



Bruxelles, den 11.5.2020
COM(2020) 187 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13.
december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre**

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Direktiv 2011/99/EU om den europæiske beskyttelsesordre ("direktivet") er det første direktiv om gensidig anerkendelse, der blev vedtaget i henhold til artikel 82, stk. 1, litra a) og d), i TEUF efter Lissabontraktatens ikrafttræden.

Direktivforslaget blev fremsat i 2010 på foranledning af 12 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Frankrig, Italien, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Finland og Sverige). Det blev vedtaget den 13. december 2011. Sammen med forordning nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål¹ ("forordningen") og direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse² ("direktivet om ofres rettigheder") udgjorde det en pakke af foranstaltninger til styrkelse af rettigheder for og beskyttelse af ofre for kriminalitet i EU. Mere konkret omhandler direktivet og forordningen anerkendelsen af beskyttelsesordrer i civil- og strafferetlige spørgsmål og har som mål at styrke beskyttelsen af personer, der har brug for det (ofre og potentielle ofre), når de rejser eller flytter til en anden medlemsstat.

Direktivet er bindende for alle medlemsstater med undtagelse af Irland og Danmark.

I 2018 offentliggjorde Europa-Parlamentet en betænkning om gennemførelsen af direktivet³ på grundlag af en undersøgelse fra 2017⁴. Endvidere undersøgte Europa-Parlamentet, hvordan den europæiske beskyttelsesordre fungerer, i forbindelse med en generel undersøgelse af strafferetsplejelove i EU, som blev offentliggjort i 2018⁵.

1.2. Formål og de vigtigste elementer i direktivet

Direktivets formål er at sikre, at en person, som har fået tildelt en beskyttelsesforanstaltning i en medlemsstat, fortsat nyder en tilsvarende beskyttelse, når vedkommende flytter eller rejser til en anden medlemsstat,

Direktivets bestemmelser sætter kompetente myndigheder i stand til at sikre en sådan fortsat beskyttelse i hele EU.

Direktivet pålægger de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten på grundlag af en national beskyttelsesordre at udstede et særskilt instrument, nemlig den

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 af 12. juni 2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål (EUT L 181 af 29.6.2013, s. 4).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57).

³ Betænkning om gennemførelsen af direktiv 2011/99/EU om den europæiske beskyttelsesordre (2016/2329(INI)) af 14. marts 2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0065_DA.html.

⁴ European protection order Study, EPRS, PE 603.272, september 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU\(2017\)603272_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

⁵ Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation, PE 604.977, august 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU\(2018\)604977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf).

europæiske beskyttelsesordre, og fremsende den til de kompetente myndigheder i fuldbyrdsstaten med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse. Fuldbyrdsmyndigheden kan træffe enhver foranstaltning, som ville være til rådighed i henhold til national ret i et tilsvarende tilfælde, for at sikre fortsat beskyttelse af den beskyttede person. Med dette instrument som grundlag kan den kompetente fuldbyrdsmyndighed fortsætte beskyttelsen af den beskyttede person på sit eget område.

Direktivet finder anvendelse på nationale beskyttelsesforanstaltninger, der skal beskytte en person mod strafbare handlinger, som kan bringe vedkommendes liv eller fysiske, psykiske eller seksuelle integritet, værdighed eller personlige frihed i fare. Det finder anvendelse på de tre mest almindelige typer nationale beskyttelsesforanstaltninger:

- et forbud mod at opholde sig på steder, hvor den beskyttede person bor, arbejder, kommer på besøg eller opholder sig
- et forbud mod eller regulering af enhver form for kontakt med den beskyttede person
- et forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

I praksis benyttes beskyttelsesforanstaltninger primært til at beskytte kvinder mod partnervold, vold i hjemmet, chikane, forfølgelse og seksuelle overgreb. Dette skyldes, at ofre for sådanne strafbare handlinger i særlig høj grad er udsat for sekundær og gentagen viktimitisering, intimidering og gengældelse.

1.3. Rapportens mål og omfang

Denne rapport vurderer anvendelsen af direktivet i overensstemmelse med dets artikel 23. Denne vurdering bygger på en analyse af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, som blev anmeldt til Kommissionen, og af yderligere data, som medlemsstaterne har fremsendt til Kommissionen (i overensstemmelse med henholdsvis direktivets artikel 21 og 22).

Denne rapport sætter fokus på bestemmelser, som udgør kernen i direktivet og er afgørende for en velfungerende europæisk beskyttelsesordre. Disse bestemmelser gælder bl.a. følgende: udpegning af kompetente myndigheder, kravet om en eksisterende beskyttelsesforanstaltning i henhold til national lovgivning, udstedelse og anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre, konsekvenser af en overtrædelse af de foranstaltninger, der er truffet på grundlag en europæisk beskyttelsesordre, og pligten til at informere parterne om deres rettigheder og relevante afgørelser.

Rapporten omfatter alle medlemsstater, der er bundet af direktivet⁶.

2. GENEREL VURDERING

Ved udløbet den 11. januar 2015 af fristen for gennemførelse (artikel 21, stk. 1) havde 14 medlemsstater ikke meddelt de nødvendige foranstaltninger til

⁶ Rapporten omfatter Det Forenede Kongerige, idet vurderingen både dækker den periode, hvor det var en EU-medlemsstat, og en del af den overgangsperiode, hvor direktivet finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

Kommissionen: Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland, Frankrig, Cypern, Letland, Litauen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Finland og Sverige.

I marts 2015 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF mod alle disse medlemsstater for ikke at have givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger. I december 2015 sendte Kommissionen begrundede udtalelser til Grækenland og Rumænien og i juli 2016 til Belgien. Den 4. oktober 2017 havde alle de medlemsstater, der var bundet af direktivet, givet meddelelse om deres nationale gennemførelsesforanstaltninger til Kommissionen. Den umiddelbare analyse af de meddelte foranstaltninger har ikke påvist manglende elementer. Traktatbrudsprocedurerne for ufuldstændig gennemførelse blev afsluttet. Dette udelukker dog ikke, at Kommissionen kan indlede yderligere traktatbrudsprocedurer for ukorrekt gennemførelse af direktivet.

Alle medlemsstater oplyste Kommissionen om judicielle eller tilsvarende myndigheder med kompetence til at udstede og fuldbyrde europæiske beskyttelsesordrer. Et antal medlemsstater fremsendte ikke relevante data om anvendelsen af instrumentet som krævet ifølge direktivets artikel 22.

Analysen viser, at en enkelt medlemsstat ikke har indført de nødvendige strukturer for udstedelse og anerkendelse af europæiske beskyttelsesordrer. Kommissionen samarbejder i øjeblikket med denne medlemsstat om at løse dette problem. Om nødvendigt kan Kommissionen træffe retlige foranstaltninger.

3. SÆRLIGE PUNKTER TIL VURDERING

3.1. Kompetente myndigheder (artikel 3 og artikel 4)

Ifølge artikel 3 skal medlemsstaterne oplyse Kommissionen om, hvilke judicielle eller tilsvarende myndigheder der har kompetence til at udstede og fuldbyrde europæiske beskyttelsesordrer.

I de fleste medlemsstater er de kompetente myndigheder med hensyn til udstedelse af europæiske beskyttelsesordrer domstole, anklagemyndighed eller undersøgelsesdommere. Politimyndighederne er blevet udpeget hertil i en enkelt medlemsstat. En medlemsstat, hvori der ikke kan udstedes europæiske beskyttelsesordrer i strafferetlige spørgsmål, har udpeget de civile domstole til, når denne stat er fuldbyrdelsesstat, at modtage de indgivne anmodninger om udstedelse af europæiske beskyttelsesordrer og overføre sådanne anmodninger til udstedelsesstaten i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3.

Et stort flertal af medlemsstaterne har som kompetent fuldbyrdelsesmyndighed udpeget geografisk kompetente judicielle myndigheder. En enkelt medlemsstat har udpeget politiet. Med henblik på tilfælde, hvor den beskyttede persons opholdssted er ukendt, har to medlemsstater yderligere udpeget domstolene i deres hovedstad.

Artikel 4 hjemler mulighed for, at medlemsstaterne kan udpege en eller flere centrale myndigheder til at bistå de kompetente myndigheder. Over halvdelen af medlemsstaterne har udpeget en central myndighed (justitsministeriet i de fleste tilfælde).

Oplysningerne om kompetente myndigheder er primært blevet indsamlet via e-justiceportalen. Imidlertid svarede kun halvdelen af medlemsstaterne på anmodningen fra e-justice, og nogle få af dem fremsendte oplysningerne direkte i et separat dokument til databasen over nationale gennemførelsesforanstaltninger. I mangel af fremsendelse af information fra de resterende medlemsstater måtte oplysningerne om kompetente myndigheder findes og udtrages af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, som var blevet anmeldt til databasen over nationale gennemførelsesforanstaltninger. De fremsendte oplysninger kan tilgås på webstedet for det europæiske retlige netværk⁷.

3.2. Sprogordning (artikel 17)

En europæisk beskyttelsesordre skal oversættes af den kompetente myndighed i udstedelsesstaten til det officielle sprog eller et af de officielle sprog i fuldbyrdesstaten (artikel 17, stk. 1). Medlemsstaterne kan erklære, at de vil acceptere en oversættelse til et eller flere af de andre officielle sprog i Unionen (artikel 17, stk. 3).

Kun enkelte medlemsstater har oplyst Kommissionen om, at de accepterer andre sprog end deres eget. Flere medlemsstater accepterer engelsk. Nogle få medlemsstater accepterer på gensidigt grundlag europæiske beskyttelsesordrer indgivet på andre sprog.

3.3. Udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre (artikel 5 og artikel 6)

I henhold til direktivet udstedes en europæisk beskyttelsesordre ikke automatisk på anmodning fra den beskyttede person. Den kompetente judicielle myndighed skal kontrollere, om betingelserne ifølge artikel 5 for udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre er opfyldt, og tage hensyn til længden af den påtænkte opholdsperiode og til, hvor alvorligt beskyttelsesbehovet er.

Nogle medlemsstater formaliserer betingelserne i deres lovgivning. Således kræver en enkelt en begrundelse for flytning til en anden medlemsstat. En anden medlemsstat kræver, at opholdet skal vare længere end tre måneder.

Ifølge direktivet bør anmodningen om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre behandles med en passende hurtighed under hensyntagen til sagens specifikke omstændigheder (betragtning 13). I så henseende er det værd at bemærke, at enkelte medlemsstater har fastlagt frister for afgørelse vedrørende en europæisk beskyttelsesordre på 3, 10 eller 15 dage. En enkelt medlemsstat specificerer, at en europæisk beskyttelsesordre kan udstedes, samtidig med at den nationale beskyttelsesordre indføres.

Direktivet bestemmer også, at den beskyttede person kan indgive en anmodning om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre til den kompetente myndighed i enten udstedelsesstaten eller fuldbyrdesstaten. Fuldbyrdesstaten er i givet fald forpligtet til at overføre anmodningen snarest muligt til den kompetente myndighed i

⁷ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx?l=DK&Id=85>

udstedelsesstaten (artikel 6, stk. 3). Et betydeligt antal medlemsstater har gjort det muligt at foretage en sådan overførsel af anmodninger.

Ikke desto mindre er der ifølge Kommissionens undersøgelser enkelte medlemsstater, som ikke har indført sådanne bestemmelser om overførsel af anmodninger.

3.3.1. Processuelle garantier for den person, der forårsager fare (artikel 6, stk. 4)

Direktivet kræver, at den person, der forårsager fare, har ret til at blive hørt, inden der udstedes en europæisk beskyttelsesordre, og til at anfægte den nationale beskyttelsesforanstaltning, hvis vedkommende ikke blev inddraget disse rettigheder i den procedure, som førte til, at den nationale beskyttelsesforanstaltning blev truffet (artikel 6, stk. 4).

Mere end halvdelen af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse. Nogle af dem har indført bestemmelser, der rækker ud over mindstekravene i direktivets artikel 6, stk. 4. I en enkelt medlemsstat indkaldes således en person, der forårsager fare, og som ikke blev hørt i den procedure, som førte til, at den nationale beskyttelsesforanstaltning blev truffet, til høring inden 72 timer efter indgivelse af anmodningen om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre. I en anden medlemsstat skal den udstedende myndighed kontrollere, om den nationale beskyttelsesforanstaltning blev truffet i en kontradiktorisk procedure. Hvis dette ikke er tilfældet, meddeler den den person, der forårsager fare, afgørelsen om den nationale beskyttelsesforanstaltning. En anden medlemsstat kræver, at der skal foregå en høring af både den beskyttede person og den person, der forårsager fare, medmindre begge parter accepterer en skriftlig procedure.

3.3.2. Oplysningspligt over for den beskyttede person (artikel 6, stk. 5, og artikel 7)

Ifølge direktivet informerer den kompetente myndighed efter vedtagelsen af en national beskyttelsesforanstaltning den beskyttede person om muligheden for at anmode om en europæisk beskyttelsesordre i overensstemmelse med sin nationale lovgivnings procedurer (artikel 6, stk. 5).

En række medlemsstater har gennemført denne forpligtelse ved at pålægge de kompetente myndigheder en udtrykkelig pligt til at informere den beskyttede person, når der er truffet en national beskyttelsesforanstaltning.

Endvidere bestemmer direktivet, at hvis anmodningen om udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre forkastes, oplyser den kompetente myndighed i udstedelsesstaten den beskyttede person om de gældende retsmidler, der er til rådighed i henhold til dens nationale lovgivning til at klage over en sådan afgørelse (artikel 6, stk. 7).

Pligten til at informere den beskyttede person er blevet gennemført af medlemsstaterne på forskellige måder. I flere medlemsstaters nationale lovgivning pålægges myndigheder, som afslår anmodningen om at udstede en europæisk beskyttelsesordre, at informere den beskyttede person om de tilgængelige retsmidler. I et mindre antal medlemsstater forkyndes afgørelsen om afslag på udstedelse af en europæisk beskyttelsesordre for den beskyttede person, eller den beskyttede person oplyses om afgørelsen og begrundelsen herfor. Imidlertid er det ikke tydeligt angivet

i gennemførelseslovene, at den beskyttede person også oplyses om eksisterende retsmidler.

I enkelte medlemsstater er der ikke fundet bestemmelser om oplysning af den beskyttede person om klagemulighederne.

3.4. Anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre (artikel 9, artikel 10 og artikel 15)

3.4.1. Procedure for anerkendelse og vedtagelse (artikel 9, stk. 1 og 2)

Efter modtagelse af en europæisk beskyttelsesordre skal fuldbyrdelsesstaten uden unødigt forsinkelse anerkende og træffe en egnet beskyttelsesforanstaltning, som er til rådighed i henhold til dens nationale lovgivning i et tilsvarende tilfælde (artikel 9, stk. 1 og 2). Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten har en vis skønsmargen til at fastsætte denne foranstaltning.

Ovennævnte tilpasningsmekanisme findes i næsten alle medlemsstater. Kun én har ikke oplyst Kommissionen om sine nationale foranstaltninger til gennemførelse af proceduren for udstedelse og anerkendelse af europæiske beskyttelsesordrer.

I enkelte medlemsstaters nationale lovgivning er det udtrykkeligt fastsat, at den vedtagne foranstaltning ikke må skærpes eller være strengere end den oprindelige foranstaltning, at den bør svare til eller være mildere, eller at eventuelle forskelle bør fortolkes til fordel for den person, der forårsager fare.

I en enkelt medlemsstat hedder det i gennemførelsesbestemmelsen, at hvis fuldbyrdelsesmyndigheden anser beskyttelsesforanstaltningen, som den afspejles i den europæiske beskyttelsesordre, for ikke at være tilstrækkelig og egnet til at sikre fortsat beskyttelse, kan den anmode et panel af tre dommere om at tilpasse foranstaltningen eller pålægge en anden foranstaltning med hjemmel i dens nationale lovgivning.

For så vidt angår varigheden af den nye beskyttelsesforanstaltning tillader en enkelt medlemsstats nationale lovgivning udtrykkeligt vedtagelse af en national beskyttelsesforanstaltning af samme varighed som den, der er truffet i udstedelsesstaten. I to andre medlemsstater kræves det, at den nye beskyttelsesforanstaltning ikke overstiger en varighed af henholdsvis 180 dage i den ene af disse medlemsstater og et år i den anden.

3.4.2. Tidsramme for anerkendelse og prioritet ved anerkendelsen (artikel 15)

Direktivet fastsætter ikke en obligatorisk frist for anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre eller for vedtagelsen af en national beskyttelsesforanstaltning på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre. Ikke desto mindre har enkelte medlemsstater indført specifikke frister for fuldbyrdelse af en europæisk beskyttelsesordre, idet de kompetente myndigheder forpligtes til at anerkende en europæisk beskyttelsesordre eller træffe en anden afgørelse om foranstaltningen. Afhængigt af medlemsstaten kan fristen være to dage, tre dage, 10 dage, 15 dage, 7 + 10 dage eller 28 dage. Disse medlemsstater har indført en mulighed for at forlænge fristen, hvis deres kompetente myndigheder er nødt til at rådføre sig med de

kompetente myndigheder i udstedelsesstaten på grund af ufuldstændige oplysninger i den europæiske beskyttelsesordre (proceduren i artikel 9, stk. 4).

Ifølge direktivets artikel 15 skal en europæisk beskyttelsesordre anerkendes med samme prioritet som en national beskyttelsesforanstaltning i et tilsvarende tilfælde. Enkelte medlemsstater har gennemført artikel 15 ordret i national ret. Flere medlemsstater kræver, at afgørelsen om anerkendelse skal træffes uden forsinkelse, umiddelbart eller straks.

3.4.3. Pligt til at underrette den beskyttede person, den person, der forårsager fare, og udstedelsesstatens kompetente myndighed om de foranstaltninger, der er truffet, og retsvirkningerne af en overtrædelse (artikel 9, stk. 3)

Direktivet pålægger den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten at oplyse den beskyttede person, den person, der forårsager fare, og udstedelsesstatens kompetente myndighed om enhver foranstaltning, der træffes på grundlag af den europæiske beskyttelsesordre. Den skal også underrette dem om de mulige retsvirkninger (f.eks. sanktioner) af en overtrædelse af en sådan foranstaltning i henhold til national lovgivning og i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2.

I hvor høj grad denne forpligtelse er gennemført i national ret, varierer medlemsstaterne imellem. De fleste har gennemført forpligtelsen til at underrette alle tre parter om de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre. Flere medlemsstater har begrænset rækkevidden af denne forpligtelse og underretter kun:

- udstedelsesstaten og den person, der forårsager fare
- den beskyttede person og den person, der forårsager fare, og i enkelte medlemsstater tillige myndighederne i den beskyttede persons nærhed i fuldbyrdesstaten, f.eks. anklagemyndigheden eller politiet
- den kompetente myndighed i udstedelsesstaten i forventning om, at denne myndighed underretter den beskyttede person.

I enkelte medlemsstater kunne de pågældende bestemmelser ikke findes.

Desuden oplyses der i nogle af medlemsstaterne ikke om de eventuelle retsvirkninger af en overtrædelse af den beskyttelsesforanstaltning, der er truffet på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre. I en enkelt medlemsstat oplyses kun den person, der forårsager fare, herom, mens det i en anden kun er denne og udstedelsesstatens kompetente myndighed, der oplyses herom.

3.4.4. Grunde til at afslå anerkendelse (artikel 10, stk. 1)

Direktivet fastsætter ni grunde til at afslå anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre (artikel 10, stk. 1). Fuldbyrdesmyndighederne kan afslå at anerkende en europæisk beskyttelsesordre af disse grunde. Flere medlemsstater har gennemført grundene som valgfrie, og en har indført dem som obligatoriske. I enkelte andre medlemsstater er de fleste af grundene til at afslå anerkendelse blevet indført som obligatoriske og nogle få som valgfrie. To medlemsstater har benyttet

begge tilgange (obligatorisk og valgfri) næsten ligeligt ved gennemførelsen af disse grunde.

Enkelte andre medlemsstater har gennemført de fleste af grundene til at afslå anerkendelse (som valgfrie), men samtidig udeladt en af grundene. Enkelte har slet ikke gennemført grunde til at afslå anerkendelse.

Sådanne tilgange til gennemførelsen kan føre til uoverensstemmelser mellem de forskellige retsordener og potentielt gøre anvendelsen af direktivet mere vanskelig i praksis.

Ud over de grunde til at afslå anerkendelse, som er fastlagt i direktivets artikel 10, har enkelte medlemsstater indført yderligere grunde til at afslå anerkendelse af europæiske beskyttelsesordrer i deres nationale lovgivning i forbindelse med eventuel overtrædelse af de grundlæggende rettigheder for de personer, der forårsager fare.

3.4.5. Pligt til at underrette den beskyttede person og udstedelsesstaten om afslag på anerkendelse af den europæiske beskyttelsesordre (artikel 10, stk. 2)

Direktivet pålægger fuldbyrdelsesstatens kompetente myndighed en række underretningsforpligtelser, hvis den giver afslag på anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre. Denne kompetente myndighed skal uden unødigt forsinkelse underrette udstedelsesstaten og den beskyttede person om dette afslag og om grundene, der knytter sig hertil. Næsten alle de berørte medlemsstater har gennemført denne forpligtelse. I enkelte medlemsstater pålægger gennemførelsesbestemmelserne imidlertid kun de kompetente myndigheder at underrette udstedelsesstaten, ikke den beskyttede person.

Desuden skal den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten i givet fald oplyse den beskyttede person om muligheden for at anmode om, at der træffes en beskyttelsesforanstaltning i henhold til dens nationale lovgivning. En række medlemsstater har gennemført denne forpligtelse, men en del har ikke.

Direktivet fastsætter, at den beskyttede person også skal underrettes af fuldbyrdelsesstatens kompetente myndighed om ethvert gældende retsmiddel, der er til rådighed efter dens nationale lovgivning for at klage over afgørelsen om afslag på anerkendelse. Flere medlemsstater har ikke gennemført denne forpligtelse.

3.5. Vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre, overtrædelse af foranstaltningerne og retsvirkningerne heraf samt underretningspligt i forbindelse med overtrædelsen (artikel 11 og artikel 12)

3.5.1. Procedurer for vedtagelse og fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltningerne (artikel 11, stk. 1)

Fuldbyrdelsesstaten har ifølge direktivet kompetence til at træffe og fuldbyrde beskyttelsesforanstaltninger på sit område efter anerkendelsen af en europæisk

beskyttelsesordre, og denne stats lovgivning finder anvendelse på sådanne afgørelser (artikel 11, stk. 1).

I alle medlemsstater undtagen én påpeges det i gennemførelsesbestemmelsen, at den nationale lovgivning finder anvendelse på vedtagelsen og fuldbyrdelsen af beskyttelsesforanstaltninger. En enkelt medlemsstat har specificeret, at der skal gennemføres en høring af den person, der forårsager fare, efter vedtagelsen af en national beskyttelsesforanstaltning. En anden kræver en sådan høring, medmindre både den beskyttede person og den person, der forårsager fare, accepterer en skriftlig procedure i stedet. I nogle få andre medlemsstater skal sådanne høringer gennemføres om muligt. En enkelt medlemsstat har udtrykkeligt bestemt i sin gennemførelseslovgivning, at anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre og vedtagelsen af en passende beskyttelsesforanstaltning sker, uden at den person, der forårsager fare, er blevet hørt forinden.

Fuldbyrdelsesstatens lovgivning skal også finde anvendelse på adgangen til klage over afgørelser, der er truffet i denne stat i forbindelse med den europæiske beskyttelsesordre (artikel 11, stk. 1). Direktivet indeholder ikke bestemmelser om en selvstændig klagemulighed for den person, der forårsager fare, såfremt vedkommende ønsker at anfægte den beskyttelsesforanstaltning, der er blevet truffet i fuldbyrdelsesstaten. I denne henseende henviser direktivet til de nationale procedurer, hvis sådanne findes i den pågældende stats nationale lovgivning. Det skal bemærkes, at direktivet ikke fastsætter en pligt til at oplyse den person, der forårsager fare, om de tilgængelige klagemuligheder.

Et mindre antal medlemsstater har i deres gennemførelseslovgivning udtrykkeligt bestemt, at den person, der forårsager fare, har ret til at anfægte anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre og/eller vedtagelsen af en national beskyttelsesforanstaltning på grundlag heraf. De tilgængelige klagemuligheder varierer fra en klage (med eller uden opsættende virkning) til den samme myndighed, som har anerkendt den europæiske beskyttelsesordre og truffet den nationale beskyttelsesforanstaltning, til en appel til en højere myndighed på grundlag af loven eller faktiske forhold eller for at anfægte antageligheden.

3.5.2. Retsvirkninger i tilfælde af overtrædelse af beskyttelsesforanstaltningen (artikel 11, stk. 2)

Direktivet omhandler sanktioner og andre retsvirkninger af en overtrædelse af en eller flere af de foranstaltninger, der er truffet af fuldbyrdelsesstaten efter anerkendelsen af en europæisk beskyttelsesordre (artikel 11, stk. 2).

Direktivet giver fuldbyrdelsesstaten mulighed for at pålægge strafferetlige sanktioner og træffe enhver anden foranstaltning som følge af overtrædelsen, hvis overtrædelsen udgør en strafbar handling i henhold til denne stats lovgivning (artikel 11, stk. 2, litra a)).

Denne stat må også træffe enhver anden ikke-strafferetlig afgørelse i forbindelse med overtrædelsen (artikel 11, stk. 2, litra b)) og enhver hastende og foreløbig

foranstaltning for at bringe overtrædelsen til ophør, i givet fald indtil udstedelsesstaten træffer en efterfølgende afgørelse (artikel 11, stk. 2, litra c)).

Flere medlemsstater har gennemført disse bestemmelser næsten ordret. Nogle har i deres gennemførelsesbestemmelser specificeret retsvirkningerne af manglende overholdelse af den foranstaltning, der er truffet af deres kompetente myndigheder som anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre. Nogle få medlemsstaters nationale lovgivning hjemler mulighed for fængsel og/eller bøde for manglende overholdelse af det påbud eller forbud, som pålægges ved en europæisk beskyttelsesordre. Et par medlemsstater har kun fastsat økonomiske sanktioner. Nogle få andre har angivet, at den kompetente judicielle myndighed træffer en "fastere" eller "skærpet" foranstaltning eller en "anden type beskyttelses- eller bistandsforanstaltning".

I en mindre antal medlemsstater er der ikke fundet nationale bestemmelser om gennemførelse af direktivets artikel 11, stk. 2.

3.5.3. Pligt til at underrette udstedelsesstatens kompetente myndighed i tilfælde af overtrædelse af beskyttelsesforanstaltningen (artikel 12)

Direktivet pålægger fuldbyrdesstaten at underrette udstedelsesstaten eller tilsynsstaten⁸ om enhver overtrædelse af den eller de foranstaltninger, som er truffet på grundlag af en europæisk beskyttelsesordre (artikel 12). Formålet med denne underretning er at sætte den kompetente myndighed i udstedelsesstaten i stand til omgående at træffe afgørelse om en eventuel passende reaktion med hensyn til den beskyttelsesforanstaltning, som er pålagt den person, der forårsager fare, i denne stat (betragtning 26).

For at lette underretningen findes der i direktivets bilag II en ensartet standardformular, som fuldbyrdesstatens kompetente myndighed pålægges at benytte (artikel 12). Formularen skal udfyldes med standardoplysninger om de berørte personer, den europæiske beskyttelsesordre og de kompetente myndigheder.

En enkelt medlemsstat har ikke gennemført denne forpligtelse.

4. DATAINDSAMLING

For at lette evalueringen af direktivets anvendelse er det heri bestemt, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen relevante oplysninger om anvendelsen af nationale procedurer på de europæiske beskyttelsesordrer, som minimum for så vidt angår det antal europæiske beskyttelsesordrer, der er anmodet om, udstedt og/eller anerkendt (artikel 22). Desuden opfordres medlemsstaterne til at fremsende andre typer oplysninger, f.eks. de pågældende kriminalitetstyper (betragtning 32).

⁸ Dette finder anvendelse i tilfælde af en dom som omhandlet i artikel 2 i rammeafgørelse 2008/947/RIA om tilsynsforanstaltninger eller alternative sanktioner eller en afgørelse om tilsynsforanstaltninger som omhandlet i artikel 4 i rammeafgørelse 2009/829/RIA.

To spørgeskemaer blev udsendt til medlemsstaterne med henblik på at indhente ovenstående oplysninger henholdsvis den 1. september 2017 (for årene 2015 til medio 2017⁹) og den 11. marts 2019 (for årene 2015-2018).

19 medlemsstater besvarede det spørgeskema, der blev udsendt i 2017 og/eller i 2019. Tre af de 19 besvarede kun spørgeskemaet fra 2017. De øvrige 16 medlemsstater fremsendte ajourførte oplysninger i 2019.

Ifølge de fremsendte statistikker, som medlemsstaterne havde udarbejdet for perioden 2015-2018, blev der i alt udstedt 37 europæiske beskyttelsesordrer. Ifølge de besvarede spørgeskemaer blev de fleste af de indberettede europæiske beskyttelsesordrer udstedt af en enkelt medlemsstat (27 ud af de 37). To andre medlemsstater indberettede også at have udstedt europæiske beskyttelsesordrer. Af den tilgængelige information fremgår det, at kun 15 europæiske beskyttelsesordrer blev anerkendt og førte til vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger i fuldbyrdsstaten (fire i 2015, fem i 2016, tre i første halvdel af 2017 og tre i 2017-2018). Endelig indberettede ti medlemsstater, at de hverken havde udstedt eller anerkendt en europæisk beskyttelsesordre.

Enkelte medlemsstater giver eksempler på god praksis for sagsstyringssystemer, herunder nogle, der omfatter registrering af europæiske beskyttelsesordrer.

5. KONKLUSION

De nationale gennemførelsesbestemmelser, som er indsendt fra alle de 26 medlemsstater, som er bundet af direktivet, synes overordnet set at være tilfredsstillende, især for så vidt angår mekanismen til anerkendelse af europæiske beskyttelsesordrer. Gennemførelsesbestemmelserne er tilstrækkelige til, at udstedelse og anerkendelse af europæiske beskyttelsesordrer kan finde sted i alle medlemsstater undtagen én.

Analysen af den praktiske anvendelse af direktivet viser imidlertid i form af det lave antal udstedte og fuldbyrdede europæiske beskyttelsesordrer, at det endnu ikke har nået sit fulde potentiale. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, blev kun 37 europæiske beskyttelsesordrer udstedt, og kun 15 fuldbyrdet. De nationale myndigheder med kompetence til at udstede europæiske beskyttelsesordrer er ikke fuldt bekendte med mulighederne herfor. Desuden er personer med behov for beskyttelse muligvis ikke fuldt bekendt med muligheden for at anmode om en europæisk beskyttelsesordre.

Gennemførelsen af nogle af direktivets bestemmelser såsom underretningspligten bør forbedres i en del medlemsstater.

Nogle medlemsstater har ikke fastsat sanktioner for overtrædelse af en foranstaltning, der er truffet som anerkendelse af en europæisk beskyttelsesordre. Dette kan have en afskrækkende virkning på personer, der potentielt kan anmode om denne form for grænseoverskridende beskyttelse.

⁹ Den 30. juni 2017.

Den brede vifte af beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe (i civil-, forvaltnings- eller strafferetlige sager), kan være endnu en grund til den fortsatte underudnyttelse af den europæiske beskyttelsesordre.

Kommissionen vil fortsat vurdere medlemsstaternes overholdelse af direktivet og vil træffe passende foranstaltninger for at sikre overholdelsen af dets bestemmelser i hele EU. Om nødvendigt vil Kommissionen indlede overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater, som ikke overholder direktivet.

Samtidig arbejder Kommissionen tæt sammen med medlemsstaterne om at overvinde vanskelighederne ved gennemførelsen af direktivet. Navnlig fremmer Kommissionen, især gennem finansiel støtte, den effektive anvendelse af nationale beskyttelsesordrer ved at højne bevidstheden herom og understrege behovet for at oplyse aktørerne om adgangen til den europæiske beskyttelsesordre¹⁰.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1382/2013 af 17. december 2013 om oprettelse af et program for retlige anliggender for perioden 2014 til 2020 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 73).