



Förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden

Justitiedepartementet

2011-06-22

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 276 slutlig

Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden

Sammanfattning

Förslaget till förordning syftar till att besöksförbud och liknande skyddsåtgärder som beslutas i ett civilrättsligt förfarande i en medlemsstat automatiskt ska erkännas i övriga medlemsstater. En person som skyddas genom t.ex. ett besöksförbud ska således kunna röra sig över gränserna i EU med bibehållet skydd.

Det pågår sedan tidigare förhandlingar om ett direktiv om en europeisk skyddsorder som beträffande straffrättsliga förhållanden reglerar erkännandet av skyddsåtgärder. Det nu aktuella förordningsförslaget är avsett att komplettera direktivet i de fall ett beslut om skyddsåtgärder fattas i ett civilrättsligt förfarande, t.ex. i samband med ett mål om äktenskapsskillnad.

Regeringen är positiv till förordningens syfte men anser att det finns ett behov av att klarlägga förhållandet mellan förordningen och direktivet om en europeisk skyddsorder, liksom mellan förordningen och Bryssel II-förordningen om domstols behörighet och om erkännande av verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar.

1.1 Ärendets bakgrund

Tolv medlemsstater, däribland Sverige, har tagit initiativ till ett direktivförslag om en europeisk skyddsorder. Direktivet är avsett att göra det möjligt att från en medlemsstat till en annan överföra besöksförbud eller liknande åtgärder som vidtagits av en nationell myndighet till skydd för en hotad person. En europeisk skyddsorder ska kunna utfärdas när den person för vilken en nationell skyddsåtgärd har vidtagits flyttar till en annan stat. Skyddsordern ska erkännas och verkställas i den stat till vilken personen flyttar. Under förhandlingarna har dock den rättsliga grunden för direktivet ifrågasatts, vilket har lett till att tillämpningsområdet för den europeiska skyddsordern har begränsats till de fall då skyddsåtgärder har beslutats under straffrättsliga förhållanden.

Kommissionen har nu lagt fram ett förslag till en förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden. Syftet med förordningen är att komplettera den europeiska skyddsordern och möjliggöra motsvarande skydd för hotade personer även i de fall skyddsåtgärderna har beslutats i ett civilrättsligt förfarande.

Förordningen ingår i kommissionens s.k. brottsofferpaket som även innefattar ett meddelande om brottsoffers rättigheter och ett direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer.

1.2 Förslagets innehåll

Samtliga medlemsstater har bestämmelser som innebär att en person som lever under hot att en viss annan person kommer att utsätta honom eller henne för brott eller annat intrång i den personliga integriteten, kan skyddas genom ett beslut som i en eller annan form ålägger den person som utgör ett hot vissa förhållningsregler, som syftar till att undanröja eller minska det aktuella hotet. Direktivet om en europeisk skyddsorder syftar till att den hotade personen inte ska förlora sitt skydd när han eller hon flyttar till en annan medlemsstat, eller behöva gå igenom en ny prövning av sitt skyddsbehov i det land som han eller hon flyttar till. Den ordning som föreslås i direktivet innebär därför att den medlemsstat som ursprungligen har meddelat ett sådant beslut som avser att skydda en person, under vissa förutsättningar får utfärda en skyddsorder som ska erkännas och verkställas av den medlemsstat till vilken den hotade personen flyttar. Verkställigheten i den verkställande staten ska ske i enlighet med denna stats lagstiftning, och som om beslutet ursprungligen meddelats i denna stat.

Det förekommer även att beslut fattas om skyddsåtgärder inom ramen för ett civilrättsligt förfarande. Enligt svensk rätt kan domstol t.ex. besluta om besöksförbud i samband med ett mål om äktenskapsskillnad eller i samband

med en prövning av vilken av två sambor som ska ha rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden. Vilka åtgärder som anses vara civilrättsliga respektive straffrättsliga varierar mellan medlemsstaterna.

Förslaget till förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden innehåller bestämmelser om att den domstol eller myndighet som beslutar om skyddsåtgärder, under vissa förhållanden, ska utfärda ett intyg om detta. Andra medlemsstater ska då automatiskt erkänna skyddsåtgärderna. I de fall skyddsåtgärderna inte respekteras, t.ex. genom att den person som utgör ett hot bryter mot ett besöksförbud, ska myndigheterna i den erkännande staten kunna ingripa enligt sin nationella lagstiftning.

Förordningens bestämmelser

Av artikel 1 framgår att förordningen inte är avsedd att påverka tillämpningsområdet för Bryssel II-förordningen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar.

Artikel 2 definierar vad som avses med skyddsåtgärder. Begreppet motsvarar i allt väsentligt sådana åtgärder som i Sverige kan beslutas enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

Artikel 3 anger den grundläggande principen att det är domstol eller annan myndighet i det land där den hotade personen behöver skydd som ska besluta om skyddsåtgärder. I regel sammanfaller detta med personens hemvist men det behöver inte göra det, t.ex. när personen befinner sig utomlands under en begränsad tid för studier.

En skyddsåtgärd som vidtas i en medlemsstat ska, enligt artikel 4, erkännas i de övriga medlemsstaterna utan att det krävs något särskilt förfarande.

Artikel 5 föreskriver att den beslutande myndigheten ska kunna utfärda ett intyg om vilka skyddsåtgärder som beslutats. I de fall en gränsöverskridande situation föreligger vid tiden för beslutet om skyddsåtgärder ska intyget utfärdas ex officio, dvs. utan att den skyddade personen behöver ansöka om det. I andra fall ska myndigheten utfärda ett intyg på begäran av den skyddade personen.

Artikel 6 föreskriver att intyget inte ska ges några rättsverkningar som går utöver det ursprungliga beslutet om skyddsåtgärder.

Av artikel 7 framgår att det är lagen i ursprungsmedlemsstaten som reglerar möjligheterna till rättelse av intyget. Vidare ska själva utfärdandet av intyget inte kunna överklagas.

Artikel 8 stadgar att för det fall skyddsåtgärden är okänd i den erkännande medlemsstatens lagstiftning ska den behöriga myndigheten i den staten anpassa skyddsåtgärden till en åtgärd som motsvarar en åtgärd enligt dess egen lagstiftning, och som har motsvarande mål och verkan.

Artikel 9 anger att för det fall den erkännande medlemsstaten behöver vidta någon åtgärd för att verkställa en skyddsåtgärd ska detta ske enligt dess egen lagstiftning. Normalt krävs inte några sådana åtgärder eftersom t.ex. ett beslutat besöksförbud inte verkställs av någon myndighet. Skulle besöksförbudet överträdas ingriper dock myndigheterna efter anmälan av den skyddade personen.

Ett intyg om skyddsåtgärder får, enligt artikel 10, bara utfärdas om vissa grundläggande rättigheter har iakttagits. Hit hör att den person som åläggs restriktioner normalt ska ha möjlighet att få till stånd en förnyad prövning av skyddsåtgärden om han eller hon inte har delgivits korrekt eller utan egen förskyllan varit förhindrad att bestrida skyddsåtgärden. För det fall att skyddsåtgärden beslutats utan hörande av den person som åläggs restriktioner ska denne ha rätt att invända mot skyddsåtgärden enligt nationell rätt.

Den medlemsstat som erkänner en skyddsåtgärd som beslutats i en annan medlemsstat, enligt artikel 11, inte göra någon omprövning i sak av skyddsåtgärden.

Erkännande av en skyddsåtgärd får, enligt artikel 12, vägras om skyddsåtgärden är oförenlig med en dom som beslutats i den erkännande staten. Om skyddsåtgärden skjuts upp eller återkallas i ursprungsmedlemsstaten ska även erkännandet och i tillämpliga fall verkställigheten av skyddsåtgärden skjutas upp eller återkallas. Ett erkännande av en skyddsåtgärd får inte vägras av det skälet att den erkännande medlemsstaten inte tillåter en sådan skyddsåtgärd utifrån samma grund.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om att såväl den person som skyddas genom skyddsåtgärden, som den person som är orsak till fara ska underrättas om utfärdandet av en skyddsåtgärd och erkännandet av en sådan åtgärd, möjliga påföljder vid ett överträdande, samt eventuella uppskov med en skyddsåtgärd.

Artikel 14 föreskriver att legalisering eller liknande förfaranden inte får krävas för att erkänna en skyddsåtgärd.

Enligt artikel 15 ska en översättning eller translitterering, som krävs enligt förordningen, vara på det officiella språket eller ett av de officiella språken i den erkännande medlemsstaten eller något annat språk som den medlemsstaten angett att den kan godta.

Om sökanden i ursprungsmedlemsstaten helt eller delvis var berättigad till rättshjälp eller var befriad från kostnader och avgifter, ska han eller hon även vara det vid en eventuell verkställighet av skyddsåtgärden.

Artikel 17 föreskriver att förordningen ska gälla för skyddsåtgärder som beslutas från och med den dag då förordningen ska börja tillämpas.

Artikel 18 anger att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i syfte att ändra de formulär som ingår i bilagorna till förordningen.

Artikel 19 anger villkoren för kommissionens befogenhet att anta delegerade akter. Så snart en sådan akt antagits ska kommissionen underrätta Europaparlamentet och rådet. En delegerad akt träder i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte gjort några invändningar mot den inom två månader från det att kommissionen lämnat underrättelse om akten. Akten kan träda ikraft tidigare om Europaparlamentet och rådet anmäler att de inte har några invändningar. På initiativ av Europaparlamentet eller rådet kan tiden för att framställa invändningar förlängas med två månader.

Artikel 20 anger att kommissionen ska lägga fram en rapport om tillämpningen av förordningen senast fem år efter att förordningen börjat tillämpas.

Enligt artikel 21 ska medlemsstaterna, inom ramen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område, lämna en beskrivning av de nationella regler och förfaranden som rör skyddsåtgärder samt ange vilka myndigheter som är behöriga.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 22, meddela kommissionen vilka myndigheter som har behörighet på de områden som omfattas av förordningen samt vilka språk som kan godtas för översättningar.

Artikel 23 anger att förordningen träder i kraft den tjugonde dagen efter att den offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning samt att den är tillämplig från och med det datum som infaller tolv månader efter ikraftträdandet.

Förordningen innehåller två bilagor. Bilaga I utgör det standardformulär för intyg om beslutade skyddsåtgärder som ska utfärdas av ursprungsmedlemsstaten enligt artikel 5. Bilaga II utgör det standardformulär som ska användas vid ansökan om att erkännandet av en skyddsåtgärd ska skjutas upp eller återkallas med anledning av att sådana åtgärder företagits i ursprungsmedlemsstaten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den typ av skyddsåtgärder som avses i direktivet motsvaras i svensk rätt närmast av besöksförbud, som regleras i lagen (1988:688) om besöksförbud. Enligt den lagen får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (besöksförbud). Ett sådant förbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om sådan risk föreligger ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Besöksförbud ska meddelas för viss tid, högst ett år, men besöksförbud avseende en gemensam bostad får

meddelas för högst 30 dygn. Frågor om besöksförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det.

Den 1 oktober 2011 träder nya bestämmelser i kraft i lagen om besöksförbud. I korthet innebär ändringarna att omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen utökas till att även omfatta brott mot någon annan person än den som förbudet avses skydda. Ändringen syftar till att förstärka förbudets brottsförebyggande effekt. Vidare införs en möjlighet att förena särskilt utvidgade förbud med villkor om elektronisk övervakning. Uttrycket besöksförbud ersätts genomgående i lagen med kontaktförbud, vilket enbart är en språklig ändring (prop. 2010/11:45, bet. 2010/11:JuU5, rskr, 2010/11:236).

Beträffande skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden finns i 14 kap. 5 § och 18 kap. 2 § äktenskapsbalken bestämmelser som innebär att domstol i samband med ett mål om äktenskapsskillnad får förbjuda makarna att besöka varandra. Ett sådant besöksförbud kan även beslutas interimistiskt och förutsätter inte att det föreligger någon risk för våld eller hot från någon av makarna.

På motsvarande sätt får domstolen besluta om besöksförbud enligt 28 § sambolagen (2003:376) i samband med en prövning av vilken av samborna som ska få bo kvar i den gemensamma bostaden. Beslut om besöksförbud kan även i detta fall meddelas interimistiskt. Ett besöksförbud enligt sambolagen gäller längst till dess att bodelning skett.

Om ett besöksförbud som meddelats med stöd av äktenskapsbalkens eller sambolagens regler överträds, gäller 24 § lagen om besöksförbud beträffande påföljd för överträdelsen.

Eftersom varken äktenskapsbalken eller sambolagen kräver att det ska ske någon riskbedömning, är det tveksamt om besöksförbud som beslutats enligt de lagarna kan anses utgöra sådana skyddsåtgärder som avses i förslaget till förordning i dess nuvarande utformning.

Enligt förslaget ska skyddsåtgärder som beslutas utan att den person som utgör en fara har begått någon brottslig handling kunna erkännas i övriga medlemsstater enligt reglerna i förordningen. För det fall att den person som utgör en fara kan misstänkas ha begått brott mot den person som behöver skyddas, ska skyddsåtgärderna däremot omfattas av bestämmelserna i direktivet om en europeisk skyddsorder. Denna uppdelning skulle kunna få till följd att vissa gränsdragningar behöver göras i lagen om besöksförbud. Behovet av sådana ändringar bedöms dock vara begränsat.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det finns inte någon tillförlitlig statistik på hur många fall den föreslagna förordningen kan antas komma att tillämpas på. Det är dock rimligt att anta att de flesta skyddsåtgärder som vidtas faller under tillämpningsområdet för

direktivet om den europeiska skyddsordern och att endast ett mindre antal fall kommer att omfattas av den föreslagna förordningen.

2010/11:FPM125

Normalt torde erkännandet av skyddsåtgärder som beslutats i andra medlemsstater endast leda till mindre arbetsinsatser för svenska myndigheter och domstolar. Vid en överträdelse av skyddsåtgärderna kan dock det svenska rättsväsendet tas i anspråk för att beivra överträdelsen. Beträffande besöksförbud som meddelas i Sverige och som kan behöva erkännas av andra medlemsstater tillkommer uppgiften för svenska myndigheter eller domstolar att utfärda det intyg som finns i bilaga till förordningen.

Mot bakgrund dels av att erkännandet ska ske automatiskt, dels det låga antal fall som kan antas komma att falla under förordningens tillämpningsområde kan det förutsättas att eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella, som inom EU, kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen hade helst sett att det på EU-nivå antogs endast en rättsakt beträffande ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder. Med hänsyn till problemen med den rättsliga grunden för en sådan rättsakt får det dock accepteras att samarbetet splittras upp på två olika rättsakter. Regeringen är positiv till förordningens syfte, dvs. att stärka skyddet för personer som lever under hot från en annan person och att öka deras möjligheter att fritt röra sig inom EU i de fall den straffrättsliga skyddsordern inte är tillämplig. Även om antalet fall i vilka den föreslagna förordningen kommer att kunna tillämpas sannolikt är begränsat, bör skyddet för den enskilde i varje sådant konkret fall komma att förstärkas.

För att undvika att vissa slags besöksförbud faller utanför förordningens tillämpningsområde bör det övervägas närmare om förordningens definition av skyddsåtgärder bör vara bredare. Vidare bör förhållandet mellan förordningen och direktivet om en europeisk skyddsorder analyseras närmare liksom förhållandet mellan förordningen och Bryssel II-förordningen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar. Det bör också analyseras närmare vilka konsekvenser förordningens bestämmelser kan få för svenska myndigheter och domstolar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett flertal medlemsstater stödjer förslaget till direktiv om en europeisk skyddsorder. Det kan antas att det även finns ett allmänt stöd för den nu föreslagna förordningen. Några detaljer i medlemsstaternas ståndpunkter är dock inte kända ännu.

Europaparlamentet har inte yttrat sig ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning baseras på artikel 81.2 a, e och f i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikel 81 ska unionen utveckla ett rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder, vilket ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden. Detta samarbete får inbegripa åtgärder om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Beslut fattas enligt unionens ordinarie lagstiftningsförfarande (medbeslutandeförfarande) enligt artikel 294 FEUF. I rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Sverige saknar idag effektiva samarbetsinstrument på förordningens område och detta torde gälla generellt för medlemsstaterna. Den mekanism som föreskrivs i förordningen tar sikte på gränsöverskridande förhållanden och kan inte regleras av medlemsstaterna själva. Därmed kan förordningens mål anses bättre kunna uppnås på unionsnivå och instrumentet stå i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Mot bakgrund av att förordningen endast reglerar erkännande av skyddsåtgärder och låter nationell rätt reglera eventuella straff för överträdelse av en skyddsåtgärder kan förslaget inte anses gå längre än vad som nödvändigt för att uppnå detta mål.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förordningen kommer i rådet att behandlas i en rådsarbetsgrupp (Civilrättskommittén). Det är inte klart vilket utskott i Europaparlamentet som kommer att ansvara för frågan.

