EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 312 final

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag

# INDHOLDSFORTEGNELSE

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag


1. Indledning ... 3

1.1. Genstanden for og formålet med rammeafgørelsen ... 3

1.2. Grundlæggende rettigheder ... 4

1.3. Rammeafgørelsens hovedpunkter ... 4

1.4. Status med hensyn til implementeringen og konsekvenser af manglende gennemførelse ... 5

2. Vurdering af medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen ... 6

2.1. Foreløbig vurdering af de gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen har modtaget ... 6

2.2. Evaluering af udvalgte centrale bestemmelser i rammeafgørelsen ... 7

2.2.1. Definition af "dom" ... 7

2.2.2. Betingelserne for hensyntagen til udenlandske domme ... 7

2.2.3. Samme retsvirkninger ... 8

2.2.3.1. Før retssagen ... 9

2.2.3.2. Under retssagen ... 9

2.2.3.3. Domsfuldbyrdelsesfasen ... 10

2.2.4. Tilvejebringelse af tilstrækkelige oplysninger om tidligere domfældelser ... 10

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/675/JHA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag

## 1. INDLEDNING

### 1.1. Genstanden for og formålet med rammeafgørelsen

I et reelt retsområde, der bygger på gensidig tillid, har Den Europæiske Union taget skridt til at sikre, at borgerne beskyttes mod kriminalitet i hele EU, samtidig med at deres grundlæggende rettigheder overholdes, når de er involveret i en straffesag, enten som forurettet eller tiltalt.

I Den Europæiske Union, hvor man kan rejse og bosætte sig, hvor man vil, forudsætter målet om at fastholde og udvikle et reelt europæisk retsområde, at straffedomme, der er afsagt over personer i én medlemsstat, tages i betragtning i en anden medlemsstat for at forhindre fremtidige forbrydelser. Hvis nye forbrydelser begås af samme gerningsmand, bør der ligeledes tages hensyn til dette adfærdsmønster i forbindelse med en ny straffesag, forudsat at retten til en retfærdig rettergang iagttages.

Det er nemlig af hensyn til en effektiv retsforfølgning af strafbare handlinger i Den Europæiske Union, for bl.a. at beskytte ofre for forbrydelser, vigtigt, at alle medlemsstater indfører regler, der gør det muligt på alle stadier af en straffesag at tage hensyn til, om en person er en førstegangslovovertræder, eller om han eller hun allerede er blevet dømt i en anden medlemsstat. Det er af afgørende betydning for den effektive gennemførelse af en ny straffesag, at der er adgang til at vurdere lovovertræderens kriminelle fortid, navnlig for at sikre kvalificerede afgørelser om varetægtsfængsling eller kaution, og for at sagen kan være fuldt oplyst på det tidspunkt, hvor dommen afsiges.

Det var på denne baggrund, at Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag blev vedtaget. Rammeafgørelsen giver de retslige myndigheder i en medlemsstat mulighed for at tage hensyn til endelige afgørelser i straffesager afsagt af domstolene i andre medlemsstater. Den fastlægger de vilkår, hvorunder disse myndigheder under en sag, hvor en person står tiltalt for en strafbar handling, tager hensyn til fældende domme over samme person, der er afsagt i andre medlemslande for andre forhold. I forbindelse med en ny straffesag skal medlemsstaterne sikre sig, at der tages behørigt hensyn til tidligere straffedomme, der er afsagt i en anden medlemsstat, efter samme regler som dem, der gælder for tidligere domme afsagt i samme medlemsstat.

Rammeafgørelsen træder i stedet for artikel 56 i Europarådets konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkning[1] i forholdet mellem de medlemsstater, som er part i nævnte konvention. Oplysninger om tidligere domfældelser kan fremskaffes ved hjælp af et EU-system til brug for udveksling af informationer fra strafferegistre (ECRIS).[2]

Formålet med denne rapport er at foretage en foreløbig evaluering af de retsforskrifter til brug for gennemførelsen, som medlemsstaterne har tilstillet Kommissionen.

Fra den 1. december 2014, hvor overgangsperioden på fem år i Lissabontraktaten udløber, vil EU-Domstolens beføjelser og Kommissionens beføjelse til at indlede traktatbrudsprocedurer gælde fuldt ud for så vidt angår de EU-retlige regler, der er gennemført før Lissabontraktatens ikrafttræden med hensyn til det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet.

## 1.2. Grundlæggende rettigheder

Det fremgår af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2 og 12. betragtning hertil, at den ikke gør indgreb i de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprincipper, der er forankret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, og som er afspejlet i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret").

I denne forbindelse bemærkes, at det i visse medlemsstaters gennemførelseslovgivning udtrykkeligt er anført, at de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprincipper i EU-retten skal overholdes, når der tages hensyn til tidligere domfældelser i forbindelse med en ny straffesag. I nogle medlemsstater er det udelukket at tage hensyn til domfældelsen i tilfælde, hvor der er rimelig grund til at antage, at dette ville gøre indgreb i den frihed og de rettigheder, der tilkommer en person, der er dømt i en anden medlemsstat. Alternativt har nogle medlemsstater i deres gennemførelseslovgivning opstillet et udtrykkeligt krav om, at en eventuel tidligere dom skal være i overensstemmelse med retten til en retfærdig rettergang i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter "EMRK") (AT, DE, PL).

## 1.3. Rammeafgørelsens hovedpunkter

Rammeafgørelsen har til formål at sikre, at nationale domfældelser og domme afsagt i straffesager i andre medlemsstater tillægges samme retsvirkninger. Ifølge rammeafgørelsens artikel 2 defineres domme i straffesager som "alle endelige

---

1 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=070. Konventionen var ratificeret af 11 medlemsstater af EU: AT, BE, BG, CY, DK, EE, LT, LV, NL, RO og ES.

2 Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA af 26. februar 2009 om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0023:0032:EN:PDF. Rådets afgørelse 2009/316/RIA af 6. april 2009 om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) i henhold til artikel 11 i rammeafgørelse 2009/315/RIA; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0033:0048:EN:PDF.

afgørelser truffet af en straffedomstol, hvori en person kendes skyldig i en strafbar handling."

Artikel 3 er en central bestemmelse i rammeafgørelsen. Den hviler på princippet om automatisk anerkendelse af straffedomme og opstiller som generelt princip, at retsvirkningerne af udenlandske domfældelser skal svare til de retsvirkninger, der i national ret er tillagt indenlandske domfældelser ("ækvivalensprincippet") i henhold til den nationale lovgivning.

Det indebærer, at der gælder en forpligtelse til at tage udenlandske domfældelser i betragtning i overensstemmelse med national lovgivning (medlemsstaterne er således kun forpligtet til at tage hensyn til en udenlandsk straffedom i det omfang, en indenlandsk straffedom ville være blevet taget i betragtning).

Tidligere domme skal tages i betragtning forud for retssagen, under retssagen og ved dommens fuldbyrdelse (artikel 3, stk. 2). Der bør tages behørigt hensyn til tidligere domme navnlig ved anvendelsen af de gældende processuelle regler vedrørende:

Varetægtsfængsling

Kvalifikation af overtrædelsen

Straffens type og omfang

Fuldbyrdelse af afgørelsen.

Når den medlemsstat, på hvis område den nye straffesag gennemføres, tager tidligere domme i straffesager i betragtning, må dette ikke bevirke, at der gribes ind i de tidligere domfældelser, at de ophæves eller underkastes en fornyet prøvelse. I rammeafgørelsen er der fastsat undtagelser til hovedreglen for så vidt angår idømmelse af straf under en ny straffesag.

I tilfælde, hvor den tidligere straffedom ikke blev afsagt eller fuldstændig fuldbyrdet i en anden medlemsstat, før den lovovertrædelse, der ligger til grund for den nye straffesag, blev begået, stilles der i rammeafgørelsen ikke krav om, at medlemsstaterne skal anvende deres nationale regler om idømmelse af straf, hvis anvendelsen af de nationale regler på tidligere udenlandske straffedomme vil begrænse dommerens mulighed for at idømme en sådan straf.

Ottende og niende betragtning til forordningen, der skal sammenholdes med rammeafgørelsens artikel 3, stk. 5, giver yderligere vejledning i denne henseende, idet det fremhæves, at straffen skal udmåles under hensyntagen til lovovertræderens personlige forhold. Det er interessant, at der i ingen af medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger henvises til ottende betragtning, hvori det er anført, at det - når der under en straffesag i en medlemsstat foreligger oplysninger om en tidligere dom afsagt i en anden medlemsstat - så vidt muligt bør undgås, at den berørte person behandles dårligere, end hvis den tidligere dom havde været en national dom.

Artikel 3, stk. 1 og 2, sigter mod de generelle strafferetlige principper og processuelle regler, der eksempelvis efter retsplejelovgivningen gælder for hensyntagen til en domfældelse, der har fundet sted i en anden medlemsstat, under en ny straffesag. Gennemførelsen af artikel 3, stk. 4 og 5, skal vurderes i lyset af de

nationale strafferetlige principper og processuelle regler, der særligt gælder for strafudmålingen (f.eks. om en samlet straf).

### 1.4. Status med hensyn til implementeringen og konsekvenser af manglende gennemførelse

I skrivende stund har Kommissionen modtaget meddelelse om de nationale gennemførelsesbestemmelser fra følgende 22 medlemsstater: **AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, HR, IE, LU, LV, NL, PL, RO, SE, SI, SK** og **UK**.

Mere end 3 år efter gennemførelsesdatoen har seks medlemsstater endnu ikke meddelt, hvilke foranstaltninger der er truffet til gennemførelse af forpligtelserne i rammeafgørelsen: **BE, ES, IT, LT, MT** og **PT**.

Fire medlemsstater har meddelt Kommissionen, at man er ved at udarbejde relevante gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan (**BE, ES, LT, MT**). Ingen af disse medlemsstater har imidlertid vedtaget disse foranstaltninger eller underrettet Kommissionen herom pr. 1. april 2014.

Bilaget indeholder en oversigt over status for gennemførelsen af rammeafgørelsen.

Rammeafgørelser skal gennemføres af medlemsstaterne på samme måde som alle andre elementer af gældende EU-ret. Rammeafgørelser er pr. definition bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, mens det overlades til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser har ikke direkte virkning. Princippet om overensstemmende fortolkning gælder dog i forbindelse med rammeafgørelser, der er vedtaget på grundlag af afsnit VI i den tidligere traktat om Den Europæiske Union.

Mens den manglende gennemførelse i en medlemsstat ikke har direkte konsekvenser for de andre medlemsstater, er det af hensyn til retssikkerheden alligevel vigtigt, at en ret i en medlemsstat har mulighed for at tage hensyn til endelige afgørelser i straffesager, der truffet af retterne i andre medlemsstater. Denne fremgangsmåde understøttes af ECRIS, som er et decentraliseret it-system, der muliggør en effektiv udveksling af oplysninger om domfældelser af EU-borgere i andre medlemsstater. En korrekt anvendelse af ækvivalensprincippet og behovet for at sikre, at udenlandske domme i straffesager i princippet har samme retsvirkninger som indenlandske straffedomme, er af stor betydning inden for det europæiske retsområde.

## 2. VURDERING AF MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF RAMMEAFGØRELSEN

### 2.1. Foreløbig vurdering af de gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen har modtaget

I denne rapport foretages en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktivet. Ved vurderingen af gennemførelsen af denne EU-retsakt i national strafferet har Kommissionen lagt særlig vægt på de forpligtelser, der følger af artikel 3, og navnlig undersøgt om ækvivalensprincippet er blevet korrekt indført, og om tidligere afsagte udenlandske straffedomme er tillagt retsvirkninger i det nationale strafferetlige system i overensstemmelse med national lovgivning.

Generelt har medlemsstaterne fulgt en ensartet fremgangsmåde ved gennemførelsen af rammeafgørelsen i deres nationale lovgivning på det strafferetlige område. De fleste medlemsstater havde kun behov for at ændre den lovgivning, der regulerer spørgsmålet, mens nogle få medlemsstater vedtog særskilte gennemførelsesretsakter.

Gennemførelsen af rammeafgørelsen vanskeliggøres af, at seks medlemsstater endnu ikke har opfyldt deres forpligtelser efter rammeafgørelsen.

## 2.2. Evaluering af udvalgte centrale bestemmelser i rammeafgørelsen

### 2.2.1. Definition af "dom"

Ikke alle medlemsstater har formelt gennemført definitionen af "dom" som "alle endelige afgørelser truffet af en straffedomstol, hvori en person kendes skyldig i en strafbar handling." Flere medlemsstater har ikke fastlagt en udtrykkelig definition af det, som de anser for at være en "dom" i rammeafgørelsens forstand (AT, BG, DK, EL, FR, IE, LU, LV, RO, SE, SI, SK og UK). Disse medlemsstater anvender imidlertid de generelle principper og definitioner i deres strafferet. I LV og RO har man eksempelvis valgt blot at henvise til gentagelsestilfælde frem for at indsætte en udtrykkelig definition af tidligere domme i straffesager.

Ukorrekt anvendelse af definitionen af "tidligere dom" kan medføre forskelle i relation til rammeafgørelsens anvendelsesområde – navnlig for så vidt angår endelige afgørelser – og følgelig svække borgernes retssikkerhed. Desuden bør rammeafgørelsens krav om kun at tage hensyn til "endelige" afgørelser også ses i lyset af de processuelle rettigheder for personer, der er mistænkt eller tiltalt i en straffesag, i hele Unionen. Ved at begrænse anvendelsesområdet til kun at omfatte endelige afgørelser respekterer og understøtter rammeafgørelsen princippet om uskyldsformodning, der er kernen i de grundlæggende processuelle rettigheder i straffesager.

I FI og UK er det i lovgivningen udtrykkeligt anført, at domme, hvorved der idømmes ubetinget fængselsstraf, samfundstjeneste, bøder eller tilsvarende sanktioner, skal anses for at udgøre "betingelser, hvorunder der skal tages hensyn til tidligere domme."

DK, FI, HR, LU, LV, SE og SI har ikke fastsat yderligere krav, der skal være opfyldt for, at der kan tages hensyn til tidligere domme. I disse medlemsstater, kan domstolene blot tillægge straffedomme afsagt i andre medlemsstater samme vægt som domme, der er afsagt i deres egen stat (princippet om domstolenes frie skøn). Denne fremgangsmåde kan ses som et udtryk for en positiv indstilling til den gensidige anerkendelse, da den afspejler en solid tillid til endelige domfældelser og strafferegistre i andre medlemsstater.

### 2.2.2. Betingelserne for hensyntagen til udenlandske domme

I de fleste medlemsstater skal de kompetente myndigheder anvende et krav om dobbelt strafbarhed (således som det kræves efter deres gennemførelsesbestemmelser og foranstaltninger), når der i konkrete sager skal tages hensyn til tidligere domfældelser (AT, BG, CZ, CY, EL, FR, HU, NL, PL, RO, SK og UK). Det vil sige, at domstolene kun kan tage en tidligere straffedom i betragtning, hvis den vedrører en strafbar handling, der også udgør et strafbart forhold i den pågældende medlemsstats lovgivning.

Anvendelsen af kriteriet om dobbelt strafbarhed er berettiget inden for rammerne af rammeafgørelsen, da den alene pålægger staterne at "tage hensyn til" domme afsagt i en anden medlemsstat i samme omfang som tidligere nationale domme og kræver, at de skal tillægge dem "samme retsvirkninger som tidligere nationale domme". Hvis visse handlinger, som ligger til grund for en tidligere domfældelse, ikke er strafbare i en bestemt medlemsstat, vil det således ikke være muligt for domstolene at tillægge dommen "samme retsvirkninger som en tidligere national dom", fordi den ikke ville have nogen retsvirkning overhovedet, hvis der var tale om en rent national sag.[3]

De relevante bestemmelser i Ungarn har en noget anden ordlyd på dette punkt: Afgørelser, der er truffet af og foranstaltninger, der er iværksat af en udenlandsk domstol "må ikke være i strid med ungarsk lovgivning". I nederlandsk ret anvendes udtrykket "lignende strafbare handlinger". I den relevante lov er det fastsat, at en lignende strafbar handling kan være en strafbar handling efter fremmed ret, der "muligvis er formuleret anderledes, men som har til formål at beskytte samme retlige interesser, og som således henhører under samme kategori af strafbare handlinger som den nederlandske handling, som gentagelsesbestemmelsen vedrører". Til forskel herfra har nogle medlemsstater, herunder Frankrig, valgt en fremgangsmåde, der hviler på en retlig kvalifikation. Ved vurderingen af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed i relation til tidligere domfældelser bedømmes de faktiske omstændigheder i relation til strafbare handlinger som defineret i fransk ret, og strafudmålingen foretages efter den strafferamme, der gælder efter fransk lovgivning. I lovgivningen i Slovakiet stilles der krav om dobbelt strafbarhed, eller at afgørelser truffet af straffedomstole i andre medlemsstater kun kan fuldbyrdes eller have tilsvarende retsvirkninger i Slovakiet, hvis dette er bestemt i en folkeretlig overenskomst eller aftale.

Nogle medlemsstater har opstillet yderligere betingelser, som skal være opfyldt, ud over kravet om dobbelt strafbarhed. Som eksempel kan nævnes et krav om, at der ud over kravet om dobbelt strafbarhed, skal foreligge tilstrækkelig oplysninger om den tidligere dom (CY, PL).[4] I den nationale lovgivning i Polen bestemmes det, at en tidligere domfældelse ikke kan tages i betragtning, hvis forholdet er genstand for en eftergivelsesforanstaltning, der har samme virkning som amnesti eller benådning.

I den slovakiske lovgivning tilføjes det, at det også er muligt at tage hensyn til tidligere domfældelser, hvis staten er forpligtet hertil i kraft af en folkeretlig overenskomst, som den er part i. I Irland skal en tiltalt have mulighed for enten at anerkende eller modsætte sig hver enkelt tidligere domfældelse, når vedkommende under sagen konfronteres med (inter)nationale domme. Når tidligere domme lægges til grund "i enhver henseende" under en straffesag, skal der enten føres bevis for deres eksistens, eller den tiltalte skal udtrykkeligt have anerkendt dem.

---

3 Se også betragtning seks til rammeafgørelsen.

4 I cypriotisk lovgivning specificeres det, hvad der skal forstås ved "tilstrækkelige oplysninger", såsom den dømtes fulde navn, fødselsdato og fødested, datoen for domsafsigelsen, domstolens navn og den dato, hvorpå dommen fik retskraft, oplysninger om den strafbare handling, der lå til grund for dommen, og navnlig om den dato, hvorpå den blev begået, navnet på og den retlige kvalifikation af denne handling og henvisninger til de retsforskrifter, der blev anvendt, oplysninger om dommens indhold, og i store træk om den strafbare handling, om eventuelle yderligere sanktioner, sikkerhedsforanstaltninger og efterfølgende afgørelser om ændring af dommens fuldbyrdelse.

I Ungarn underkastes udenlandske straffedomme en omfattende anerkendelsesprocedure, før de kan tages i betragtning. Indarbejdelse af yderligere betingelser for, at udenlandske domfældelser kan tages i betragtning, skal stå i et rimeligt forhold til formålet med rammeafgørelsen.

### 2.2.3. Samme retsvirkninger

Det retlige indhold af dette aspekt af rammeafgørelsen behandles i afsnit 1.3 om rammeafgørelsens hovedpunkter. Overholdelsen af reglen om, at de retsvirkninger, der tillægges tidligere udenlandske domme i straffesager, skal være de samme som dem, der efter national ret er tillagt tidligere nationale domme, er, i bedste fald, ufuldstændig. Ni medlemsstater har ikke fremlagt fyldestgørende oplysninger om overholdelsen af denne regel. Det fremgår af meddelelserne, at ni medlemsstater kun fokuserer på anvendelsen af et ækvivalensprincip (artikel 3, stk. 1), og de har ikke fremlagt yderligere oplysninger om arten af de retsvirkninger, som de tillægger tidligere udenlandske straffedomme, og om på hvilket stadium af sagen (før retssagen, under retssagen eller i domsfuldbyrdelsesfasen) disse retsvirkninger finder anvendelse inden for rammerne af deres nationale strafferetlige system (artikel 3, stk. 2): BG, CZ, EE, HU, FR, LU, PL, RO og SK.

Oplysninger om de nationale retssystemer og de konsekvenser, som er knyttet til tidligere domme, bør være tilgængelige for alle medlemsstater og især for tiltalte med henblik på at styrke retssikkerhedsprincippet og den gensidige tillid.

Ifølge denne indledende vurdering vedrørte meddelelserne om gennemførelse fra følgende 13 medlemsstater alle væsentlige punkter af rammeafgørelsen (dvs. ækvivalensprincippet og retsvirkningerne): AT, CY, DE, DK, FI, EL, HR, IE, LV, NL, SE, SI og UK.

#### *2.2.3.1. Før retssagen*

I nogle medlemsstater kan tidligere domfældelser allerede tages i betragtning, før selve retssagen indledes. I Kroatien kan oplysninger fra straffeattester og andre oplysninger om domme for strafbare handlinger tages i betragtning som de nyeste oplysninger, før der foranstaltes undersøgelser vedrørende den tiltalte efter afslutningen af efterforskningen. I svensk lovgivning er det fastsat, at tidligere kriminalitet skal tillægges afgørende vægt i forbindelse med beslutninger, der træffes under efterforskningen.

Grækenland har præciseret, at en retsafgørelse tages i betragtning på alle stadier af en straffesag, uanset om det er en græsk retsafgørelse eller en udenlandsk retsafgørelse, dvs. også ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et gentagelsestilfælde.

I nogle medlemsstater kan en tidligere domfældelse påvirke en eventuel afgørelse om varetægtsfængsling: Det kan indgå som en faktor i rettens bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt en begæring om løsladelse mod kaution skal afslås, når den pågældende er tiltalt for en alvorlig lovovertrædelse (EI), eller der kan afsiges kendelse om varetægtsfængsling, hvis den mistænkte er blevet dømt i en straffesag

inden for de seneste år (AT, EL, NL, SE). En anden mulighed er at tage hensyn til tidligere domme i straffesager som led i opportunitetsprincippet[5] (SE, SI).

Kommissionen er af den opfattelse, at når medlemsstaterne tager tidligere domme i betragtning som en faktor ved afgørelser om varetægtsfængsling, bør forbindelsen mellem kriterierne i rammeafgørelsen og de kriterier i national lovgivning, der finder anvendelse i forbindelse med disse afgørelser, konsekvent vurderes i lyset af de relevante anbefalinger afgivet af Europarådet[6] og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Begrundelsen for en afgørelse om varetægtsfængsling bør tydeligt referere til den aktuelle sag, og en sådan afgørelse kan ikke støttes udelukkende på den omstændighed, at en person tidligere er blevet dømt i en straffesag.

*2.2.3.2. Under retssagen*

I mange medlemsstater tages der hensyn til tidligere domfældelser ved afgørelsen af hvilken type straf/sanktion, den tiltalte skal pålægges, niveauet herfor og udstrækningen heraf (AT, CY, DE, DK, HR, HU, IE, LV, NL, SE, SI og UK), f.eks. som en afgørende faktor ved bedømmelsen af graden af skyld (HR), af straffens formål (HR), eller af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger skærpende omstændigheder (DK, LV, UK).

I Sverige udelukker tidligere straffesager, at dommen kan gøres betinget. I dansk og svensk ret tages der også hensyn til, at den strafbare handling, der ligger til grund for den tidligere dom, skal være relevant for den verserende sag, idet den ellers ikke kan anses for en skærpende omstændighed. I slovensk ret er det fastsat, at retten ved strafudmålingen særligt skal tage stilling til, om den tidligere lovovertrædelse er af samme art som den nye, om begge lovovertrædelser blev begået med samme motiv, og der skal tages hensyn til, hvor lang tid der er forløbet, efter at den tidligere straf er afsonet, eftergivet eller bortfaldet.

I nogle tilfælde tager medlemsstaterne hensyn til, hvor lang tid der er forløbet, efter at den tidligere dom blev afsagt og den tidligere straf er udstået, eftergivet eller bortfaldet (DK, NL, SE, SI). Det er også muligt, at tidligere domme tages i betragtning, når domstolene afsiger en kendelse, der har til formål at sikre den tiltaltes tilstedeværelse, eller at afbøde risikoen for ny kriminalitet, især i forbindelse med afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske varetægtsfængsling eller træffes alternative foranstaltninger med henblik på at sikre den tiltaltes tilstedeværelse (SI).

En anden mulighed er, at en tidligere domfældelse påvirker den retlige kvalifikation af overtrædelsen i straffeloven (HU, NL og UK), f.eks. ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed (UK).

---

[5] Dette princip indebærer, at anklagemyndigheden kan skønne, om der er grundlag for at rejse tiltale, eller der skal meddeles tiltalefrafald.

[6] Se også Europarådets resolution nr. 11 (1965) (vedtaget af ministerrepræsentanterne den 9. april 1965): https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=582145&SecMode=1&DocId=626216&Usage=2.

*2.2.3.3. Domsfuldbyrdelsesfasen*

I nogle medlemsstater tages der hensyn til tidligere domfældelser i forbindelse med straffuldbyrdelsen (DE, HR, NL og SE). Det er f.eks. muligt, at tidligere domfældelser tages i betragtning ved afgørelser om prøveløsladelse (DE og SE), eller betinget førtidig løsladelse (DE), eller når suspensionen af en straf eller anden frihedsberøvende foranstaltning tilbagekaldes (AT, DE). I nogle lande skal domstolene også tage hensyn til tidligere domfældelser, når de skal afgøre, om en domfældt skal afsone sin straf i et lukket fængsel (SE) eller på en særlig afdeling for kendte gengangere (NL). Det er ofte fastsat i den relevante lovgivning, at domstolene skal tilbagekalde suspensionen af straffuldbyrdelsen eller den frihedsberøvende foranstaltning, hvis en person begår en lovovertrædelse i prøveperioden (DE, SE). I Sverige tager man også tidligere straffedomme i betragtning i forbindelse med beslutninger om, hvorvidt en livsvarig fængselsdom skal ændres til en tidsbestemt fængselsdom.

### 2.2.4. Tilvejebringelse af tilstrækkelige oplysninger om tidligere domfældelser

Nogle medlemsstater har desuden underrettet Kommissionen om deres nationale retsakter eller interne regler om opbygningen af deres nationale strafferegistre (EE, HU og LV).

Kun to medlemsstater (EE, IE) har berørt udvekslingen af oplysninger hidrørende fra strafferegistret (ECRIS). Dette kan skyldes, at ECRIS-systemet endnu ikke var etableret på det tidspunkt, hvor denne rammeafgørelse blev vedtaget. Medlemsstaterne begyndte at bruge ECRIS i april 2012, og 25 medlemsstaters centrale myndigheder anvender ECRIS til udveksling af oplysninger om tidligere domfældelser. ECRIS understøtter korrekt gennemførelse af denne rammeafgørelse. Til dato er ikke alle centrale myndigheder forbundet med hinanden.

- I rammeafgørelsen opstilles det overordnede princip om ækvivalens mellem udenlandske og indenlandske domme i straffesager i forbindelse med en ny straffesag. Den knæsætter princippet om, at medlemsstaterne bør tillægge domme, der er afsagt i straffesager i andre medlemsstater, samme retsvirkninger, som de tillægger domme i straffesager, der er afsagt af deres egne domstole i overensstemmelse med national ret, uanset om disse retsvirkninger efter national ret betragtes som spørgsmål om faktiske forhold eller som retlige spørgsmål af processuel eller materiel karakter. I femte betragtning til rammeafgørelsen er det anført, at "denne rammeafgørelse [...] ikke tager sigte på at harmonisere de konsekvenser, som tidligere domme skal have ifølge de forskellige nationale lovgivninger, og forpligtelsen til at tage hensyn til tidligere domme afsagt i andre medlemsstater eksisterer kun i det omfang, der tages hensyn til tidligere nationale domme i henhold til national ret."

  Rammeafgørelsen bidrager i væsentligt omfang til at fremme den gensidige tillid til den strafferetlige lovgivning og til retsafgørelser inden for EU, da den

udgør et incitament til at udvikle en retskultur, hvor der i princippet tages hensyn til tidligere domfældelser, der har fundet sted i andre medlemsstater.

- Kommissionen anerkender den indsats, der er gjort i de 22 medlemsstater, som har gennemført rammeafgørelsen, idet det dog bemærkes, at omfanget af opfyldelsen af rammeaftalens ånd og bogstav i betydelig grad varierer mellem de enkelte medlemsstater. Det er Kommissionens opfattelse, at de nationale gennemførelsesbestemmelser, som den har modtaget fra 13 medlemsstater, generelt er tilfredsstillende: AT, CY, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LV, NL, SE, SI og UK.
- De resterende 9 medlemsstater, som har fremsendt meddelelser til Kommissionen, har ikke fremlagt nogen fyldestgørende oplysninger om gennemførelsen af de retsvirkninger, der er knyttet til tidligere udenlandske straffedomme, i deres nationale strafferetlige system. Det kan ikke vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet rammeafgørelsen på dette punkt.
- Den manglende gennemførelse eller den delvise og ufuldstændig gennemførelse af rammeafgørelsen er til hinder for, at det europæiske retsområde fungerer effektivt. Det kan endvidere undergrave EU-borgernes berettigede forventninger, da de ikke kan drage fordel af denne retsakt, der tager sigte på at modvirke, at kriminelle personer begår ny kriminalitet.
- Den forsinkede gennemførelse er beklagelig, da rammeafgørelsen kan effektivisere forvaltningen af det strafferetlige system, idet der indføres et retsligt værktøj til brug for bedømmelse af lovovertræderens kriminelle fortid og dermed beskyttelse af ofrene.
- Kommissionen vil fortsat føre nøje tilsyn med medlemsstaternes overholdelse af alle dele af rammeafgørelsen. Kommissionen vil navnlig undersøge, om medlemsstaterne behørigt anvender ækvivalensprincippet, og om retsvirkningerne af udenlandske straffedomme er de samme som retsvirkningerne af nationale domme inden for rammerne af medlemsstaternes strafferetlige system.
- Det er særdeles vigtigt, at alle medlemsstaterne gennemgår denne rapport og fremlægger alle yderligere relevante oplysninger for Kommissionen som led i opfyldelsen af deres forpligtelser efter traktaten. Kommissionen skal endvidere opfordre de medlemsstater, der har oplyst, at de er ved at udarbejde relevant lovgivning, til at gennemføre disse nationale foranstaltninger og give meddelelse herom snarest muligt. Kommissionen opfordrer de medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, til hurtigt at træffe foranstaltninger til gennemførelse af rammeafgørelsen i videst mulig omfang. Derudover henstiller Kommissionen til de medlemsstater, der har gennemført rammeafgørelsen mangelfuldt, til at revidere og tilpasse deres nationale gennemførelseslovgivning til rammeafgørelsens bestemmelser.