

Notat
om
tilvalg af den europæiske og den civilretlige beskyttelsesordre

1. Baggrund

I september 2009 fremsatte en gruppe medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrig, Finland, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Ungarn) et forslag til direktiv om en europæisk beskyttelsesordre. Forslaget havde til formål at styrke retsstillingen for ofre for kriminalitet, særligt kvinder der var ofre for kønsbestemt vold. Med henblik på at sikre disse personers ret til fri bevægelighed blev der i direktivet – med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse – foreslået en mekanisme, hvorefter en beskyttelsesforanstaltning (eksempelvis et tilhold) truffet i én medlemsstat, kunne anerkendes af en anden medlemsstat, hvis den beskyttede person befandt sig i denne medlemsstat.

Forslaget var fremsat efter Traktatens artikel 82 om strafferetligt samarbejde, og der opstod i forbindelse med forhandlingerne uenighed om, hvorvidt det foreslåede anvendelsesområde gik ud over, hvad der kunne rummes inden for artikel 82. På den baggrund blev direktivets anvendelsesområde indskrænket til kun at omfatte beskyttelsesforanstaltninger i straffesager. Det blev i den forbindelse forudsat, at direktivet ville blive suppleret af Kommissionens offerpakke. Direktivet blev vedtaget den 13. december 2011.

Kommissionen fremlagde den 18. maj 2011 sin offerpakke, der udover forslaget til forordning om den civilretlige beskyttelsesordre indeholdt et forslag til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (vedtaget den 25. oktober 2012 som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2012/29/EU).

Forordningen om den civilretlige beskyttelsesordre indfører – ligesom direktivet om den europæiske beskyttelsesordre – en mekanisme, hvorefter en beskyttelsesforanstaltning truffet i én medlemsstat, anerkendes af en anden medlemsstat, hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat. Forordningen gælder for beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål. Forordningen blev vedtaget den 12. juni 2013.

Tilsammen udgør de to retsakter et samlet system, der skal omfatte alle afgørelser om beskyttelsesforanstaltninger, uanset efter hvilken procedure i den enkelte medlemsstat de er blevet besluttet.

2. Retsakterne om den europæiske og den civile retlige beskyttelsesordre

2.1. Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU om den europæiske beskyttelsesordre blev vedtaget den 13. december 2011 og skal være implementeret i medlemsstaterne senest den 11. januar 2015.

Direktivet har hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 1, litra a og d. Det fremgår af artikel 82, at det retlige samarbejde i straffesager bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Der kan efter litra a vedtages foranstaltninger med henblik på at fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen, og efter litra d foranstaltninger med henblik på at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.

Det følger af direktivets artikel 1, at direktivet har til formål at fastsætte regler, som sætter en judiciel eller tilsvarende myndighed i en medlemsstat, som har truffet en beskyttelsesforanstaltning med henblik på at beskytte en person mod en anden persons strafbare handling, i stand til at udstede en europæisk beskyttelsesordre, som gør det muligt for en kompetent myndighed i en anden medlemsstat at fortsætte beskyttelsen af den beskyttede person på denne medlemsstats område.

Der lægges i direktivet op til en ”tretrinnsmodel”. Først skal der ske udstedelse af en beskyttelsesforanstaltning i én medlemsstat (udstedelsesstaten), dernæst udstedes en europæisk beskyttelsesordre på baggrund af denne beskyttelsesforanstaltning, og endelig træffes der i en anden medlemsstat (fuldbyrdesstaten) – på baggrund af den europæiske beskyttelsesordre – beslutning om en beskyttelsesforanstaltning, der skal gælde i denne stat.

2.1.1. Udstedelse af en beskyttelsesforanstaltning i udstedelsesstaten

For at direktivet skal finde anvendelse, kræves det, at der er udstedt en (national) beskyttelsesforanstaltning i udstedelsesstaten.

Begrebet beskyttelsesforanstaltning defineres i artikel 2, nr. 2, som en afgørelse i straffesager, som er truffet i udstedelsesstaten i henhold til dennes nationale lovgivning og procedurer, og hvorved en person, som forårsager fare, er pålagt et af de forbud eller begrænsninger, der følger af artikel 5. Det vil sige a) et forbud mod at opholde sig i bestemte lokaliteter eller på bestemte steder eller definerede områder, hvor den beskyttede person opholder sig eller er på besøg, b) et forbud mod eller regulering af enhver form for kontakt med den beskyttede person, herunder pr. telefon, elektronisk eller med almindelig post, pr. telefax eller på enhver anden måde, eller c) et forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

Det er ifølge præambelbetragtning nr. 10 ikke nødvendigt, at der er truffet endelig afgørelse om en strafbar handling, for at en beskyttelsesforanstaltning kan fuldbyrdes efter direktivet. Det har heller ingen betydning, om det er en strafferetlig, administrativ eller civilretlig myndighed, der træffer beskyttelsesforanstaltningen. Direktivet forpligter heller ikke medlemsstaterne til at ændre deres nationale lovgivning således, at de skal kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger som led i straffesager.

Beskyttelsesforanstaltningen skal være truffet med henblik på at beskytte en person mod en strafbar handling, der kan bringe vedkommendes liv, fysiske eller psykiske integritet, værdighed, personlige frihed eller seksuelle integritet i fare, jf. artikel 2, nr. 2. Det fremgår af præambelbetragtning nr. 9, at der f.eks. kan være tale om at forhindre enhver form for chikane, forfølgelse og andre former for indirekte tvang, og at foranstaltningen skal have til formål at forhindre nye strafbare handlinger eller mindske følgerne af tidligere handlinger.

2.1.2. Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre

Der udstedes en europæisk beskyttelsesordre på baggrund af den nationale beskyttelsesforanstaltning.

En europæisk beskyttelsesordre skal i henhold til artikel 2, nr. 1, forstås som en afgørelse, som en judiciel eller tilsvarende myndighed i en medlemsstat har truffet i forbindelse med en beskyttelsesforanstaltning, og på grundlag af hvilken en judiciel eller tilsvarende myndighed i en anden medlemsstat træffer foranstaltninger med henblik på at fortsætte beskyttelsen af den beskyttede person.

En europæisk beskyttelsesordre kan ifølge artikel 6, stk. 1, udstedes, når den beskyttede person beslutter at bosætte sig eller allerede bor i en anden medlemsstat, eller når den beskyttede person beslutter at opholde sig eller allerede opholder sig i en anden medlemsstat. Når der skal træffes afgørelse om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre, skal der bl.a. tages hensyn til længden af den eller de perioder, som den beskyttede person agter at opholde sig i fuldbyrdesstaten, og til hvor alvorligt beskyttelsesbehovet er.

En europæisk beskyttelsesordre kan alene udstedes efter anmodning fra den beskyttede person, jf. artikel 6, stk. 2. Hvis en beskyttelsesforanstaltning træffes med henblik på beskyttelse af et familiemedlem til den primære beskyttede person, kan dette familiemedlem ligeledes anmode om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre for sig selv efter betingelserne i direktivet, jf. præambelbetragtning nr. 12.

Det følger af artikel 6, stk. 4, at den person, der forårsager fare, har ret til at blive hørt og til at anfægte beskyttelsesforanstaltningen, inden der udstedes en europæisk beskyttelsesordre, hvis vedkommende ikke blev indrømmet disse rettigheder i den procedure, som førte til, at beskyttelsesforanstaltningen blev truffet.

Den beskyttede person skal i forbindelse med udstedelsen af den nationale beskyttelsesforanstaltning orienteres om muligheden for at anmode om en europæisk beskyttelsesordre, jf. artikel 6, stk. 5, ligesom den beskyttede person skal orienteres, hvis anmodningen om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre forkastes, jf. stk. 7.

Artikel 7 indeholder nærmere regler om den europæiske beskyttelsesordres form og indhold. Beskyttelsesordren skal udformes i overensstemmelse med en formular, som fremgår af bilag I til direktivet, og skal indeholde oplysninger om bl.a. den beskyttede person, den person, der forårsager fare, og et resumé af de faktiske forhold og omstændigheder, der har ført til, at beskyttelsesforanstaltningen blev truffet i udstedelsesstaten.

Det følger af artikel 8, at en europæisk beskyttelsesordre skal fremsendes på en måde, der efterlader et skriftligt spor, og således at fuldbyrdelsesstaten kan fastslå ægtheden.

2.1.3. Anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre

Ved modtagelse af en europæisk beskyttelsesordre anerkender den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten uden unødigt forsinkelse ordren og træffer afgørelse om enhver foranstaltning, der ville være til rådighed i henhold til dens nationale lovgivning i et tilsvarende tilfælde, med henblik på at sikre beskyttelsen af den beskyttede person, jf. artikel 9, stk. 1.

Den foranstaltning, som den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten træffer, skal i videst muligt omfang svare til den beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i udstedelsesstaten, jf. artikel 9, stk. 2. Det fremgår af præambelbetragtning nr. 20, at den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten ikke i alle tilfælde er nødt til at træffe den samme beskyttelsesforanstaltning som den, der er truffet i udstedelsesstaten, men at den har en vis skønsbeføjelse til at træffe enhver foranstaltning, som den i et tilsvarende tilfælde vurderer egnet og hensigtsmæssigt i henhold til sin nationale lovgivning til at yde fortsat beskyttelse af den beskyttede person.

Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten skal underrette den person, der forårsager fare, den kompetente myndighed i udstedelsesstaten og den beskyttede person om den foranstaltning, der er truffet i denne stat, samt om retsvirkningerne af overtrædelse af en sådan foranstaltning. Den beskyttede persons adresse eller andre kontaktoplysninger må ikke videregives til den person, der forårsager fare, medmindre sådanne oplysninger er nødvendige med henblik på fuldbyrdelsen af foranstaltningen, jf. artikel 9, stk. 3.

Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten kan i henhold til artikel 10 i en række tilfælde afslå at anerkende en europæisk beskyttelsesordre. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den europæiske beskyttelsesordre er ufuldstændig, hvis kravene om en eksisterende beskyttelsesforanstaltning omfattet af direktivet ikke er opfyldt, eller hvis beskyttelsesforanstaltningen vedrører en handling, der ikke udgør en strafbar handling i henhold til fuldbyrdesstatens lovgivning.

2.1.4. Kompetencefordelingen mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdesstaten

Det følger af artikel 11, at fuldbyrdesstaten har kompetence til at træffe og fuldbyrde foranstaltninger på sit område efter anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre. Fuldbyrdesstatens lovgivning finder anvendelse på vedtagelsen og fuldbyrdelsen af afgørelsen om foranstaltningen, herunder regler for adgang til klage over afgørelser, der er truffet i fuldbyrdesstaten i forbindelse med en europæisk beskyttelsesordre. Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten har endvidere kompetence til at pålægge strafferetlige sanktioner som følge af overtrædelse af foranstaltningen, hvis overtrædelsen udgør en strafbar handling i henhold til fuldbyrdesstatens lovgivning. Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten skal ifølge artikel 12 underrette den kompetente myndighed i udstedelsesstaten om enhver overtrædelse af en foranstaltning, som er truffet på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre.

Det følger af artikel 13, at den kompetente myndighed i udstedelsesstaten har enekompetence til at træffe afgørelse i forbindelse med bl.a. forlængelse, ændring og tilbagekaldelse af en europæisk beskyttelsesordre. Den kompetente myndighed i udstedelsesstaten skal underrette den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten herom, og har den kompetente myndighed i udstedelsesstaten tilbagekaldt den europæiske beskyttelsesordre, bringer den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af beskyttelsesordren, til ophør. Hvis der er tale om en ændring af den europæiske beskyttelsesordre, skal den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten ændre de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af beskyttelsesordren, i overensstemmelse hermed.

I henhold til artikel 14 kan den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten indstille de foranstaltninger, der er truffet til fuldbyrdelse af en europæisk beskyttelsesordre, bl.a. når der

foreligger klare tegn på, at den beskyttede person ikke er bosat eller opholder sig på fuldbyrdesstatens område, eller når den maksimale varighed af de foranstaltninger, der er truffet til fuldbyrdelse af beskyttelsesordren, er udløbet i henhold til national lovgivning. Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten kan – inden den indstiller foranstaltningerne – anmode den kompetente myndighed i udstedelsesstaten om at oplyse, hvorvidt den beskyttelse, som ydes på grundlag af den europæiske beskyttelsesordre, stadig er nødvendig under hensyntagen til omstændighederne i sagen.

Det følger af artikel 15, at en europæisk beskyttelsesordre skal anerkendes med den samme prioritet, som ville være gældende i et tilsvarende nationalt tilfælde under hensyntagen til sagens specifikke omstændigheder, herunder sagens hastende karakter, den dato, hvor den beskyttede person ankommer på fuldbyrdesstatens område, og om muligt risikograden for den beskyttede person.

En europæisk beskyttelsesordre skal af den kompetente myndighed i udstedelsesstaten oversættes til det officielle sprog i fuldbyrdesstaten, jf. artikel 17. Derudover følger det af artikel 18, at omkostningerne i forbindelse med anvendelse af direktivet afholdes af fuldbyrdesstaten i overensstemmelse med dens nationale lovgivning, bortset fra omkostninger, der udelukkende opstår på udstedelsesstatens område.

2.2. Forordningen om den civilretlige beskyttelsesordre

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål blev vedtaget den 12. juni 2013. Forordningen gælder umiddelbart i medlemsstaterne fra den 11. januar 2015.

Forordningen har hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 2, litra a, e og f. Det fremgår af artikel 81, at Unionen etablerer et samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser. Der kan efter stk. 2 vedtages foranstaltninger, der skal sikre gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og udenretslige afgørelser samt fuldbyrdelse heraf (litra a), effektiv adgang til domstolene (litra e) og fjernelse af hindringer for en tilfredsstillende afvikling af

civile retssager, om nødvendigt ved at fremme foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler (litra f).

Forordningen har i henhold til artikel 1 til formål at fastsætte regler for en enkel og hurtig mekanisme til anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger truffet i en medlemsstat i civile retlige spørgsmål. Det følger af artikel 2, stk. 2, at forordningen finder anvendelse på grænseoverskridende sager. En sag antages i henhold til forordningen for at være grænseoverskridende, når en beskyttelsesforanstaltning truffet i en medlemsstat søges anerkendt i en anden medlemsstat.

2.2.1. Udstedelse af en beskyttelsesforanstaltning i udstedelsesstaten

Det følger af artikel 2, stk. 1, at forordningen finder anvendelse på beskyttelsesforanstaltninger i civile retlige spørgsmål truffet af en judiciel eller anden myndighed udpeget til at have kompetence i sager omfattet af forordningen, forudsat at denne myndighed giver parterne garantier med hensyn til upartiskhed, og at dens afgørelser kan prøves ved en judiciel myndighed. Det fremgår af præambelbetragtning nr. 13, at politimyndigheder under ingen omstændigheder bør betragtes som udstedelsesmyndigheder.

Begrebet civile retlige spørgsmål bør ifølge præambelbetragtning nr. 10 fortolkes selvstændigt i overensstemmelse med EU-rettens principper. Om den myndighed, der træffer en beskyttelsesforanstaltning, er civilretlig, administrativ eller strafferetlig, bør ikke være bestemmende med henblik på vurderingen af en beskyttelsesforanstaltnings civile karakter. Derudover følger det af præambelbetragtning nr. 12, at forordningen tager hensyn til medlemsstaternes forskellige retlige traditioner og ikke berører de nationale ordninger for at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Forordningen forpligter ikke medlemsstaterne til at ændre deres nationale systemer med henblik på at gøre det muligt at træffe beskyttelsesforanstaltninger i civile retlige spørgsmål, eller til at indføre beskyttelsesforanstaltninger i civile retlige spørgsmål med henblik på anvendelse af forordningen.

De beskyttelsesforanstaltninger, som er omfattet af forordningen, defineres som afgørelser, hvorved en person, der forårsager fare, pålægges en eller flere forpligtelser for at beskytte en anden person, hvis fysiske eller psykiske integritet kan være i fare, jf. artikel 3. Der kan være tale om a) et forbud

mod eller regulering af at befinde sig der, hvor den beskyttede person bor, arbejder eller regelmæssigt er på besøg eller opholder sig, b) et forbud mod eller regulering af kontakt med den beskyttede person i enhver form, herunder pr. telefon, e-mail eller almindelig post, fax eller på anden måde, eller c) et forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand. Det præciseres i præambelbetragtning nr. 6, at der er tale om beskyttelsesforanstaltninger, der træffes med henblik på at beskytte en person, når der er alvorlige grunde til at formode, at den pågældende persons liv, fysiske eller psykiske integritet, personlige frihed, sikkerhed eller seksuelle integritet er i fare, f.eks. for at forebygge enhver form for kønsbestemt vold i nære relationer såsom fysisk vold, chikane, seksuel aggression, forfølgelse, intimidering eller andre former for indirekte tvang.

2.2.2. Anerkendelse af en beskyttelsesforanstaltning

Det følger af artikel 4, at en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes i de andre medlemsstater, uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig procedure, og at den er eksigibel uden et krav om en erklæring om eksigibilitet. En beskyttet person, som ønsker at påberåbe sig en beskyttelsesforanstaltning i en anden medlemsstat, skal forelægge denne medlemsstat en kopi af beskyttelsesforanstaltningen og en attest udstedt af oprindelsesmedlemsstaten. Attesten har kun virkning i den udstrækning, beskyttelsesordren er eksigibel, og uanset om beskyttelsesforanstaltningen har en længere varighed, er virkningerne af anerkendelse begrænset til en periode på 12 måneder. Proceduren for fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltningen følger lovgivningen i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

Den omhandlede attest udstedes i henhold til artikel 5 af udstedelsesmyndigheden i oprindelsesmedlemsstaten efter anmodning fra den beskyttede person, ligesom udstedelsesmyndigheden efter anmodning udarbejder en oversættelse, som den beskyttede person om nødvendigt skal forelægge den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

Attesten må ifølge artikel 6 kun udstedes, hvis den person, der forårsager fare, er blevet underrettet om beskyttelsesforanstaltningen, eller – hvis beskyttelsesforanstaltningen er truffet ved udeblivelse – hvis vedkommende er blevet underrettet om sagen. Hvis beskyttelsesforanstaltningen er blevet

truffet efter en procedure, som ikke foreskriver, at der skal ske forhåndsunderretning af den person, der forårsager fare, kan attesten kun udstedes, hvis den pågældende havde ret til at få prøvet beskyttelsesforanstaltningen i henhold til lovgivningen i oprindelsesmedlemsstaten.

Attesten skal ifølge artikel 7 indeholde en lang række oplysninger, herunder kontaktoplysninger på udstedelsesmyndigheden, oplysninger om den beskyttede person og den person, der forårsager fare, samt alle nødvendige oplysninger for fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltningen. I Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 939/2014 af 2. september 2014 er de standardattester, som skal anvendes i henhold til forordningen, optrykt.

Udstedelsesmyndigheden i oprindelsesmedlemsstaten skal underrette den person, der forårsager fare, om attesten og om, at udstedelsen af attesten resulterer i anerkendelse, jf. artikel 8. Hvis den person, der forårsager fare, har bopæl i oprindelsesmedlemsstaten, foretages underretningen i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning, og hvis personen bor i et andet land, foretages underretning ved rekommanderet brev. Den beskyttede persons opholdssted eller andre kontaktoplysninger må ikke videregives til den person, der forårsager fare, medmindre videregivelsen heraf er nødvendig, for at beskyttelsesforanstaltningen kan overholdes eller fuldbyrdes.

Både den beskyttede person, og den person, der forårsager fare, kan anmode om, at beskyttelsesforanstaltningen berigtiges eller tilbagekaldes af udstedelsesmyndigheden, ligesom udstedelsesmyndigheden kan gøre dette på eget initiativ, jf. artikel 9.

Udstedelsesmyndigheden skal efter anmodning bistå den beskyttede person med at fremskaffe oplysninger om, hvilke kompetente myndigheder i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, beskyttelsesforanstaltningen skal påberåbes over for, jf. artikel 10.

Det følger af artikel 11, at den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, kan justere de faktuelle elementer i beskyttelsesforanstaltningen, hvis det er nødvendigt med henblik på fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltningen i denne medlemsstat. Det følger af præambelbetragtning nr. 20, at faktuelle elementer omfatter adressen, den generelle placering eller den minimumsafstand, som den person, der forårsager fare, skal holde sig fra den beskyttede

person, adressen eller den generelle placering. Beskyttelsesforanstaltningens type og civile karakter må imidlertid ikke berøres af en sådan justering. Den person, der forårsager fare, skal underrettes om justeringen. Både den beskyttede person og den person, der forårsager fare, kan påklage justeringen efter klageproceduren i den medlemsstat, som anmodningen rettes til. Derimod kan en beskyttelsesforanstaltning aldrig efterprøves med hensyn til sagens realitet i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, jf. artikel 12.

I visse undtagelsestilfælde kan anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en beskyttelsesforanstaltning efter anmodning fra den person, der forårsager fare, nægtes af retten i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, jf. artikel 13. Dette vil være tilfældet, hvis anerkendelse åbenbart strider mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, anmodningen rettes til, eller hvis anerkendelse er uforenelig med en retsafgørelse afsagt eller anerkendt i denne medlemsstat. Derudover kan anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en beskyttelsesforanstaltning efter artikel 14 suspenderes eller tilbagekaldes, hvis en tilsvarende foranstaltning træffes i forhold til beskyttelsesordren i oprindelsesmedlemsstaten.

3. Dansk ret

3.1. Tilholdsloven

Lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (tilholdsloven) indeholder reglerne for, hvornår tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan meddeles. Loven trådte i kraft den 1. marts 2012.

Med loven er reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning – som tidligere var fordelt mellem en række love og til dels måtte udledes af praksis – samlet i én lov.

3.1.1. Tilhold

Det følger af lovens § 1, at en person ved tilhold kan forbydes at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter en anden.

Et tilhold kan ifølge § 2, stk. 1, gives, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv. eller har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse. Det er endvidere en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden.

Afgørelsen om, hvorvidt der foreligger en fredskrænkelse, træffes på grundlag af en konkret vurdering af sagens faktiske og retlige forhold. En fredskrænkelse kan ifølge lovens forarbejder f.eks. bestå i hyppige uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, men som opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Herudover vil en enkeltstående krænkelse kunne være af en så grov beskaffenhed, at krænkelsen i sig selv kan danne grundlag for at give et tilhold. Fredskrænkelse vil navnlig kunne ske ved at forfølge eller genere den anden ved personlige, mundtlige eller skriftlige henvendelser, anden kontakt eller ved at følge efter den anden.

Tilhold kan endvidere gives, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har begået drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse eller forsøg herpå, og forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens karakter ikke findes at skulle tåle kontakt med den pågældende, jf. § 2, stk. 2. Det gælder, uanset om der i øvrigt er konkret grundlag for at antage, at den pågældende på ny vil krænke den forurettede.

Tilhold gives for et bestemt tidsrum på indtil 5 år, jf. § 5.

3.1.2. Opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold)

Det følger af lovens § 3, at en person ved et opholdsforbud kan forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes.

Opholdsforbud kan alene gives, hvis betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt, jf. § 4. Det er endvidere en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har udsat den anden person for oftere gentagen krænkelse, forsætligt har overtrådt et tilhold eller har udsat den anden for

grov personfarlig kriminalitet eller kriminalitet, der kan føre til bortvisning (eksempelvis trusler). Det er endelig en betingelse, at et tilhold ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person.

Det fremgår af lovens forarbejder, at det ikke er en forudsætning, at den indklagede er meddelt et tilhold. Opholdsforbud kan således meddeles samtidig med tilhold eller uden et samtidigt tilhold. Formålet med et opholdsforbud vil dog normalt indebære, at tilhold meddeles samtidigt med opholdsforbuddet, hvis ikke den pågældende allerede har et tilhold.

Opholdsforbud kan gives for et bestemt tidsrum på indtil 1 år, jf. § 5.

Både tilhold og opholdsforbud kan udstrækkes til at omfatte et medlem af forurettedes husstand, hvis det findes nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet eller opholdsforbuddet, jf. § 6.

3.1.3. Bortvisning

Det følger af lovens § 7, at en person over 18 år ved bortvisning kan forbydes at opholde sig i sit hjem. En person kan i henhold til § 8 bortvises, når der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en overtrædelse af straffelovens § 210 (incest), § 213 (vanrøgt eller nedværdigende behandling af sin ægtefælle eller sit barn mv.) eller § 266 (trusler) eller en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed), og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder. Bortvisning kan endvidere ske, hvis den pågældende person har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Det er en yderligere 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.

Bortvisning sker for et bestemt tidsrum på indtil 4 uger, jf. § 10.

3.1.4. Fælles bestemmelser

Tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan besluttes efter anmodning fra den person, som foranstaltningen skal beskytte, eller når almene hensyn kræver det, jf. § 14. Må det f.eks. antages, at forurettede af frygt ikke tør anmode om et tilhold mv., kan politiet efter bestemmelsen tage initiativ hertil.

Afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning træffes af politidirektøren, jf. § 15, stk. 2. Afgørelserne er underlagt forvaltningslovens almindelige regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning, og afgørelserne skal forkyndes for den pågældende, jf. § 16. Statsadvokaten behandler klager over tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages, jf. § 15, stk. 3.

Der gælder efter loven en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om opholdsforbud eller bortvisning. Den, der gives opholdsforbud eller bortvises, kan således inden 14 dage, efter at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politiet indbringer afgørelsen for byretten, jf. § 17. En anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

Det følger af § 21, at den, der forsætligt overtræder et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Det skal ved fastsættelse af straffen indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane. Overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning påtales kun efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver det.

4. Konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

4.1.1. Valg af instrument

Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre og forordningen om den civile retlige beskyttelsesordre supplerer hinanden og skaber sammen et samlet system, der skal omfatte alle

afgørelser om beskyttelsesordrer, uanset efter hvilken procedure i den enkelte medlemsstat de er blevet besluttet.

I Danmark findes der kun et system for udstedelse af tilhold mv. Det skal i forbindelse med overvejelserne om et dansk tilvalg af retsakterne vurderes, om det danske system i givet fald vil være omfattet af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre eller forordningen om den civile beskyttelsesordre.

Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre finder anvendelse på beskyttelsesforanstaltninger ”i straffesager”, men det er ikke i direktivet defineret, hvordan begrebet ”i straffesager” nærmere skal forstås. Det fremgår dog af præambelbetragtning nr. 8, at direktivet tager hensyn til medlemsstaternes forskellige retlige traditioner og til den kendsgerning, at effektiv beskyttelse kan ydes ved hjælp af beskyttelsesordrer, der udstedes af en anden myndighed end en straffedomstol, ligesom direktivet ikke pålægger forpligtelser til at ændre nationale systemer til udstedelse af beskyttelsesordrer eller til at indføre eller ændre et strafferetligt system med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk beskyttelsesordre. Det fremgår endvidere af præambelbetragtning nr. 10, at direktivet finder anvendelse på beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i straffesager, og derfor ikke omfatter beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i civilsager, men at det ikke er nødvendigt, at der er truffet en endelig afgørelse om en strafbar handling, for at en beskyttelsesordre kan fuldbyrdes efter direktivet.

Det synes således at kunne lægges til grund, at direktivets anvendelsesområde ikke er begrænset til beskyttelsesforanstaltninger truffet som led i en straffesag. Det bemærkes, at Sverige i forbindelse med sin gennemførelse af direktivet har lagt den samme fortolkning til grund.

Forordningen om den civile beskyttelsesordre finder derimod anvendelse for så vidt angår beskyttelsesforanstaltninger i ”civilretlige spørgsmål”. Begrebet civilretlige spørgsmål bør ifølge præambelbetragtning nr. 10 fortolkes selvstændigt i overensstemmelse med EU-rettens principper. Om den myndighed, der træffer en beskyttelsesforanstaltning, er civilretlig, administrativ eller strafferetlig, bør ikke være bestemmende med henblik på vurderingen af en beskyttelsesforanstaltnings civile karakter. Derudover følger det af præambelbetragtning nr. 12, at forordningen tager hensyn til medlemsstaternes forskellige retlige traditioner og ikke berører

de nationale ordninger for at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Forordningen forpligter ikke medlemsstaterne til at ændre deres nationale systemer med henblik på at gøre det muligt at træffe beskyttelsesforanstaltninger i civile spørgsmål eller til at indføre beskyttelsesforanstaltninger i civile spørgsmål med henblik på anvendelse af forordningen. Det fremgår endelig af præambelbetragtning nr. 13, at politimyndigheder under ingen omstændigheder bør betragtes som udstedelsesmyndigheder i henhold til forordningen.

Ved civilret forstås i dansk ret normalt en regulering af det indbyrdes forhold mellem individer, hvorimod strafferetten regulerer forholdet mellem staten og et individ. Selv om det danske system for udstedelse af tilhold mv. regulerer forholdet mellem to individer, er det umiddelbart vanskeligt at anse systemet som civilretligt, idet det indeholder en række strafferetlige elementer. Det bemærkes i den forbindelse, at udstedelse af tilhold inden tilholdsloven blev reguleret i straffeloven.

Det må antages, at formålet i dansk ret med at udstede et tilhold mv. udspringer af et ønske om fra statens side at beskytte en person mod en forbrydelse eller mod en anden persons uønskede adfærd. Det bemærkes i den forbindelse, at tilhold mv. meddeles af politiet, og politiets afgørelse kan påklages til statsadvokaten. Et tilhold mv. meddeles ikke alene efter anmodning fra den beskyttede person, men kan tillige meddeles på politiets initiativ, når almene hensyn tilsiger det. Afgørelserne er underlagt forvaltningslovens almindelige regler. Der er desuden for så vidt angår opholdsforbud og bortvisning en særlig adgang til domstolsprøvelse, der – udover de fastsatte regler i tilholdsloven – følger retsplejelovens regler om strafferetsplejen. Endelig medfører overtrædelse af et tilhold mv. straf i form af bøde eller fængsel indtil 2 år, og en overtrædelse af tilholdsloven optages på straffeattesten. Påtale af en overtrædelse af et tilhold mv. sker efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver det.

En samlet vurdering fører til, at det danske system for udstedelse af tilhold mv. umiddelbart mest naturligt må anses for omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om den europæiske beskyttelsesordre. Det indebærer ikke, at Danmark ikke kan tilvælge forordningen om den civile beskyttelsesordre. Et sådant tilvalg vil dog i givet fald alene have betydning for anerkendelsen af udenlandske civile beskyttelsesforanstaltninger i Danmark. Der henvises til afsnit 4.1.3. neden for.

4.1.2. Lovgivningsmæssige konsekvenser af et dansk tilvalg af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre

Et dansk tilvalg af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre vil kræve visse tilpasninger af det danske system for udstedelse af tilhold mv., således at der indføres et system for gensidig anerkendelse af tilhold. Det bemærkes, at direktivet ikke regulerer bortvisning.

Direktivet har ikke betydning for, hvilke tilhold der kan meddeles efter dansk ret. Derimod indeholder direktivet visse materielle betingelser, som en national beskyttelsesforanstaltning skal opfylde, for at den kan danne grundlag for udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre og dermed anerkendes i en anden medlemsstat.

Der kan således alene udstedes en europæisk beskyttelsesordre, når der tidligere er truffet en beskyttelsesforanstaltning, der pålægger: a) et forbud mod at opholde sig i bestemte lokaliteter eller på bestemte steder eller definerede områder, hvor den beskyttede person opholder sig eller er på besøg, b) et forbud mod eller regulering af enhver form for kontakt med den beskyttede person, herunder pr. telefon, elektronisk eller med almindelig post, pr. telefax eller på enhver anden måde, eller c) et forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

Forbuddet i litra a svarer i vidt omfang til et opholdsforbud efter tilholdsloven, ligesom forbuddet i litra b i vidt omfang svarer til et tilhold efter tilholdsloven. Der eksisterer ikke i tilholdsloven et forbud svarende til litra c om, at man ikke må komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand. Der er imidlertid ikke efter direktivet pligt til at ændre nationale systemer til udstedelse af beskyttelsesforanstaltninger, så det skal alene sikres, at Danmark kan anerkende denne type af tilhold udstedt i andre medlemsstater. Det følger af direktivet, at den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten i videst muligt omfang skal træffe afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning, der svarer til den, der er truffet i udstedelsesstaten, så den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten har en vis skønsmargin. Et forbud omfattet af litra c vil derfor formentlig kunne anerkendes som et tilhold efter tilholdsloven, der forbyder den pågældende person at følge efter den beskyttede person.

Derudover er det et krav efter direktivet, at beskyttelsesforanstaltningen er pålagt en person, der forårsager fare, og at foranstaltningen er truffet med henblik på at beskytte en person mod en strafbar handling, der kan bringe vedkommendes liv, fysiske eller psykiske integritet, værdighed, personlige frihed eller seksuelle integritet i fare. Det kan ikke udelukkes, at visse tilhold udstedt i Danmark ikke opfylder disse betingelser og derfor ikke kan danne grundlag for en europæisk beskyttelsesordre.

Endelig er det en betingelse, at den europæiske beskyttelsesordre er udstedt af en judiciel eller tilsvarende myndighed. Direktivet indeholder ikke en definition af, hvad der skal forstås ved en judiciel eller tilsvarende myndighed, men domstolene og anklagemyndigheden betragtes i praksis som judicielle myndigheder, mens politimyndigheder normalt ikke vil være omfattet af betegnelsen. For Danmarks vedkommende vil judicielle myndigheder derfor omfatte domstolene og anklagemyndigheden, dvs. Justitsministeriet, Rigsadvokaten, statsadvokaterne og politidirektørerne (i egenskab af øverste ledelse for de lokale anklagemyndigheder). I tilfælde af et dansk tilvalg vil der derfor skulle tages stilling til, hvem der skal kunne udstede en europæisk beskyttelsesordre. Det vil være naturligt, at politidirektøren – som allerede i henhold til tilholdsloven træffer afgørelse om tilhold mv. – også er den myndighed, der udsteder en europæisk beskyttelsesordre i henhold til direktivet.

Der kræves ligeledes en judiciel eller tilsvarende myndighed i forhold til anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre udstedt af en anden medlemsstat. Også i dette tilfælde vil det være naturligt, at politidirektøren udpeges som kompetent myndighed, da politidirektøren har kompetence til at træffe afgørelser om tilhold mv. i Danmark. Derudover fremgår det af direktivet, at det er fuldbyrdelsesstatens lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen af afgørelsen om foranstaltningen, herunder regler for adgang til klage over afgørelser, der er truffet i fuldbyrdelsesstaten i forbindelse med en europæisk beskyttelsesordre. Det indebærer, at statsadvokaten også vil være klageinstans i forhold til politidirektørens afgørelser i disse tilfælde, ligesom der i forhold til opholdsforbud vil være adgang til domstolsprøvelse i henhold til tilholdsloven.

Disse tilpasninger af dansk ret kunne eksempelvis indsættes som et nyt kapitel i tilholdsloven.

4.1.3. Lovgivningsmæssige konsekvenser af et dansk tilvalg af forordningen om den civile beskyttelsesordre

Selv om det danske system for udstedelse af tilhold mv. umiddelbart må anses for omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om den europæiske beskyttelsesordre, er der ikke noget til hinder for, at Danmark også tilvælger forordningen om den civile beskyttelsesordre. Et sådant tilvalg vil i givet fald ikke have betydning for tilhold mv. udstedt i Danmark, men vil alene gøre det muligt at få anerkendt civile beskyttelsesforanstaltninger udstedt i andre medlemsstater i Danmark.

Ved et dansk tilvalg vil forordningen gælde umiddelbart i Danmark, men det vil dog være nødvendigt med visse supplerende bestemmelser i dansk ret, med henblik på at sikre at Danmark efterlever forordningens forpligtelser.

Det skal bl.a. fastsættes, hvilken dansk myndighed en civilretlig beskyttelsesforanstaltning kan påberåbes over for, som har kompetence til at fuldbyrde og justere beskyttelsesforanstaltningen. Derudover vil det skulle fastsættes, hvilke danske domstole en anmodning om nægtelse af anerkendelse af en beskyttelsesforanstaltning skal indgives til.

Det ville være naturligt også i forhold til forordningen om den civile beskyttelsesordre at udpege politidirektøren som kompetent myndighed, idet politidirektøren allerede i henhold til tilholdsloven har kompetence til at meddele tilhold mv. Det fremgår som tidligere nævnt af forordningen, at politimyndigheder under ingen omstændigheder bør betragtes som udstedelsesmyndigheder, men det fremgår ikke, at politidirektøren ikke kan være fuldbyrdende myndighed i forhold til civile beskyttelsesforanstaltninger udstedt i andre medlemsstater.

Derudover vil der formentlig skulle fastsættes regler om den nærmere procedure for anerkendelsen af en civilretlig beskyttelsesforanstaltning.

4.2. Betydning for borgere, virksomheder og myndigheder

Et dansk tilvalg af de to retsakter vil indebære, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning udstedt i Danmark anerkendes i en anden medlemsstat, hvis den beskyttede person befinder sig der.

Ligeledes vil Danmark skulle anerkende beskyttelsesforanstaltninger udstedt i andre medlemsstater, hvis den beskyttede person befinder sig i Danmark. Dette indebærer en klar fordel for danske borgere, der får en mulighed for at tage deres beskyttelse med til udlandet, ligesom Danmark vil sikre en højere grad af beskyttelse af andre EU-borgere, der befinder sig her i landet.

Det er svært at vurdere, hvor mange personer der vil have nytte af et dansk tilvalg, men antallet må forventes at være forholdsvis begrænset. De seneste tal fra Rigspolitiet (opgjort pr. 1. januar 2015) viser, at der i 2014 blev meddelt i alt 308 tilhold, 8 opholdsforbud, ligesom der i 13 sager blev meddelt både et tilhold og et opholdsforbud. Tallene stammer fra udtræk fra POLSAS, og opgørelsen er foretaget på baggrund af politikredsens registreringer og udgør et øjebliksbillede, idet tallene kan ændre sig løbende i forbindelse med politikredsens eventuelle ændringer eller tilføjelser mv. af såvel tilhold som opholdsforbud. Det kan imidlertid ikke opgøres, hvor mange personer der måtte ønske at tage disse tilhold og/eller opholdsforbud med til udlandet.

Der foreligger derudover ingen opgørelse over, hvor mange udenlandske beskyttelsesforanstaltninger der vil blive søgt anerkendt i Danmark, men der må også her forventes et begrænset antal.

Forordningen om den civile beskyttelsesordre finder anvendelse i medlemsstaterne fra den 11. januar 2015, ligesom implementeringsfristen for direktivet om den europæiske beskyttelsesordre udløb denne dag. Der foreligger således endnu ingen erfaring med anvendelsen af retsakterne.

Det kan som nævnt i afsnit 4.1.2. ikke udelukkes, at visse tilhold udstedt i Danmark ikke opfylder de materielle betingelser for udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre og derfor ikke kan danne grundlag for anerkendelse i en anden medlemsstat.

Både udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre og udstedelse af attesten til brug for anerkendelse af en civilretlig beskyttelsesforanstaltning sker alene efter anmodning fra den beskyttede person. Den person, som forårsager fare, skal i den forbindelse underrettes om udstedelse af beskyttelsesforanstaltningen/attesten og om retsvirkningerne heraf. Den pågældende får derfor viden om, at den beskyttede person befinder sig i en anden medlemsstat. Imidlertid må det antages, at den pågældende også ville være blevet orienteret, hvis den beskyttede person havde

søgt om et nationalt tilhold i den pågældende medlemsstat. Retsakterne ændrer således ikke herved, men tager alene sigte på at lette proceduren for anerkendelse i en anden medlemsstat, så den beskyttede person kan tage sin nationale beskyttelse med i stedet for at skulle søge de udenlandske myndigheder om et nyt tilhold.

Et dansk tilvalg forventes ikke at have betydning for virksomheder.

De nødvendige lovgivningsmæssige tilpasninger af det danske system for udstedelse af tilhold mv. vil have betydning for politidirektøren, der – i tilfælde af dansk tilvalg af begge retsakter som forudsat i afsnit 4.1.2. og 4.1.3. – får kompetence til at udstede en europæisk beskyttelsesordre samt kompetence til at anerkende europæiske og civile retlige beskyttelsesordrer fra andre medlemsstater. Desuden vil det danske klagesystem i tilholdsloven også skulle finde anvendelse i disse sager.

4.3. Konkrete eksempler

En dansk kvinde har fået et tilhold mod sin voldelige eksmand. Kvinden flytter i en periode ind hos sin søster i Paris. I stedet for at skulle søge om et fransk tilhold mod eksmanden hos de franske myndigheder anerkendes det danske tilhold af de franske myndigheder.

En fransk kvinde har fået et tilhold mod sin ekskæreste. Kvinden flytter nu i en periode i sit sommerhus i Skagen. I stedet for at skulle søge om et dansk tilhold mod ekskæresten hos de danske myndigheder anerkendes det franske tilhold af de danske myndigheder.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Et tilvalg af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre og forordningen om den civile retlige beskyttelsesordre vurderes ikke at ville have økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning.