



Justitiedepartementet

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

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 22–23 september 2011

Dagordningspunkt 11

Rubrik: Förslag till direktiv om en europeisk skyddsorder

Dokument: det har ännu inte presenterats något dokument för behandling i rådet.

Tidigare dokument:
13909/11, COPEN 207/CODEC 1400/JUSTCIV 224 (senaste versionen av direktivet) (bifogas)

Fakta-PM: Justitiedepartementet 2009/10:FPM47

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: den 19 februari, 16 april, 28 maj, 1 oktober och 26 november 2010.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Överläggning med Justitieutskottet skedde den 9 mars 2010 och därefter har utskottet informerats i samband med att frågan har behandlats på RIF-rådet.

Bakgrund

I december 2009 presenterade tolv medlemsstater, däribland Sverige, ett förslag till direktiv om den europeiska skyddsordern (the European Protection Order, EPO). Direktivet ska göra det möjligt att från en medlemsstat till en annan överföra åtgärder som vidtagits till skydd för en hotad person när personen flyttar till en annan stat. De skyddsåtgärder som avses omfattas av direktivet är vad som i svensk rätt närmast motsvaras av besöksförbud. På RIF-rådet i juni 2010 träffades överenskommelse om en allmän riktlinje kring ett förslag med brett

tillämpningsområde, dvs. skyddsåtgärder beslutade i såväl straffrättsliga som civilrättsliga och administrativa förfaranden skulle omfattas. En överenskommelse med EP beträffande den texten uppnåddes genom omröstning i EP i december 2010. Efter det framkom att det inom rådet fanns en blockerande minoritet mot den överenskomna texten med det breda tillämpningsområdet.

I maj 2011 presenterade kommissionen ett brottsofferpaket, där ett förslag till förordning om ömsesidigt erkännande av civilrättsliga skyddsåtgärder ingår. Det ursprungliga förslaget till direktiv har i samband därmed begränsats till att gälla enbart för straffrättsliga förhållanden med krav på att misstanke om ett brottsligt beteende ligger till grund för beslutet om skyddsåtgärden. Krav på samordning av förhandlingarna av de båda förslagen har framställts. På det informella ministermötet för rättsliga och inrikes frågor i juli 2011 var dock en majoritet av medlemsstaterna överens om att förhandlingarna om det straffrättsliga direktivet ska prioriteras och inte fördröjas av förhandlingarna om den civilrättsliga förordningen.

Med hänsyn till att det nu finns två initiativ för erkännande och verkställighet av skyddsåtgärder har det konstaterats att en samordning av tillämpningsområdena för de båda rättsakterna behövs, för att så många skyddsåtgärder som möjligt ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket. Detta har också kommit till uttryck i den färdplan för brottsofferrättigheter som antogs på RIF-rådet i juni 2011. För att åstadkomma denna samordning har en deklARATION utarbetats, där rådet uttalar som sin intention att prioritera arbetet med den civilrättsliga förordningen och tillse att den kompletterar direktivet beträffande tillämpningsområdet. Deklarationen ska antas vid antagandet av det straffrättsliga direktivet.

Enligt dagordningen är syftet med den aktuella behandlingen i rådet att enas om en rådposition i första läsningen. Innan rådet kan rösta om en ny ståndpunkt i frågan måste dock ståndpunkten stämmas av med EP, varför mycket talar för att det endast kommer att bli fråga om en lägesrapport på RIF-rådet den 22-23 september.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Det föreslagna direktivet är grundat på artikel 82.1 (a) och (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. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till direktiv ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Initiativets förenlighet med subsidiaritetsprincipen har också prövats av medlemsstaternas nationella parlament med tillämpning av artikel 2 i protokoll nr. 1 och artikel 4 i protokoll nr. 2 till FEUF.

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.

Sverige har ända sedan förhandlingarna om direktivet påbörjades strävat efter att få ett brett tillämpningsområde för att så många skyddsåtgärder som möjligt ska träffas av regleringen. När det nu blir två instrument på området, och direktivet därmed får ett begränsat tillämpningsområde, är det viktigt att verka för en samordning av tillämpningsområdet med det civilrättsliga förslaget för att så många skyddsåtgärder som möjligt ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket. Ett antagande av den föreslagna rådsdeklarationen bidrar till en sådan samordning.

Förhandlingarna om direktivet är nu redo för ett avslut. Kommissionens förordning om motsvarande åtgärder under civilrättsliga förhållanden har nyligen börjat behandlas i civilrättskommitténs arbetsgrupp. Det kvarstår mycket arbete med förordningen innan den är färdig för antagande. Att fördröja antagandet av direktivet för att invänta förhandlingarna om förordningen skulle vara till men för brottsoffer och personer som riskerar att utsättas för brott. Det är därför positivt att rådet nu slutför arbetet med direktivet.

Sammanfattningsvis är Sverige positivt till och stödjer ordförandeskapets förslag.

Europaparlamentets inställning

EP har röstat för att direktivet ska ha ett brett tillämpningsområde. Sedan det förslag som EP röstade om i december 2010 blockerades av en minoritet av medlemsstaterna i rådet har förnyade kontakter med EP tagits från ordförandeskapet. Återrapportering till rådet från dessa förhandlingar beräknas ske i slutet av september 2011.

Förslaget

Direktivet förutsätter att den hotade personens hemviststat har meddelat ett besöksförbud eller annan sådan åtgärd som gäller i den staten. För att direktivet ska bli tillämpligt måste beslutet om besöksförbud gälla straffrättsliga förhållanden och följa på en misstanke om ett brottsligt beteende. 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. Därut-

över 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 verkställande 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*).

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).

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. Direktivet omfattar vidare endast skyddsåtgärder där den person som utgör en fara kan misstänkas ha begått brott. Något sådant krav uppställs inte i lagen om besöksförbud, men i praktiken torde majoriteten av svenska besöksförbud ha föregåtts av en påstådd brottslig gärning och således omfattas av direktivet. 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
