



Justitiedepartementet

*Enheten för brottmålsärenden och
internationellt rättsligt samarbete (BIRS)*

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 3–4 juni 2010

Dagordningspunkt 4

Rubrik: Förslag till direktiv om en europeisk skyddsorder

Dokument: har ännu inte distribuerats

Tidigare dokument:

Dok. 9599/10, COPEN 120/CODEC 413 (senaste versionen av direktivet)

Fakta-PM: Justitiedepartementet 2009/10:FPM

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: den 19 februari 2010 och den 16 april 2010

Bakgrund (inkl. syftet med behandlingen i rådet)

Spanien har tillsammans med ett flertal medlemsstater, däribland Sverige, lagt fram ett förslag till ett direktiv om en europeisk skyddsorder. Direktivet ska göra det möjligt att överföra vad som i svensk rätt närmast motsvaras av besöksförbud, och vissa andra åtgärder som har beslutats för att skydda en hotad person, från en medlemsstat till en annan, när den hotade personen flyttar till en annan stat. Syftet med direktivet är att öka 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 samtidigt som de åtgärder som har meddelats för att skydda dem kvarstår.

Förhandlingar om förslaget inleddes i januari i år på rådsarbetsgruppsnivå och ett flertal möten har hållits. Direktivet var i februari föremål för en allmän diskussion i RIF-rådet och i april träffades överenskommelse om

en allmän riktlinje avseende tillämpningsområdet. Syftet med den aktuella behandlingen i rådet är att nå politisk överenskommelse beträffande hela direktivet.

Medlemsstaterna har uttalat sitt stöd för förslagets syfte och i stort varit positiva till att skapa ett samarbete på området. Frågor som fått stort utrymme under förhandlingarna är tillämpningsområdet i relation till den rättsliga grunden, kompetensfördelningen mellan den utfärdande och verkställande staten samt förhållandet till andra närliggande rättsakter.

Frågorna om tillämpningsområdet och den rättsliga grunden har diskuterats ingående. I vissa medlemsstater tas besluten i ett civilrättsligt eller annan form av förfarande medan de i andra medlemsstater har sin grund i ett straffrättsligt förfarande. Ordförandeskapet har förespråkat ett brett tillämpningsområde som omfattar skyddsåtgärder meddelade i såväl straff- som civilrättsliga och andra förfaranden. I anslutning till det har medlemsstaterna efterfrågat rådets rättstjänsts bedömning angående rättslig grund. Rättstjänsten har i ett skriftligt yttrande angett att artikel 82.1 i FEUF om straffrättsligt samarbete utgör en tillräcklig och lämplig rättslig grund för detta direktiv. Kommissionen har gjort en annan tolkning och menar att direktivet bör ha ett snävare tillämpningsområde.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Det föreslagna direktivet är grundat 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 FEUF. Direktivet ska antas inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet artikel 294 FEUF. I enlighet med det förfarandet har texten översänts till Europaparlamentet och kommissionen. Texten har också översänts till medlemsstaternas nationella parlament med tillämpning av artikel 2 i protokoll nr. 1 och artikel 4 i protokoll nr. 2 till FEUF, för bedömning av initiativets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

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.

För att tillmötesgå de medlemsstater som är tveksamma till det breda tillämpningsområdet har det införts fler möjligheter att vägra verkställa skyddsordern. För att väga upp den relativt långa listan på vägransgrunder har det införts en skyldighet för den verkställande myndighet som vägrar verkställighet att informera den skyddsbehövande om möjligheten att begära en skyddsåtgärd direkt i den verkställande staten.

Vad gäller kompetensfördelningen mellan den utfärdande och verkställande staten har Sverige i förhandlingarna verkat mer för en flexibel och

lämplig snarare än en principiell lösning eftersom så många olika situationer kan uppstå när en överträdelse begås. Här har Sverige särskilt bevakat att den verkställande staten, enligt sedvanliga regler om jurisdiktion, måste ha kompetens att lagföra en eventuell överträdelse, oavsett om överträdelsen är endast ett brott enligt de regler som gäller för skyddsordern eller ett brott enligt allmänna straffrättsliga regler (t.ex. olaga hot). Nuvarande förslag ger enligt Sveriges synsätt en bra balans i kompetensfördelning mellan den utfärdande och verkställande staten.

Avseende övriga frågor i direktivet – bl.a. vilka skyddsåtgärder som omfattas och förfarandereglerna – presenterar nuvarande förslag effektiva men samtidigt tillräckligt flexibla lösningar för att alla olika förfaranden ska kunna hanteras, utan att för den skull ge avkall på den enskildes rätts-säkerhet. Direktivet innehåller bl.a. en rätt för den enskilde att bli hörd och att överklaga skyddsåtgärden i den utfärdande staten, liksom en uttrycklig hänvisning till den enskildes möjlighet att överklaga beslut om verkställighet i den verkställande staten. Direktivet får därför anses väl avvägt.

Sammanfattningsvis är Sverige positivt till och stödjer ordförandeskapets förslag till direktiv.

Europaparlamentets inställning

EP hade en första utskottsbehandling av initiativet den 3 maj 2010 i ett gemensamt sammanträde mellan LIBE- och FEMM-utskotten, vilka gemensamt ansvarar för frågan. Utskotten var eniga om behovet av direktivet och flera ledamöter uttalade sig för ett brett tillämpningsområde. Ett första utkast till betänkande ska diskuteras den 31 maj och omröstning i EP beräknas till oktober månad.

Förslaget

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 bosätta eller uppehålla sig i en annan medlemsstat eller redan gör det ska myndigheterna – vanligen åklagare eller domstol – i den förstnämnda (utfärdande) staten på ansökan av den hotade personen kunna utfärda en skyddsorder. Den innebär att besöksförbudet eller de andra åtgärderna ska gälla i den stat till vilken personen i fråga flyttar (den verkställande staten), efter ett beslut i den staten.

De olika åtgärder som kan bli föremål för överflyttning till en annan stat är:

– En skyldighet att avhålla sig från att beträda vissa lokaler, platser eller fastställda områden där den skyddade personen bor eller som den skyddade personen besöker.

- En skyldighet att undvika kontakt med den skyddade personen per telefon, e-post, brev, fax eller genom andra medel.
- Ett förbud mot att komma den skyddade personen närmare än ett visst fastställt avstånd.

Den verkställande staten är skyldig att erkänna skyddsordern och besluta om närmast motsvarande åtgärd i enlighet med sin inhemska lagstiftning, såvida ingen enligt direktivet angiven vägransgrund föreligger. Den verkställande staten *får* vägra verkställighet om viss formalia inte har efterlevts, om den ursprungliga skyddsåtgärden inte motsvarar någon av de skyddsåtgärder som direktivet omfattar eller om skyddsåtgärden är baserad på en gärning som inte är straffbar i den verkställande staten. Utöver dessa vägransgrunder finns även vissa vägransgrunder typiska för straffrättsliga förfaranden avseende bl.a. amnesti, immunitet, preskription, *ne bis in idem* och straffbarhetsålder. Om den verkställande myndigheten vägrar verkställighet är myndigheten skyldig att informera den skyddsbehövande om möjligheten att i stället begära en skyddsåtgärd direkt i den verkställande staten.

Eftersom de åtgärder som det kan bli fråga om riktar sig mot den person som ger upphov till hotet i form av olika föreskrifter eller ålägganden så reglerar direktivet frågan om delgivning till personen om åtgärder som vidtagits i den verkställande staten. Det finns också en bestämmelse som ger personen en rätt att bli hörd och att överklaga skyddsåtgärden i de fall sådana rättigheter inte redan tillgodosetts i det ursprungliga förfarandet.

Vad gäller kompetensfördelningen mellan den utfärdande och verkställande staten har den utfärdande staten ensam behörighet att förfoga över den ursprungliga skyddsåtgärden och själva skyddsordern och kan därmed återkalla, förnya eller ändra den senare. Den verkställande staten har å sin sida, sedan en skyddsorder erkänts och genomförts, bl.a. kompetens att beivra överträdelser som utgör brott enligt lagen i den verkställande staten och fatta andra beslut till följd av en överträdelse. Det regleras vidare uttryckligen att den utfärdande staten behåller kompetens att undanröja den ursprungliga skyddsåtgärden, om den meddelats som en övervakningsåtgärd (alternativ till häktning) eller en icke frihetsberövande påföljd såsom villkorlig dom, och i stället vidta frihetsberövande åtgärder.

Direktivet innehåller vidare bl.a. reglering om behöriga myndigheter, hur en skyddsorder ska översändas, språkregim och vilken information som ska ges till en hotad person om möjligheterna till en skyddsorder. Därutöver anger direktivet under vilka begränsade omständigheter skyddsåtgärden som införts i den verkställande staten får upphöra, hur kostnader för förfarandet ska bäras mellan staterna, som huvudregel av den verkställande staten, i enlighet med dess nationella rätt, och att den verk-

ställande statens nationella regler om överprövning gäller för det beslut om åtgärder som meddelas till följd av skyddsordern.

Såvitt avser förhållandet till andra instrument anges att det här direktivet inte ska påverka tillämpningen av andra instrument.

Gällande svenska regler och förslagets effekter 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 ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Förbudet kan under vissa förutsättningar gälla gemensam bostad (*besöksförbud avseende gemensam bostad*). Om det kan antas att ett besöksförbud inte är tillräckligt kan det 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*).

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. Förfarandet har både straffrättsliga och förvaltningsrättsliga inslag. Den som har ålagts ett besöksförbud och den som förbudet avser att skydda kan begära att tingsrätten prövar ett beslut om besöksförbud som fattats av åklagare. Tingsrätten prövar även mål där personer har brutit mot besöksförbud.

Den svenska lagstiftningen motsvarar de flesta men inte alla av de åtgärder som direktivet omfattar. I dag finns det ingen svensk lagstiftning angående övertagande och verkställighet av utländska 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.

Ekonomiska konsekvenser

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 i den andra staten 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.

Övrigt
