



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 22. januar 2010 (25.01)
(OR. en)**

5677/10

**Interinstitutionel sag:
2010/0802 (COD)**

**COPEN 28
CODEC 50**

NOTE

Vedr.: Initiativ til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om den europæ-
 iske beskyttelsesordre
 - Begrundelse

Hermed følger en begrundelse for initiativet fra en gruppe af medlemsstater til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre¹.

¹ PE-CONS 2/10.

Bruxelles, den 6. januar 2010

Initiativ

fra Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Republikken Estland,
Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Ungarn,
Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Finland og
Kongeriget Sverige

til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
OM DEN EUROPÆISKE BESKYTTELSESORDRE**

BEGRUNDELSE

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

1.1. Begrundelse for og formål med forslaget

Beskyttelse af ofre er et højt prioriteret mål i enhver form for fremadrettet kriminalpolitik. Ofre for kriminalitet har ikke kun krav på respekt, erstatning for den lidte skade samt strafidømmelse af gerningsmanden ved hjælp af en retfærdig rettergang, hvori samtlige parter retigheder sikres fuldt ud, men har især også en grundlæggende ret til ikke igen at blive ofre for en ny aggression, navnlig hvis det er samme person, der står bag.

I den sammenhæng betyder beskyttelse af ofre, at man iværksætter de rette mekanismer for at undgå, at samme forbrydelse begås igen, eller at en ny forbrydelse, som måske er endnu mere alvorlig end den første, begås af samme gerningsmand mod samme offer. Gentagelse af en strafbar handling med samme offer sker særlig hyppigt i tilfælde af kønsbaseret vold, men ses også i forbindelse med andre strafbare handlinger som f.eks. menneskehandel eller seksuel udnyttelse af mindreårige, selv om det naturligvis kan ske generelt i forbindelse med alle former for kriminalitet.

Alle medlemsstaterne i Den Europæiske Union (EU) råder over foranstaltninger, der har til formål at beskytte ofres liv og fysiske, psykiske eller seksuelle integritet og frihed, men de har i øjeblikket kun virkning i den stat, der har truffet dem, hvorved ofret står uden den beskyttelse, disse foranstaltninger giver, hvis vedkommende bevæger sig ud over grænserne. Den beskyttelse, som et offer for en kriminalitet er sikret i en medlemsstat, bør derfor ikke være begrænset til dennes område, men derimod følge ofret.

Der bør altså etableres en passende slagkraftig og virksom respons på dette behov, der tager sigte på at forebygge - og dermed beskytte ofret mod - en ny strafbar handling i den stat, som vedkommende er flyttet til, med fokus på beskyttelse af ofret.

1.2. Generel baggrund

I et moderne samfund og i et område som EU, hvor der er fri bevægelighed for borgerne, er der en konstant strøm af personer, der bevæger sig mellem de forskellige lande. Blandt de personer, der flytter, findes der naturligvis ofre for kriminalitet, der flytter af samme årsager som alle andre, men som måske også gør det af endnu en grund, f.eks. et ønske om at skabe sig et nyt liv væk fra den situation og det sted, hvor de har været udsat for et overgreb.

Med udgangspunkt i de forhåndenværende tal og kun for så vidt angår kønsbaseret vold, fremgår det, at der trods en nedadgående tendens, er mere end 100 000 kvinder i EU, der er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger af forskellig art, som en medlemsstat har truffet på grund af denne form for vold. Disse tal mangedobles naturligvis, hvis man tilføjer antallet af ofre for menneskehandel og anden kriminalitet.

Ofrets frie bevægelighed kombineret med gerningsmandens mulighed for at bevæge sig inden for EU's område betyder altså, at foranstaltninger til beskyttelse af ofret ikke bør indskrænke sig til at gælde i den medlemsstat, der i første omgang besluttede at sørge for denne beskyttelse. Hvis man derfor fastholder, at beskyttelsens omfang skal være begrænset, så den kun gælder i den stat, hvis judicielle myndigheder har truffet foranstaltningen, indskrænker man de beskyttede ofres ret til frit at bevæge sig og frit vælge opholdssted, og tvinger dem til udtrykkeligt eller stiltiende at give afkald på den beskyttelse, som en stat har været nødt til at sikre, for at afværge en reel risiko.

1.3. Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører

FN's Generalforsamling godkendte den 29. november 1985 med resolution 40/34 en erklæring om de grundlæggende retsplejeprincipper vedrørende ofre for forbrydelser og magtmisbrug, hvori medlemsstaterne opfordres til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme bestemmelserne i erklæringen med det formål at reducere viktimisering og til at bestræbe sig på at anvende politikker, der specifikt er rettet mod at forebygge forbrydelser og mindske viktimisering samt yde støtte til ofre, der har brug for det, i erkendelse af deres ret til beskyttelse af deres fysiske sikkerhed, idet der ved "ofre" forstås personer, der individuelt eller kollektivt har lidt skade, herunder fysisk eller psykisk skade, emotionel skade, økonomisk tab eller væsentlig forringelse af deres grundlæggende rettigheder som følge af en handling eller undladelse heraf, der strider mod gældende straffelovgivning i medlemsstaterne, herunder lovgivning, der forbyder magtmisbrug, idet

en person er offer i henhold til erklæringen, uanset om gerningsmanden identificeres, pågribes, retsforfølges eller straffes og uanset det familiemæssige forhold mellem gerningsmand og offer.

I FN's erklæring om afskaffelse af vold mod kvinder, der blev vedtaget den 20. december 1993, hedder det i artikel 4, at de deltagende stater bør tage alle de nødvendige midler i brug og omgående vedtage en politik, der sigter mod afskaffelse af vold mod kvinder, og i litra f), at de med henblik herpå bør udarbejde generelle foranstaltninger af forebyggende karakter og alle de juridiske, politiske, administrative og kulturelle foranstaltninger, der kan fremme beskyttelsen af kvinder mod enhver form for vold, og effektivt undgå gentagen viktimering af kvinder som følge af love, retspraksis og andre former foranstaltninger, der ikke tager hensyn til diskrimination af kvinder, og endelig i litra g), at de bør bestræbe sig på at vedtage passende foranstaltninger for at øge kvinders sikkerhed.

FN's konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder fastslår, at kønsbestemt vold er i strid med den grundlæggende ret til liv, sikkerhed, frihed og værdighed samt fysisk og emotionel integritet.

FN's handlingsplan (2008-2015) for afskaffelse af vold mod kvinder tager blandt sine fem hovedmål udgangspunkt i, at målet med kampagnen er inden 2015 at vedtage og gennemføre nationale love, der omhandler og straffer enhver form for vold mod kvinder og piger, samt at vedtage og gennemføre tværfaglige handlingsplaner på nationalt plan med fokus på forebyggelse af vold mod kvinder.

Ifølge rekommandationen af 28. juni 1985 fra Europarådets Ministerkomité til medlemsstaterne om ofres stilling i forbindelse med strafferetten og strafferetsplejen er en af strafferettens overordnede funktioner at imødekomme ofres behov og beskytte deres interesser; derudover anbefales medlemsstaterne at revidere deres lovgivning og praksis i overensstemmelse med retningslinjer, der tager sigte på effektiv beskyttelse af ofre og deres familier mod trusler og risikoen for hævn fra gerningsmandens side, når som helst det er påkrævet, men under alle omstændigheder i forbindelse med organiseret kriminalitet.

Ligeledes har Europarådet i forskellige instrumenter påpeget, at medlemsstaterne har en fælles interesse i at forebygge og bekæmpe vold mod kvinder og vold i hjemmet, bl.a. i rekommandation R (2002) 5 vedtaget den 30. april 2002 om beskyttelse af kvinder mod vold, hvori de deltagende stater opfordres til med behørig omhu at forebygge, efterforske og straffe voldshandlinger, uanset om disse begås af staten eller privatpersoner, og sikre beskyttelse af ofre.

I Europa-Parlamentets beslutning af 16. september 1997 om en EU-kampagne for nultolerance over for vold mod kvinder opfordres medlemsstaterne til at revidere anvendelsen af retsplejeloven og træffe foranstaltninger til at afskaffe hindringer for, at kvinder får juridisk beskyttelse; Europa-Parlamentet vendte tilbage til dette emne i sin beslutning af 2. februar 2006 om status over bekæmpelsen af volden mod kvinder og eventuel fremtidig indsats (2004/2220 (INI)).

Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA om ofres stilling i forbindelse med straffesager blev vedtaget den 15. marts 2001 for at sætte fokus på ofres retsplejemæssige rettigheder, og den blev efterfølgende suppleret med direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser. I Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM(2005) 0122) spiller bekæmpelse af vold mod kvinder, børn og unge en meget vigtig rolle som led i bestræbelserne på at skabe et ægte område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

1.4. Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål

Beskyttelse af ofre for forbrydelser har altid været et af Den Europæiske Unions væsentligste principper i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten eller TEUF) markerer en ny etape i etableringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som medlemsstaterne er fast besluttet på. Det hedder således i artikel 67, stk. 1, at "Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres", og i stk. 3, at "Unionen bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning."

Som led i denne nye impuls og under hensyn til den situation og de problemer, ofre for forbrydelser oplever, er artikel 82, stk. 2, i TEUF, affattet således: "2. I den udstrækning det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension, kan Europa-Parlamentet og Rådet fastsætte minimumsregler ved direktiver efter den almindelige lovgivningsprocedure. Disse minimumsregler tager hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes retstraditioner og retssystemer. Reglerne vedrører: (...) c) kriminalitetsofres rettigheder (...). Vedtagelse af de minimumsregler, der er omhandlet i dette stykke, er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre et højere beskyttelsesniveau for personer."

I fortsættelse heraf og som en bekræftelse af de mål for beskyttelse af ofre, som allerede blev fastsat i Tammerforsprogrammet og Haagprogrammet, hedder det i Stockholmprogrammet til konsolidering af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU, der blev godkendt af Det Europæiske Råd på mødet den 10.-11. december 2009, under punkt 2.3.4 med overskriften "Ofre for kriminalitet, herunder terrorisme", at de "personer, der er mest sårbare, eller som befinder sig i meget udsatte situationer, f.eks. personer, der er udsat for gentagne voldshandlinger i nære forhold, ofre for kønsbaseret vold eller personer, der bliver ofre for andre former for kriminalitet i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere eller har bopæl, har behov for særlig støtte og retlig beskyttelse." Det Europæiske Råd opfordrer derfor under samme punkt Kommissionen og medlemsstaterne til bl.a. at undersøge, hvordan lovgivningen og de praktiske støtteforanstaltninger til beskyttelse af ofrene kan forbedres, og sørge for en bedre gennemførelse af eksisterende instrumenter.

Videre hedder det i Stockholmprogrammets punkt 3.1.1 i afsnittet om gensidig anerkendelse, specielt for så vidt angår strafferet, at "ofre for eller vidner til kriminalitet, som er i fare, kan tilbydes særlig beskyttelsesforanstaltninger, som bør have virkning inden for EU."

På samme måde ligger bekæmpelsen af enhver form for kønsbaseret vold konstant Europa-Parlamentet på sinde, hvilket ses af dets vedvarende arbejde på området og er udmøntet i Europa-Parlamentets beslutninger af 16. september 1997 om en EU-kampagne for nultolerance over for vold mod kvinder og af 2. februar 2006 om status over bekæmpelsen af volden mod kvinder og eventuel fremtidig indsats (2004/2220 (INI)).

Desuden skal nævnes det tilsagn, Kommissionen har givet i sin meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010 {SEK(2006) 275}/KOM(2006) 92 endelig. Formålet med dette forslag er i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM(2005) 0122).

Enhver foranstaltning, EU træffer på dette område, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og følge de principper, som bl.a. er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Nærværende forslag er forelagt, efter at det nøje er blevet undersøgt, at dets bestemmelser er i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Der er lagt særlig vægt på retten til menneskelig værdighed, liv, fysisk og psykisk integritet samt adgang til effektive retsmidler, der er knæsat i henholdsvis artikel 1, artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, og artikel 47 i EU-chartret om grundlæggende rettigheder, der bestemmer, at ofres sikkerhed skal garanteres, hvilket også er i overensstemmelse med den stadig større rolle, ofre spiller i forbindelse med straffesager.

Det er nødvendigt at drage særlig omsorg for, at ofrets stadig større rolle i forbindelse med straffesager ikke bringer sagsøgtes processuelle rettigheder i fare, navnlig retten til en retfærdig rettergang (EU-chartrets artikel 47) og forsvarrets rettigheder (EU-chartrets artikel 48). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid fastlagt nogle klare principper med henblik på at sikre overensstemmelse mellem henholdsvis sagsøgtes og ofrets rettigheder. Der er således sikret fuld forenelighed mellem dette forslag og forsvarrets rettigheder, idet der er foretaget en minutiøs gennemgang af lovgivningsteksten, der er grundlaget for en korrekt gennemførelse i medlemsstaterne, og der er intet i dette initiativs bestemmelser, der strider imod de tiltaltes processuelle rettigheder, tværtimod etableres der en effektiv mekanisme på europæisk plan til beskyttelse af ofre.

2. HØRINGER

2.1. Høringer af medlemsstaterne

I forbindelse med udarbejdelsen af initiativet fik medlemsstaterne den 23. september 2009 tilsendt et spørgeskema (dok. 13577/09 COPEN 176), hvori de blev stillet en række spørgsmål og bedt om at forelægge statistikker over, i hvor mange sager de til beskyttelse af ofre har truffet foranstaltninger af den type, som forslaget omhandler.

Af de 18 medlemsstater, der har besvaret spørgeskemaet (5002/10 COPEN 1), har 13 forelagt statistiske oplysninger; der er taget hensyn til såvel svarene på spørgsmålene som de faktiske oplysninger, der er forelagt, i den detaljerede analyse, der ledsager forslaget.

Det fremgår af medlemsstaternes svar, at de alle råder over en eller anden form for tiltag til beskyttelse af ofre - af forskellig karakter og type - der, afhængigt af de forskellige systemer og omstændigheder, kan træffes i forbindelse med straffesager eller civilsager, idet der også er mulighed for at træffe disse foranstaltninger ved administrativ afgørelse. Det erkendes imidlertid også i svarene, at der eksisterer et retligt tomrum for så vidt angår beskyttelse af ofre, når disse flytter til en anden medlemsstat, som det er nødvendigt at udfylde, og medlemsstaterne giver i svarene udtryk for, at en retsakt med dette sigte kun kan forbedre ofrenes situation.

Der har endvidere været afholdt en række møder med samtlige medlemsstaters faste repræsentationer med det formål at drøfte dette emne og de spørgsmål af teknisk art, som forslaget afføder.

2.2. Ekspertbistand

Der har ikke været brug for ekstern ekspertbistand.

3. KONSEKVENSANALYSE

Man har set på forskellige politiske løsninger på, hvordan man mere effektivt kan nå målene om at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre bedre.

- Politisk løsning A: Ingen nye EU-foranstaltninger

EU træffer ingen foranstaltninger til beskyttelse af ofre.

- Politisk løsning B: Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger

Der kan træffes ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger som led i det retlige samarbejde og udvekslingen af god praksis.

- Politisk løsning C: Lovgivningsmæssige forslag til ændring af Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner og Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009 om anvendelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling.

Hvis de nævnte rammeafgørelser ændres, kan der indarbejdes en mekanisme til beskyttelse af ofre i de tilfælde, hvor de flytter til en anden medlemsstat end den, der traf foranstaltningen.

Rammeafgørelserne tager udgangspunkt i den grundlæggende formodning, at den gerningsmand eller formodede gerningsmand, der idømmes en alternativ sanktion, prøvetid med tilsyn eller et sikrende retsmiddel i en medlemsstat, er vendt tilbage eller ønsker at vende tilbage til sin bopælsstat, eller samtykker i at vende tilbage hertil eller - på anmodning herom - til en anden stat, hvor vedkommende ikke er bosiddende.

- Politisk løsning D: Lovgivningsmæssigt forslag til en enkelt tekst, der omfatter alle situationer vedrørende udvidelse af beskyttelsen af ofre.

Der vedtages et nyt direktiv, der fra grunden tager fat om det spørgsmål, der skal løses, og specifikt er rettet mod beskyttelse af ofre.

Efter en gennemgang af konsekvensanalysen, konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder og behovet for på europæisk niveau at have et effektivt redskab til beskyttelse af ofre forekommer løsning C og D at være de bedste løsninger, og de til fulde kan opfylde de kortlagte mål. Den foretrukne løsning må være løsning D, der tager hensyn til de lovgivningsmæssige konsekvenser for de allerede eksisterende instrumenter og behovet for tydelighed, når de nye lovgivningstekster skal tages i anvendelse, og den har den fordel, at man får en lovgivningstekst, der specifikt tager sigte på beskyttelse af ofre i sager på tværs af grænserne.

4. FORMÅLENE MED DEN EUROPÆISKE BESKYTTELSESORDRE

Den europæiske beskyttelsesordre er kendetegnet ved følgende omstændigheder:

- en person er truet
- truslen er af et sådant omfang, at den medlemsstat, hvor personen er bosiddende, er nødt til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med en straffesag
- personen beslutter at flytte til en anden medlemsstat
- truslen mod personen eksisterer fortsat i den medlemsstat, som personen ønsker at flytte til.

På baggrund af ovenstående er formålet med den europæiske beskyttelsesordre at sørge for fortsat beskyttelse af den person, der befinder sig i en sådan situation, idet personen i den nye medlemsstat fortsat skal være beskyttet i samme eller tilsvarende omfang som i den medlemsstat, der traf beskyttelsesforanstaltningen.

På den anden side er de foranstaltninger, som den europæiske beskyttelsesordre omfatter, og som garanterer ofret beskyttelse, ikke nye i forhold til medlemsstaternes retssystemer, idet de er omhandlet i artikel 4 i Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner og i artikel 8 i rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009 om anvendelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling.

Den europæiske beskyttelsesordre indbefatter en mekanisme, der bygger på gensidig anerkendelse og er derfor ikke et harmoniseringsinstrument. Målet med den er ikke at sikre ensartethed for så vidt angår de beskyttelsesforanstaltninger, der kan fastlægges eller vedtages i fremtiden via den enkelte nationale lovgivning, men fokuserer derimod på at fjerne de eksisterende hindringer for beskyttelse af ofre.

Den europæiske beskyttelsesordre tjener således tre formål:

1. at beskytte personen i den medlemsstat, som vedkommende flytter til, kaldet fuldbyrdesstaten, mod en ny forbrydelse fra gerningsmandens eller den formodede gerningsmands side
2. at sikre et beskyttelsesniveau i den medlemsstat, som ofret flytter til, der svarer til beskyttelsesniveauet den medlemsstat, der traf foranstaltningen
3. at hindre ikke-forskelsbehandling af ofret, der rejser til fuldbyrdesstaten, i forhold til ofre, der er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger, som denne stat har truffet.

Med den europæiske beskyttelsesordre forsøger man således med enkle gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne at sikre effektiv beskyttelse i en hvilken som helst EU-medlemsstat, som ofret måtte flytte til, for at undgå, at gerningsmanden eller den person, der forårsager faren, begår en ny forbrydelse mod ofret dér, idet ofret i denne stat ydes en beskyttelse svarende til beskyttelsen i den stat, der traf foranstaltningen, og til beskyttelsen af andre ofre i fuldbyrdesstaten.

Kort sagt har den europæiske beskyttelsesordre til formål at integrere ofre i det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er under udvikling, et område, der ikke kun bør omfatte lovovertrædere men også ofre.

5. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

5.1. Retsgrundlag

Forslaget er fremlagt med henblik på en retsakt på grundlag af bl.a. artikel 82, stk. 1, litra d), i EU-traktaten. Denne bestemmelse er affattet således: "Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger med henblik på: (...) d) at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser".

Forslaget er forelagt i overensstemmelse med EUF-traktatens artikel 76, litra b), på initiativ af Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Ungarn, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige.

Forslaget sigter mod at opfylde målene i Stockholmprogrammet til konsolidering af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU (i det følgende benævnt "Stockholmprogrammet"), der blev godkendt af Det Europæiske Råd på mødet den 10.-11. december 2009. Det drejer sig navnlig om opfyldelse af punkt 3.1.1, hvori det hedder, at "ofre for eller vidner til kriminalitet, som er i fare, kan tilbydes særlige beskyttelsesforanstaltninger, som bør have virkning inden for EU."

Den kendsgerning, at direktivet ikke er udformet som et mere traditionelt retligt samarbejdsinstrument skyldes de særlige aspekter, der kendetegner det behov, der forsøges dækket; beskyttelse af en person i en anden stat end den, der har truffet beskyttelsesforanstaltningen, kræver en smidig og effektiv mekanisme og ikke en bureaukratisk procedure, der skader den effektive virkning, man søger at få ved at reagere så hurtigt som muligt i fuldbyrdelsesstaten.

Vedtagelsen af en traditionel mekanisme til gensidig anerkendelse ville således være i modstrid med den øjeblikkelige reaktion, der er nødvendig for at sikre et offer, der igen er truet i fuldbyrdelsesstaten.

5.2. Sammendrag af forslaget og gennemgang af de enkelte bestemmelser

Artikel 1: Definitioner

Artiklen indeholder definitioner af de grundbegreber, der går igen i hele retsakten, med henblik på at præcisere deres anvendelse og fortolkning. Den definerer europæisk beskyttelsesordre, beskyttelsesforanstaltning (foranstaltning, der går forud for udstedelsen af en europæisk beskyttelsesordre), beskyttet person, person, der forårsager fare, udstedelsesstat, fuldbyrdelsesstat og tilsynsstat, idet sidstnævnte er relevant i det tilfælde, hvor der sker en overførsel af foranstaltningen i henhold til Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner og Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009 om anvendelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling.

Artikel 2 og 3: Anvendelsesområde, anerkendelse

- Objektivt anvendelsesområde: som instrument til gensidig anerkendelse på det strafferetlige område omfatter den europæiske beskyttelsesordre foranstaltninger, der træffes i forbindelse med en straffesag i bred betydning, dvs. såvel i fasen forud for retssagen og under selve sagen som under fuldbyrdelsen af retsafgørelser truffet i forbindelse med en straffesag, og desuden også foranstaltninger truffet af civilretlige myndigheder, når overtrædelsen af foranstaltningen har strafferetlige konsekvenser eller på anden vis kan føre til frihedsstraf for gerningsmanden, så instrumentet bliver til gavn for så mange ofre som muligt - også i betragtning af, at de retssystemer, der gælder på området, er meget forskellige i de enkelte medlemsstater.

Den beskyttelse, der opnås med den europæiske beskyttelsesordre, kan stamme fra idømmelse af en hovedsanktion eller supplerende sanktion, en suspenderet eller alternativ sanktion, en betinget frihedsstraf eller en frihedsstraf med tilsyn eller en sikkerhedsforanstaltning, fordi den situation, som den europæiske beskyttelsesordre i samtlige tilfælde tager udgangspunkt i, er behovet for at beskytte en person mod en åbenbar trussel, ikke den type retsafgørelse eller foranstaltning, der træffes for at afværge truslen, eller den type forbrydelse, som sagen omhandler; den europæiske beskyttelsesordre udstedes altså ikke på baggrund af en liste over lovovertrædelser, der skal være begået, for at ordren udstedes.

- Subjektivt anvendelsesområde: målet om gensidig anerkendelse af den europæiske beskyttelsesordre hviler på behovet for at beskytte en person i en anden medlemsstat. Den bør derfor omfatte alle de ofre, der er udsat for risiko, f.eks. børn, der trues, eller kvinder, der er ofre for kønsbaseret vold, og generelt alle, der risikerer at blive ofre for en ny forbrydelse begået af samme gerningsmand.
- Typer af foranstaltninger: den europæiske beskyttelsesordre finder anvendelse på foranstaltninger, hvorved den anden person, den eventuelle gerningsmand, får forbud mod at bosætte sig eller komme de steder, hvor den beskyttede person befinder sig, dvs. en forpligtelse til at holde sig væk fra den beskyttede person, eller forbud mod at tage kontakt til denne person, forbud mod at opholde sig på lokaliteter og steder eller i definerede områder, navnlig hvor den beskyttede person opholder sig, eller som vedkommende besøger, begrænsninger i mulighederne for at forlade hjemlandet eller en forpligtelse til at blive på et bestemt sted, eventuelt i bestemte perioder.

Artikel 4: Kompetente myndigheder

Den europæiske beskyttelsesordre er et instrument til gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udstedes derfor i princippet af de judicielle myndigheder, som udpeges af medlemsstaterne.

Under hensyn til den brede vifte af retssystemer i Den Europæiske Union og til, at artikel 82, stk. 1, litra d), i TEUF henviser til de judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, kan medlemsstaterne udpege andre myndigheder, som har kompetence til at træffe tilsvarende afgørelser.

Artikel 5: Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre

En europæisk beskyttelsesordre kan kun udstedes på anmodning af den beskyttede person, hvis denne forlader eller har forladt den stat, der har truffet beskyttelsesforanstaltningen, og den tjener dermed to formål: dels undgår man automatisk overførsel af denne type instrumenter, dels lader man - ud over opfyldelsen af de nødvendige krav - ordrens udstedelse afhænge af ofret, der af forskellige årsager måske foretrækker ikke at gribe til denne mulighed på trods af, at vedkommende forlader den stat, hvor den trufne foranstaltning er gældende.

Ovenstående suppleres af en ordning, hvorved ofret oplyses om muligheden for at anmode om en beskyttelsesordre, når den pågældende agter at forlade den stat, der har truffet beskyttelsesforanstaltningen, idet vedkommende samtidig tilrådes at indgive sin anmodning inden afrejsen for at fremskynde behandlingen, selv om der også kan ansøges om en beskyttelsesordre fra det land, hvor ofret befinder sig.

Artikel 6: Den europæiske beskyttelsesordres form og indhold

I artikel 6 fastlægges det, at der findes en bestemt formular til brug for udstedelsen af den europæiske beskyttelsesordre, således at den bliver indholdsmæssigt ensartet i hele EU, og så den er lettere at udfærdige for de myndigheder, der skal udstede den. Det præciseres, hvilke oplysninger den skal indeholde, for at hvis ordningen kan fungere korrekt, bl.a. kan nævnes anvendelsen af eventuelle teknologiske instrumenter, der er stillet til den beskyttede persons rådighed.

Artikel 7: Fremsendelse af den europæiske beskyttelsesordre

Med hensyn til fremsendelse har man i artikel 7 valgt en enkel og smidig metode med direkte kommunikation myndighederne imellem.

Artikel 8: Fuldbyrhedsstatens rolle: Foranstaltninger i denne stat

Mekanismen i den europæiske beskyttelsesordre betyder, at fuldbyrhedsstaten træffer de foranstaltninger, som den ifølge sin egen lovgivning råder over i lignende situationer. Målet er først og fremmest at sikre ofret fortsat beskyttelse, men også at undgå, at en person ikke er tilsvarende beskyttet i en stat alene af den grund, at denne ikke har udstedt beskyttelsesforanstaltningen. Mekanismen betyder desuden, at der ikke behøver at være tale om samme beskyttelse som den oprindelige, men om et beskyttelsesniveau svarende til niveauet i udstedelsesstaten og i overensstemmelse med den nationale lovgivning i den stat, som ofret flytter til.

Filosofien bag instrumentet er således ikke, at fuldbyrhedsstaten skal sørge for et beskyttelsesniveau, som denne ikke er i stand til at sikre sine egne statsborgere i henhold til national lovgivning, men at den beskyttede person i den nye medlemsstat er omfattet af samme beskyttelsesniveau, som det, staten sikrer ifølge sine egne regler. Fuldbyrhedsstaten skal således ikke anvende andre foranstaltninger end dem, den allerede råder over ifølge sit eget retssystem, og skal heriblandt vælge dem, der bedst svarer til dem, udstedelsesstaten har truffet i det enkelte tilfælde, og navnlig dem, som den i lignende tilfælde ville have truffet i overensstemmelse med egen lovgivning.

Artikel 9: Grunde til afslag

Grundene til at afslå fuldbyrdselse af en europæisk beskyttelsesordre er de samme som for EU's instrumenter om gensidig anerkendelse og skal blot tilpasses til de særlige kendetegn i forhold til det mål, der søges nået.

Artikel 10: Udstedelsesstatens rolle

Da gerningsmanden ikke bor i fuldbyrhedsstaten, og den europæiske beskyttelsesordre er et instrument til beskyttelse af den person, der flytter, har fuldbyrhedsstaten ikke kompetence til at fuldbyrde den sanktion eller foranstaltning, der oprindeligt skulle beskytte ofret, idet denne kompetence fortsat ligger hos udstedelsesstaten.

Beskyttelsesordren betyder derfor i princippet kun, at fuldbyrdelsesstaten iværksætter de nævnte beskyttelsesforanstaltninger med de konsekvenser, det har ifølge dens egen lovgivning, hvis gerningsmanden flytter til dens område og især overtræder foranstaltningerne.

Artikel 11: Grunde til at tilbagekalde anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre

Den europæiske beskyttelsesordre tilbagekaldes, når den beskyttede person endeligt har forladt fuldbyrdelsesstatens område.

Artikel 12: Tidsfrister

Man har valgt fleksible tidsfrister i betragtning af, hvor hurtigt der i visse tilfælde skal reageres.

Artikel 13: Gældende ret i fuldbyrdelsesstaten

For at der ikke skal være nogen tvivl, præciseres det, at den lovgivning, der gælder for foranstaltninger truffet af myndighederne i fuldbyrdelsesstaten, er dens nationale lovgivning.

Artikel 14: De implicerede myndigheders forpligtelser

Her er der især tale om den kommunikation, der skal foregå mellem de myndigheder, der er involveret i fuldbyrdelsen af en europæisk beskyttelsesordre, navnlig for så vidt angår ændring, udløb eller tilbagekaldelse af den oprindelige beskyttelsesforanstaltning.

**Artikel 15, 16, 17 og 18: Høring mellem de kompetente myndigheder. Sprog. Omkostninger.
Forbindelse med andre aftaler og ordninger**

I disse bestemmelser har man fulgt den løsning, der er valgt i andre instrumenter om gensidig anerkendelse, f.eks. Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner, Rådets rammeafgørelse 2009/829/RIA af 23. oktober 2009 om anvendelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling og Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Artikel 19, 20 og 21: Gennemførelse. Rapport. Ikrafttræden

Disse artikler adskiller sig ikke fra de tilsvarende artikler i de tidligere nævnte instrumenter.

6. NÆRHEDSPRINCIPPET

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1 og 3, i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 69 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og protokol nr. 2 hertil om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet kan målene for forslaget ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene af følgende grunde:

- der findes ikke noget andet instrument, der i tilstrækkeligt omfang løser det spørgsmål, som dette direktivforslag er udarbejdet med henblik på
- det er klart, at medlemsstaterne ikke kan udforme deres egne regler for anvendelsen og gyldigheden af deres beskyttelsesforanstaltninger i en anden medlemsstat
- på samme måde kan målet om ensartethed i den enkelte medlemsstats anerkendelse af gyldigheden af en foranstaltning, der er truffet i en anden medlemsstat, kun opnås ved fælles handling, i dette tilfælde i form af et direktiv i overensstemmelse med EUF-traktaten.

Forslaget overholder således fuldt ud nærhedsprincippet, da målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men bedre kan nås på EU-plan med dette direktivforslag i betragtning af spørgsmålets grænseoverskridende omfang, nemlig at en foranstaltning truffet i en medlemsstat skal beskytte et offer, der opholder sig på en anden medlemsstats område.

7. PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1 og 4, i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 69 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og protokol nr. 2 hertil om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholder direktivforslaget proportionalitetsprincippet, idet det ikke går videre end nødvendigt for at nå de påtænkte mål.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er der med dette direktivforslag ikke lagt op til en harmonisering af de foranstaltninger i EU-medlemsstaterne, som det omhandler, da harmonisering ikke er nødvendig for at nå de påtænkte mål; der indføres derimod en mekanisme, der giver mulighed for at lade den beskyttelse, en person er omfattet af i en medlemsstat, gælde i en anden medlemsstat, som personen tager til, i overensstemmelse med denne anden stats lovgivning og under fuld hensyntagen til dens retssystem. Forslaget overholder således proportionalitetsprincippet og giver kun de løsninger, der er absolut nødvendige for at nå det påtænkte mål, og går således ikke videre end nødvendigt for at nå målet i EUF-traktatens artikel 82, stk. 1, litra d).

Forslaget berører heller ikke EUF-traktatens artikel 72, der er affattet således: "Dette afsnit (TEUF, afsnit V, Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed".

8. DET VALGTE INSTRUMENT

Foreslået instrument: direktiv. Andre instrumenter ville ikke være hensigtsmæssige.

Forslaget er udformet som et direktiv på grundlag af EUF-traktatens artikel 288 og 296, sammenholdt med EUF-traktatens artikel 82, stk. 1, litra d), da medlemsstaterne for at nå det påtænkte mål under hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er forpligtet til - for opnåelse af resultatet - at træffe afgørelser, der giver foranstaltninger til beskyttelse af en person truffet af en anden medlemsstat virkning på deres område, men overlader det til den enkelte medlemsstat at bestemme form og midler for gennemførelsen.

9. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Direktivforslaget har ingen konsekvenser for Fællesskabets budget.

Spørgsmålet om forslagets økonomiske konsekvenser er gennemgået i et særskilt dokument. Det skal dog nævnes, at gennemførelsen af det foreslåede direktiv hverken medfører store ekstra driftsomkostninger for medlemsstaternes budgetter eller som tidligere nævnt for Den Europæiske Unions budget. På lang sigt vil omkostningerne, der overvejende hidrører fra oversættelse af den europæiske beskyttelsesordre, faktisk i mange tilfælde kunne give besparelser, fordi man undgår, at der begås nye forbrydelser mod ofret, hvilket er det mål, der først og fremmest søges nået med det foreslåede direktiv.

10. SUPPLERENDE OPLYSNINGER

Vedtagelsen af forslaget medfører ikke ophævelse eller ændring af gældende bestemmelser.