från en rättslig myndighet i det egna landet. Vid begäran från annan än en rättslig myndighet eller för annat ändamål än ett brottmålsförfarande ska begäran bifallas enligt de villkor som gäller i den anmodade staten. I det sistnämnda fallet kan den anmodade staten ställa upp andra villkor och högre krav än vad som gäller i det egna landet i ett likartat fall. En begäran om uppgifter ur kriminalregistret som görs inom ramen för ett brottmålsförfarande kan riktas antingen till partens justitieministerium eller direkt till behörig myndighet, medan en begäran i övriga fall alltid ska riktas till justitieministeriet.

Enligt konventionen ska varje avtalsslutande stat också minst en gång om året underrätta annan stat om straffdomar och efterföljande åtgärder avseende den andra statens medborgare. Detta regleras i artikel 22 och gäller oberoende av om någon brottsutredning pågår eller inte och oberoende av om någon framställan gjorts eller inte. Underrättelserna ska ske genom justitieministeriernas försorg. Genom det första tilläggsprotokollet av den 17 mars 1978 har artikel 22 kompletterats med en bestämmelse om att en stat, om det begärs av den stat som tagit emot underrättelsen, även ska sända över en kopia av domen eller beslutet som den sistnämnda staten underrättats om. Tanken är att den staten ska kunna vidta eventuella åtgärder till följd av domen, t.ex. indragning av körkort. Sverige och 39 andra stater har tillträtt tilläggsprotokollet (SÖ 1979:12).

Genom 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (2000 års EU-konvention) och ett tilläggsprotokoll till konventionen har det rättsliga samarbetet i brottmål mellan EU:s stater utvidgats och effektiviserats. 2000 års EU-konvention och dess tilläggsprotokoll trädde för Sveriges del i kraft den 5 oktober 2005 (prop. 2004/05:144).

Ett huvudsyfte med 2000 års EU-konvention är att ansökningar om rättslig hjälp ska göras i direkta kontakter mellan rättsliga myndigheter i medlemsstaterna, dock med vissa undantag. Såvitt avser information ur kriminalregister ska direkta kontakter mellan rättsliga myndigheter användas när uppgifter begärs ut i enskilda fall. Beträffande uppföljande information i ett enskilt fall, t.ex. begäran om en kopia av en fällande dom i enlighet med det första tilläggsprotokollet till 1959 års konvention skapas förutsättningar, men inga skyldigheter, för sådana direkta kontakter. Det systematiska utbytet av uppgifter ur kriminalregister enligt artikel 22 i 1959 års konvention ska emellertid även i fortsättningen ske mellan staternas centrala myndigheter.

3.2 Svenska regler om internationell rättslig hjälp och utbyte av uppgifter ur kriminalregister

Bestämmelser om rättslig hjälp i brottmål finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Genom denna lag är huvudparten av bestämmelserna i 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention med tillhörande protokoll genomförda. I lagen finns bestämmelser om såväl när en annan stat begär hjälp i Sverige som när svensk åklagare eller domstol begär hjälp utomlands. Merparten av bestämmelserna i lagen avser det förstnämnda fallet. Rättslig hjälp i Sverige lämnas generellt av åklagare eller domstol, även om andra myndigheter, exempelvis polisen, bistår dessa när hjälpen lämnas. I 1 kap 2 § första stycket lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål anges uttryckligen de åtgärder som Sverige kan bistå med. Därutöver kan rättslig hjälp även lämnas genom annan åtgärd, om det kan ske utan tvångsmedel eller annan tvångsåtgärd. I lagen finns bestämmelser om förfarandet och under vilka förutsättningar som Sverige kan bistå andra stater med olika åtgärder. Utgångspunkten är att samma förfarande och villkor som gäller i ett nationellt förfarande ska tillämpas vid rättslig hjälp till andra stater. I lagen finns slutligen ett antal vägransgrunder som kan tillämpas i ett enskilt ärende. Detta förutsätter dock att en vägran att bistå en annan stat är förenlig med de internationella åtaganden som Sverige är bundet av.

Uppgifter om den som ådömts en påföljd för brott m.m. finns i belastningsregistret. I lagen (1998:620) om belastningsregister samt förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns närmare regler om förandet av detta register och om när uppgifter ur detta register kan lämnas ut till såväl nationella som utländska myndigheter. Bestämmelserna om utlämnande till utländska myndigheter får ses som kompletterande regler till lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, såvitt gäller Sveriges skyldigheter att leva upp till de åtaganden som följer av bl. a. 1959 års konvention.

Det är Rikspolisstyrelsen som med hjälp av automatiserad behandling administrerar det svenska belastningsregistret. Ändamålet med registret är framför allt att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheternas verksamheter. I belastningsregistret registreras samtliga påföljder för brott, förvandlingsstraff för böter, åtalsunderlåtelse, beslut om att med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken förklara någon fri från påföljd samt besöks- och tillträdesförbud. Vissa uppgifter om den som är dömd i utlandet ska också registreras. Närmare reglering av vilka identitetsuppgifter m.m. som ska föras in i belastningsregistret finns i förordningen om belastningsregister.

Uppgifter ur registret får enligt 11 § lagen om belastningsregister lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. En sådan överenskommelse är den ovan redovisade 1959 års konvention. I 12–14 §§ lagen om belastningsregister och 24–25 §§ förordningen om belastningsregister finns ytterligare bestämmelser om när uppgifter ur belastningsregistret kan lämnas ut till utländsk myndighet.

4 Rambeslutets innehåll och förhållandet till svensk rätt

4.1 Bakgrund till rambeslutet

Europeiska rådet fastslog i Tammerfors år 1999 att principen om ömsesidigt erkännande ska vara en hörnsten inom det civil- och straffrättsliga området. Efterföljande år antog rådet ett åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål och föreslog ett enhetligt utformat formulär för ansökningar om utdrag ur kriminalregister. I det s.k. Haagprogrammet från år 2004 lyftes frågan om ett förbättrat informationsutbyte fram som ett särskilt prioriterat område. I aktionsplanen från juni 2005, vars syfte är att omsätta Haagprogrammet i konkreta åtgärder, angavs att kommissionen under 2005 skulle lämna förslag om information om fällande brottmålsdomar och hur denna information skulle förvaras i medlemsstaterna. Förslaget till det nu aktuella rambeslutet lades fram av kommissionen i december 2005. Inom EU finns även ett rambeslut om beaktande av fällande domar avkunnande i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat. Det rambeslutet innebär att utländska fällande domar som huvudregel ska beaktas på motsvarande sätt som en inhemsk dom i en återfallssituation.

I avvaktan på förslaget till nu aktuellt rambeslut antogs den 21 november 2005 rådets beslut 2005/876/RIF om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret, som en temporär åtgärd. Rådsbeslutet syftar till att förbättra de praktiska förutsättningarna för tillämpningen av 1959 års konvention. Rådsbeslutet har inte genomförts i svensk rätt och det nu aktuella rambeslutet upphäver rådsbeslutet.

Rambeslutet är en del av det arbete som pågår inom EU för att förbättra informationsutbytet mellan medlemsstaterna. En grundtanke i detta arbete är att den information som är tillgänglig för en stats brottsutredande myndigheter under samma förutsättningar ska vara tillgänglig för motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Den information som rambeslutet avser kommer således i större utsträckning än i dag att vara tillgänglig i samband med att åklagare utreder brott eller när domstol ska ta ställning till t.ex. häktning eller bestämma påföljd.

I rambeslutet föreslås att varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare ska informera medborgarlandet om domen. Medborgarlandet ska därefter lagra informationen. Tanken är att varje medlemsstat ska ha information om alla de domar som har meddelats inom EU mot de egna medborgarna. Jämfört med vad som gäller för närvarande ska information om domar skickas över oftare och medborgarlandet ska vara skyldigt att lagra informationen. Vidare syftar rambeslutet till att påskynda och förenkla förfarandet när uppgifter ur kriminalregister begärs i ett enskilt ärende genom att nya kanaler för att inhämta uppgifterna, tidsfrister och ett standardiserat formulär införs. Rambeslutet lägger också grunden för nästa steg i arbetet med att effektivisera informationsutbytet, nämligen att ta fram ett standardiserat format för att göra informationen mer begriplig samt möjliggöra elektronisk uppgiftsöverföring. Kommissionen har nyligen lagt ett förslag om detta.

I följande avsnitt lämnas en närmare beskrivning av innehållet i rambeslutet. Beskrivningen åtföljs av en översiktlig redogörelse av de bestämmelser som i dag gäller på området samt en preliminär analys av behovet av författningsändringar.

4.2 Syfte och definitioner

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i rambeslutet om syfte och definitioner kräver inga författningsändringar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

Rambeslutet syftar enligt artikel 1 till att fastställa de regler som ska gälla när en medlemsstat, i vilken en fällande dom meddelats mot en medborgare i en annan medlemsstat (domslandet), överför uppgifter om en sådan dom till den medlemsstat där den dömde är medborgare (medborgarlandet). Rambeslutet syftar vidare till att införa en lagringskyldighet för medborgarlandet samt anger hur en begäran om uppgifter ur kriminalregistret i ett enskilt ärende ska besvaras. Slutligen syftar rambeslutet till att lägga den rättsliga grunden för ett standardiserat elektroniskt system för utbyte av information ur kriminalregister.

I artikel 2 definieras vissa centrala begrepp som förekommer i rambeslutet. Med ”fällande dom” avses alla lagakraftvunna avgöranden av en brottmålsdomstol mot en fysisk person med avseende på en brottslig gärning, i den utsträckning som dessa avgöranden införs i den dömande statens kriminalregister. Vidare anges att ”brottmålsförfarande” avser förundersökningsskedet, själva rättegången och verkställigheten av domen. Med ”kriminalregister” avses ett eller flera nationella register i vilket eller vilka fällande domar förs in enligt nationell lagstiftning.

Överväganden

Innehållet i artiklarna 1 och 2 rör endast rambeslutets syfte och definitioner. I artiklarna åläggs inte medlemsstaterna några skyldigheter. Det kan noteras att det svenska belastningsregistret omfattar avgöranden i form av strafföreläggande och förläggande av ordningsbot. Dessa avgöranden omfattas emellertid inte av tillämpningsområdet för rambeslutet.

Något behov av författningsändringar med anledning av dessa artiklar finns inte.

4.3 Central myndighet

Regeringens bedömning: Kravet att en central myndighet ska utses enligt rambeslutet medför inget behov av ändring i lag. I den mån den centrala myndigheten behöver anges i författning kan det ske på förordningsnivå.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts. *Rikspolisstyrelsen* delar promemorians bedömning att styrelsen bör vara central myndighet och anför att det så snart som möjligt bör fattas beslut om detta mot bakgrund av att arbetet med att iordningställa ett tekniskt fungerande system för de uppgifter som ska lagras och överföras enligt rambeslutet bör påbörjas så snart som möjligt.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

Enligt artikel 3 ska varje medlemsstat utse en eller flera centrala myndigheter att hantera det samarbete som följer av rambeslutet. Vidare ska varje medlemsstat underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om den eller de myndigheter som har utsetts. Rådets generalsekretariat ska vidarebefordra denna information till medlemsstaterna och Eurojust.

Enligt 1 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska Rikspolisstyrelsen med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Enligt 15 § samma lag ska Rikspolisstyrelsen pröva en begäran om att uppgifter ska lämnas ut med stöd av lagen och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Sveriges folkrättsliga skyldighet att lämna ut uppgifter ur det svenska belastningsregistret till medlemsstaterna i EU följer av artiklarna 13 och 22 i 1959 års konvention, såsom redogjorts för i avsnitt 3. I konventionen och 2000 års EU-konvention finns även bestämmelser om hur och mellan vilka myndigheter i de aktuella staterna informationen ska skickas.

En förfrågan om uppgifter ur belastningsregistret enligt artikel 13.1 i 1959 års konvention (inom ramen för ett brottmålsförfarande) kan, enligt artikel 15.3, ställas antingen till partens justitieministerium eller direkt till behörig myndighet. Med stöd av 2000 års EU-konvention kan dessa förfrågningar även skickas mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter. En begäran om att få ut uppgifter ur belastningsregistret enligt artikel 13.2 i 1959 års konvention (inom ramen för annat förfarande än brottmålsförfarande) ska alltid ställas till partens justitieministerium. Den årliga information som ska sändas över enligt artikel 22 i samma konvention ska också ske genom justitieministeriernas försorg.

I Sverige tar Justitiedepartementet emot och sänder över dels förfrågningar enligt artikel 13, dels den årliga information som ska överlämnas med stöd av artikel 22. När det gäller förfrågningar enligt artikel 13.1 kan en svensk åklagare eller domstol med stöd av artikel 15.3 i 1959 års konvention eller artikel 6 i 2000 års EU-konvention direkt vända sig till behörig registermyndighet eller till en rättslig myndighet i den andra staten. På motsvarande sätt kan en rättslig myndighet i en annan stat vända sig direkt till vår behöriga registermyndighet, dvs. Rikspolisstyrelsen eller svensk åklagare eller domstol. Det förekommer också, enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen, att information enligt artikel 22 i 1959 års konvention sänds över direkt till Rikspolisstyrelsen.

När en förfrågan enligt artikel 13 eller information enligt artikel 22 ges in från en annan stat till Justitiedepartementet överlämnas förfrågan eller informationen till Rikspolisstyrelsen för vidare handläggning. Inom Rikspolisstyrelsen är det en särskild enhet, placerad i Kiruna, som svarar för denna handläggning. Ett svar på en begäran enligt artikel 13 sänds tillbaka via samma kanal. Vidare är det Rikspolisstyrelsen som tar fram information för den svenska årliga rapporteringen enligt artikel 22. Denna information sänds över till de andra staterna via Justitiedepartementet. I den mån en ansökan skickas direkt till åklagare eller domstol handlägger dessa myndigheter förfrågan.

Med anledning av rådets beslut 2005/876/RIF av den 21 november 2005 om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret, som detta rambeslut ersätter, utsåg regeringen i beslut den 10 maj 2007 Rikspolisstyrelsen att vara central myndighet. Något behov av att utse flera centrala myndigheter ansågs inte finnas.

De som kan bli aktuella att utses som centrala myndigheter enligt artikel 3 i rambeslutet torde främst vara Rikspolisstyrelsen eller Justitiedepartementet, även om det enligt 2000 års EU-konvention kan bli aktuellt för åklagare och domstol att pröva en förfrågan i ett enskilt ärende. Enligt 15 § lagen om belastningsregister är det Rikspolisstyrelsen som prövar en begäran om att uppgifter ska lämnas ut. Det är även Rikspolisstyrelsen som tar fram underlag till Justitiedepartementet vid förfrågningar om utdrag ur belastningsregistret samt för Sveriges fullgörande av den årliga underrättelseskyldigheten enligt 1959 års konvention. Vidare är Rikspolisstyrelsen behörig att själv ta emot förfrågningar i ett enskilt ärende. En uttalad strävning (se t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 132) är dessutom att förvaltningsärenden i möjligaste mån ska hanteras av våra myndigheter och inte av regeringen (eller Regeringskansliet) vilket också speglas av att regeringen utsåg Rikspolisstyrelsen att vara central myndighet beträffande rådets beslut från 2005 om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret. Genom nu aktuellt rambeslut upphävs nyss nämnda radsbeslut.

Regeringen anser mot denna bakgrund att Rikspolisstyrelsen är mest lämpad att utses som central myndighet enligt rambeslutet. Denna bedömning delas av Rikspolisstyrelsen. Något behov av att utse fler än en central myndighet torde inte finnas. Kravet att en central myndighet ska utses enligt rambeslutet medför inget behov av ändring i lag. I den mån några författningsändringar krävs kan det ske på förordningsnivå.

4.4 Fortlöpande informationsutbyte av domar

Ett av huvudmålen i rambeslutet är de skyldigheter som fastställs i artiklarna 4 och 5. Enligt artikel 4 ska en medlemsstat, i vilken en fällande dom meddelats mot en medborgare i en annan medlemsstat, överföra uppgifter om en sådan dom till den medlemsstat i vilken den dömda är medborgare. Den medlemsstat som tar emot informationen ska enligt artikel 5 lagra uppgifterna. Artikel 11 reglerar i detalj vilka uppgifter som ska överföras respektive lagras.

4.4.1 Domslandets skyldigheter

Regeringens bedömning: Rambeslutets bestämmelser avseende domslandets skyldigheter om att fällande domar vid överföringen till det nationella kriminalregistret ska innehålla uppgift om medborgarskap, om att underrättelse om domen snarast ska ske till medborgarlandet samt om att underrättelse ska ske även när den ursprungliga uppgiften ändras eller gallras kräver inga ändringar i lag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar i huvudsak promemorians bedömning. *Sveriges advokatsamfund* har dock avstyrkt att upplysningsskyldigheten ska omfatta alla fällande domar. Uppgiftsskyldigheten bör i stället enligt

samfundets mening begränsas till exempelvis domar som avser viss närmare angiven allvarlig brottslighet eller som inneburit att gärningsmannen ådömts fängelse. *Datainspektionen* har anfört att i Sverige införs i kriminalregistret, dvs. belastningsregistret, bl.a. domar där endast bötesstraff har utdömts. Att även dessa domar nu ska översändas innebär en utvidgning i förhållande till vad som gällt tidigare från svensk sida och kan därför behöva övervägas närmare. *Vägverket* har anfört att det på sikt är viktigt att utveckla rambeslutet så att kretsen för informationsutbyte utvidgas till andra medlemsstater än medborgarlandet och domslandet. Verket skulle därför välkomna ett förslag som ger information, inte bara om de domar som meddelats inom EU mot de egna medborgarna, utan även om personer som är permanent bosatta i eller har körkort som har utfärdats i en annan medlemsstat. *Tullverket* har pekat på att det kommer att krävas rutiner eller någon form av systemstöd för att hålla reda på till vilken eller vilka medlemsstater en dom har översänts.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

I artikel 4, punkten 1, anges att alla fällande domar ska innehålla uppgifter om den dömdes medborgarskap om den dömde är medborgare i en annan medlemsstat när uppgift om domen sänds över till det nationella kriminalregistret. Av punkten 2 följer att domslandet snarast ska underrätta den eller de medlemsstater i vilken den dömde är medborgare om fällande domar som meddelats mot deras medborgare och förts in i kriminalregistret. Om det i domslandet sker ändringar eller gallring av uppgifter i kriminalregistret ska enligt punkten 4 sådan information också översändas till medborgarlandet.

Enligt punkten 5 ska domslandet på begäran av den stat i vilken den dömde är medborgare, förse den senare staten med en kopia av de fällande domarna och åtgärderna samt andra relevanta upplysningar som behövs för att kunna avgöra om det krävs några åtgärder på nationell nivå i medborgarlandet.

Nuvarande regler

Den konventionsreglering som i dag ålägger Sverige att kontinuerligt underrätta annan stat om svenska brottmålsdomar beträffande den andra statens medborgare återfinns i artikel 22 i 1959 års konvention. Enligt den bestämmelsen ska varje avtalsslutande stat minst en gång om året skicka sådan information.

I förklaranderapporten till artikel 22 anges att begreppet ”straffdomar” (criminal convictions) ska tolkas i vid mening samt att underrättelseskyldigheten omfattar endast uppgifter som införts i ”straffregistret” (judicial records). Däremot sägs inget i bestämmelsen eller i förklaranderapporten om huruvida skyldigheten att informera enbart avser lagakraftvunna domar eller om underrättelse ska ske så fort domen antecknas i ett straffregister. Vidare sägs inget om gallring eller

ändring av uppgifterna. Artikel 22 innehåller inte heller något krav på att de domar som förs över till kriminalregistret ska innehålla uppgift om den dömdes medborgarskap.

I propositionen om Sveriges tillträde till konventionen (prop. 1961:48) analyserades inte närmare vad begreppet ”straffdomar” innebar för svenskt vidkommande eller vilka uppgifter ur dåvarande straffregistret som skulle bli föremål för underrättelseskyldigheten enligt artikel 22. Det konstaterades emellertid att den skyldighet, som då fanns enligt 9 § andra stycket lagen (1900:82 s. 1) om straffregister, att översända information ur straffregistret till vissa andra stater kunde utsträckas till att gälla de stater som tillträdde 1959 års konvention (se a. prop. s. 17). Enligt då gällande bestämmelser i lagen om straffregister registrerades vissa bötesdomar (se prop. 1963:39 s. 10). När 1959 års konvention trädde i kraft gentemot Sverige år 1968 gällde emellertid lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister. Enligt den lagen registrerades inte bötesdomar i det allmänna kriminalregistret (se närmare prop. 1963:39 s. 30 f.). Vidare angavs att informationsutbytet enligt 1959 års konvention skulle ske med utgångspunkt i lagens bestämmelser (se a. prop. s. 63). Mot denna bakgrund omfattade inte den information som översändes från Sverige till andra stater med stöd av artikel 22 i 1959 års konvention bötesdomar.

Enligt den nu gällande lagen (1998:620) om belastningsregister ska registret innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott. Det innebär att alla bötesstraff registreras i belastningsregistret, till skillnad mot vad som gällde i det allmänna kriminalregistret. Belastningsregistret ska vidare innehålla uppgifter om bl.a. namn, personnummer eller samordningsnummer och andra identitetsuppgifter (2 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister). Andra identitetsuppgifter kan innefatta uppgift om annat än svenskt medborgarskap. Rikspolisstyrelsen registrerar uppgift om medborgarskap när uppgiften finns tillgänglig. Däremot finns ingen bestämmelse om att de domar som sänds över till registret ska innehålla uppgift om medborgarskap för att kunna registreras.

Uppgifter ur belastningsregistret får enligt 11 § lagen om belastningsregister lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. 1959 års konvention är en sådan överenskommelse. I 12 och 14 §§ samma lag finns bestämmelser om att uppgifter ur registret i särskilda fall ska eller får lämnas ut till andra stater. Regeringen får enligt 13 § meddela närmare föreskrifter om utlämnande av uppgifter ur belastningsregistret.

I förarbetena till lagen om belastningsregister gjordes ingen närmare analys av om Sveriges skyldighet enligt artikel 22 i 1959 års konvention förändrades i och med att belastningsregistret kom att innehålla fler uppgifter än det allmänna kriminalregistret, t.ex. bötesstraff. Utgångspunkten för lagen om belastningsregister var dock att bestämmelserna om utlämnande av uppgifter till utlandet i huvudsak skulle motsvara de då rådande (prop. 1997/98:97 s. 87). Då böter, i och med att lagen om belastningsregister trädde i kraft, skulle registreras i belastningsregistret gavs också regeringen möjlighet att begränsa underrättelseskyldigheten (se a. prop. s. 162).

Förordningen om belastningsregister innehåller inga särskilda regler om underrättelseskyldigheten enligt artikel 22 i 1959 års konvention.

I 25 § förordningen om belastningsregister finns en bestämmelse om underrättelse till de nordiska länderna. Av denna bestämmelse följer att om en person som är medborgare i eller har hemvist i Danmark, Finland, Island eller Norge genom dom, beslut eller strafföreläggande har ålagts någon annan påföljd än böter, så ska Rikspolisstyrelsen underrätta registreringsmyndigheten i den staten. Sådana underrättelser sker veckovis.

Några uttryckliga regler om att underrätta andra stater om när en ändring eller gallring skett av den ursprungliga uppgiften finns inte.

Den praxis som utvecklats med stöd av artikel 22 i 1959 års konvention innebär att de underrättelser som Sverige sänder över omfattar alla påföljder utom bötesstraff. Underrättelserna skickas ut en gång per år, i januari månad. Underrättelse sker även av icke lagakraftvunna domar. Är en dom överklagad anges detta. Om en dom ändras eller undanröjs av överrätt efter det att underrättelse skett, så går en ny underrättelse ut vid nästa utskickstillfälle. När en dom har vunnit laga kraft anges också detta. Annan ändring i registret meddelas inte.

När det slutligen gäller att en stat på begäran ska översända en kopia av en dom, konstaterades i propositionen 1978/79:80 angående Sveriges ratificering av tilläggsprotokollet till 1959 års konvention, där artikel 22 i konventionen kompletterades med en sådan bestämmelse, att det inte fanns några hinder mot att Sverige anslöt sig till denna artikel. Med stöd av bestämmelserna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål kan också sådana kopior lämnas över till en annan stat.

Överväganden

Rambeslutet innebär att alla fällande domar som sänds över till en stats kriminalregister ska innehålla uppgift om medborgarskap, om den dömda är medborgare i en annan medlemsstat. I dag finns ingen sådan bestämmelse som lever upp till rambeslutets krav.

Sverige underrättar i dag medlemsstaterna om domar som meddelats mot medborgare i dessa stater. Underrättelserna omfattar inte bötesstraff oavsett om dessa meddelats genom dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Däremot underrättas de andra staterna om övriga påföljder som meddelats genom strafföreläggande, t.ex. villkorlig dom. Underrättelseskyldigheten enligt rambeslutet omfattar endast domar som meddelats av domstol, under förutsättning att domen registreras i den dömande statens kriminalregister. Däremot görs ingen skillnad beroende på vilken påföljd som döms ut, vilket innebär att bötesstraff omfattas av underrättelseskyldigheten.

Sveriges advokatsamfund har avstyrkt att upplysningsskyldigheten ska omfatta även mindre allvarlig brottlighet och bötesstraff. *Datainspektionen* har anfört att den utvidgning det innebär att uppgifter om bötesstraff enligt rambeslutet kommer att lämnas över till annat land kan behöva övervägas närmare. Det kan dock konstateras att huvuddelen av alla bötesstraff som meddelas i Sverige inte meddelas av domstol och således inte kommer att vara föremål för någon underrättelseskyldighet.

Regeringens mening är att den avvägning som gjorts i rambeslutet, att underrättelseskyligheten ska omfatta alla domstolsavgöranden, är rimlig.

Rambeslutet utgår vidare ifrån att endast lagakraftvunna domar ska översändas till en annan medlemsstat. De underrättelser som idag skickas iväg från Sverige omfattar såväl lagakraftvunna domar som domar som inte vunnit laga kraft. Mot bakgrund av att underrättelserna enligt rambeslutet ska ske avsevärt oftare än vad som sker i dag, bör det av bestämmelserna framgå att underrättelseskyligheten endast bör omfatta lagakraftvunna domar. En sådan begränsning bör öka rättssäkerheten och minska risken för åtgärder som grundar sig på registreringar som sedermera ändras.

Rambeslutet ålägger medlemsstaterna att även informera den stat som mottagit en underrättelse om ändring eller gallring av uppgifterna som sker därefter. Detta sker inte fullt ut i dag, t.ex. när en uppgift tas bort från belastningsregistret. Bestämmelser om en sådan skyldighet att informera den andra staten om ändringar eller gallring av uppgifter bör därför införas. Även dessa bestämmelser bör minska risken för att åtgärder vidtas på felaktig grund. *Tullverket* har påpekat att det kommer att krävas rutiner eller någon form av systemstöd för att hålla reda på till vilken eller vilka medlemsstater en dom har översänts så att rambeslutets krav på information om gallring kan efterlevas. Denna fråga bör närmare övervägas vid genomförandet av rambeslutet.

Enligt rambeslutet ska underrättelse ske snarast. I dag sker underrättelse en gång per år (januari månad). Att underrättelse ska ske oftare än så är uppenbart. Underrättelse enligt artikel 4 kräver enligt sin ordalydelse att informationen lämnas över med korta intervall. Hur ofta underrättelse ska ske får emellertid närmare övervägas i samband med genomförandet av rambeslutet. En vägledning kan vara de tidsfrister som finns i artikel 8 i rambeslutet, enligt vilken en förfrågan i ett enskilt fall ska besvaras inom tio arbetsdagar. En annan jämförelse kan vara underrättelserna till de nordiska staterna som sker en gång per vecka. I samband med genomförandet kan även konsultationer ske med andra medlemsstater om hur ofta de avser att skicka information enligt artikel 4.

Enligt rambeslutet ska en kopia av domen översändas när så begärs av den stat som tidigare underrättats om att fällande dom avkunnats mot någon av sina medborgare. Detta kan Sverige bistå med redan i dag.

Med anledning av vad *Vägverket* anfört vill regeringen peka på att rambeslutet innebär ett val av var fällande domar mot en person ska samlas, dvs. medborgarlandet. En lösning där även exempelvis det land där en person är bosatt ska lagra motsvarande uppgifter skulle i vissa fall innebära en dubbel uppgiftslagring. Rambeslutets lösning innebär enligt regeringens mening en väl avvägd avgränsning för samarbetet för närvarande.

Regeringen anser sammanfattningsvis att rambeslutets bestämmelser avseende domslandets skyldigheter enligt artikel 4 om att fällande domar vid överföringen till sitt nationella kriminalregister ska innehålla uppgift om medborgarskap, om att underrättelse snarast ska ske till medborgarlandet samt om att underrättelse ska ske även när den ursprungliga uppgiften ändras eller gallras inte kräver några ändringar i

4.4.2 Skyldigheter för medborgarlandet

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i rambeslutet om skyldighet att lagra uppgifter som översänds hit och om gallring av dessa uppgifter torde kräva ändring i lag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar i huvudsak promemorians bedömning. *Rikspolisstyrelsen* har anfört att det är en nackdel om olika gallringsbestämmelser ska gälla beträffande uppgifter som mottagits av annan medlemsstat och sådana som ska vidarebefordras till annan stat respektive uppgifter som ska användas nationellt. Om möjligt bör gallringsbestämmelserna vara likalydande i dessa avseenden. Information om gallringstid i domlandet bör enligt Rikspolisstyrelsen medfölja domen då den översänds till medborgarlandet.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

I artikel 5 punkten 1 anges att medborgarlandet ska lagra de uppgifter som överförts enligt artikel 4, för att i ett senare led kunna vidarebefordra uppgifterna vid en begäran (enligt artikel 7). Vilka uppgifter som ska lagras framgår av artikel 11. Enligt punkten 2 ska information från domlandet om ändringar och gallring av uppgifter i kriminalregistret föranleda motsvarande ändringar och gallring i de ursprungliga uppgifter som översänts till medborgarlandet. Av punkten 3 följer att medborgarlandet, i ett svar på en ansökan från en tredje medlemsstat om utlämnande av uppgifter om fällande domar, får vidarebefordra endast sådana uppgifter som uppdaterats enligt punkten 2.

Nuvarande regler

Någon konventionsreglerad skyldighet att lagra uppgifter som sänts över med stöd av artikel 22 i 1959 års konvention finns inte. Såvitt avser domar och beslut som har meddelats i Sverige ska registret enligt 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott. Registret ska även innehålla andra uppgifter, t.ex. om den som meddelats åtalsunderlåtelse. Enligt 4 § samma lag ska belastningsregistret innehålla uppgifter också om den som avses med en dom eller ett beslut som meddelats i utlandet, om uppgiften motsvarar vad som sägs i 3 §. För att en uppgift från utlandet ska föras in i registret krävs dessutom att den kommer från en myndighet i en stat som tillhör Interpol, från denna organisation eller från Europol och att uppgiften avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige eller

att uppgiften lämnas från en stat enligt överenskommelse mellan Sverige och den staten. Närmare reglering om vilka uppgifter som ska föras in i belastningsregistret återfinns i förordningen om belastningsregister (se avsnitt 4.4.3).

Bestämmelser om gallring finns i 16–18 §§ lagen om belastningsregister. En uppgift ska enligt 16 § denna lag gallras om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade från den åtalade gärningen eller om en domstol efter resning har meddelat sådan dom eller beslut. Gallring av uppgifter ska också ske om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts, t.ex. på grund av att domvillan förelagat. Vidare ska gallring ske i vissa andra fall, t.ex. när beslut om åtalsunderlåtelse har återkallats eller den registrerade har avlidit.

Härutöver ska enligt 17 § uppgifter gallras när viss tid förflutit från t.ex. dom, beslut eller verkställd påföljd, i normalfallet tio år. Böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot. I 18 § finns regler om undantag från bestämmelserna om gallring. Där föreskrivs att en uppgift, oavsett vad som sägs i 17 §, ska stå kvar i registret om det före utgången av gallringsfristen har tagits in en ny uppgift beträffande samma person, undantaget uppgift om penningböter.

Det finns inga särskilda gallringsbestämmelser beträffande uppgifter som överlämnats av en annan stat och som tagits in i belastningsregistret i enlighet med 4 § lagen om belastningsregister.

Överväganden

Rambeslutet ålägger medlemsstaterna en skyldighet att lagra alla domar som överförts i enlighet med artikel 4, för att i ett senare led kunna vidarebefordra uppgifterna vid en begäran från en annan medlemsstat. Uppgifterna får även användas av medborgarlandets myndigheter i enlighet med den statens regler.

Enligt 4 § lagen om belastningsregister finns en skyldighet att föra in uppgifter i registret som t.ex. kommer från en medlemsstat, om uppgifterna motsvarar vad som anges i 3 §. Detta gäller bl.a. uppgift om den som genom dom eller beslut ålagts påföljd för brott. I praktiken sker detta dock i begränsad omfattning, huvudsakligen av praktiska skäl. Det är ofta svårt att översätta domar eller beslut och att avgöra vilken brottsrubricering eller påföljd som ska registreras eftersom de uppgifter som överlämnas hit inte på något sätt är anpassade till vårt straffrättsliga system.

Även om rambeslutet föreskriver att uppgifterna ska lagras anges inte på vilket sätt det ska ske. Det är upp till medlemsstaterna att själva avgöra huruvida uppgifterna bör lagras i det nationella kriminalregistret eller i en annan ordning. Frågan på vilket sätt uppgifterna ska lagras får närmare övervägas i samband med genomförandet av rambeslutet. I 4 § lagen om belastningsregister finns stöd för att föra in uppgifter om utländska domar och beslut i belastningsregistret. Om en annan lösning väljs, dvs. att lagringen inte sker i belastningsregistret, kommer det sannolikt att kräva ändring i lag. Ifall lagringen sker i belastningsregistret

kan det ändå inte uteslutas att vissa uppgifter som ska lagras inte motsvarar de uppgifter som anges i 3 § lagen om belastningsregister. Även i dessa fall innebär rambeslutets krav på lagring att ändring i lag kan komma att bli nödvändig.

Lagringsskyldigheten kan innebära att de uppgifter som en medlemsstat ska lagra kan skilja sig åt från de uppgifter som lagras beträffande nationella domar och beslut. Ett arbete pågår inom rådet med att ta fram ett standardiserat format beträffande uppgifter om brottsrubriceringar och påföljder för att underlätta för medlemsstaterna att uppfylla lagringskravet. Resultatet av detta arbete bör kunna tjäna som vägledning vid genomförandet av rambeslutets lagringsskyldighet. I artikel 11 i rambeslutet anges mer preciserat vilka uppgifter som ska överföras av domslandet och som omfattas av lagringsskyldigheten. Flera av dessa uppgifter förs inte in i belastningsregistret i dag.

Rambeslutet medger olika gallringsregler för statens nationella bruk av uppgifterna och när den staten ska vidarebefordra uppgifterna till en tredje medlemsstat. Rambeslutet reglerar endast sistnämnda fall, nämligen vilka gallringsfrister som ska gälla för de uppgifter som kan komma att vidarebefordras. Uppgifter som gallrats i domslandet får inte översändas till en annan stat förutsatt att medborgarskapslandet enligt artikel 4.4 har informerats om åtgärden. Som angetts hindrar rambeslutet dock inte att uppgifterna används inom ramen för ett nationellt förfarande, även om de gallrats i domslandet.

Enligt gällande regler finns inte några särskilda gallringsregler för domar och beslut som har meddelats i utlandet. I den mån de förs in i belastningsregistret tillämpas bestämmelserna i 16–18 §§ lagen om belastningsregister, t.ex. att dom på annan påföljd än böter i normalfallet gallras efter tio år från beslut eller verkställighet.

Mot bakgrund av att reglerna om gallring av uppgifter ur kriminalregister ser olika ut i medlemsstaterna kommer de uppgifter som överlämnas hit och ska lagras av oss att vara föremål för olika krav vad gäller gallring. Dessa krav kommer med största sannolikhet att skilja sig från de bestämmelser om gallring som återfinns i nämnda bestämmelser i lagen om belastningsregister. Vidare görs i rambeslutet en åtskillnad om uppgiften ska vidarebefordras till annan stat på begäran enligt artikel 7 eller om uppgiften ska användas för nationellt bruk. I det senare fallet kan medborgarlandet tillämpa sina nationella gallringsregler fullt ut.

Rikspolisstyrelsen har anfört att det är en nackdel om olika gallringsbestämmelser ska gälla beträffande uppgifter som mottagits och sådana som ska vidarebefordras till annan stat respektive uppgifter som ska användas nationellt. Visserligen är det så att olika gallringsbestämmelser kan skapa tillämpningssvårigheter. Rambeslutet har emellertid valt en lösning som innebär att domslandets bestämmelser om möjligheten att använda uppgifter som har sitt ursprung i domslandet får så stort genomslag som möjligt. Detta är enligt regeringens mening en rimlig lösning. Den fråga som Rikspolisstyrelsen väckt måste dock ytterligare analyseras inför genomförandet av rambeslutet så att praktiska tillämpningsproblem så långt det är möjligt kan undvikas. Rikspolisstyrelsen har vidare anfört att information om gallringstid i domslandet bör medfölja domen då den översänds till medborgarlandet. Rambeslutet har i denna fråga valt en lösning som innebär att domslandet

omgående ska underrätta medborgarlandet om ändringar eller gallring av uppgifter, vilket enligt regeringens mening är en rimlig lösning då gallringstiden kan komma att ändras t.ex. på grund av att en ny uppgift tagits in i registret.

Sammanfattningsvis kommer det vid genomförandet av rambeslutet att behövas regler som klargör att uppgifter som överlämnats hit och lagras här ska gallras under andra förutsättningar än de som gäller idag. Vidare får under det kommande lagstiftningsarbetet närmare analys göras av frågan om, och i så fall på vilket sätt, en åtskillnad ska göras beträffande nationellt bruk och begäran från en tredje medlemsstat. Bestämmelserna torde kräva ändring i lag.

4.4.3 Uppgifter som ska överföras och lagras samt andra sätt att organisera och underlätta utbytet av uppgifter

Regeringens bedömning: Rambeslutets bestämmelser om vilka uppgifter som ska överföras i samband med att Sverige fullgör sin underrättelseskyldighet samt vilka till Sverige översända uppgifter som ska lagras torde inte kräva ändringar i lag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar i huvudsak promemorians bedömning. *Rikspolisstyrelsen* har anfört att en persons ID-nummer eller nummer på ID-handling är så väsentliga uppgifter att de bör tillhöra kategorin obligatoriska uppgifter. Vidare har anförts att det är viktigt att det standardiserade formatet och tabellerna utformas på ett sätt som innebär att det blir enkelt att hantera och förstå informationen i dem.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

I artikel 11 punkterna 1 och 1A anges i detalj vilka uppgifter som ska eller kan överföras till den stat där personen är medborgare. Syftet med bestämmelserna är inte att harmonisera medlemsstaternas nationella kriminalregister och innebär ingen skyldighet att ändra de nationella reglerna för användning av dessa uppgifter för inhemska ändamål (se skäl 11 a).

De uppgifter som ska överföras kan delas in i tre kategorier; obligatoriska uppgifter, frivilliga uppgifter och ytterligare information. Punkten 1 a innehåller s.k. obligatoriska uppgifter som alltid ska överföras, utom när den centrala myndigheten i det enskilda fallet inte känner till dessa uppgifter. Denna information omfattar

- den dömda personen (fullständigt namn, födelsedatum, födelseort, kön, medborgarskap och, i förekommande fall, tidigare namn),
- den fällande domens beskaffenhet (datum för den fällande domen, domstolens namn och det datum när domen vann laga kraft),
- det brott som domen gäller (datum för det brott som föranlett den fällande domen, brottets beteckning eller brottsrubricering samt hänvisning till tillämpliga rättsliga bestämmelser),

– den fällande domens innehåll, inbegripet särskilt primär påföljd samt eventuella kompletterande påföljder, säkerhetsåtgärder, och senare beslut som ändrar verkställigheten av påföljden.

Punkten 1 b avser s.k. frivilliga uppgifter och anger de uppgifter som måste överföras om dessa har förts in i kriminalregistret. De frivilliga uppgifterna utgörs av namnen på den dömda personens föräldrar, den fällande domens referensnummer, platsen för brottet och diskvalifikationer till följd av en fällande dom i brottmål.

Punkten 1 c avser ytterligare information och innehåller uppgifter som måste överföras om dessa är tillgängliga för den centrala myndigheten. Sådan ytterligare information utgörs av den dömda personens ID-nummer eller typen och numret på den dömda personens ID-handling, fingeravtryck som har tagits på den personen och, i förekommande fall, pseudonym och/eller alias.

Dessutom får den centrala myndigheten enligt artikel 11.1A överföra eventuella andra uppgifter om fällande domar i brottmål, om de har förts in i kriminalregistret.

Enligt punkten 1B ska den mottagande centrala myndigheten lagra alla de typer av uppgifter som anges i punkterna 1 a och 1 b för att i ett senare led kunna vidarebefordra dem vid en begäran från en annan medlemsstat. I samma syfte får den lagra information av den typ som anges i punkterna 1 c och 1A. Skyldigheten att lagra och att vidarebefordra uppgifter framgår av de hänvisningar som görs till artikel 5 respektive 7.

Rambeslutet syftar till att skapa en ram för att ett datoriserat system för utbyte av uppgifter om fällande domar mellan medlemsstaterna ska kunna byggas upp och utvecklas (artikel 1 c). Rådet ska enligt artikel 11.3 i ett nästa steg fastställa ett standardiserat format och andra sätt att organisera och underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Detta arbete syftar till att underlätta förståelsen av de överlämnade uppgifterna genom automatisk översättning av dessa. Vidare ska rådet definiera på vilket sätt uppgifterna kan utbytas elektroniskt, särskilt i fråga om vilka tekniska specifikationer som ska tillämpas och, i förekommande fall, tillämpliga förfaranden för utbyte av uppgifter. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga tekniska åtgärder för att kunna använda sig av det standardiserade formatet och elektroniskt överföra uppgifter till övriga medlemsstater (punkterna 4 och 5). Varje medlemsstat ska meddela rådet från vilket datum den kan börja genomföra överföringarna.

Medlemsstaterna ska genomföra dessa åtgärder senast tre år efter antagandet av det standardiserade formatet (punkten 6).

Fram till den tidpunkt som anges i punkten 6 följer det av punkten 2 att de centrala myndigheterna ska överföra alla uppgifter i samband med underrättelser, ansökningar och svar, samt andra relevanta uppgifter, på ett sätt som gör det möjligt att få en skriftlig uppteckning och på villkor som gör att den mottagande medlemsstaten kan avgöra uppgifternas äkthet.

Som redan nämnts (se avsnitt 4.4.2) ska belastningsregistret, såvitt avser domar och beslut som har meddelats i Sverige, innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott (3 § lagen [1998:620] om belastningsregister). Registret ska även innehålla andra uppgifter om den som t.ex. meddelats åtalsunderlåtelse. Enligt 4 § samma lag ska belastningsregistret innehålla uppgifter också om den som avses med en dom eller ett beslut som meddelats i utlandet, om uppgiften motsvarar vad som sägs i 3 §, bl.a. när uppgiften lämnats från en stat enligt överenskommelse mellan Sverige och den staten.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla (se 5 § lagen om belastningsregister). I förordningen om belastningsregister finns detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska föras in i registret. Enligt 2 § ska belastningsregistret innehålla vissa allmänna uppgifter såsom namn, personnummer eller samordningsnummer och andra identitetsuppgifter. Enligt samma bestämmelse ska registret även innehålla uppgifter om domen, de brott som den registrerade har begått samt påföljden. Även andra allmänna uppgifter ska antecknas, t.ex. att ett brott har begåtts under en sådan allvarlig psykisk störning som avses i 30 kap. 6 § brottsbalken, beslut om utvisning eller gjord personutredning. Enligt 3–9 §§ ska belastningsregistret innehålla ytterligare uppgifter som avser den specifika påföljd som dömts ut; fängelse, skyddstillsyn, sluten ungdomsvård eller överlämnande till vård, eller som avser det beslut som fattats om utvisning, besöksförbud eller tillträdesförbud samt vissa uppgifter från utländska myndigheter.

Överväganden

Som tidigare nämnts är det upp till medlemsstaterna att avgöra huruvida uppgifterna bör lagras i det nationella kriminalregistret eller i en annan ordning. En närmare analys av hur lagringskravet bör efterlevas får göras vid genomförandet av rambeslutet (se avsnitt 4.4.2).

Bestämmelserna i artikel 11.1–1B anger i detalj dels vilka registeruppgifter domslandet ska eller kan skicka över till medborgarlandet, dels vilka av dessa uppgifter som medborgarlandet måste lagra enligt åtagandet som regleras i artikel 5 (se avsnitt 4.4.2) eller uppgifter som den staten kan lagra. Oavsett vilken lösning som väljs för lagring av uppgifterna torde preciseringen i artikel 11 av vilka uppgifter som ska lagras kunna ske genom reglering på annat sätt än genom lag.

4.5 Uppgifter ur kriminalregistret i ett enskilt ärende

I artiklarna 6–10 i rambeslutet finns bestämmelser om när en stat i ett enskilt ärende begär ut uppgifter ur en annan stats kriminalregister. Bestämmelserna är att se som ett komplement till motsvarande regler i 1959 års konvention. I artikel 6 regleras när och hur en ansökan om

uppgifter ur kriminalregister ska göras och i artikel 7 vad som gäller vid besvarandet av en sådan ansökan. Artikel 8 reglerar tidsfrister för svar på en ansökan. I artikel 9 finns vissa användningsbegränsningar för den medlemsstat som mottar personuppgifter ur en annan medlemsstats kriminalregister. Slutligen regleras i artikel 10 på vilket språk ansökan och svar ska avfattas.

4.5.1 Ansökan om uppgifter ur kriminalregister och svar på en sådan ansökan

Regeringens bedömning: Rambeslutets bestämmelser om ansökan, svar på ansökan, tidsfrister och krav på översättning torde inte kräva några ändringar i lag. I det fall rambeslutet ålägger en medlemsstat att inhämta uppgifter från en annan medlemsstat när begäran gjorts av en enskild person kan genomförandet av rambeslutet medföra komplettering av lag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts. *Tullverket* har anfört att det ur ett brottsbekämpningsperspektiv hade varit önskvärt om regleringen omfattat även utbyte av uppgifter i underrättelse- och spaningsverksamhet utan de begränsningar som anges i artikel 7.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

Artikel 6 innehåller bestämmelser om när och hur en ansökan om att få ut uppgifter ur en annan medlemsstats kriminalregister kan göras. Utgångspunkten är att en ansökan om uppgifter ur en stats kriminalregister lämnas in till den centrala myndigheten i den staten. Skälet till ansökan kan vara ett pågående brottmålsförfarande eller något annat skäl (punkten 1) eller att en enskild person ansöker om uppgifter om sig själv i kriminalregistret (punkten 2). I enlighet med nationell lagstiftning kan den centrala myndigheten då i sin tur vända sig till en annan medlemsstats centrala myndighet för att få ut uppgifter ur den statens kriminalregister. I de fall en enskild person söker uppgifter om sig själv krävs att han eller hon är eller har varit bosatt i antingen den ansökande eller den anmodade medlemsstaten.

Ansökan ska göras med användande av det formulär som bilagts rambeslutet (punkten 3) och vara upprättad på det officiella språket i den medlemsstat till vilken ansökan riktas, om inte den staten i en förklaring till rambeslutet angett att även andra språk accepteras (artikel 10).

Artikel 6.2 a innehåller kompletterande bestämmelser om när en ansökan om registerutdrag kommer från en enskild person. Bestämelsen reglerar särskilt den situationen att ansökan från den enskilde riktas till den centrala myndigheten i en annan stat än den där han eller hon är medborgare. Denna centrala myndighet är då skyldig att i sin tur kontrollera hos den centrala myndigheten i medborgarlandet om

kompletterande uppgifter finns där för att sedan kunna lämna ut ett komplett registerutdrag till den enskilde. Skyldigheten gäller dock först efter tre år från antagandet av det standardiserade formatet (artikel 11.6). Syftet med den beskrivna specialregleringen är främst att se till att en person som dömts för sexualbrott mot barn, och därmed eventuellt också diskvalificerats från fortsatt arbete med tillsyn av barn i en medlemsstat, inte ska kunna dölja detta förhållande när denne söker liknande arbete i en annan medlemsstat (se skäl 9 a).

I artikel 7 finns detaljerade bestämmelser om hur den anmodade staten ska besvara en ansökan enligt artikel 6. Svar på en ansökan ska ske enligt ett till rambeslutet bifogat formulär (punkten 5). Vidare kan svar ske på den anmodade statens officiella språk om inte denna stat och den ansökande staten kommer överens om annat (artikel 10).

När en ansökan om uppgifter ur kriminalregistret görs hos medborgarlandet i ett brottmålsförfarande ställs, enligt artikel 7 punkten 1, krav på att ett utdrag ska innehålla såväl nationella domar som andra domar som den anmodade staten informerats om. Detta gäller såväl domar som överförts från andra medlemsstater efter genomförandet av rambeslutet som domar som överförts tidigare från andra medlemsstater eller tredjeland och som införts i det nationella kriminalregistret.

Punkten 2 reglerar den situationen att en begäran görs av annat skäl än ett brottmålsförfarande. Samma uppgifter som de som anges i punkten 1 ska då föras över, men med den skillnaden att uppgifterna ska överlämnas under de förutsättningar som gäller enligt nationell rätt. Vidare kan domslandet, när en uppgift överförs enligt artikel 4 i rambeslutet, välja att den överförda uppgiften bara får vidarebefordras av medborgarlandet i syfte att användas i brottmålsförfaranden. Om en sådan restriktion har lämnats ska medborgarlandet informera den ansökande staten om vilket land som är domslandet, så att ansökan i stället kan riktas direkt dit.

Uppgifter om överförda domar får enligt punkten 3 lämnas av medborgarlandet även till tredjeland, dock med samma begränsningar som gäller för överförande av uppgifter till andra medlemsstater enligt punkterna 1 och 2.

Om en ansökan riktas mot en annan medlemsstat än medborgarlandet ska uppgifter om nationella domar och domar avseende tredjelandsmedborgare och statslösa personer utlämnas i den utsträckning som anges i 1959 års konvention (punkten 4).

Svar på en ansökan enligt artikel 6 ska översändas inom vissa angivna tidsfrister (artikel 8). När ansökan ursprungligen kommer från en myndighet ska svar ske omgående eller i vart fall senast inom tio arbetsdagar. Om den anmodade medlemsstaten behöver ytterligare uppgifter för att identifiera den berörda personen gäller tiodagarsfristen från den dag de kompletterande uppgifterna inkommit (punkten 1). Svar på en ansökan som ursprungligen kommer från en enskild person ska ske inom tjugo arbetsdagar (punkten 2).

Inledningsvis ska noteras att rambeslutet inte hindrar rättsliga myndigheter från att fortsätta att i direkta kontakter med andra staters myndigheter begära och överföra uppgifter ur kriminalregistret i enlighet med 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention (se skäl 8).

Nuvarande bestämmelser i artikel 13 i 1959 års konvention är det folkrättsliga stöd som åberopas när en myndighet i en medlemsstat ansöker om att få ut uppgifter ur kriminalregistret i en annan medlemsstat. Punkten 1 i artikel 13 reglerar när en ansökan görs i ett brottmålsförfarande, då uppgifterna ska lämnas ut på samma villkor som hade gällt i ett motsvarande nationellt ärende. I punkten 2 i samma artikel regleras utlämnande av uppgifter i övriga fall, vilket ska ske i enlighet med nationell rätt eller praxis. Med stöd av artikel 15 i konventionen skickar den myndighet som efterfrågar uppgifterna en ansökan antingen via sitt eget justitieministerium till den andra statens motsvarande ministerium eller direkt till den andra statens rättsliga myndighet eller behöriga myndighet. I det senare fallet avses registermyndigheten.

Enligt 2000 års EU-konvention är huvudregeln att kontakter sker direkt mellan behöriga rättsliga myndigheter, även om andra kanaler inte utesluts. Exempelvis utesluts inte kontakter mellan staternas centrala myndigheter, vilket för svenskt vidkommande innebär Justitiedepartementet.

I 11–14 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur registret till bland andra utländska myndigheter. Enligt 11 § får uppgifter ur belastningsregistret lämnas till en utländsk myndighet om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. 1959 års konvention är en sådan överenskommelse. Uppgifter ur belastningsregistret får vidare enligt 12 § lämnas ut till de rättsskipande myndigheterna i de nordiska länderna för utredning i brottmål och till stat som är ansluten till Interpol för att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott eller för ett utlänningsärende.

I förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns vissa bestämmelser om inhämtande av uppgifter som begärts av en annan stat. I 24 § anges att uppgifter får lämnas ut med stöd av 11 § lagen om belastningsregister när de behövs i sådan verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3 i nämnda lag. Det betyder att uppgifter ur registret lämnas ut när de behövs för att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott. Detta motsvarar regleringen i artikel 13.1 i 1959 års konvention. Uppgifter får lämnas ut i andra fall endast när det finns särskilda skäl, dvs. en prövning görs då i varje enskilt fall. Detta är i överensstämmelse med artikel 13.2 i 1959 års konvention, som anger att de förutsättningar som ställs upp i nationell rätt gäller.

I den mån uppgift om utländska domar förs in i svenska belastningsregistret enligt 4 § lagen om belastningsregister finns inga särskilda bestämmelser, varken i 1959 års konvention eller i svenska regler, som begränsar skyldigheten att lämna ut uppgifter till en tredje stat.

När det sedan gäller enskilds rätt att få ut uppgifter om sig själv ur ett kriminalregister finns inga uttryckliga regler i 1959 års konvention. I

artikel 13.2 anges visserligen att uppgifter ska kunna lämnas ut i andra fall än de som anges i första punkten. Det framgår dock av förklaranderapporten till konventionen att bestämmelsen syftar till att andra myndigheter och domstolar än de som handhar ett brottmålsärende kan begära ut uppgifterna, även om en förfrågan från en enskild person via en myndighet i den ansökande staten inte utesluts.

Enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister har en enskild rätt att få ta del av uppgifter om sig själv. En begäran ska vara skriftlig och undertecknad av den enskilde själv. Vidare finns särskilda regler om utdrag ur belastningsregistret till enskilda som söker arbete som innebär tillsyn över barn. Dessa regler återfinns bl.a. i lag (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg och i lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn. De närmare förutsättningarna för att få ut uppgifter ur registret i dessa fall återfinns i förordningen om belastningsregister. I det fall en enskild person, som inte är svensk medborgare, begär att få ut uppgifter om sig själv ur belastningsregistret så inhämtas i dag inte uppgifter ur kriminalregister från den stat som personen är medborgare i.

De internationella överenskommelser som tillämpas vid utbytet av uppgifter ur kriminalregister, dvs. 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention, innehåller inga tidsfrister för när svar på en ansökan ska lämnas. Det gör inte heller lagen och förordningen om belastningsregister. I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål finns en allmän bestämmelse i 2 kap. 10 § om att ansökningar om rättslig hjälp ska behandlas skyndsamt.

När det slutligen gäller språkfrågan kan en stat enligt artikel 16.2 i 1959 års konvention i en förklaring ange att en ansökan om rättslig hjälp ska vara översatt till ett lands officiella språk eller till ett av Europarådets officiella språk (engelska eller franska). Sverige har i en förklaring angett att en ansökan ska vara översatt till svenska, danska eller norska eller till annat språk som den handläggande myndigheten kan acceptera. I 2 kap. 5 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål finns en bestämmelse om vilket språk en ansökan ska vara upprättad på eller översatt till som motsvarar denna förklaring. I de fall svenska myndigheter begär rättslig hjälp utomlands följer av 13 § förordningen om internationell rättslig hjälp i brottmål att ansökan ska översättas till det språk den anmodade staten godtar. Lagen eller förordningen om belastningsregister har inga bestämmelser i detta avseende.

Överväganden

I dag sker begäran om kriminalregisteruppgifter antingen mellan staternas justitieministerier eller i direkta kontakter mellan tillämpande myndigheter. Den ordning som rambeslutet föreskriver, dvs. att den myndighet eller enskilde som efterfrågar kriminalregisteruppgifter först vänder sig till sin egen centrala myndighet som i sin tur vänder sig till en annan stats centrala myndighet för att där inhämta kriminalregisteruppgifter, är ny.

Enligt 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention har svenska åklagare och domstolar rätt att begära in kriminalregisteruppgifter från andra medlemsstater, antingen direkt eller via den centrala myndigheten på Justitiedepartementet. Detta framgår av en förklaring som gjorts till 1959 års konvention, enligt vilken domstol och åklagare anges som rättsliga myndigheter i konventionens mening. I 1 kap. 7 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål anges också att det i lagen finns bestämmelser om att åklagare och domstol får ansöka om rättslig hjälp utomlands.

Enligt artikel 3 i rambeslutet ska varje medlemsstat utse en central myndighet för tillämpningen av rambeslutet. I avsnitt 4.3 konstateras att sådan central myndighet ska utses. Det bör också införas regler som möjliggör för den centrala myndighet som utses att inhämta uppgifter ur kriminalregister på det sätt som föreskrivs i rambeslutet. När det gäller en ansökan från en enskild person som inte är svensk medborgare kräver rambeslutet att den utsedda centrala myndigheten inhämtar uppgifter ur kriminalregistret i den stat där personen är medborgare. Den centrala myndighetens möjligheter att begära uppgifter ur en annan stats kriminalregister torde kunna regleras på annat sätt än genom lag. Vid genomförandet av rambeslutet får dock närmare övervägas om lagändringar kan komma att krävas för att reglera skyldigheten att inhämta uppgifter då förfrågan kommer från enskilda som inte är svenska medborgare.

När det gäller inkommande ansökningar får, enligt 11 § lagen om belastningsregister, uppgifter ur belastningsregistret lämnas till en utländsk myndighet om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Rambeslutet kommer efter riksdagens godkännande att vara en sådan överenskommelse som avses i 11 §. Denna bestämmelse kommer att utgöra det lagliga stödet enligt vilken den svenska centrala myndigheten kan lämna ut uppgifter ur belastningsregistret till andra medlemsstaters centrala myndigheter. Förutsättningarna för att lämna ut uppgifter enligt 11 § lagen om belastningsregister preciseras i 24 § förordningen om belastningsregister. Uppgifterna får lämnas ut om det begärs i ett brottmålsförfarande. För det fall uppgifterna ska användas för andra syften än ett brottmålsförfarande krävs särskilda skäl för att uppgifterna ska lämnas ut.

Rambeslutet anger att uppgifter ska lämnas ut om de begärs i ett brottmålsförfarande, vilket är i överensstämmelse med den svenska regleringen. Vad gäller uppgifter som efterfrågas av andra skäl anges i rambeslutet att utlämnande kan ske enligt de villkor som ställs upp i nationell rätt. Det överensstämmer med den reglering som återfinns i 24 § förordningen om belastningsregister. Några kompletterande bestämmelser i dessa delar torde därför inte krävas.

Enskildas rätt till uppgifter ur belastningsregistret regleras i 9 § lagen om belastningsregister. Reglerna får anses vara tillämpliga även när förfrågan kommer via en central myndighet i en annan medlemsstat. I nämnda bestämmelse ställs även upp ett krav på att en ansökan från en enskild ska vara undertecknad av den sökande. Detta krav bör kunna upprätthållas även efter införande av rambeslutet, då svar när det gäller

annat förfarande än ett brottmålsförfarande ska lämnas i enlighet med nationell rätt. Prop. 2008/09:18

För det fall en medlemsstat väljer att tillämpa den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.2 tredje stycket, att ange att de domar som överförs enligt artikel 4 endast får vidarebefordras när de efterfrågas i ett brottmålsförfarande, krävs sannolikt särskilda bestämmelser.

Tullverket har, med anledning av de begränsningar som stadgas i artikel 7.2, anfört att det ur ett brottsbekämpningsperspektiv hade det varit önskvärt om regleringen omfattat även utbyte av uppgifter i underrättelse- och spaningsverksamhet. Sådana uppgifter ligger emellertid utanför det rättsliga samarbetet som rambeslutet avser att reglera och får således hanteras i annan ordning.

Vid genomförandet av rambeslutet får närmare analyseras i vad mån en kompletterande reglering krävs för att se till att de svar som lämnas av den svenska centrala myndigheten innehåller även de domar som överförs från andra medlemsstater i enlighet med artikel 4 och som vi har en skyldighet att lagra. Ställningstagandet hänger samman med bedömningen av om registreringen av de överförda domarna bör göras i eller vid sidan om det befintliga belastningsregistret (se avsnitt 4.4.2).

Rambeslutets bestämmelser om ansökningar från tredjeländ (artikel 7.3) och ansökningar avseende andra än svenska medborgare (artikel 7.4) torde inte föranleda något behov av kompletterande reglering.

Såväl ansökan som svar ska enligt rambeslutet göras med användande av de till rambeslutet bifogade formulären. Ett svar ska lämnas inom vissa tidsfrister. Till svaret ska fogas en förteckning över fällande domar i enlighet med den nationella lagstiftningen. För att säkerställa en tydlig och enhetlig tillämpning av rambeslutet bör bestämmelser om att formulären ska användas införas. Detsamma gäller kravet avseende tidsfrister. Denna reglering kräver inte lagstiftning.

När det slutligen gäller översättningar av ansökningar och svar ska ansökningar till Sverige enligt artikel 6 göras på svenska om Sverige inte förklarar sig godta ansökningar på något annat språk. Sverige ska på motsvarande sätt översätta sina ansökningar till den anmodade medlemsstatens officiella språk eller det språk denna medlemsstat förklarar sig godta. I anslutning till det kommande arbetet med att genomföra rambeslutet får ställning tas till vilka språk utöver svenska som kan accepteras. Även de bestämmelser som behövs vad gäller översättningar bör kunna ges på annat sätt än genom lag.

4.5.2 Villkor för användning av personuppgifter

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i rambeslutet om användningsbegränsningar torde kräva ändringar i lag när det gäller uppgifter som en svensk myndighet erhållit i ett annat förfarande än ett brottmålsförfarande.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts. *Skatteverket* har anfört att det kan noteras att

verkets brottsbekämpande verksamhet har rätt att få information ur belastningsregistret som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott och att särskild reglering kan behövas för att rambeslutets användningsbegränsningar ska uppfyllas i sådana sammanhang. *Kriminalvården* har påpekat den komplexitet i regelsystemet och den praktiska tillämpningen som kan komma att bli följd av att vissa uppgifter måste särregleras och således förses med någon typ av märkning på grund av att de omfattas av användningsbegränsningar.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

Artikel 9 innehåller bestämmelser genom vilka den stat som tagit emot uppgifter från en annan medlemsstat med stöd av artikel 7 begränsas att använda uppgifterna för andra ändamål än de som den ursprungliga ansökan avsåg. För uppgifter som inhämtats av en medlemsstat för att användas i ett brottmålsförfarande gäller att dessa får användas endast inom ramen för det brottmålsförfarande som ansökan avsåg (punkten 1). Sådana uppgifter som inhämtats för annat ändamål än ett brottmålsförfarande får användas av den ansökande medlemsstaten i enlighet med dess nationella lagstiftning för de ändamål som angetts i ansökan och inom de tidsfrister som den anmodade medlemsstaten angivit i svarsformuläret (punkten 2). Uppgifterna får dock alltid användas av den ansökande medlemsstaten för att avvärja ett omedelbart och allvarligt hot mot den allmänna säkerheten (punkten 3). Inga användningsbegränsningar gäller för uppgifter som ursprungligen kommer från den egna medlemsstaten (punkten 5).

Punkten 4 reglerar förhållandet när en medlemsstat, som erhållit uppgifter från en annan medlemsstat med stöd av artikel 4, vidarebefordrar dessa uppgifter till ett tredjeland. Rambeslutet innebär i huvudsak att medlemsstaterna ska se till att samma användningsbegränsningar som gäller mellan medlemsstaterna även uppställs gentemot det tredjeland som tar emot uppgifterna.

Nuvarande regler

Regler om användningsbegränsningar (liksom regler om gallring av uppgifter) syftar till att skapa ett skydd för den enskilde så att dennes personuppgifter inte används i okontrollerad omfattning. Rambeslutets regler härom kompletterar de allmänna regler som finns för skyddet av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (se skäl 10). På detta område finns allmänna bestämmelser i såväl rättsakter från bl.a. Europarådet och EU som i den svenska regeringsformen och personuppgiftslagen (1998:204). Vidare nåddes år 2007 en politisk principöverenskommelse mellan medlemsstaterna om antagande av ett förslag till rambeslut om skydd för personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (dataskyddsrambeslutet). Även dataskydds-

rambeslut kommer således, när det har trätt i kraft, att komplettera föreliggande rambesluts regler om skydd för den enskildes personuppgifter.

I 1959 års konvention finns inga bestämmelser om användningsbegränsningar. I artikel 23 i 2000 års EU-konvention finns bestämmelser om användningsbegränsningar som ger vissa möjligheter att använda uppgifter för andra syften än för dem som uppgifterna ursprungligen översändes för.

I 5 kap. 1 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål föreskrivs att uppgifter som tagits emot från en annan stat ska vara föremål för användningsbegränsningar, om det följer av den internationella överenskommelse som låg till grund för att uppgifterna överlämnades. Det innebär att uppgifterna i dessa fall inte får användas för syften som följer av svensk lag, utan bestämmelserna om användningsbegränsningar i den internationella överenskommelsen har företräde. En förutsättning för att denna bestämmelse ska vara tillämplig är att uppgifterna inhämtats vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott. Motsvarande bestämmelser om användningsbegränsningar finns när uppgifter inhämtats genom polis- eller tullsamarbetet, se 3 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och 4 kap. 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

Enligt 5 kap. 2 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål får rättslig hjälp som lämnas av Sverige förenas med användningsbegränsningar som är påkallade med hänsyn till enskilds rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt. Några motsvarande regler finns inte i lagen om belastningsregister.

Överväganden

Rambeslutet ska enligt artikel 14.1 komplettera nuvarande bestämmelser om ansökan om uppgifter ur kriminalregister som återfinns i bl.a. 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention. Vad avser regler om användningsbegränsningar kommer rambeslutets artikel 9 att tillämpas i stället för artikel 23 i 2000 års EU-konvention. Det ska dock noteras att för det fall samma information inhämtas med direkt tillämpning av 1959 års konvention och 2000 års EU-konvention, genom de kanaler som föreskrivs i dessa konventioner, är artikel 9 i rambeslutet inte tillämplig, utan då ska bestämmelserna i artikel 23 i 2000 års EU-konvention tillämpas.

Uppgifter som inhämtats i ett brottmålsförfarande får enligt rambeslutet endast användas i det brottmålsförfarande som ansökan avsåg. Enligt 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, som gäller då en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter från en annan stat för att användas vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, ska uppgifter som tagits emot från en annan stat vara föremål för användningsbegränsningar om det följer av den internationella överenskommelse som låg till grund för att uppgifterna överlämnades. Denna bestämmelse täcker även rambeslutets bestämmelse om användningsbegränsningar för uppgifter

inhämtade i ett brottmålsförfarande. Något behov av författningsändringar i denna del torde därför inte föreligga.

Personuppgifter som inhämtats för annat ändamål än ett brottmålsförfarande får enligt artikel 9.2 i rambeslutet användas av den ansökande medlemsstaten i enlighet med dess nationella lagstiftning för de ändamål som angetts i ansökan och inom de tidsfrister som den anmodade medlemsstaten ställt upp. Några svenska regler om användningsbegränsningar som motsvarar bestämmelserna i 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, i de fall uppgifter inhämtats för andra ärenden än brottmålsärenden eller inom ramen för polis- eller tullsamarbetet, finns inte. I viss omfattning torde användningen av dessa uppgifter kunna begränsas på det sätt som rambeslutet föreskriver genom tillämpning av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Främst gäller detta reglerna i 9 kap. nämnda lag som föreskriver sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Sekretesslagens bestämmelser innebär emellertid att vid en prövning av de skaderekvisit som gäller enligt lagens bestämmelser kan den prövande myndigheten komma fram till att sekretess inte ska gälla för en viss uppgift. Artikel 9 i rambeslutet ger däremot inget utrymme för en sådan prövning, eftersom den kan leda till en användning av uppgiften för andra ändamål än de ursprungliga. Vid genomförandet av rambeslutet bör således införas bestämmelser som begränsar myndigheterna att använda översända uppgifter. Denna reglering torde kräva lagform.

Skatteverket har pekat på att verket i sin brottsbekämpande verksamhet har rätt att få information ur belastningsregistret som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott och anfört att särskild reglering kan behövas för att rambeslutets användningsbegränsningar ska uppfyllas i sådana sammanhang. Regeringens mening är att i de fall uppgifterna inhämtats i ett brottmålsförfarande så gäller 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. För att reglera de fall Skatteverket erhållit uppgifter i ett annat ärende än ett brottmålsärende torde det på sätt som redogjorts för ovan krävas komplettering i lag.

En medlemsstat som erhållit uppgifter från en annan medlemsstat och sedan vidarebefordrar dessa uppgifter till ett tredjeland ska enligt artikel 9.4 i rambeslutet säkerställa att uppgifterna blir föremål för samma användningsbegränsningar som de som gäller mellan medlemsstaterna. I 5 kap. 2 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål kan rättslig hjälp förenas med villkor om användningsbegränsningar. Vid genomförandet av rambeslutet får närmare analyseras i vilket omfattning denna bestämmelse kan tillämpas i dessa fall och i vad mån ytterligare bestämmelser i lag eller förordning krävs för att leva upp till rambeslutets krav. Såsom *Kriminalvården* påpekat kan förekomsten av olika särregleringar för att uppfylla rambeslutets krav såvitt avser användningsbegränsningar medföra vissa tillämpningssvårigheter. Vid arbetet med genomförandet av rambeslutet kommer det därför att krävas noggranna överväganden så att praktiska tillämpningsproblem kan undvikas så långt det är möjligt samtidigt som det integritetsskydd för den enskilde som reglerna om användningsbegränsningar innebär kan tillgodoses.

Regeringens bedömning: Rambeslutets slutbestämmelser kräver inga författningsändringar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts.

Skälen för regeringens bedömning

Innehållet i rambeslutet

Artikel 14 i rambeslutet beskriver förhållandet till andra rättsliga instrument. Rambeslutet syftar till att komplettera bestämmelserna i artikel 13 i 1959 års konvention, tilläggsprotokollen till denna samt 2000 års EU-konvention och protokollet till denna. För tillämpningen av rambeslutet ska medlemsstaterna avstå från att åberopa eventuella reservationer mot artikel 13 i 1959 års konvention gentemot varandra. Vidare ska rambeslutet ersätta artikel 22 i 1959 års konvention, kompletterad genom artikel 4 i tilläggsprotokollet från 1978. Rambeslutet ska vidare upphäva rådets beslut av den 21 november 2005 om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret. Rambeslutet påverkar inte tillämpningen av mer förmånliga bestämmelser i bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser mellan medlemsstaterna.

Artikel 15 kommer att ange den tidpunkt då medlemsstaterna ska ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet. Artikel 16 anger att rambeslutet ska träda i kraft 20 dagar efter det att rambeslutet har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Nuvarande regler

För tillämpningen av rambeslutet ska medlemsstaterna avstå från att åberopa eventuella reservationer mot artikel 13 i 1959 års konvention. Sverige har inte några reservationer mot denna artikel. I en reservation till artikel 22 samma konvention har Sverige angett att underrättelse om efterföljande åtgärder kommer att ske i den utsträckning det är möjligt enligt svenska föreskrifter. I det svenska belastningsregistret antecknas inga uppgifter om efterföljande åtgärder, t.ex. rehabiliterande åtgärder.

Med anledning av rådets beslut den 21 november 2005 om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret har regeringen utsett Rikspolisstyrelsen att vara central myndighet.

Överväganden

Sverige har inte några reservationer mot artikel 13 i 1959 års konvention varför rambeslutet inte föranleder några ändringar i svenska bestämmelser. Den omständighet att Rikspolisstyrelsen bör utses till central myndighet enligt rambeslutet när rådets beslut av den 21 november 2005 om utbyte av uppgifter ur kriminalregistret upphävs,

5 Antagande av rambeslutet och svenska förklaringar

5.1 Antagande av rambeslutet

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner utkastet till Europeiska unionens rambeslut om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran (*Sveriges advokatsamfund* dock med den reservation som redovisats i avsnitt 4.4.1). Flera remissinstanser, såsom *Hovrätten för Övre Norrland*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Kriminalvården*, *Rikspolisstyrelsen*, *Migrationsverket* och *Vägverket*, har välkomnat rambeslutet som ett instrument som bidrar till att ytterligare förbättra, underlätta och effektivisera det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsländerna. Många har framhållit vikten av korrekta och aktuella kriminalregisteruppgifter i sina verksamheter, såväl ur brottsbekämpningssynpunkt som ur rättssäkerhetssynpunkt.

Skälen för regeringens förslag

En principöverenskommelse har nåtts mellan EU:s medlemsstater om innehållet i rambeslutet. Målet med rambeslutet är att förbättra och effektivisera utbytet av uppgifter ur kriminalregister mellan medlemsstaterna. Rambeslutet syftar till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och är enligt artikel 34.2 i Fördraget om Europeiska unionen bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås. Eftersom genomförande av rambeslutet bedöms kräva lagändringar krävs enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen riksdagens godkännande innan Sverige kan rösta för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet. Sverige har avgett en konstitutionell förklaring till rambeslutet med den innebörden. Enligt fjärde stycket i samma paragraf kan riksdagen godkänna en sådan bindande överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Det är alltså den senare situationen som nu föreligger.

Sverige bör anta rambeslutet

Inom den Europeiska unionen pågår ett omfattande arbete för att förbättra det straffrättsliga samarbetet. Målsättningen är att samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut inom EU. Ett förbättrat och mer effektivt system för utbyte av uppgifter

ur kriminalregister är av stor betydelse för det rättsliga samarbetet i allmänhet och för de svenska brottsbekämpande myndigheterna i synnerhet. Information ur kriminalregister är värdefull under förundersökningen, rättegången och straffverkställigheten, t.ex. för valet av tvångsmedel, påföljd och anstaltsvistelse. Ett problem i dag är att det ofta saknas möjligheter att vid beslut i sådana frågor ta hänsyn till tidigare brottslighet som skett utomlands, eftersom sådan information i praktiken sällan är tillgänglig för svenska myndigheter. Ett effektivt informationsutbyte är vidare en förutsättning för att rambeslutet om beaktande av fällande domar avkunnade i Europiska unionens medlemsstater vid ett nytt förfarande i en medlemsstat ska få genomslag i praktiken. Nu aktuellt rambeslut lägger även grunden för nästa steg i arbetet med att effektivisera och förenkla informationsutbytet, nämligen att ta fram ett standardiserat format för att göra informationen användbar för den stat som tar emot informationen samt möjliggöra elektronisk uppgiftsöverföring. Rambeslutet utgör ett led i utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet inom EU. Mot den bakgrund som nu har lämnats anser regeringen att Sverige bör anta rambeslutet.

Förslag till lagstiftning varken kan eller bör lämnas nu

Ett genomförande av rambeslutet föranleder ett behov av svenska lagstiftningsåtgärder. En analys av lagstiftningsbehovet och utgångspunkterna för de överväganden som bör göras har redovisats i avsnitt 4. Av redogörelsen framgår att det är fråga om ett samarbete som delvis redan förekommer, men att rambeslutet ändrar formerna för samarbetet. Det finns ett antal tekniska lagstiftningsfrågor som kräver noggranna analyser och överväganden.

Det vore givetvis att föredra att riksdagen fick möjlighet att ta ställning till såväl frågan om att anta rambeslutet som erforderliga lagändringar vid ett och samma tillfälle. Det finns dock en politisk överenskommelse mellan medlemsstaterna om innehållet i rambeslutet, vilken för svensk del har föregåtts av sedvanligt samråd med riksdagen, och det är önskvärt att rambeslutet kan antas inom en snar framtid. Att utarbeta förslag till lagändringar är tidskrävande. Om lagförslag tas fram redan före antagandet av rambeslutet kan Sverige, till skillnad från övriga medlemsstater, inte utnyttja den genomförandetid och de möjligheter att samverka med de andra staterna som annars finns. Att dessa möjligheter tas till vara är av stor vikt, då det återstår för rådet att i ett nästa led fastställa ett standardiserat format och andra sätt att organisera och underlätta informationsutbytet. De tekniska åtgärder som är nödvändiga för att kunna använda sig av detta standardiserade format och elektroniskt överföra uppgifter till övriga medlemsstater bör avvaktas och kunna tjäna som vägledning vid genomförandet av rambeslutet. Till detta kommer ett allmänt behov av att anta färdigförhandlade rambeslut inom en rimlig tid. Färdigförhandlade rättsakter bör så snabbt som möjligt träda i kraft och få ett genomslag i det straffrättsliga samarbetet. Utarbetandet av lagändringar skulle innebära att rambeslutet inte kan antas förrän långt senare. En konsekvens av detta vore att effektiviseringen av utbytet av uppgifter ur kriminalregister inom EU

fördröjs och därmed även den förbättring av det straffrättsliga samarbetet som samarbetsformen förväntas medföra.

Av nu angivna skäl bör Sverige medverka till att rambeslutet snarast kan antas. Det finns därmed också anledning att förelägga riksdagen en proposition om godkännande av rambeslutet utan att regeringen samtidigt lägger fram förslag till de lagändringar som genomförandet av rambeslutet påkallar. Förslag till lagstiftning bör föregås av ytterligare överväganden av de frågeställningar som har redovisats i avsnitt 4 och bygga på ett sedvanligt beredningsunderlag. Det kan också noteras att riksdagen tidigare vid ett flertal tillfällen har godkänt att rambeslut antas utan att lagförslag samtidigt har lämnats. Med hänsyn härtill och för att undvika att genomförandet av rambeslutet försenas flera år föreslås inte nu någon ny lagstiftning. Förslag till lagstiftning kommer att läggas fram vid ett senare tillfälle.

5.2 Svenska förklaringar till rambeslutet

Regeringens bedömning: Sverige bör inte lämna några förklaringar i samband med att rambeslutet antas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de överväganden som gjorts.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt rambeslutet får medlemsstaterna avge förklaring dels till artikel 3 om vilken myndighet som ska utses till central myndighet enligt rambeslutet, dels till artikel 10 om de språk som ansökningar och svar får vara skrivna på.

Medlemsstaterna ska underrätta generalsekretariaten vid rådet och kommissionen om vilken eller vilka myndigheter som utsetts till central myndighet för det ändamål som avses i rambeslutet. Någon tidpunkt är inte angiven för underrättelsen. Myndighetsfrågan kommer att bedömas i det kommande lagstiftningsarbetet. Underrättelsen om vilken myndighet som utsetts till central myndighet bör därför anstå till genomförandet av rambeslutet.

Enligt artikel 10 ska ansökningar avfattas på ett av de officiella språken i den anmodade medlemsstaten. Den anmodade medlemsstaten ska svara antingen på sitt officiella språk eller på ett annat språk som godtas av båda medlemsstater. Frågan om Sverige bör avge en förklaring om att godta ansökningar på andra språk än svenska låter sig bäst bedömas i samband med det kommande arbetet med att genomföra rambeslutet. Någon förklaring enligt artikel 10 bör därför inte avges i samband med antagandet av rambeslutet.

6 Ekonomiska konsekvenser

Rambeslutet är avsett att effektivisera och förbättra det rättsliga samarbetet inom EU, främst när det gäller straffrättsliga förfaranden.

Förbättrade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna bidrar till en förbättrad brottsbekämpning. Prop. 2008/09:18

Rambeslutet omfattar åtgärder som staterna redan i dag bistår varandra med, men rambeslutet öppnar nya vägar för utbyte av information. Avsikten är att förbättra systemet för informationsutbyte, vilket kommer att ske främst genom den kontinuerliga rapporteringsskyldighet som återfinns i rambeslutet.

Genomförandet av rambeslutet kan förväntas medföra vissa ökade kostnader, främst torde detta gälla Rikspolisstyrelsen som administrerar det svenska belastningsregistret och som är den myndighet som ligger närmast till hands att utses till svensk central myndighet enligt rambeslutet. Merparten av kostnaderna kan förväntas uppstå initialt när det gäller att iordningställa ett tekniskt fungerande system för de uppgifter som ska lagras och överföras enligt rambeslutet.

Rikspolisstyrelsen har i sitt remissvar framfört att det inte är möjligt att veta hur stora kostnaderna kommer att bli för genomförandet av rambeslutet. Styrelsen förutser dock att genomförandet kommer att medföra ökade kostnader och bedömer att dessa inte kan finansieras inom befintliga ramar.

Under senare tid har det inom EU förhandlats ett flertal rättsakter som rör samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och det straffrättsliga samarbetet. Flera av dessa rättsakter liksom det nu aktuella rambeslutet rör informationsutbyte och påverkar bl.a. myndigheters tekniska lösningar för personuppgiftsbehandling. Flera av de rättsakter som förhandlats syftar till att effektivisera brottsbekämpningen och kan därmed på sikt väntas medföra ett effektivare resursutnyttjande.

Riksdagens beslut om antagande av rambeslutet föranleder i sig inte några kostnadskonsekvenser. På ett par års sikt, vid genomförandet av rambeslutet, som kommer att ske genom lagstiftning och redovisas i en kommande proposition till riksdagen, kan däremot kostnadskonsekvenser uppstå. Det är dock svårt att med säkerhet bedöma om, och i så fall vilka kostnader det nämnda pågående arbetet inom Europeiska unionen kommer att medföra för berörda myndigheter. Rambeslutet förutsätter viss teknikutveckling. I dagsläget görs bedömningen att dessa kostnader ryms inom befintliga ramar på statsbudgeten.

Remissinstanser

Följande instanser har efter remiss avgett yttrande över promemorian om Sveriges antagande av rambeslutet (Ds 2008:49): Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tullverket, Kriminalvården, Migrationsverket, Vägverket, Socialstyrelsen, Datainspektionen, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Sveriges advokatsamfund. Därutöver har Sveriges Domarförbund inbjudits att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2008/09:18 Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister