



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. juli 2011
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Mette Johansen
Sagsnr.: 2011-304-0023
Dok.: 203019

GRUND - OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig
anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager

KOM(2011)276

Resumé

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager har til formål at sikre, at beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige sager, som er truffet i én medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat uden mellemliggende procedurer. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, at rettighederne for ofre for kriminalitet skal styrkes.

En gruppe medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrig, Finland, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn) tog i september 2009 initiativ til at fremsætte forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre. Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010 opnået enighed om, at der var grundlag for, at Rådet kunne fortsætte drøftelserne med Europa-Parlamentet med henblik på at opnå en aftale om direktivforslaget. Forslaget, der er fremsat efter ar-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

tikel 82 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, angår alene beskyttelsesforanstaltninger inden for det strafferetlige område. Direktivforslaget drøftes fortsat i Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen fremlagde den 18. maj 2011 en offerpakke, der skal sikre rettigheder, beskyttelse og støtte til ofre for kriminalitet. Forslaget til forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager er en del af offerpakken, som herudover indeholder et forslag til direktiv om minimumsstandarde for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse. Forslaget til forordning har til formål at supplere det nævnte direktivforslag om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i straffesager.

Det fremgår af forslaget til forordning, at i et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør voldsofre eller personer, hvis fysiske eller psykiske integritet eller frihed er i fare, og som er omfattet af en beskyttelsesforanstaltning truffet i en medlemsstat, være omfattet af samme beskyttelse i andre medlemsstater, som de pågældende rejser til. På den baggrund foreslås der indført en mekanisme, der skal sikre, at en beskyttelsesforanstaltning i en civilretlig sag, som er truffet i én medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, finder på den baggrund anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel vedtagelse af forslaget vil således ikke være bindende for Danmark, og forordningen vil ikke finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

Forslaget til forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, særlig artikel 81, stk. 2, litra a, e og f.

Forslaget til forordning, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, har til formål at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en såkaldt beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat (udstedelsesstaten) med henblik på beskyttelse af en person, anerkendes af en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten), hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat.

Med forslaget indføres en standardattest, som indeholder alle de oplysninger, som er nødvendige for anerkendelsen og eventuelt for fuldbyrdelsen af en beskyttelsesforanstaltning i en anden medlemsstat end udstedelsesstaten.

Ifølge forslaget skal forordningen gælde for beskyttelsesforanstaltninger, der træffes i civilretlige spørgsmål, uanset hvilken myndighed, der har truffet foranstaltningen.

Ved beskyttelsesforanstaltninger forstås ifølge forslaget afgørelser af forebyggende og midlertidig karakter, der er truffet af en myndighed i en medlemsstat i overensstemmelse med national ret med henblik på at beskytte en person, når der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende persons fysiske eller psykiske integritet eller frihed er i fare.

Det kan eksempelvis dreje sig om følgende foranstaltninger:

- en forpligtelse til ikke at opholde sig på bestemte steder, hvor den beskyttede person bor, eller som han eller hun besøger,
- en forpligtelse til at undgå enhver form for kontakt med den beskyttede person,
- en forpligtelse til ikke at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand, eller
- en afgørelse, der alene giver den beskyttede person adgang til den fælles bopæl.

Ifølge forslaget til forordning anerkendes en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat, uden at der kræves en særlig procedure, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen, hvis afgørelsen er blevet attesteret i udstedelsesmedlemsstaten i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordningen.

De kompetente myndigheder i udstedelsesmedlemsstaten udsteder attesten ved hjælp af standardformularen. Attesten udstedes automatisk på tids-

punktet for vedtagelsen af den nationale beskyttelsesforanstaltning, hvis sagen har grænseoverskridende karakter (dvs. hvis faren for den pågældende person ikke udelukkende er til stede i udstedelsesmedlemsstaten). I andre tilfælde udstedes attesten efter anmodning fra den beskyttede person.

Myndighederne i udstedelsesmedlemsstaten udsteder kun en attest, hvis de grundlæggende rettigheder, der skal sikre retten til en retfærdig rettergang, er overholdt. Det indebærer bl.a., at den person, der forårsager fare, under visse omstændigheder kan anmode om at få beskyttelsesforanstaltningen prøvet i udstedelsesmedlemsstaten.

Hvis en beskyttelsesforanstaltning er ukendt i fuldbyrdelsesmedlemsstaten, tilpasser den kompetente myndighed – i det omfang det er muligt – beskyttelsesforanstaltningen til en foranstaltning, der er kendt i fuldbyrdelsesmedlemsstatens nationale lovgivning, og som har tilsvarende retsvirkninger. En beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat, kan ikke efterprøves med hensyn til sagens realitet i fuldbyrdelsesmedlemsstaten. Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesmedlemsstaten kan alene afslå at anerkende en beskyttelsesforanstaltning, hvis den er uforenelig med en afgørelse truffet i fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

De kompetente myndigheder i udstedelsesmedlemsstaten skal underrette den person, der forårsager fare, og den beskyttede person om udstedelsen af beskyttelsesforanstaltningen, eventuelle fuldbyrdelsesforanstaltninger og sanktioner i tilfælde af overtrædelse, samt om eventuel suspension eller tilbagetrækning af beskyttelsesforanstaltningen. Tilsvarende oplysninger skal gives fra myndighederne i fuldbyrdelsesmedlemsstaten, når en beskyttet person fremlægger en attest om gensidig anerkendelse for de pågældende myndigheder.

3. Gældende dansk ret

3.1. Polititilhold

Efter straffelovens § 265 kan politiet meddele en person en advarsel (polititilhold) med et forbud mod at trænge ind på en anden person, forfølge vedkommende med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe vedkommende. Overtrædelse af et polititilhold kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Udstedelse af et tilhold forudsætter ikke, at der er begået en strafbar handling.

Meddelelse af et polititilhold træffes på baggrund af en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold. Meddelelse af et tilhold forudsætter,

at den pågældende allerede har gjort sig skyldig i en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes af advarslen, men det er ikke en betingelse, at et tidligere forhold har været anmeldt til eller efterforsket af politiet.

Et polititilhold gælder i 5 år, men der kan fastsættes en kortere gyldighedsperiode, hvis omstændighederne tilsiger det.

Et polititilhold har karakter af en forvaltningsretlig afgørelse, og forvaltningslovens krav om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. finder således anvendelse. Politiets afgørelse om at meddele tilhold kan påklages til statsadvokaten, hvis afgørelse ikke kan påklages yderligere.

De nærmere retningslinjer for udstedelse af et polititilhold fremgår af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265. Det fremgår bl.a. heraf, at der skal angives en begrundelse for afgørelsen, ligesom der skal gives klagevejledning. Sagens parter bør straks underrettes, når politiet har truffet afgørelse, og parterne skal have udleveret udskrift af politiprotokollen. Det bør tilstræbes, at den person, som meddeles tilhold, er til stede, når tilholdet meddeles. Hvis personen ikke er til stede, skal meddelelsen forkyndes for den pågældende personlig.

3.2. Bortvisning fra hjemmet

Efter lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold kan en person over 18 år bortvises fra sit hjem, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende person har begået en overtrædelse af straffelovens § 210 (incest), § 213 (vanrøgt eller nedværdigende behandling af sin ægtefælle eller sit barn mv.) eller § 266 (tvang) eller en overtrædelse (som kan straffes med fængsel i 1 år og 6 måneder), der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (forbrydelser mod kønssædeligheden, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed), eller at den pågældende person har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Det er endvidere en betingelse for bortvisning, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende person vil begå en af de nævnte forbrydelser, hvis vedkommende forbliver i hjemmet.

Afgørelser om bortvisning træffes af politiet. Afgørelserne er underlagt forvaltningslovens almindelige regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Som følge af indgrebets særlige karakter gælder der en særlig let og hurtig adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om bortvisning. Den, der bortvises, kan således inden 14 dage efter, at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politiet indbringer afgørelsen for byretten på det sted, hvor boligen findes. Den pågældende skal vejledes om denne ret ved forkyndelsen.

En afgørelse om bortvisning kan kombineres med et almindeligt tilhold, det vil sige en advarsel mod trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe den eller de personer, som bortvisningen skal beskytte. Den, der bortvises, kan endvidere forbydes at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem i husstandens arbejds- eller uddannelsessted.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført ovenfor under pkt. 1 er forslaget til forordning fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er Justitsministeriets vurdering, at det ikke ville have lovgivningsmæssige konsekvenser eller statsfinansielle konsekvenser af betydning, hvis forordningen om gensidig anerkendelse fandt anvendelse i Danmark.

5. Høring

Forslaget til forordning er sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joan-søstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Offerrådgivningen.

Høringsfristen er fastsat til den 16. september 2011.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af medlemsstaterne alene på grund af de tværnationale aspekter. Det er vigtigt at sikre, at borgerne ikke mister den beskyttelse, de har fået, når de rejser eller færdes i andre medlemsstater. Den mekanisme, der foreslås indført med forslaget, og som består i en afskaffelse af alle mellemliggende formaliteter gennem brug af en standardiseret og flersproget attest, kan ikke nås af medlemsstaterne alene. Kun lovgivning på EU-plan kan skabe lige vilkår, og derfor opfylder forslaget efter Kommissionens opfattelse nærhedsprincippet.

Det er ud fra tilsvarende betragtninger regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.