



Justitiedepartementet

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

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 7–8 mars 2013 i Bryssel

Dagordningspunkt: 15

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden [första behandlingen]

= *Allmän riktlinje*

Dokument: har ännu inte distribuerats

Tidigare dokument: 17891/12 JUSTCIV 368 COPEN 279 CODEC 3083 och 6080/13 JUSTCIV 16 COPEN 16 CODEC 243

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

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden den 20 april 2012 och den 30 november 2012.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Information lämnades till Justitieutskottet den 7 juni 2011, i samband med subsidiaritetsbedömningen, samt den 29 november 2012 och den 21 februari 2013. Överläggning med Justitieutskottet skedde den 20 mars 2012.

Bakgrund

Kommissionen presenterade i maj 2011 förslaget till förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förhållanden. 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 antogs i december 2011.

Förordningen har behandlats på arbetsgruppsnivå sedan juni 2011. På RIF-rådet i december 2012 nåddes en allmän inriktning för hela förordningstexten inför förhandlingar med Europaparlamentet

Det irländska ordförandeskapet har efter det haft informella kontakter med parlamentet om förslaget. Europaparlamentet har lyft vissa frågor där det föreligger oenighet med rådet. Europaparlamentet vill bl.a. att den skyddsbehövande ska kunna förnya sitt intyg eller att varaktigheten av intyget i vart fall ska vara längre samt att den enskilde i så stor utsträckning som möjligt inte ska drabbas av kostnader i förfarandet. Europaparlamentet har också varit oroat över att vägransgrunden om ordre public ska leda till att vissa stater vägrar erkänna en skyddsåtgärd när de berörda parterna lever i ett samkönat förhållande.

Det kan däremot konstateras att parlamentet valt att inte ta strid för vissa frågor som är av stor vikt för Sverige. Detta gäller bl.a. frågan om i vilken utsträckning myndigheter ska vara aktiva i förfarandet, där Europaparlamentet har samma inställning som Sverige (se nedan under Europaparlamentets inställning).

Ordförandeskapet har med anledning av Europaparlamentets synpunkter tagit fram ett antal kompromissförslag. Bland annat föreslås att giltighetstiden för intyget ska utsträckas till ett år. När det gäller vägransgrunden för ordre public har ordförandeskapet och kommissionen förklarat att karaktären på förhållandet mellan parterna är irrelevant för tillämpningen av förordningen. Vägransgrunden är en standardbestämmelse i civilrättsliga instrument och tar endast sikte på processuella frågor. Det föreslås att det införs en skältext som förklarar detta. När det gäller frågan om kostnader har ordförandeskapet framfört att det, med hänsyn till att det normalt är parterna som står för kostnaderna i ett civilrättsligt förfarande, inte är möjligt att reglera att staten ska bära samtliga kostnader. Det är därför bättre att låta medlemsstaterna själva reglera detta i nationell rätt. Ordförandeskapet har beträffande möjligheten till rättshjälp hänvisat till dels rättshjälpsdirektivet, dels till att den enskilde inte kommer att behöva anlita ombud för förfarandet med att söka och åberopa ett intyg om en skyddsåtgärd. Det föreslås att det införs en skältext som uttryckligen hänvisar till möjlighet till rättshjälp enligt rättshjälpsdirektivet i förekommande fall.

Ett första trilogmöte mellan Europaparlamentet, kommissionen och ordförandeskapet hölls den 19 februari. På ministermötet hoppas ordförandeskapet kunna informera om att man nått en förstäläsningsöverenskommelse med Europaparlamentet. Det är alltså fråga om en informationspunkt.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning baseras på artikel 81.2 a, e och f i EUF-fördraget. 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 (medbeslutande-förfarande) enligt artikel 294 FEUF. I rådet krävs kvalificerad majoritet.

Svensk ståndpunkt

Sverige har under förhandlingsarbetet jobbat för att förordningen på civilrättsidan ska utgöra ett komplement till den ordning för ömsesidigt erkännande som gäller för straffrättsliga skyddsåtgärder enligt direktivet. Sverige har därför verkat för att medlemsstaternas myndigheter ska ha en aktiv roll i förfarandet och erbjuda en skyddsbehövande person hjälp och stöd när denna behöver ta med sig en skyddsåtgärd till en annan medlemsstat. Sverige hade också föredragit en snävare definition av vilka skyddsåtgärder som ska omfattas av förordningen, eftersom den föreslagna definitionen kan komma att omfatta åtgärder som inte bygger på något reellt skyddsbehov. Den vida definitionen har också fått till konsekvens att förordningen skiljer sig från det straffrättsliga direktivet. De två rättsakterna kan därmed inte sägas utgöra en spegling i förhållande till varandra utan reglerar delvis olika sorters åtgärder. Sammantaget har förordningen inte blivit ett så kraftfullt instrument som Sverige hade velat. Sverige menar dock att våra egna kontaktförbud lämpligast tas om hand inom ramen för det straffrättsliga direktivet.

Förordningen kan dock komma att innebära en förbättring för en skyddsbehövande person som vill ta med sig sin civilrättsliga skyddsåtgärd till en medlemsstat, som också har ett civilrättsligt system för skyddsåtgärder. Med hänsyn till detta och till att en överväldigande majoritet gav stöd till förordningsförslaget har Sverige accepterat förslaget till förordning. Sverige hade hoppats att Europaparlamentet vid kontakterna med rådet skulle ha tagit strid för frågan om myndighetskontakt men kan konstatera att det inte blev så.

Sverige kan instämma i flera av de synpunkter som Europaparlamentet framfört beträffande förordningsförslaget. Detta gäller särskilt frågan

om kostnader, där Sverige under förhandlingsarbetet verkat för att den enskilde ska drabbas av så få kostnader som möjligt. Sverige anser dock att ordförandeskapets kompromisslösningar är acceptabla och att de kommer att lösa de problem som Europaparlamentet framfört.

Europaparlamentets inställning

I Europaparlamentet har JURI- och FEMM-utskotten gemensamt ansvar för behandlingen av förslaget. Av orienteringsomröstningen framkom att utskotten, liksom Sverige, ansåg att förfarandet för överförande av skyddsåtgärder så långt som möjligt ska ombesörjas av medlemsstaternas myndigheter i stället för de enskilda individerna. Vid kontakterna med rådet har Europaparlamentet dock visat villighet att godta rådsöverenskommelsen i denna del.

I förhandlingarna med rådet valde Europaparlamentet istället att lyfta andra frågor där man inte var ense med rådet. Man framförde att den skyddade personen vid behov bör kunna förnya sitt intyg och att giltighetstiden för intyget under alla förhållanden är för kort och borde utsträckas till två år. Parlamentet menade vidare att det, med hänsyn till att förordningen innehåller en uttömmande lista över vad som kan utgöra en skyddsåtgärd, är onödigt med en vägransgrund hänförlig till ordre public. Man var särskilt oroade över att denna vägransgrund potentiellt skulle kunna användas när en medlemsstat enligt sin nationella lagstiftning inte erkänner samkönade förhållanden. Parlamentet framförde att kostnader för översättning av intyget alltid ska bäras av den medlemsstat som utfärdar intyget. Vidare påtalade parlamentet att man gärna såg att den skyddsbehövande ska kunna beviljas rättshjälp.

I övrigt har Europaparlamentet framfört vissa synpunkter där man är mer flexibla. Detta gäller t.ex. förordningsförslaget om att polismyndigheter inte ska vara behöriga att utfärda ett intyg.

Förslaget

Kapitel 1 behandlar förordningens syfte, tillämpningsområde och definitioner. Syftet med förordningen är att upprätta regler för en enkel och snabb mekanism för erkännande av skyddsåtgärder som har beslutats av en medlemsstat i civilrättsliga frågor. Förordningen är tillämplig på skyddsåtgärder beslutade i civilrättsliga frågor och ska gälla i gränsöverskridande fall. Skyddsåtgärder som beslutas under civilrättsliga förhållanden ska kunna erkännas i övriga medlemsstater enligt reglerna i förordningen. För det fall skyddsåtgärden har en koppling till misstanke om brott är det meningen att skyddsåtgärderna ska omfattas av bestämmelserna i direktivet om en europeisk skyddsorder. Vidare ska förordningen inte tillämpas på åtgärder som omfattas av Bryssel IIa-förordningen. En skyddsåtgärd definieras som ett beslut som ålägger en person som är orsak till fara vissa närmare angivna skyldigheter eller föreskrifter, i

avsikt att skydda en person när det finns skäl att anse att den personens fysiska eller psykiska integritet kan vara utsatt för fara. En definition av den utfärdande myndigheten anger vilka krav som ställs på en myndighet som utfärdar en skyddsåtgärd som faller inom förordningen.

Förordningens kapitel 2 reglerar erkännande och verkställighet av en skyddsåtgärd. En skyddsåtgärd som vidtas i en medlemsstat ska erkännas i övriga medlemsstater utan att det krävs något särskilt förfarande och vara verkställbar utan att någon verkställbarhetsförklaring meddelas. Om den skyddade personen vill återropa skyddsåtgärden i en annan medlemsstat ska hon/han visa upp ett *intyg* inför den behöriga myndigheten i den staten. Vidare föreskrivs att intyget inte ska ges några rättsverkningar som går utöver det ursprungliga beslutet om skyddsåtgärder. 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 en skyddsåtgärd inte i sig innehåller några verkställighetsåtgärder.

Den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten ska, på begäran av en skyddad person, utfärda ett intyg om vilka skyddsåtgärder som beslutats i enlighet med ett till förordningen fogat standardformulär. Vissa grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett intyg ska kunna utfärdas föreskrivs, bl.a. att personen som är orsak till fara måste ha haft möjlighet att överklaga beslutet om skyddsåtgärden. Vidare finns regler om att den utfärdande myndigheten ska informera personen som orsakar fara om att ett intyg har utfärdats. Den utfärdande myndigheten ska på begäran av den skyddade personen förse denna med information om behörig erkännande och/eller verkställande myndighet i den anmodade medlemsstaten. Vidare finns bestämmelser om rättelse och återkallelse av intyget och om justering av vissa sakuppgifter i skyddsåtgärder, t.ex. en adress, i syfte att tillämpa skyddsåtgärden i den andra medlemsstaten.

Den medlemsstat som erkänner en skyddsåtgärd får inte göra någon omprövning i sak av skyddsåtgärden. Regler om vägran, uppskov med eller återkallande av erkännande eller verkställighet finns också. 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.

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

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Enligt lagen om kontaktförbud (1988:688) 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 det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.

De svenska kontaktförbuden enligt kontaktförbudslagen faller i stor utsträckning in under definitionen av en skyddsåtgärd enligt det straffrättsliga direktivet och det torde i första hand bli aktuellt att låta svenska kontaktförbud omfattas av det straffrättsliga direktivet.

Förordningen innebär dock en skyldighet för Sverige att ta emot och erkänna utländska skyddsåtgärder enligt förordningen. Idag finns det ingen svensk lagstiftning angående erkännande av beslut om skyddsåtgärder. Genomförandet av förordningen kommer således att kräva ny lagstiftning i detta hänseende. Något krav på att det ska införas några särskilda verkställighetsåtgärder finns dock inte. Ett erkännande får inte heller innebära att en civilrättslig åtgärd får straffrättsliga konsekvenser. Frågan om eventuella sanktioner vid en överträdelse av en skyddsåtgärd regleras inte av förordningen utan får avgöras av respektive medlemsstats nationella rätt. En överträdelse av en utländsk civilrättslig skyddsåtgärd i Sverige bör därför inte bemötas med några straffrättsliga konsekvenser. Sverige åläggs dock en skyldighet att återrapportera eventuella överträdelser av skyddsåtgärden till den utfärdande medlemsstaten.

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. 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

....