



## Justitiedepartementet

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

### **Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 26–27 april 2012 i Luxemburg**

---

#### **Dagordningspunkt 15**

#### **Förslag till förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor**

**Dokument:** dok. 8702/12 JUSTCIV 139 COPEN 83 CODEC 973

**Tidigare dokument:** dok. 6558/12 JUSTCIV 62 COPEN 37 CODEC 393 (senaste versionen av förordningen)

**Fakta-PM:** Ju-dep 2010/11:FPM Förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor

Frågan har inte tidigare behandlats vid samråd med EU-nämnden.

**Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott:** Information lämnades till Justitieutskottet den 7 juni 2011 i samband med subsidiaritetsbedömningen. Överläggning med Justitieutskottet skedde den 20 mars 2012.

#### **Bakgrund**

Kommissionen presenterade den 18 maj 2011 förslaget till förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förhållanden (Civil-EPO). Förslaget är en del av ett lagstiftningspaket som syftar till att stärka brottsoffrens rättigheter inom EU och som också inbegriper ett meddelande om att stärka brottsoffrens rättigheter inom EU och ett direktiv om införande av minimistandarder för brottsoffers rättigheter. Förslaget till förordning ska göra det möjligt för personer som erhållit skyddsåtgärder beslutade i *civilrättsliga* frågor att ta med sig detta skydd till en annan medlemsstat.

Förordningen ska komplettera direktivet om en europeisk skyddsorder (EPO), vilken gäller för skyddsåtgärder beslutade i *straffrättsliga* frågor. Direktivet om den europeiska skyddsordern var ett initiativ från tolv medlemsstater, däribland Sverige, och presenterades redan i december 2009. Tanken var då att direktivet skulle få ett brett tillämpningsområde och omfatta skyddsåtgärder beslutade i såväl straffrättsliga som civilrättsliga och administrativa förfaranden. Under förhandlingarna av direktivet kom dock dess tillämpningsområde i relation till den rättsliga grunden att ifrågasättas. Det var mot den bakgrunden som kommissionen i maj 2011 presenterade Civil-EPO:n. Förslaget till direktiv begränsades i samband därmed till att gälla enbart för straffrättsliga frågor med krav på att misstanke om ett brottsligt beteende skulle ligga till grund för beslutet om skyddsåtgärden. Direktivet antogs i december 2011.

Medlemsstaterna fick i januari 2012 tillfälle att lämna in skriftliga synpunkter på utkastet till förordningstext. Det danska ordförandeskapet har därefter presenterat ett reviderat förslag till förordningstext. Förhandlingar pågår nu i rådsarbetsgruppen avseende det reviderade förslaget.

Den fråga som har fått störst utrymme under förhandlingarna är förordningens tillämpningsområde i relation dels till det straffrättsliga EPO-direktivet, dels till Bryssel IIa-förordningen. Även hur förfarandet för erkännande ska gå till har varit föremål för en hel del diskussion.

När det gäller avgränsningen till EPO-direktivet har den gjorts på så sätt att förordningen endast ska tillämpas på sådana skyddsåtgärder som kan anses vara civilrättsliga till sin karaktär. Kommissionen och vissa medlemsstater anser dock att det dessutom ska krävas att det nationella förfarandet för att besluta om en skyddsåtgärd ska vara civilrättsligt, för att utesluta att det blir överlappande tillämpningsområden.

Bryssel IIa-förordningen behandlar frågor om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål m.m. En dom i ett vårdnadsmål meddelad i en medlemsstat kan med stöd av förordningen erkännas och verkställas i en annan medlemsstat. I en sådan dom kan domstolen ha meddelat en skyddsåtgärd som innebär ett förbud eller ett åläggande för en förälder som är orsak till fara att t.ex. ta kontakt med sitt barn. Förordningen medger också en domstol som inte har behörighet att döma i målet att meddela en interimistisk skyddsåtgärd, exempelvis till förmån för ett utsatt barn i en vårdnadstvist. En sådan åtgärd kan också falla in under definitionen av en skyddsåtgärd enligt Civil-EPO:n.

Syftet med behandlingen i rådet är att ha en riktlinjedebatt kring några utvalda frågor. Tre frågor kommer att tas upp för diskussion. Ordförandeskapet vill ha bekräftelse på att Civil-EPO:ns

tillämpningsområde ska komplettera det straffrättsliga direktivet och förhandlas skyndsamt för att samordnas med ikraftträdandet för direktivet. Ordförandeskapet vill också ha bekräftelse på att förfarandet med intyg är en bra modell för samarbetet enligt Civil-EPO:n samt att det förenklade erkännandeförfarande som föreskrivs bör upprätthållas.

### **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.

### ***Svensk ståndpunkt***

#### ***Förhållandet till den straffrättsliga EPO:n***

Det straffrättsliga EPO-direktivet slår fast att direktivet endast ska tillämpas på skyddsåtgärder meddelade i straffrättsliga frågor med krav på att misstanke om ett brottsligt beteende ska ligga till grund för beslutet om skyddsåtgärden. I Civil-EPO:n finns en motsvarande begränsning till skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. Rättsakternas tillämpningsområden är därmed väl avgränsade i förhållande till varandra.

Begreppet "civil matters" (civilrättsliga frågor) ska, enligt EU-domstolens praxis ges en autonom tolkning. Det är alltså inte medlemsstaternas nationella klassificering av en åtgärd som är avgörande för om den ur ett EU-rättsligt perspektiv är att anse som civilrättslig. Hur förfarandet för att besluta en skyddsåtgärd klassificeras rent nationellt ska därför inte vara avgörande för om det straffrättsliga EPO-direktivet eller Civil-EPO:n ska tillämpas. För att inte riskera att någon skyddsåtgärd faller mellan rättsakternas tillämpningsområde är det viktigt att inte begränsa tillämpningsområdet för Civil-EPO:n alltför mycket. Den avgränsning till EPO-direktivet som görs i artikel 1 är därför bra och bör inte ändras.

Det är bra att Civil-EPO:n och det straffrättsliga direktivet samordnas och kan börja tillämpas vid samma tidpunkt. Det är dock viktigt att förordningen blir så genomarbetad som möjligt och därmed på bästa sätt kompletterar direktivet.

### *Intygsförfarandet*

Förordningen innebär precis som direktivet att en hotad person, som ofta befinner sig i en utsatt situation, inte på nytt ska behöva motivera sitt skyddsbehov utan kunna ta med sig skyddet till en annan medlemsstat utan krav på att ett nytt förfarande måste genomgå i den andra staten. Den myndighet som beslutat om en skyddsåtgärd ska enligt Civil-EPO:n, på den skyddsbehövande personens begäran, utfärda ett intyg om beslutet som kan medföras för erkännande i en annan medlemsstat. Intyget är endast en avspegling av beslutet om skyddsåtgärden till skillnad från det förfarande som tillämpas enligt det straffrättsliga direktivet, där den utfärdande staten fattar ett nytt beslut (en skyddsorder) om att skyddsåtgärden ska verkställas i en annan stat.

Sverige kan stödja den föreslagna ordningen med utfärdande av intyg. Den ordning för överförande av skydd som förslaget uppställer får dock inte bli för komplicerad och arbetskrävande för personer som är i behov av skydd. Sverige bör därför verka för att de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna ska ha en aktiv roll i överförandet av skyddsåtgärderna och informera varandra om förändringar av vidtagna åtgärder. Genom att uppställa grundläggande förutsättningar för att ett intyg ska få utfärdas tillgodoses krav på upprätthållande av rättssäkerhetsgarantier i den ursprungliga medlemsstaten. Sverige kan ställa sig bakom ordförandeskapets ambition att skapa ett intyg som är utformat som ett standardiserat formulär. På detta sätt undviks onödiga kostnader för översättningar och handläggningen för den utfärdande myndigheten effektiviseras.

### *Det förenklade erkännandeförfarandet*

Skyddsåtgärden ska enligt förslaget erkännas automatiskt i den mottagande staten utan någon prövning i sak. Om den skyddsåtgärd som intyget avser inte är känd i den erkännande staten har den staten möjlighet att anpassa åtgärden till en skyddsåtgärd som finns i den egna lagstiftningen.

Sverige kan ställa sig bakom den mekanism för automatiskt erkännande av utfärdade intyg som förordningen föreskriver. Detta innebär ett effektivt förfarande för en person som är i snabbt behov av skydd. Sverige bör dock verka för att det ska vara möjligt för den erkännande staten att fatta något sorts beslut om *hur* verkställigheten av beslutet ska gå till för att skapa förutsebarhet för myndigheterna i den erkännande staten. Sverige bör också verka för att förordningen även i övrigt får en ändamålsenlig utformning som är praktiskt tillämpbar och i möjligaste mån förenlig med det straffrättsliga direktivet.

## Europaparlamentets inställning

Frågan har ännu inte behandlats av parlamentet. Ansvariga utskott i EP, JURI- och FEMM-utskotten, har lämnat en utkast till rapport och föreslagit vissa ändringar av texten, bland annat att förfarandet för överförande av skyddsåtgärder så långt som möjligt ska ombesörjas av medlemsstaternas myndigheter i stället för de enskilda individerna. Även LIBE-utskottet, som har getts tillfälle att inkomma med synpunkter, har i ett betänkande från januari 2012 föreslagit vissa ändringar som i huvudsak överensstämmer med vad som sägs ovan

### **Förslaget**

Kapitel 1 behandlar förordningens tillämpningsområde och definitioner. I artikel 1 regleras förordningens tillämpningsområde i förhållande till bl.a. direktivet och Bryssel IIa-förordningen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar. 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, är det meningen att skyddsåtgärderna ska omfattas av bestämmelserna i direktivet om en europeisk skyddsorder. I artikel 2 definieras att det med skyddsåtgärd avses ett beslut som ålägger en person som är orsak till fara en skyldighet eller förbud, i avsikt att skydda en person när allvarliga skäl föreligger att anse att den personens liv, fysiska eller psykiska integritet m.m. är utsatt för fara.

Förordningens kapitel 2 reglerar erkännande och verkställighet av en skyddsåtgärd. I artikel 4 framgår att en skyddsåtgärd som vidtas i en medlemsstat ska erkännas i de övriga medlemsstaterna utan att det krävs något särskilt förfarande. Enligt artikel 5 ska den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten, på begäran av en skyddad person, utfärda ett *intyg* om vilka skyddsåtgärder som beslutats. Om den skyddade personen vill åberopa intyget i en annan medlemsstat ska hon/han visa upp intyget inför den behöriga myndigheten i den staten. Vissa grundläggande rättigheter måste iakttas för att ett intyg ska kunna utfärdas.

Artikel 6 föreskriver att intyget inte ska ges några rättsverkningar som går utöver det ursprungliga beslutet om skyddsåtgärder. Av artikel 7 framgår förutsättningarna för att åstadkomma rättelse av intyget. Artikel 8 föreskriver en möjlighet för den erkännande medlemsstaten att anpassa skyddsåtgärden till en åtgärd som motsvarar en åtgärd enligt dess egen lagstiftning. Artikel 9 anger bl.a. att för det fall den erkännande medlemsstaten behöver vidta någon åtgärd för att verkställa en skyddsåtgärd ska detta ske enligt dess egen lagstiftning. Normalt ska några sådana åtgärder inte krävas eftersom ett beslutat besöksförbud inte i sig behöver

några verkställighetsåtgärder. Skulle besöksförbudet överträdas får dock myndigheterna ingripa i enlighet med nationell rätt i den erkännande medlemsstaten.

Den medlemsstat som erkänner en skyddsåtgärd får, enligt artikel 11, inte göra någon omprövning i sak av skyddsåtgärden. Artikel 12 innehåller regler om vägran, uppskov med eller återkallande av erkännande eller verkställighet. Erkännande av en skyddsåtgärd får bl.a. vägras om skyddsåtgärden är oförenlig med en dom som beslutats i den erkännande staten. Ett erkännande av en skyddsåtgärd får dock inte vägras av det skälet att den erkännande medlemsstaten inte skulle ha meddelat en sådan skyddsåtgärd under samma förutsättningar. Artikel 13 behandlar vissa bestämmelser om delgivning.

Kapitel 3 behandlar övriga bestämmelser och innehåller regler om förbud mot legalisering, översättningar som krävs enligt förordningen samt rättshjälp (artiklarna 14–16). I kapitel 4 finns allmänna bestämmelser och slutbestämmelser som bl.a. reglerar när förordningen ska börja gälla (artiklarna 17–23).

### ***Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa***

Den typ av skyddsåtgärder som avses i direktivet och förordningen motsvaras i svensk rätt närmast av kontaktförbud, som regleras i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Däremot omfattas inte sådana kontaktförbud som kan meddelas enligt äktenskapsbalken och sambolagen, eftersom sådana förbud inte kräver att en riskbedömning görs.

Enligt lagen om kontaktförbud får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). 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. Sedan oktober 2011 ska vid riskbedömningen även brott mot någon annan person än den som förbudet avses skydda särskilt beaktas. Ändringen syftar till att förstärka förbudets brottsförebyggande effekt. Vidare finns numera en möjlighet att förena särskilt utvidgade förbud med villkor om elektronisk övervakning (prop. 2010/11:45, bet. 2010/11:JuU5, rskr, 2010/11:236).

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid, högst ett år, men kontaktförbud avseende en gemensam bostad får meddelas för högst två månader. Särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader. Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det.

Den svenska lagstiftningen motsvarar i allt väsentligt de skyddsåtgärder som förordningen omfattar. Idag finns det ingen svensk lagstiftning angående övertagande och verkställande av beslut om skyddsåtgärder. Inte heller finns det någon lagstiftning om överförande av sådana beslut till andra stater. Genomförandet av det straffrättsliga direktivet och det aktuella förslaget till förordning kommer således att kräva ny lagstiftning.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Det är svårt att bedöma hur många fall den föreslagna förordningen kan antas komma att tillämpas på. 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 kontaktförbud 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 där det kan antas att förordningen kommer att tillämpas kan det förutsättas att eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella, som inom EU, kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

### **Övrigt**

---

---