



Bryssel den 11.5.2020
COM(2020) 187 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern (nedan kallat *direktivet*) är det första direktiv om ömsesidigt erkännande som antagits enligt artikel 82.1 a och d i EUF-fördraget efter att Lissabonfördraget trädde i kraft.

Förslaget till direktiv lades fram 2010 på initiativ av tolv medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Frankrike, Italien, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Finland och Sverige), och antogs den 13 december 2011. Direktivet utgör tillsammans med förordning (EU) nr 606/2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor¹ (nedan kallad *förordningen*) och direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem² ett åtgärds paket som syftar till att stärka brottsoffers rättigheter och skyddet av brottsoffer i EU. Mer konkret behandlar direktivet och förordningen erkännande av skyddsorder i straffrättsliga och civilrättsliga frågor och syftar till att stärka skyddet av personer med skyddsbehov (brottsoffer och potentiella brottsoffer) när de reser eller flyttar till en annan medlemsstat.

Direktivet är bindande för alla medlemsstater med undantag av Irland och Danmark.

År 2018 offentliggjorde Europaparlamentet ett betänkande om genomförandet av direktivet³, baserat på en studie från 2017⁴. Europaparlamentet har även undersökt tillämpningen av den europeiska skyddsordern i samband med en övergripande studie av straffprocesslagstiftningen i EU som publicerades 2018⁵.

1.2. Direktivets syfte och huvudsakliga delar

Syftet med direktivet är att personer som omfattas av en skyddsåtgärd i en medlemsstat ska kunna förlita sig på att skyddet fortsätter att gälla när han eller hon flyttar eller reser till en annan medlemsstat.

I direktivet fastställs regler som gör det möjligt för behöriga myndigheter att säkerställa ett sådant kontinuerligt skydd i hela EU.

Enligt direktivet ska behöriga myndigheter i den utfärdande staten på grundval av en nationell skyddsorder utfärda ett separat instrument, den europeiska skyddsordern, och översända detta till de behöriga myndigheterna i den verkställande medlemsstaten för erkännande och verkställande. Den verkställande myndigheten

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor (EUT L 181, 29.6.2013, s. 4).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

³ Betänkande om genomförandet av direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern (2016/2329(INI), 14 mars 2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0065_SV.html.

⁴ *Den europeiska skyddsordern – Studie*, EPRS, PE 603.272, september 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU\(2017\)603272_SV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_SV.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, augusti 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).

kan anta alla skyddsåtgärder som finns tillgängliga enligt nationell lagstiftning i ett liknande fall för att säkerställa fortsatt skydd av den skyddade personen. Genom instrumentet kan den behöriga verkställande myndigheten ge den skyddade personen fortsatt skydd inom myndighetens territorium.

Direktivet är tillämpligt på nationella skyddsåtgärder som syftar till att skydda en person mot brott som kan utgöra en fara för dennes liv, fysiska, psykiska eller sexuella integritet, värdighet eller frihet. Det är tillämpligt på de tre vanligaste typerna av nationella skyddsåtgärder:

- Ett förbud att uppehålla sig på vissa orter, platser eller angivna områden som den skyddade personen bor på eller besöker.
- Ett förbud mot eller en föreskrift avseende all sorts kontakt med den skyddade personen.
- Ett förbud mot eller en föreskrift avseende att närma sig den skyddade personen närmare än ett visst fastställt avstånd.

I praktiken används skyddsåtgärder i de flesta fall för att skydda kvinnor mot en partner eller mot våld i familjen, trakasserier, förföljelse eller sexuella övergrepp. Personer som fallit offer för dessa typer av brott är därför särskilt utsatta för sekundär och upprepad viktimisering, hot och repressalier.

1.3. Rapportens syfte och omfattning

I denna rapport bedöms tillämpningen av direktivet i enlighet med artikel 23 i direktivet. Bedömningen baseras på en analys av de nationella bestämmelser för att införliva direktivet som anmälts till kommissionen och av ytterligare uppgifter som medlemsstaterna försett kommissionen med (i enlighet med artiklarna 21 respektive 22 i direktivet).

Rapporten fokuserar på de bestämmelser som är grundläggande i direktivet och avgörande för att den europeiska skyddsordern ska fungera på ett smidigt sätt. I dessa bestämmelser ingår utseende av behöriga myndigheter, behov av en befintlig skyddsåtgärd enligt nationell lagstiftning, utfärdande och erkännande av en europeisk skyddsorder, följer av en överträdelse av de åtgärder som vidtagits på grundval av en europeisk skyddsorder och skyldigheten att informera parterna om deras rättigheter och relevanta beslut.

Rapporten omfattar alla medlemsstater som är bundna av direktivet.⁶

2. ALLMÄN BEDÖMNING

När tidsfristen för införlivande löpte ut den 11 januari 2015 (artikel 21.1) hade 14 medlemsstater ännu inte underrättat kommissionen om de nödvändiga bestämmelser som antagits: Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Cypern, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige.

⁶ I rapporten ingår även Förenade kungariket eftersom bedömningen omfattar både den period då Förenade kungariket var EU-medlem och delar av den övergångsperiod under vilken direktivet är tillämpligt i Förenade kungariket.

Med anledning av underlåtenheten att underrätta kommissionen om de införlivandeåtgärder som vidtagits inledde kommissionen i mars 2015 överträdelseförfaranden mot samtliga dessa medlemsstater i enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget. I december 2015 skickade kommissionen motiverade yttranden till Grekland och Rumänien, och i juli 2016 till Belgien. Den 4 oktober 2017 hade alla medlemsstater som är bundna av direktivet anmält sina nationella införlivandeåtgärder till kommissionen. Den inledande bedömningen av de anmälda åtgärderna visade inte på några brister, och överträdelseförfarandena avslutades. Detta hindrar emellertid inte kommissionen från att inleda ytterligare överträdelseförfaranden på grund av felaktigt införlivande av direktivet.

Alla medlemsstaterna informerade kommissionen om de rättsliga eller likvärdiga myndigheter som är behöriga att utfärda och verkställa europeiska skyddsorder. Vissa medlemsstater lämnade inte några relevanta uppgifter om tillämpningen av instrumentet i enlighet med kravet i artikel 22 i direktivet.

Analysen visar att en av medlemsstaterna inte har inrättat de strukturer som krävs för att utfärda och verkställa europeiska skyddsorder. Kommissionen arbetar för närvarande tillsammans med medlemsstaten för att lösa frågan. Kommissionen kommer vid behov att vidta rättsliga åtgärder.

3. SÄRSKILDA BEDÖMNINGSPUNKTER

3.1. Behöriga myndigheter (artiklarna 3 och 4)

Enligt artikel 3 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om vilken eller vilka rättsliga eller likvärdiga myndigheter som är behöriga att utfärda och verkställa europeiska skyddsorder.

I majoriteten av medlemsstaterna är de myndigheter som är behöriga att utfärda europeiska skyddsorder domstolar, allmänna åklagare eller undersökningsdomare. I en av medlemsstaterna har polismyndigheterna utsetts för detta ändamål. I en medlemsstat där europeiska skyddsorder i straffrättsliga frågor inte kan utfärdas har tvistemålsdomstolar utsetts för att i rollen som verkställande stat ta emot begäranden om att utfärda europeiska skyddsorder och vidarebefordra dessa till den utfärdande staten i enlighet med artikel 6.3.

Som behöriga verkställande myndigheter har en stor majoritet av medlemsstaterna utsett rättsliga myndigheter med geografisk behörighet. En medlemsstat har utsett polisen. I fall där den skyddade personen uppehåller sig på okänd ort har två medlemsstater dessutom utsett domstolarna i huvudstaden.

Artikel 4 ger medlemsstaterna möjlighet att utse en eller flera centralmyndigheter som biträder de behöriga myndigheterna. Mer än hälften av medlemsstaterna har utsett en centralmyndighet (i de flesta fall justitieministeriet).

Uppgifterna om behöriga myndigheter samlades i huvudsak in via e-juridikportalen. Det var emellertid bara hälften av medlemsstaterna som svarade på förfrågan från e-juridikportalen, och ett litet antal av dessa lämnade uppgifterna direkt till databasen över nationella genomförandeåtgärder i ett separat dokument. I avsaknad av uppgifter från de övriga medlemsstaterna fick informationen om behöriga

myndigheter sökas upp i och hämtas från de lagstiftningsåtgärder som anmälts till databasen över nationella genomförandeåtgärder. Den information som lämnats finns tillgänglig på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats⁷.

3.2. Språk (artikel 17)

En europeisk skyddsorder ska översättas till det officiella språket eller något av de officiella språken i den verkställande staten av den behöriga myndigheten i den utfärdande staten (artikel 17.1). Medlemsstater får förklara att de godtar en översättning till ett eller flera andra av unionens officiella språk (artikel 17.3).

Bara ett fåtal medlemsstater har informerat kommissionen om att de godtar andra språk än de egna. Engelska godtas av flera medlemsstater. Ett litet antal medlemsstater godtar europeiska skyddsorder på ytterligare språk på grundval av ömsesidighet.

3.3. Utfärdande av en europeisk skyddsorder (artiklarna 5 och 6)

Enligt direktivet utfärdas en europeisk skyddsorder inte automatiskt efter en begäran från den skyddade personen. Den behöriga rättsliga myndigheten måste kontrollera att de villkor som anges i artikel 5 för att utfärda en europeisk skyddsorder är uppfyllda. Den måste också ta hänsyn till den tänkta vistelsens längd och hur angeläget skyddsbehovet är.

Vissa medlemsstater har konkretiserat villkoren i sin lagstiftning. En medlemsstat kräver t.ex. att personen anger skälen för att flytta till en annan medlemsstat. En annan medlemsstat kräver att vistelsens längd får vara högst tre månader.

Enligt direktivet ska en begäran om utfärdande av en europeisk skyddsorder behandlas med vederbörlig skyndsamhet, med hänsyn till ärendets specifika omständigheter (skäl 13). I detta sammanhang kan det nämnas att några medlemsstater har fastställt tidsfrister på 3, 10 eller 15 dagar för beslut om europeiska skyddsorder. En medlemsstat anger att en europeisk skyddsorder kan utfärdas samtidigt med att en nationell skyddsåtgärd vidtas.

Enligt direktivet får den skyddade personen lämna in en begäran om utfärdande av en europeisk skyddsorder till den behöriga myndigheten i antingen den utfärdande staten eller den verkställande staten. I det senare fallet måste den behöriga myndigheten i den verkställande staten så snart som möjligt vidarebefordra begäran till den behöriga myndigheten i den utfärdande staten (artikel 6.3). Ett betydande antal medlemsstater har möjliggjort en sådan vidarebefordran,

men för några medlemsstater har kommissionen inte kunnat identifiera några bestämmelser som gör det möjligt att vidarebefordra en begäran.

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

3.3.1. Rättssäkerhetsgarantier för den person som är orsak till fara (artikel 6.4)

Enligt direktivet ska, innan en europeisk skyddsorder utfärdas, den person som är orsak till fara ha rätt att höras och att invända mot den nationella skyddsåtgärden, om den personen inte har beviljats dessa rättigheter i det förfarande som ledde till att den nationella skyddsåtgärden meddelades (artikel 6.4).

Mer än hälften av medlemsstaterna har införlivat denna bestämmelse. Vissa av dessa går längre än de minimikrav som anges i artikel 6.4 i direktivet. I en medlemsstat kallas t.ex. en person som är orsak till fara och som inte hörts i samband med meddelandet av den nationella skyddsåtgärden till ett hörande inom 72 timmar efter ett begärande om att utfärda en europeisk skyddsorder. I en annan medlemsstat måste den utfärdande myndigheten kontrollera om den nationella skyddsåtgärden har meddelats i ett kontradiktoriskt förfarande. Om så inte har skett informerar den utfärdande myndigheten den person som är orsak till fara om beslutet om den nationella skyddsåtgärden. I en annan medlemsstat krävs att både den skyddade personen och den person som är orsak till fara hörs, såvida inte båda parterna går med på ett skriftligt förfarande.

3.3.2. Skyldigheter att informera den skyddade personen (artikel 6.5 och 6.7)

Enligt direktivet ska den behöriga myndigheten, när den meddelar en nationell skyddsåtgärd, i enlighet med förfaranden i den nationella lagstiftningen informera den skyddade personen om möjligheten att begära en europeisk skyddsorder (artikel 6.5).

Ett antal medlemsstater har införlivat denna bestämmelse genom att ålägga de behöriga myndigheterna en uttrycklig skyldighet att informera den skyddade personen i samband med meddelandet av en nationell skyddsåtgärd.

Om en begäran om utfärdande av en europeisk skyddsorder avslås, ska enligt direktivet den behöriga myndigheten i den utfärdande staten informera den skyddade personen om alla tillämpliga rättsmedel som är tillgängliga för överprövning av ett sådant beslut enligt den nationella lagstiftningen (artikel 6.7).

Medlemsstaterna har valt olika sätt för att införliva skyldigheten att informera den skyddade personen. I flera medlemsstater är den myndighet som avslår en begäran om att utfärda en europeisk skyddsorder skyldig att informera den skyddade personen om de tillgängliga rättsmedlen. I ett litet antal medlemsstater informeras den skyddade personen om beslutet att avslå begäran om utfärdande av en europeisk skyddsorder, eller om beslutet och skälen för det. Det framgår emellertid inte på ett tydligt sätt av införlivandebestämmelserna att den skyddade personen också informeras om tillgängliga rättsmedel.

För ett fåtal medlemsstater har inga bestämmelser om information till den skyddade personen om rättsmedlen kunnat identifieras.

3.4. Erkännande av en europeisk skyddsorder (artiklarna 9, 10 och 15)

3.4.1. Förfarande för att erkänna och meddela en europeisk skyddsorder (artikel 9.1 och 9.2)

Vid mottagandet av en europeisk skyddsorder ska den verkställande staten utan onödigt dröjsmål erkänna skyddsordern och meddela en relevant skyddsåtgärd som skulle kunna tillämpas i ett liknande fall enligt dess nationella lagstiftning (artikel 9.1 och 9.2). Den behöriga myndigheten har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när den avgör vilken åtgärd som ska vidtas.

Ovannämnda mekanism för att meddela en skyddsorder förekommer i nästan alla medlemsstaterna. Bara en medlemsstat har inte informerat kommissionen om nationella åtgärder för att införliva förfarandet för att utfärda och erkänna en europeisk skyddsorder.

I några medlemsstater anges det uttryckligen i den nationella lagstiftningen att den åtgärd som meddelas inte får vara strängare eller striktare än den ursprungliga åtgärden, att den bör vara likvärdig eller mildare eller att eventuella skillnader ska väga till fördel för den person som är orsak till fara.

Införlivandebestämmelsen i en medlemsstat anger att om den verkställande myndigheten inte anser att skyddsåtgärden, så som den återges i den europeiska skyddsordern, inte är tillräcklig eller lämplig för att säkerställa ett fortsatt skydd, får myndigheten begära att en domarpanel med tre domare anpassar åtgärden eller meddelar en annan åtgärd i enlighet med den nationella lagstiftningen.

När det gäller den nya skyddsåtgärdens varaktighet tillåter den nationella lagstiftningen i en medlemsstat uttryckligen att en nationell skyddsåtgärd får meddelas som har samma varaktighet som den skyddsåtgärd som meddelats i den utfärdande staten. I två andra medlemsstater finns krav på att den nya skyddsåtgärdens varaktighet inte får vara längre än en viss angiven period – 180 dagar i den ena medlemsstaten och ett år i den andra.

3.4.2. Tidsram för erkännande och prioritet för erkännande (artikel 15)

Direktivet anger inte någon obligatorisk tidsfrist för erkännande av en europeisk skyddsorder eller för meddelande av en nationell skyddsåtgärd på grundval av en europeisk skyddsorder. Trots detta har några medlemsstater infört specifika tidsfrister för verkställande av en europeisk skyddsorder inom vilken de behöriga myndigheterna måste erkänna en europeisk skyddsorder eller fatta ett annat beslut om åtgärden. Tidsfristerna varierar mellan medlemsstaterna, från två dagar, tre dagar, 10 dagar, 15 dagar, 7 + 10 dagar till 28 dagar. Dessa medlemsstater har infört en möjlighet att förlänga tidsfristen om de behöriga myndigheterna behöver samråda med de behöriga myndigheterna i den utfärdande staten på grund av ofullständig information i den europeiska skyddsordern (i enlighet med förfarandet i artikel 9.4).

I artikel 15 i direktivet anges att en europeisk skyddsorder ska erkännas med samma prioritet som en nationell skyddsåtgärd i ett liknande fall. Några av medlemsstaterna har införlivat artikel 15 ordagrant. I flera medlemsstater anges krav på att beslutet om erkännande ska fattas utan dröjsmål, omedelbart eller skyndsamt.

3.4.3. Skyldighet att informera den skyddade personen, den person som är orsak till fara och den behöriga myndigheten i den utfärdande staten om de åtgärder som meddelats och konsekvenserna av en överträdelse av åtgärderna (artikel 9.3)

I direktivet anges att den behöriga myndigheten i den verkställande staten är skyldig att informera den skyddade personen, den person som är orsak till fara och den behöriga myndigheten i den utfärdande staten om eventuella åtgärder som meddelats på grundval av en europeisk skyddsorder. Den ska också informera dessa om möjliga rättsliga konsekvenser (t.ex. påföljder) av en överträdelse av sådana åtgärder, enligt vad som föreskrivs i nationell lagstiftning och i enlighet med artikel 11.2.

I vilken grad denna skyldighet har införlivats varierar mellan de olika medlemsstaterna. De flesta har införlivat skyldigheten att lämna information till alla de tre parterna om de åtgärder som meddelats på grundval av en europeisk skyddsorder. Flera medlemsstater har begränsat skyldigheten till att endast omfatta information till

- den utfärdande staten och den person som är orsak till fara,
- den skyddade personen och den person som är orsak till fara, och i vissa medlemsstater även myndigheterna i den skyddade personens närhet i den verkställande staten, t.ex. åklagare och polis,
- den behöriga myndigheten i den utfärdande staten, som förväntas vidarebefordra informationen till den skyddade personen.

I några medlemsstater har inga relevanta bestämmelser kunnat konstateras.

Vissa medlemsstater lämnar inte heller någon information om möjliga rättsliga konsekvenser vid överträdelse av en åtgärd som meddelats på grundval av en europeisk skyddsorder. I en medlemsstat lämnas denna information endast till den person som är orsak till fara, och i en annan endast till den behöriga myndigheten i den utfärdande staten och till den person som är orsak till fara.

3.4.4. Skäl för att vägra erkännande (artikel 10.1)

Direktivet anger nio skäl för att vägra erkännande av en europeisk skyddsorder (artikel 10.1), enligt vilka de verkställande myndigheterna får vägra att erkänna en europeisk skyddsorder. Flera medlemsstater har införlivat skälen som frivilliga, och en har införlivat dem som obligatoriska. Vissa andra medlemsstater har infört de flesta av skälen för att vägra erkännande som obligatoriska och ett fåtal som frivilliga. I två medlemsstater har ungefär hälften av skälen införlivats som obligatoriska och ungefär hälften som frivilliga.

Vissa andra medlemsstater har införlivat de flesta av skälen för att vägra erkännande (som frivilliga), men samtidigt utelämnat ett av skälen. I några har inga av skälen införlivats.

Dessa genomförandestrategier kan leda till skillnader mellan de olika rättsordningarna och potentiellt göra det svårare att tillämpa direktivet i praktiken.

Några medlemsstater har förutom skälen i artikel 10 i direktivet lagt till ytterligare skäl för att vägra erkännande av en europeisk skyddsorder i sin nationella

lagstiftning, kopplade till möjliga kränkningar av de grundläggande rättigheterna för den person som är orsak till fara.

3.4.5. Skyldigheter att informera den skyddade personen och den utfärdande staten om vägran att erkänna en europeisk skyddsorder (artikel 10.2)

I direktivet anges ett antal informationsskyldigheter för den behöriga myndighet i den verkställande staten som vägrar att erkänna en europeisk skyddsorder. Den behöriga myndigheten ska utan dröjsmål informera den utfärdande staten och den skyddade personen om denna vägran och skälen till den. Nästan alla medlemsstaterna har införlivat denna skyldighet. I några av genomförandebestämmelserna anges emellertid bara en skyldighet för de behöriga myndigheterna att informera den utfärdande staten, inte den skyddade personen.

I förekommande fall ska dessutom den behöriga myndigheten i den verkställande staten informera den skyddade personen om möjligheten att begära att en skyddsåtgärd meddelas i enlighet med den nationella lagstiftningen i den verkställande staten. Ett antal medlemsstater har införlivat denna skyldighet, men flera har inte gjort det.

Enligt direktivet ska den behöriga myndigheten i den verkställande staten också informera den skyddade personen om alla tillämpliga rättsmedel enligt den nationella lagstiftningen i den verkställande staten för överprövning av ett beslut om vägran att erkänna en europeisk skyddsorder. Flera medlemsstater har inte införlivat denna skyldighet.

3.5. Meddelande av skyddsåtgärder på grundval av en europeisk skyddsorder, överträdelse av åtgärderna och konsekvenserna av en överträdelse, samt informationsskyldighet i samband med en överträdelse (artiklarna 11 och 12)

3.5.1. Förfaranden för att meddela och verkställa skyddsåtgärderna (artikel 11.1)

Enligt direktivet ska den verkställande staten ha behörighet att meddela och verkställa skyddsåtgärder på sitt territorium som följd av erkännandet av en europeisk skyddsorder, och den verkställande statens lagstiftning ska tillämpas på sådana beslut (artikel 11.1).

I alla utom en medlemsstat anger genomförandebestämmelserna att den nationella lagstiftningen ska tillämpas på meddelandet och verkställandet av skyddsåtgärder. I en medlemsstat anges att den person som är orsak till fara ska höras i samband med ett meddelande av en nationell skyddsåtgärd. I en annan medlemsstat finns samma krav, såvida inte båda parterna går med på ett skriftligt förfarande. I andra medlemsstater anges att parterna ska höras om detta är möjligt. I en medlemsstat anger införlivandelagstiftningen uttryckligen att erkännandet av en europeisk skyddsorder och meddelandet av en lämplig skyddsåtgärd ska göras utan att den person som är orsak till fara hörs.

Den verkställande statens lagstiftning ska också tillämpas när det gäller rättsmedel mot beslut som meddelats i den staten med anledning av den europeiska skyddsordern (artikel 11.1). Direktivet föreskriver inte något oberoende rättsmedel för den person som är orsak till fara, om denna person vill invända mot den skyddsåtgärd som meddelats i den verkställande staten. Direktivet hänvisar i detta sammanhang till nationella förfaranden, om sådana finns i den statens nationella lagstiftning. Det bör noteras att direktivet inte föreskriver någon skyldighet att informera den person som är orsak till fara om tillgängliga rättsmedel.

I ett fåtal medlemsstater anger införlivandelagstiftningen uttryckligen att den person som är orsak till fara har rätt att invända mot erkännandet av en europeisk skyddsorder och/eller meddelandet av en nationell skyddsåtgärd på grundval av skyddsordern. De rättsmedel som är tillgängliga varierar, från en invändning (med eller utan suspensiv verkan) till samma myndighet som har erkänt den europeiska skyddsordern och meddelat den nationella skyddsåtgärden, till en överprövning vid en högre myndighet i en rätts- eller sakfråga eller för att bestrida tillåtligheten.

3.5.2. Konsekvenser vid en överträdelse av skyddsåtgärden (artikel 11.2)

Direktivet behandlar påföljder och andra rättsliga konsekvenser i händelse av en överträdelse av en eller flera av de åtgärder som vidtagits av den verkställande staten som följd av erkännandet av en europeisk skyddsorder (artikel 11.2).

Enligt direktivet får den verkställande staten påföra straffrättsliga påföljder och vidta andra åtgärder som en följd av överträdelsen, om överträdelsen utgör ett brott enligt den statens lagstiftning (artikel 11.2 a).

Den verkställande staten får också fatta andra beslut med anledning av överträdelsen (artikel 11.2 b) och vidta brådskande och tillfälliga åtgärder för att avbryta överträdelsen, i förekommande fall i avvaktan på ett följdbeslut från den utfärdande staten (artikel 11.2 c).

Flera medlemsstater har införlivat dessa bestämmelser mer eller mindre ordagrant. Vissa har i införlivandebestämmelserna specificerat konsekvenserna av en överträdelse av de åtgärder som de behöriga myndigheterna vidtagit i samband med erkännandet av en europeisk skyddsorder. Ett litet antal medlemsstater föreskriver fängelse och/eller böter för en överträdelse av de skyldigheter eller förbud som åläggs enligt en europeisk skyddsorder. Ett par medlemsstater föreskriver enbart ekonomiska påföljder. Några medlemsstater hänvisar till en ”strängare” eller ”hårdare” åtgärd eller till en ”annan typ av skydds- eller stödåtgärd” från den behöriga rättsliga myndighetens sida.

För ett mindre antal medlemsstater har inga nationella bestämmelser för att införliva artikel 11.2 i direktivet kunnat identifieras.

3.5.3. Skyldighet att informera den behöriga myndigheten i den utfärdande staten i händelse av en överträdelse av skyddsåtgärden (artikel 12)

Direktivet anger en skyldighet för den verkställande staten att informera den utfärdande staten eller den övervakande staten⁸ om alla överträdelser av den eller de åtgärder som har vidtagits på grundval av en europeisk skyddsorder (artikel 12). Syftet med informationen är att göra det möjligt för den utfärdande staten att snabbt besluta om en lämplig reaktion avseende den skyddsåtgärd som den person som är orsak till fara har ålagts i den utfärdande staten (skäl 26).

För att underlätta informationsutbytet innehåller direktivet ett enhetligt standardformulär i bilaga II och en skyldighet för den behöriga myndigheten i den verkställande staten att använda formuläret (artikel 12). Formuläret ska innehålla standardinformation om de berörda personerna, uppgifter om den europeiska skyddsordern och uppgifter om de behöriga myndigheterna.

En medlemsstat har inte införlivat denna skyldighet.

4. UPPGIFTSINSAMLING

För att underlätta utvärderingen av direktivets tillämpning föreskriver direktivet att medlemsstaterna ska förse kommissionen med relevanta uppgifter om hur nationella förfaranden avseende den europeiska skyddsordern tillämpas, åtminstone vad gäller det antal europeiska skyddsorder som begärts, utfärdats och/eller erkänts (artikel 22). Medlemsstaterna uppmanas också att lämna andra typer av uppgifter, t.ex. vilka brottstyper det rör sig om (skäl 32).

Två frågeformulär skickades till medlemsstaterna där dessa ombads lämna ovannämnda uppgifter, senast den 1 september 2017 (för åren 2015 till halvårsskiftet 2017⁹) respektive senast den 11 mars 2019 (för åren 2015–2018).

19 medlemsstater besvarade det formulär som skickades 2017 eller det som skickades 2019. Av dessa 19 besvarade 3 endast det formulär som skickades 2017. Övriga 16 medlemsstater lämnade uppdaterade uppgifter under 2019.

Enligt den statistik som lämnades av medlemsstaterna och sammanställdes för åren 2015–2018 utfärdades 37 europeiska skyddsorder. Enligt svaren på frågeformulären utfärdades majoriteten av de rapporterade europeiska skyddsorderna av en enda medlemsstat (27 av 37). Även två andra medlemsstater rapporterade att de hade utfärdat europeiska skyddsorder. Enligt de tillgängliga uppgifterna erkändes endast 15 europeiska skyddsorder och ledde till att åtgärder meddelades i den verkställande staten (4 år 2015, 5 år 2016, 3 första halvåret 2017 och 3 under 2017–2018). Tio medlemsstater rapporterade att de varken utfärdat eller erkänt några europeiska skyddsorder.

⁸ Detta gäller i händelse av en dom i den mening som avses i artikel 2 i rambeslut 2008/947/RIF om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder, eller i händelse av ett beslut om övervakningsåtgärder i den mening som avses i artikel 4 i rambeslut 2009/829/RIF.

⁹ Den 30 juni 2017.

Några medlemsstater tillhandahåller exempel på god praxis i samband med ärendehanteringssystem, bl.a. i fråga om registrering av europeiska skyddsorder.

5. SLUTSATS

De nationella genomförandebestämmelser som anmälts av alla de 26 medlemsstater som är bundna av direktivet förefaller totalt sett vara tillfredsställande, i synnerhet när det gäller mekanismen för erkännande av en europeisk skyddsorder. Införlivandebestämmelserna är tillräckliga för att möjliggöra utfärdande och erkännande av europeiska skyddsorder i alla medlemsstater utom en.

Analysen av hur direktivet tillämpas i praktiken visar emellertid att det ännu inte nått sin fulla potential, vilket framgår av det låga antal europeiska skyddsorder som utfärdats och verkställt. Enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till har bara 37 europeiska skyddsorder utfärdats och bara 15 verkställt. De nationella myndigheter som har behörighet att utfärda europeiska skyddsorder är inte fullt medvetna om sin möjlighet att göra detta. Eventuellt är inte heller personer med skyddsbehov fullt medvetna om möjligheten att begära en europeisk skyddsorder.

Genomförandet av vissa bestämmelser i direktivet, t.ex. informationsskyldigheten, bör förbättras i vissa medlemsstater.

Vissa medlemsstater föreskriver inte några påföljder vid överträdelse av en åtgärd som meddelats i samband med erkännandet av en europeisk skyddsorder. Detta kan ha en avhållande effekt när det gäller att begära denna typ av gränsöverskridande skydd.

De stora skillnaderna mellan de skyddsåtgärder som finns tillgängliga i de olika medlemsstaterna (i civilrättsliga, administrativa eller straffrättsliga förfaranden) kan vara ytterligare en förklaring till varför den europeiska skyddsordern underutnyttjas.

Kommissionen kommer att fortsätta att utvärdera medlemsstaternas efterlevnad av direktivet och kommer att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa överensstämmelsen med dess bestämmelser i hela unionen. Kommissionen kommer om nödvändigt att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte följer direktivet.

Kommissionen har samtidigt ett nära samarbete med medlemsstaterna för att lösa svårigheterna med att genomföra direktivet. I synnerhet främjar kommissionen, framför allt genom ekonomiskt stöd, en effektiv tillämpning av nationella skyddsorder genom ökad medvetenhet och utbildning och genom att lyfta fram behovet av att utbilda rättstillämpare när det gäller möjligheten att utnyttja den europeiska skyddsordern¹⁰.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1382/2013 av den 17 december 2013 om inrättande av ett program Rättsliga frågor för perioden 2014–2020 (EUT L 354, 28.12.2013, s. 73).