



## Direktiv om europeisk skyddsorder

Justitiedepartementet

2010-02-02

### Dokumentbeteckning

17513/09

Initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern

17513/09 ADD 1 REV 1

Initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern – Motivering

17513/09 ADD 2 REV 1

Initiative for a directive of the European Parliament and of the Council on the European Protection Order – Detailed statement

### Sammanfattning

Spanien har tillsammans med Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrike, Italien, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Finland och Sverige lagt fram ett förslag till nytt direktiv inom ramen för det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen (EU). Direktivet ska göra det möjligt att överföra vad som i svensk rätt närmast motsvaras av besöksförbud, och vissa andra straffsanktionerade åtgärder som har beslutats för att skydda en hotad person, från en medlemsstat till en annan, när den hotade personen flyttar mellan medlemsstaterna. Syftet med direktivet är att förbättra skyddet för brottsoffer eller personer som riskerar att utsättas för brott, i praktiken ofta kvinnor som lever under hot från en tidigare partner, och att göra det möjligt för dem att flytta mellan medlemsstaterna utan att förlora rätten till en åtgärd som har meddelats för att skydda dem. Direktivet förutsätter att den hotade personens hemviststat har meddelat ett besöksförbud eller annan sådan åtgärd som gäller i den staten. När den hotade personen flyttar eller har för avsikt att flytta till en annan medlemsstat ska myndigheterna – vanligen åklagare eller domstol – i den förstnämnda (utfärdande) staten kunna meddela ett särskilt beslut om att åtgärden i fråga även ska gälla i den stat till vilken personen i fråga flyttar (den verkställande staten) genom utfärdande av en s.k. skyddsorder. Den verkställande staten är skyldig att erkänna beslutet om

överflyttande av åtgärden och att så långt möjligt genomföra åtgärden i enlighet med sin inhemska lagstiftning. Eftersom de åtgärder som det kan bli fråga om riktar sig emot den person som ger upphov till hotet i form av olika föreskrifter eller ålägganden så förutsätter direktivet att denna person ska kunna delges. Sker det en överträdelse av den meddelade åtgärden så är det föreslagna direktivets utgångspunkt att denna överträdelse ska kunna betraktas både som en överträdelse av den åtgärd som meddelats av den utfärdande staten, och av den åtgärd som meddelats av den verkställande staten.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

I Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors (oktober 1999) slogs det fast att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden bör bli en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet. Denna slutsats uttrycks tydligt i artikel 82.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), där det föreskrivs att det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Vidare framgår av det av Europeiska rådet antagna Stockholmsprogrammet (december 2009) att ömsesidigt erkännande kan omfatta alla typer av domar och avgöranden av rättslig art, vilka beroende på rättssystemet kan vara antingen straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga. I programmet påpekas också att brottsoffer kan erbjudas särskilda skyddsåtgärder som bör gälla inom unionen.

Spanien presenterade under sommaren 2009 ett första utkast till rättsakt, som ligger till grund för det nu aktuella direktivet. Under hösten 2009 hölls under spansk ledning informella diskussioner mellan medlemsländerna om förslagets närmare innehåll. Som inledningsvis framgick så ledde diskussionerna fram till att ett tillräckligt antal medlemsstater ställde sig bakom direktivets innehåll för att det skulle kunna läggas fram som ett s.k. medlemsstatsinitiativ i enlighet med artikel 76 b FEUF.

### 1.2 Förslagets innehåll

Samtliga medlemsstater har bestämmelser som innebär att en person som lever under hot att utsättas för brott av en annan person, kan skyddas genom ett beslut som i en eller annan form ålägger den person som utgör en risk för den hotade personen vissa förhållningsregler, som syftar till att undanröja eller minska det hot denna person utgör. Direktivet syftar till att den hotade personen inte ska förlora detta skydd när hon eller han flyttar till en annan medlemsstat, eller behöva gå igenom en ny prövning av sitt skyddsbehov i det land som hon eller han 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.

Förslaget är i princip grundat på en skyldighet för den verkställande staten att erkänna och verkställa en skyddsorder. Det föreslås emellertid också vissa vägransgrunder.

Till direktivet hör två arbetsdokument; dels en förklaranderapport, dels en detaljerad redogörelse för bakgrunden till det föreslagna direktivet, som också inkluderar en konsekvens- och kostnadsanalys.

#### Inledande bestämmelser

Av *artikel 1 punkten 1* framgår att den europeiska skyddsordern ska vara ett rättsligt avgörande som utfärdas av en medlemsstat för att underlätta för en annan medlemsstat att vidta skyddsåtgärder enligt sin nationella lagstiftning för att skydda en persons liv, fysiska och psykiska integritet, frihet eller sexuella integritet. Skyddsordern får utfärdas när den skyddade personen har, eller har för avsikt att, lämna den utfärdande staten för en annan stat, *artikel 2.1*. Av *artikel 2.2* framgår de olika åtgärder som ska kunna bli föremål för överflyttning till en annan stat, bl.a. en skyldighet att avhålla sig från att beträda vissa lokalteter, platser eller fastställda områden där den skyddade personen bor eller som den skyddade personen besöker, eller en skyldighet att stanna kvar på anvisad ort, i tillämpliga fall under angivna tider.

Som förutsättning för att en medlemsstat ska få utfärda en europeisk skyddsorder gäller bl.a. att den utfärdande staten först utfärdat ett beslut som avser att skydda personen i denna stat, *artikel 5 punkten 1*, och att den skyddade personen själv begär att en skyddsorder ska utfärdas. Det förutsätts också enligt *artikel 1 punkten 2* att en överträdelse av ett sådant beslut som först utfärdats av den utfärdande staten ska utgöra ett brott enligt denna stats lagstiftning, eller annars kunna bestraffas med ett frihetsberövande, för att beslutet ska omfattas av direktivets tillämpningsområde.

*Artikel 6* innehåller bestämmelser om det närmare innehållet i en europeisk skyddsorder, som i enlighet med vad som gäller enligt flera tidigare rambeslut inom det straffrättsliga området ska anges enligt ett särskilt formulär som bifogats direktivet.

#### Grundläggande skyldigheter för den verkställande och utfärdande staten

Av *artikel 8.1* framgår att myndigheterna i den verkställande staten, efter översändandet av en europeisk skyddsorder, ska vidta alla de åtgärder som finns tillgängliga enligt den statens lagstiftning i ett liknande fall för att skydda den hotade personen. Detta innebär att de åtgärder som har meddelats i den utfärdande staten kan behöva anpassas till de åtgärder som är möjliga att meddela enligt den verkställande statens lagstiftning. Vidare framgår att den verkställande staten kan behöva delge den person som utövar hotet och som är föremål för de åtgärder som meddelas, och att den verkställande

staten ska meddela den utfärdande staten om de eventuella överträdelser som sker.

*Artikel 9* innehåller en uppräknning av de skäl som den stat som tar emot en europeisk skyddsorder kan ange för att vägra verkställa densamma, bl.a. om den information som den utfärdande staten lämnar är inte fullständig trots att denna stat fått viss tid på sig att komplettera sin ansökan, eller om den meddelade åtgärden är en del av en påföljd eller annan åtgärd som omfattas av amnesti enligt den verkställande stats lagstiftning, och åtgärden rör en gärning som omfattas av denna stats jurisdiktion.

Av *artikel 10.1* framgår att det är den utfärdande staten som ska fatta alla följdbeslut som rör den europeiska skyddsordern. De följdbeslut som avses omfattar bl.a. särskilt förlängning, översyn och upphävande av skyddsåtgärden, och inledandet av ett nytt straffrättsligt förfarande mot den person mot vilken åtgärden har meddelats.

Av förklaranderapporten framgår att den verkställande staten kan lagföra en person som begår en överträdelse av den åtgärd som har meddelats enligt denna stats nationella lagstiftning.

Av *artikel 11* framgår att den verkställande staten får återkalla sitt erkännande när det finns belägg för att den hotade personen har lämnat stats territorium för gott.

Övriga bestämmelser

*Artiklarna 12-21* innehåller närmare bestämmelser om bl.a. vissa tidsfrister, de berörda myndigheternas skyldigheter att kommunicera och samråda med varandra, tillämplig lagstiftning, och förhållandet till andra avtal och överenskommelser, m.m.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den typ av åtgärder som avses i direktivet motsvaras i svensk rätt närmast av besöksförbud, som regleras i *lagen (1988:688) om besöksförbud*. Enligt denna lag 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 skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid, *1 §*. Enligt *1 a §* kan besöksförbudet även under närmare angivna förutsättningar avse ett förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (*besöksförbud avseende gemensam bostad*). Om det kan antas att ett besöksförbud enligt *1 §* inte är tillräckligt, får förbudet

utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (*utvidgat besöksförbud*). Den som har överträtt ett utvidgat besöksförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av dessa bestämmelser (*särskilt utvidgat besöksförbud*). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas (2 §).

Besöksförbud skall meddelas för viss tid, högst ett år, men besöksförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst 30 dygn. Ett besöksförbud får förlängas med högst ett år i taget. Ett besöksförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst sju dygn i taget. Besöksförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms (4 §), och ska delges den mot vilken det ska gälla, 5 §.

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, 7 §. Lagen innehåller även bestämmelser om parts rätt att ta del av uppgifter som har tillförts ärendet och om rätt till överklagande, m.m.

Den svenska lagstiftningen motsvarar som framgår vissa men inte alla av de åtgärder som direktivet omfattar.

I dag finns det ingen svensk lagstiftning angående övertagande och verkställande av sådana beslut. Inte heller finns det någon lagstiftning om överförande av sådana beslut till andra stater. Genomförandet av det föreslagna direktivet kommer således att kräva ny lagstiftning.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det föreligger inte någon tillförlitlig statistik på hur många fall det föreslagna direktivet kan antas komma att tillämpas på. Några nya och långtgående åligganden innebär dock bestämmelserna inte för medlemsstaterna. Medan direktivet innebär att de berörda myndigheterna får vissa nya arbetsuppgifter jämfört med i dag, kan det också antas innebära vissa besparingar eftersom ett överförande av en skyddsorder innebär att en ny process om den berörda personens skyddsbehov undviks. I dagsläget är det dock inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära konsekvenser ett genomförande av direktivet kommer att få. Det bör dock kunna förutsättas att eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska kunna finansieras genom omprioriteringar inom befintliga budgetramar.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige är positivt till direktivets 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. Ett utökat samarbete mellan medlemsstaterna bör kunna leda till att den typ av åtgärder som omfattas av direktivet blir mer effektiva när det gäller att skydda den hotade personen. Även om antalet fall när det föreslagna direktivet kommer att tillämpas är tämligen begränsat, innebär det att skyddet för den enskilde i ett konkret fall förstärks.

Förslaget måste emellertid klargöras i vissa avseenden och regleringen utformas på ett flexibelt och ändamålsenligt sätt, som skapar förutsättningar för att den ska kunna tillämpas effektivt.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Som framgått i det föregående har flera medlemsstater uttalat sitt stöd för förslaget. Övriga medlemsstater har uttalat sitt stöd för förslagets syfte, och flertalet av dem har också uttryckt en positiv inställning till att skapa ett samarbete på området.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte yttrat sig ännu. Kommissionen har förklarat att den har för avsikt att lägga fram ett övergripande program under år 2011 för att stärka brottsoffers ställning inom unionen. Någon indikation på om detta program kommer att reglera de frågor som det nu aktuella direktivet omfattar har dock inte lämnats.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som framgått inledningsvis så grundar sig det föreslagna direktivet på artikel 82.1 d i FEUF och har lagts fram av en grupp medlemsstater som utgör (minst) en fjärdedel av medlemsstaterna i enlighet med artikel 76 b, samma fördrag. Texten kommer att översändas till Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för unionens ordinarie lagstiftningsförfarande enligt artikel 294 FEUF. Texten ska också översändas till medlemsstaternas nationella parlament med tillämpning av artikel 2 i protokoll nr. 1 och artikel 4 i protokoll nr. 2 till Lissabonfördraget, så att det blir möjligt att bedöma initiativets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Texten till initiativet kommer vidare att offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

Sverige saknar i dag effektiva samarbetsinstrument på direktivets område, och detta torde gälla generellt för medlemsstaterna. De situationer som direktivet avser att reglera är gränsöverskridande och kan inte regleras av medlemsstaterna själva. Därmed kan direktivets mål anses bättre kunna uppnås på unionsnivå och instrumentet stå i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Inte heller kan förslaget anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har varit föremål för en första behandling av rådsarbetsgrupp den 3 till 4 januari, 2010, och har därefter förelagts Coreper inför fortsatt behandling av rådet. Under det spanska ordförandeskapet är avsikten att förslaget återkommande ska förhandlas vidare i rådsarbetsgruppen.