



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anton Witzell

# Finns det civilrättsliga skyddsåtgärder i svensk rätt?

En analys av den svenska implementeringen av förordning (EU) 606/2013

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Michael Bogdan

Termin för examen: Period 1 VT2017

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	7
1.5 Disposition	7
<b>2 REGLERINGEN KRING EUROPEISK SKYDDSORDER OCH CIVILRÄTTSLIGA SKYDDSÅTGÄRDER</b>	<b>8</b>
2.1 Inledning	8
2.2 Förordning (EU) Nr. 606/2013 om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor	9
2.2.1 Förordningens syfte	9
2.2.2 Förordningens tillämpningsområde	10
2.2.3 Erkännande och verkställbarhet av skyddsåtgärder	11
2.2.3.1 Processen för erkännande och verkställbarhet	11
2.2.3.2 Grunder för att vägra erkännande och verkställbarhet	13
2.3 Direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern	13
2.3.1 Direktivets syfte	13
2.3.2 Direktivets tillämpning	14
2.4 Gränsdragningen mellan direktivet och förordningen	15
2.4.1 Vilket instrument ska tillämpas i vilken situation?	15
2.4.2 Varför EU har valt att dela upp lagstiftningen i två instrument	16
<b>3 DEN SVENSKA LAGSTIFTNINGEN OM SKYDDSÅTGÄRDER</b>	<b>18</b>
3.1 Inledning	18
3.2 Lag (1988:688) om kontaktförbud	18
3.2.1 Kontaktförbud, utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud	19
3.2.2 Överträdelse av kontaktförbud	20
3.2.3 Förfarandet vid utfärdande av kontaktförbud	20

3.3	<b>Familjerättsliga besöksförbud enligt äktenskapsbalken och sambolagen</b>	<b>21</b>
<b>4</b>	<b>IMPLEMENTERINGEN AV EU-INSTRUMENTEN I SVERIGE</b>	<b>22</b>
4.1	<b>Inledning</b>	<b>22</b>
4.2	<b>Lagstiftningsprocessen</b>	<b>22</b>
4.2.1	Tillämpningsområdet	22
4.2.2	Erkännande och verkställande av utländska skyddsåtgärder	24
4.2.2.1	Effekten av en erkänd skyddsåtgärd	25
4.2.2.2	Domstolsprövning	25
4.2.3	Lagrådets och remissinstansernas synpunkter	26
4.2.3.1	Lagrådet	26
4.2.3.2	Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet	27
4.2.3.3	Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet	28
4.2.3.4	Åklagarmyndigheten	28
4.2.4	Regeringens svar på remissinstansernas synpunkter	29
4.3	<b>Lag (2015:197) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor</b>	<b>30</b>
4.4	<b>Förordning (2015:198) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>ANALYS</b>	<b>32</b>
5.1	<b>Den svenska implementeringens praktiska innebörd</b>	<b>32</b>
5.1.1	Hur skulle en svensk civilrättslig skyddsåtgärd tillämpas i utlandet?	32
5.1.2	Hur skulle en utländsk civilrättslig skyddsåtgärd tillämpas i Sverige?	32
5.2	<b>Är den svenska implementeringen förenlig med EU-instrumenten?</b>	<b>33</b>
5.2.1	Saknar svensk lagstiftning civila skyddsåtgärder i förordningens mening?	33
5.2.2	Är den svenska implementeringen genomförd i enlighet med förordningens syften och bestämmelser?	35
5.3	<b>Avslutande reflektioner</b>	<b>36</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>38</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>38</b>
	<b>Artiklar</b>	<b>38</b>
	<b>Offentligt tryck</b>	<b>39</b>
	<b>Elektroniska källor</b>	<b>40</b>

# Summary

On January 11th, 2015, Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order and Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters entered force in the European union. Due to the complex nature of the regulation, supplementary legislation was needed to make the regulation applicable in practice. The purpose of this essay is to examine whether the Swedish national provisions are compliant with the requirements of the regulation.

The regulation is applicable to protection measures in civil matters that have been ordered by a competent authority in the country of origin. These protection measures shall be recognized in the other member states without any special procedure being required. There is, however, no requirement for the member states to introduce any new protection matters due to the introduction of the regulation. The Swedish government decided in their proposal of the supplementary provisions, that Swedish national law lacks civil protection measures in the sense of the regulation, and that therefore was no reason to introduce any supplementary provisions that enabled the application of Swedish civil protection matters abroad. The recognition process of foreign civil protection measures was limited to being merely more than a formality. The Swedish authorities that were consulted in the law-making process put forward critique against the proposed legislation in their statements of opinion (remissvar in Swedish), because the answer to the question whether there are Swedish civil protection matters or not was not clear, and that the proposed process of recognizing foreign protection matters did not fulfil the regulation's requirement of practical effect.

The conclusion of this essay is that it is highly unlikely that civil protection measures exists in Swedish national law, as the wording of the law and its preparatory works rather implies that the government's assessment is correct. The proposed process of recognizing foreign protection matters is, however, found to be irreconcilable with the regulation's purpose of enabling a simple and rapid mechanism for the recognition of civil protection measures ordered in another member state.

# Sammanfattning

Den 11 januari 2015 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor i kraft inom Europeiska unionen. På grund av sin natur behövdes kompletterande bestämmelser införas i svensk nationell rätt för att förordningen skulle kunna tillämpas i praktiken. Uppsatsens syfte är att utreda huruvida den svenska implementeringen av förordningen uppfyller de krav som förordningen ställer upp.

Förordningen är tillämplig på civilrättsliga skyddsåtgärder som meddelats av en behörig myndighet i utfärdandelandet. Dessa skyddsåtgärder ska erkännas i de andra medlemsstaterna utan att något särskilt förfarande krävs. Dock införas inget krav på att medlemsstaterna ska införa några nya skyddsåtgärder med anledning av förordningen. Den svenska regeringen tog fasta på detta faktum och slog fast i sitt lagförslag till de kompletterande bestämmelserna att svensk rätt saknar civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening och att det därför saknades anledning att införa en ordning som möjliggör utländsk tillämpning av svenska civilrättsliga skyddsåtgärder. Gällande erkännandet av utländska civilrättsliga skyddsåtgärder begränsades förfarandet till att närmast vara en formalitet. Remissinstanserna var kritiska till lagförslaget på grunderna att frågan om civilrättsliga skyddsåtgärder i svensk rätt inte alls var helt klarlagd och att det införda förfarandet för erkännande av utländska civilrättsliga skyddsåtgärder inte var tillräckligt för att erkännandet skulle uppnå praktisk effekt, ett krav som ställs i förordningen.

Uppsatsens slutsats är att det är högst tveksamt om civilrättsliga skyddsåtgärder existerar i svensk nationell lagstiftning då ordalydelsen och förarbetena till de skyddsåtgärder som finns i svensk rätt snarast talar för att regeringens bedömning är korrekt. Däremot anses det valda förfarandet för erkännande av utländska civilrättsliga skyddsåtgärder strida mot förordningens syfte att främja en enkel och snabb mekanism för erkännande av civilrättsliga skyddsåtgärder som meddelats i en annan medlemsstat.

# Förkortningar

FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
ÄktB	Äktenskapsbalk (1987:230)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Våld, särskilt i nära relationer, är ett problem som är vanligt förekommande i hela EU.<sup>1</sup> Ett kontinuerligt arbete kring att förebygga att våld överhuvudtaget sker är naturligtvis viktigt, men även att förhindra att kontinuerligt våld avbryts och inte upprepas. Idag har många medlemsstater infört system med skyddsåtgärder som omfattar kontakt- eller besöksförbud i syfte att förhindra att så sker. Ett problem har dock varit att dessa skyddsåtgärder har varit geografiskt begränsade till medlemsstaten där de utfärdats. Den skyddade personen har därför inte kunnat luta sig mot en meddelad skyddsåtgärd om denne flyttat eller åkt på semester utomlands. Rädslan att lämna hemlandet på denna grund ansågs utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för personer som i korthet innebär att alla EU-medborgare ska ha en frihet att röra sig i princip fritt inom unionens territorium. I syfte att främja den fria rörligheten beslutade Europaparlamentet 2011 att utveckla ett ramverk för att se till att ett skydd som en person har erhållit i en medlemsstat ska kunna verkställas/erkännas så smidigt som möjligt i en annan delstat. På så vis ska inte den skyddade personen behöva känna sig förhindrad att röra sig på denna grund.<sup>2</sup>

Lagstiftningsarbetet resulterade i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. Förordningen kommer i fortsättningen benämnas ”den civilrättsliga förordningen” eller ”förordningen” (men bör dock ej förväxlas med den svenska genomförandeförordningen som behandlas i avsnitt 4.3.1).

Tanken med det straffrättsliga direktivet om europeisk skyddsorder var initialt att det skulle utgöra ett heltäckande instrument för samordning av medlemsstaternas olika former av kontaktförbudsliknande beslut, oavsett om besluten var av straffrättslig eller civilrättslig karaktär.<sup>3</sup> Under lagstiftningsprocessen kom direktivets tillämpning i enlighet med den rättsliga grunden (art.

---

<sup>1</sup> Uppskattningsvis 7% av alla kvinnor i EU utsätts för våld varje år. Källa: Våld mot kvinnor: en undersökning s. 17-19.

<sup>2</sup> Skäl 5, dir. 2011/99/EU.

<sup>3</sup> Prop. 2014/15:51 s. 7.

81 resp. 82 FEUF) att bli oklar och man valde därför att dela upp lagstiftningen i det straffrättsliga direktivet respektive den civilrättsliga förordningen. Målet är att instrumenten ska komplettera varandra.<sup>4</sup>

Förordningen är som sagt syftad att utgöra en beståndsdel i arbetet med att främja den fria rörligheten för personer inom EU-området. Det civilrättsliga samarbetet inom området för den fria rörelsen ska enligt artikel 81.1 FEUF bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och andra avgöranden.

Förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och behöver inte genomföras i nationell rätt. Direktivet däremot, måste införlivas i den nationella lagstiftningen för att kunna tillämpas. I vissa fall kan dock vissa kompletterande bestämmelser behöva införas i nationell lag för att möjliggöra förordningens tillämpning i praktiken. Ett sådant införande påverkar då inte innehållet i själva förordningen.<sup>5</sup>

- Ta upp ”skyddsåtgärder” som paraply-uttryck!

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Den huvudsakliga frågeställningen är huruvida den svenska lagstiftningen om kompletterande bestämmelser med anledning av Förordning (EU) nr 606/2013 är genomförd i enlighet med förordningens syften och bestämmelser. Med anledning av denna frågeställning uppkommer även sidfrågor om hur den svenska nationella lagstiftningen om skyddsåtgärder ser ut samt hur utländska skyddsåtgärder kommer att tillämpas i Sverige respektive hur svenska skyddsåtgärder kan tänkas tillämpas i utlandet i praktiken.

## 1.3 Metod och material

Då uppsatsens syfte är att fastställa innehållet i unionsrätten och i svensk nationell lagstiftning och sedan jämföra lagstiftningsinstrumenten med varandra har jag fått välja en EU-rättslig metod i mitt arbete med unionsrätten och sedan en rättsdogmatisk metod för att utröna innehållet i den svenska rätten. Då uppsatsen avser att jämföra den svenska implementeringslagstiftningen med gällande unionsrätt är det naturligt att uppsatsen innehåller inslag av komparativ metod.

---

<sup>4</sup> Skäl 8, förordning 606/2013.

<sup>5</sup>Hettne (2011) s. 177.



I mitt arbete med att analysera innehållet i den relevanta delen av unionsrätten handlar den juridiska metoden främst om genomläsning av den civilrättsliga förordningen respektive det straffrättsliga direktivet samt tolkning av innehållet i instrumenten med grund i instrumentens syften samt allmänna unionsrättsliga principer. Då det rör sig om nya unionsrättsliga instrument så finns det vid tidpunkten för uppsatsens färdigställande ännu ingen praxis från EU-domstolen att ta i beaktning vid fastställandet av unionsrätten på området.

- Var tydligare kring vad du avser göra med den EU-rättsliga metoden

Delen som berör innehållet i den svenska lagstiftningen följer som nämnts en rättsdogmatisk metod. Metoden innebär i korta drag att juridiska frågeställningar om lagens innehåll besvaras genom en analys av de relevanta rättskällorna, som utgörs av (i inbördes rangordning) rättsakter, rättspraxis, förarbeten samt rättslig doktrin.<sup>6</sup> Syftet är helt enkelt att utröna vad som utgör gällande rätt. Den rättsdogmatiska metoden används i denna uppsats i två delar. I den första delen redogör jag för hur den svenska lagstiftningen kring skyddsåtgärder ser ut i sin helhet och i denna del använder jag mig av lagtexten, i viss mån förarbeten samt rättslig doktrin. I den andra delen börjar jag med att analysera regeringens lagförslag i prop. 2014/15:51 samt den kritik som framförs i remissvaren till lagförslaget. Delen avslutas med att jag redogör för innehållet i lagstiftningen som antogs.

Jag kommer i stor utsträckning att basera uppsatsen på Förordning (EU) 606/2013 och Direktiv 2011/99/EU och förarbetena till den svenska implementeringen av instrumenten. Vidare använder jag två artiklar av professorerna Michael Bogdan respektive Anatol Dutta i syfte att belysa viss problematik med den utvalda utformningen av de båda instrumenten. Till min hjälp för att förklara centrala unionsrättsliga principer har jag använt mig av böckerna EU Law av Craig & de Búrca, Europarättens grunder av Bernitz & Kjellgren samt EU-rättslig metod av Jörgen Hettne (red.). Förarbeten till lag (1988:688) om kontaktförbud, Johan Sørenssons bok om stalkning samt Totte och Telemans kommentar till äktenskapsbalken har varit behjälpliga för att fastställa innehållet i den svenska nationella lagstiftningen om skyddsåtgärder. Slutligen har jag tittat på Åklagarmyndighetens handbok om europeisk skyddsorder och civilrättslig skyddsåtgärd samt handbok om kontaktförbud för att kunna bilda mig en uppfattning om hur den nuvarande lagstiftningen kan tänkas tillämpas i verkligheten.

---

<sup>6</sup> J. Kleineman – *Rättsdogmatisk metod* i samlingen *Juridisk metodlära* s. 21.

## **1.4 Avgränsningar**

Uppsatsen kommer i första hand att inrikta sig på innehållet i förordningen och dess implementering i svensk rätt. Eftersom gränsdragningen mellan instrumenten inte alltid är helt solklar är det dock oundvikligt att även beskriva och behandla det straffrättsliga direktivet i viss del. Uppsatsens huvudfokus är dock att utröna innehållet i den civilrättsliga förordningen respektive innehållet i den svenska implementeringslagstiftningen samt att jämföra dessa med varandra.

## **1.5 Disposition**

Jag kommer att inleda med en genomgående beskrivning av den civilrättsliga förordningen och det straffrättsliga direktivet och försöka klargöra gränsdragningen mellan instrumenten. Därefter kommer ett kapitel om den svenska existerande lagstiftningen om kontaktförbud och familjerättsliga besöksförbud innan jag går in på en djupare beskrivning av den svenska implementeringen av EU-instrumenten. Jag avser att avsluta uppsatsen med en analys av den praktiska innebörden av det valda implementeringssättet och om det uppfyller de krav som ställs upp i instrumenten och i unionsrätten i övrigt.

# 2 Regleringen kring europeisk skyddsorder och civilrättsliga skyddsåtgärder

## 2.1 Inledning

Det huvudsakliga syftet med införandet av regleringen är att främja den fria rörligheten för unionsmedborgare inom området för frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, som enligt artikel 3(2) FEU och artikel 21 FEUF ska garanteras av den Europeiska Unionen. Unionsmedborgare är alla som är medborgare i en av EU:s medlemsstater.<sup>7</sup>

Rätten till fri rörlighet förutsätter inte bara att medlemsstaterna avhåller sig från att införa hinder, utan även att eventuella hinder som kan uppstå på annat vis undanröjs i den mån det är möjligt. Genom införandet av förordningen avser lagstiftaren att se till att unionsmedborgare ska slippa behöva känna sig begränsade i sin rörelse- och handlingsfrihet inom EU på grund av en rädsla för att en skyddsåtgärd ska förlora sin effekt om personen reser eller flyttar till en annan medlemsstat.<sup>8</sup>

Den rättsliga grunden till regleringen är principen om ömsesidigt erkännande i civilrättsliga respektive straffrättsliga frågor (skäl 2 i både förordningen och direktivet). Enligt principen ska medlemsstaterna ha förtroende för varandras regler och rättssystem och erkänna utländska beslut som om de vore likvärdiga med medlemsstatens egna.<sup>9</sup>

Begreppet skyddsåtgärd är till sina centrala drag gemensamt mellan instrumenten och avser åtgärder som begränsar en persons allmänna rörelsefrihet i syfte att skydda en annan person från handlingar som kan innebära fara för dennes fysiska eller psykiska välmående. Förordningen talar om en fara för personens fysiska eller psykiska integritet (artikel 3.1), medan direktivet tillägger fara för personens liv, värdighet, frihet eller sexuella integritet (artikel 2.2). En skyddsåtgärd ska ha meddelats enligt medlemsstatens nationella lagstiftning. Åtgärder som kan utgöra skyddsåtgärder är förbud för personen som är orsak till faran att besöka den skyddade personens bostad, arbetsplats eller annan plats som den skyddade personen regelbundet besöker eller vistas på,

---

<sup>7</sup> Bernitz och Kjellgren (2014) s. 369.

<sup>8</sup> Dutta (2016) s. 171.

<sup>9</sup> Hettne (2011) s. 101.

förbud mot alla former av kontakt med den skyddade personen samt förbud mot att befinna sig inom ett föreskrivet avstånd från den skyddade personen (förordning art. 3.1, direktiv art. 5).

Som nämndes i uppsatsens inledning har arbetet med att ta fram lämplig lagstiftning inte varit helt oproblematiskt. Skyddsåtgärders karaktär i de olika medlemsstaterna kan se olika ut och därför har två olika instrument arbetats fram för att försöka täcka olikheterna utan att behöva ändra i de nationella rättssystemen.<sup>10</sup> Resultatet är ett direktiv som reglerar skyddsåtgärder i straffrättsliga frågor och en förordning som reglerar de civilrättsliga skyddsåtgärderna.

En grundläggande skillnad mellan instrumenten är att direktiv måste genomföras i nationell rätt, d.v.s. införs genom att bestämmelser som motsvarar direktivet införs i lag eller motsvarande. På så vis lämnas det till medlemsstaten att avgöra hur direktivet ska implementeras i detalj. En förordning, å andra sidan, är bindande till sin helhet och är direkt tillämplig i alla medlemsstaterna, utan att någon implementering krävs.<sup>11</sup> Ibland kan dock medlemsstaterna vara tvungna att modifiera sin lagstiftning för att förordningen ska kunna få full effekt i medlemsstaten. Det handlar här om praktiska omständigheter som inte påverkar innehållet i förordningen i sig.<sup>12</sup> Båda instrumenten trädde i kraft den 11 januari 2015. Vid detta datum skulle också direktivet vara implementerat i medlemsstaterna (förordning art. 22, direktiv art. 21).

## **2.2 Förordning (EU) Nr. 606/2013 om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor**

### **2.2.1 Förordningens syfte**

Förordningens syfte är enligt dess artikel 1 att införa regler som möjliggör en enkel och snabb mekanism för erkännande av skyddsåtgärder som har meddelats i en medlemsstat i civilrättsliga frågor.<sup>13</sup>

I skälen klargörs att målet är att bevara och utveckla den fria rörligheten inom EU och att underlätta möjligheten till rättslig prövning genom principen om ömsesidigt erkännande på det civilrättsliga området, särskilt när det är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera väl (skäl 1). Principen om

---

<sup>10</sup> Dutta (2016) s. 171.

<sup>11</sup> Hettne (2011) s. 177.

<sup>12</sup> Craig och de Búrca (2015) s. 107 f.

<sup>13</sup> EUT 2013 L 181/4.

ömsesidigt erkännande i civilrättsliga frågor bygger på artikel 81.1 i FEUF (skäl 2).

I ett gemensamt rättsligt område utan inre gränser är det viktigt att det finns möjlighet för ett snabbt och enkelt erkännande av skyddsåtgärder som meddelats i en annan medlemsstat (skäl 3). Av denna anledning är det nödvändigt att skyddsåtgärder kan erkännas utan att ett särskilt förfarande krävs. En skyddsåtgärd som meddelats i en medlemsstat bör behandlas som om den meddelats i den anmodade medlemsstaten. (skäl 4).

Det är dock viktigt att understryka att förordningen inte påverkar de nationella systemen för beslut om skyddsåtgärder. Medlemsstaterna är inte skyldiga att ändra existerande bestämmelser eller införa nya bestämmelser för att skyddsåtgärder ska kunna meddelas i civilrättsliga frågor (skäl 12).

## **2.2.2 Förordningens tillämpningsområde**

Enligt artikel 2 ska förordningen gälla gränsöverskridande skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor som meddelats av en utfärdande myndighet. En skyddsåtgärd är att anse som gränsöverskridande när dess erkännande begärs i en annan medlemsstat än där den ursprungligen utfärdades. Begreppet ”utfärdande myndighet” omfattar alla rättsliga myndigheter samt andra myndigheter som i en medlemsstat getts behörighet i frågor som omfattas av förordningens tillämpningsområde, förutsatt att myndighetens beslut kan överprövas av en rättslig myndighet (artikel 3.4),

Vad som utgör en skyddsåtgärd definieras i artikel 3.1 som ett beslut som utfärdats av behörig myndighet i enlighet med landets nationella lagstiftning och som förbjuder personen som är orsak till faran att besöka den skyddade personens hem, arbetsplats eller annan plats som denne regelbundet besöker eller vistas på, förbud mot att kontakta den skyddade personen på alla tänkbara vis eller förbud mot att komma närmare den skyddade personen än ett i beslutet fastställt avstånd (artikel 3.1).

Förordningen är geografiskt tillämplig i alla Europeiska unionens medlemsstater med undantag för Danmark som har valt att stå utanför hela samarbetet kring erkännandet av utländska skyddsåtgärder (skäl 41).

En intressant frågeställning som uppstår är vad som utgör en ”civilrättslig” fråga. De skyddsåtgärder som inte är civilrättsliga omfattas av det straffrättsliga direktivet istället för förordningen. Jag kommer att gå in på gränsdragningen mellan instrumenten i kapitel 2.4.

## 2.2.3 Erkännande och verkställbarhet av skyddsåtgärder

Förordningen är som ovan nämnts baserad på principen om ömsesidigt erkännande och en skyddsåtgärd som har meddelats i en medlemsstat ska erkännas i övriga medlemsstater utan att något särskilt förfarande krävs och vara verkställbar i upp till 12 månader utan att någon förklaring om verkställbarhet krävs (artikel 4).

Enligt principen om ömsesidigt erkännande ska erkännandet behandlas som om den hade meddelats i den anmodade medlemsstaten (skäl 4), och dess innehåll och varaktighet ska motsvara den ursprungliga skyddsåtgärden (skäl 14 och 15). Av praktiska skäl är dock vissa nödvändiga modifieringar av sakuppgifterna tillåtna för att se till att åtgärderna kan få praktisk effekt i den anmodade medlemsstaten, så länge de inte påverkar skyddsåtgärdens art och civilrättsliga karaktär (artikel 11 och skäl 20). Justeringen får dock aldrig innebära att den anmodade staten gör en ny sakprövning av skyddsåtgärden (artikel 12).

Som nämnts ovan kräver förordningen inte att medlemsstaterna inför några nya skyddsåtgärder, utan skulle det vara så att en medlemsstat saknar civila skyddsåtgärder så är förordningen helt enkelt inte tillämplig (skäl 12).

### 2.2.3.1 *Processen för erkännande och verkställbarhet*

Den skyddade person som vill åberopa en skyddsåtgärd utanför ursprungsmedlemsstaten måste bifoga följande material till behörig myndighet i den anmodade medlemsstaten (artikel 4.2):

- en kopia på skyddsåtgärden,
- ett intyg som utfärdats i ursprungsmedlemsstaten i enlighet med förordningens bestämmelser och om det behövs,
- en översättning av intyget.

Utöver dessa krav är det i stor utsträckning fritt fram för den anmodade staten att reglera förfarandet närmre i nationell lagstiftning, eftersom förordningen avstår från en djupare reglering. Några bestämmelser som begränsar skyddsåtgärdens tillämpning finns dock.

Intygets rättsverkningar får enligt artikel 4(3) inte gå utöver vad som följer av skyddsåtgärdens verkställbarhet. Bestämmelsen avser klargöra att intyget inte tillskriver skyddsåtgärden mer långtgående rättsverkningar än vad den redan

har i ursprungsmedlemsstaten, utan bara ska utvidga tillämpningsområdet av de existerande rättsverkningarna.<sup>14</sup>

Vidare föreskrivs en tidsbegränsning av erkännandets varaktighet. Erkännande får bara göras för en period på tolv månader från intygets utfärdande, även om den ursprungliga skyddsåtgärden har en längre varaktighet än så. Tanken är här att erkännandet ska utgöra en temporär åtgärd, och därmed enbart sträcka sig över en rimlig tidsperiod där den skyddade personen vid behov kan göra en ny ansökan om nationella skyddsåtgärder i det anmodade landet (skäl 16).

En förutsättning för att ett intyg ska kunna utfärdas är att personen som är orsak till faran har underrättats om att skyddsåtgärden föreligger. Har skyddsåtgärden meddelats i en parts utevaro, förutsätts att personen som skyddsåtgärden är riktad mot (personen som är orsak till faran) på annat sätt har underrättats om skyddsåtgärden och också fått tillräckligt med tid och möjlighet att kunna förbereda en eventuell talan mot beslutet. I vissa fall är det inte lämpligt att underrätta personen som åtgärden är riktad mot om förfarandet i förhand. I sådana s.k. *ex parte*-förfaranden, får intyg endast utfärdas om det fanns en rätt att överklaga beslutet enligt den nationella lagstiftningen i ursprungslandet (artikel 6). Övergripande gäller dock att intyg bör utfärdas omedelbart efter att skyddsåtgärden blivit verkställbar i ursprungsmedlemsstaten. Man behöver alltså inte vänta in att tidsperioden för överklagan har löpt ut (skäl 25).

Utfärdandet av intyget är behäftat med en uppsättning formkrav (artikel 7) och ska innehålla information och kontaktuppgifter till den utfärdande myndigheten, till den skyddade personen samt till den person som är orsak till faran. Vidare ska även typen av skyddsåtgärd som avses preciseras tillsammans med dess varaktighet i tid. Slutligen ska en deklaration om att kraven i artikel 6 (underrättelse till personen som är orsak till faran) är uppfyllda bifogas till intyget tillsammans med information om den utfärdande statens rättigheter att justera och återkalla intyget och den anmodade statens rätt att vägra erkänna eller verkställa skyddsåtgärden.

Ett intyg kan rättas eller återkallas av den utfärdande myndigheten om det finns anledning att göra det med hänsyn till parterna. Rättelse sker när det finns ett skrivfel i intyget som innebär att intyget inte längre överensstämmer med skyddsåtgärden. Den utfärdande myndigheten kan då begära att felet rättas till. Återkallelse av hela intyget ska ske om det är uppenbart att intyget utfärdades på felaktiga grunder eller om kraven i artikel 6 inte uppfylldes vid

---

<sup>14</sup> Dutta (2016) s. 177.

utfärdandet. Förfarandet för rättelse och återkallelse ska ske i enlighet med nationell lagstiftning i den utfärdande medlemsstaten (artikel 9).

Som nämnts ovan finns det också en möjlighet för den anmodade medlemsstaten att införa vissa modifieringar av skyddsåtgärden för att se till att skyddsåtgärden kan få effekt i staten. Den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning ska tillämpas vid modifieringen och de berörda parterna ska informeras om modifieringen. Justeringen kan överklagas av parterna, men överklagan kan inte upphäva skyddsåtgärden (artikel 11). Det är värt att åter understryka att skyddsåtgärden inte får omprövas i sak.

#### 2.2.3.2 *Grunder för att vägra erkännande och verkställbarhet*

Personen som skyddsåtgärden vänder sig mot, den som orsakar faran, kan ansöka om att den anmodade medlemsstaten ska vägra erkänna (och verkställa) skyddsåtgärden, om ett sådant erkännande skulle strida mot *ordre public* eller mot en dom som redan har meddelats eller erkänts i den anmodade medlemsstaten. Enligt skälen till förordningen kan ett sådant beslut vara motiverat under exceptionella omständigheter om ett erkännande skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den anmodade medlemsstatens rättsordning. Vägran av erkännande på den här grunden är dock inte tillåten om det skulle strida mot rättigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (skäl 32). I synnerhet artikel 21 om principen om icke-diskriminering. Erkännandet får inte heller vägras på den grund att den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning inte tillåter den aktuella skyddsåtgärden på samma grunder. (artikel 13).

## 2.3 Direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern

### 2.3.1 Direktivets syfte

Syftet är till stora delar gemensamt med förordningens, vilket är naturligt då instrumenten är avsedda att komplettera varandra.<sup>15</sup> Målet är att säkerställa att det skydd som beslutats i en medlemsstat fortsätter att gälla i de andra medlemsstaterna om den skyddade personen flyttar dit (skäl 6), så att brott mot den skyddade personen kan förhindras även i fortsättningen (skäl 18). På grund av det skilda tillämpningsområdet för direktivet är det baserat på artikel 82.1 FEUF (istället för artikel 81.1) som handlar om ömsesidigt erkännande på det straffrättsliga området.

---

<sup>15</sup> Prop. 2014/15:51 s. 7.



## 2.3.2 Direktivets tillämpning

Direktivet gör det möjligt för myndigheter i en medlemsstat att utfärda en europeisk skyddsorder i samband med att en skyddsåtgärd meddelas. Skyddsordern kan åberopas hos myndigheterna i den verkställande staten som ska erkänna skyddsordern utan onödigt dröjsmål om det inte finns några skäl för att vägra erkännande (artikel 9.1). Skäl för att vägra erkännande kan vara att skyddsordern är ofullständig, att skyddsåtgärden avser en gärning som inte utgör ett brott enligt den verkställande statens lagstiftning eller att personen som är orsak till faran åtnjuter immunitet (artikel 10).<sup>16</sup>

Direktivet är uteslutande tillämpligt på skyddsåtgärder som meddelats i straffrättsliga frågor och tar därför vid där den civilrättsliga förordningens tillämpningsområde slutar. Gränsdragningen mellan vad som är straffrättsliga- respektive civilrättsliga frågor är inte alltid helt klar, men enligt direktivets skäl 9 är direktivet tillämpligt på ”skyddsåtgärder som specifikt syftar till att skydda en person mot en annan persons *brottsliga gärning* som på något sätt kan utgöra en fara för den skyddade personens liv eller fysiska, psykiska och sexuella integritet”. Den straffrättsliga karaktären tycks alltså bero på om beteendet som åtgärden är utfärdad i syfte att skydda mot är att anse som brottsligt eller ej. Uppsatsen kommer att gå in närmare på gränsdragningen mellan instrumenten i avsnitt 2.4 nedan.

Direktivet föreskriver inte ett automatiskt förfarande för erkännandet av en europeisk skyddsorder, vilket är en avgörande skillnad i tillvägagångssättet av skyddsåtgärder i jämförelse med förordningen som föreskriver att inga särskilt förfarande ska krävas för erkännande överhuvudtaget.<sup>17</sup> En annan skillnad mellan instrumenten är att förordningen är direkt tillämplig från 11 januari 2015, medan direktivet måste genomföras i nationell rätt, d.v.s. inkorporeras i medlemsstatens lag innan samma datum.

---

<sup>16</sup> Prop. 2014/15:139 s. 16.

<sup>17</sup> Se Förordning 606/2013 art. 4(1).

## 2.4 Gränsdragningen mellan direktivet och förordningen

### 2.4.1 Vilket instrument ska tillämpas i vilken situation?

Vilket instrument som ska tillämpas avgörs av huruvida skyddsåtgärden är meddelad i en civilrättslig eller straffrättslig fråga. För att kunna svara på frågan måste därför skyddsåtgärdens rättsliga karaktär utronas. Enligt skäl 10 i förordningen ska begreppet ”civilrättsliga frågor” tolkas självständigt i enlighet med unionsrättens principer. Det innebär att begreppets innebörd inte kan avgöras med stöd i andra instrument eller rättsliga områden, såsom det civilrättsliga begreppet i svensk rätt, utan dess innebörd är självständigt i just den här kontexten.<sup>18</sup>

Som nämnts ovan i avsnitt 2.2.3 finns det möjlighet för den anmodade staten att justera skyddsåtgärden för att den ska kunna tillämpas i staten. Justeringsmöjligheten är dock begränsad på så vis att skyddsåtgärdens art och civilrättsliga karaktär inte får påverkas genom justeringen (skäl 20). Den anmodade staten är därmed förhindrad från att ändra på den åberopade skyddsåtgärden för att kunna tillämpa ett straffrättsligt förfarande.

Dutta menar att alla skyddsåtgärder som inte är utfärdade i ett straffrättsligt förfarande och därmed inte är underkastade direktivet förmodligen är civilrättsliga i förordningens mening, då han anser att förordningens skäl 9 stadgar att instrumenten är avsedda att komplettera varandra utan att några luckor uppstår i tillämpningen.<sup>19</sup> Duttas slutsats skulle innebära att förordningen är tillämplig på alla skyddsåtgärder som inte är utfärdade i syfte att skydda mot kriminella handlingar. Bogdan instämmer i Duttas uppfattning om att direktivet endast är tillämpligt på skyddsåtgärder som är utfärdade i ett straffrättsligt förfarande i syfte att skydda mot kriminella handlingar men anför också att förordningens vidsträckta tillämpningsområde kan medföra en viss överlappning i gränsområdet, och att det är upp till EU-domstolen att vägleda var gränsdragningen ska gå. En inte orimlig slutsats att dra blir att det är upp till den utfärdande medlemsstaten att bestämma om skyddsåtgärden ska vara civil- eller straffrättslig redan vid utfärdandet. Bogdan understryker dock att de utfärdande medlemsstaterna är begränsade i sin valmöjlighet genom det civilrättsliga begreppets självständiga innebörd (skäl 10).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Bogdan (2016) s. 14.

<sup>19</sup> Dutta (2016) s. 173.

<sup>20</sup> Bogdan (2015) s. 408.

Förordningens skäl 10 anger vidare att den meddelande myndighetens civilrättsliga, administrativa eller straffrättsliga karaktär inte ska vara avgörande vid bedömningen av om en skyddsåtgärd är civilrättslig eller ej. En omständighet som dock förenklar förutsebarheten i uppdelningen mellan civil- och straffrättsliga skyddsåtgärder är att medlemsstaterna måste utse vilken eller vilka myndigheter som ska vara behöriga att utfärda intyg och erkänna utländska skyddsåtgärder enligt förordningen och informera Kommissionen om vilka dessa är (artikel 3.4 och 18.1). Kommissionen ska sedan göra informationen tillgänglig för allmänheten på ett lämpligt sätt, förslagsvis via hemsidan för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område (artikel 18.2). Skyddsåtgärder som meddelas av dessa myndigheter presumeras vara meddelade i civilrättsliga frågor.<sup>21</sup>

Vid implementeringen av direktivet tolkade den svenska regeringen begreppet ”straffrättsliga frågor” som en avgränsning mot förordningens definition av begreppet ”civilrättsliga frågor” (se avsnitt 4.2.1 nedan) och bedömde att samtliga svenska kontaktförbud skulle omfattas av direktivet, eftersom de saknade tydliga civilrättsliga inslag och därmed föll utanför förordningens tillämpningsområde.<sup>22</sup>

## **2.4.2 Varför EU har valt att dela upp lagstiftningen i två instrument**

Enligt den officiella versionen som anges i förordningens inledande skäl, har EU delat upp lagstiftningen i syfte att förenkla och tydliggöra den rättsliga grunden i fördragen (jfr. 81 vs 82 FEUF). Skyddsåtgärder utfärdas i medlemsstaterna i både civilrättsliga och straffrättsliga sammanhang och EU ville inte störa den nationella lagstiftningen på området i onödan.

Kritiker menar dock att uppdelningen har skett av politiska skäl, då parterna i lagstiftningsprocessen haft svårt att enas. Resultatet har blivit två instrument, vars innehåll enligt Dutta lika gärna hade kunnat samsas i ett gemensamt instrument. Dutta menar vidare att den valda vägen med två instrument och krånglig gränsdragning innebär att det blir smidigare för sökanden att ansöka om skyddsåtgärder direkt i den anmodade staten istället för att gå igenom systemet för erkännande och verkställbarhet av gränsöverskridande skyddsåtgärder. I synnerhet eftersom intyget är tidsbegränsat.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Dutta (2016) s. 174.

<sup>22</sup> Prop. 2014/15:139 s. 32.

<sup>23</sup> Dutta (2016) s. 184.

Bogdan delar Duttas uppfattning om att det är politiska skäl som ligger till grund för uppdelningen av lagstiftningen i de två instrumenten. Argumentet att EU inte ville störa nationella uppdelningar i civilrättsliga respektive straffrättsliga frågor förkastas med hänvisning till skäl 10 i förordningen som ger begreppet ”civilrättsliga frågor” en självständig innebörd.<sup>24</sup>

Enligt min åsikt finns det helt klart en problematik i att det är svårt att avgöra om en skyddsåtgärd är straff- eller civilrättslig. Det är dock en fråga som sannolikt kommer att bli besvarad av EU-domstolen i dess framtida praxis. Faktum kvarstår ändå att det är olyckligt att förfarandet har komplicerats på den här punkten, eftersom instrumenten är avsedda att förenkla och snabba upp processen att få en skyddsåtgärd erkänd i en annan stat. Risken blir annars, som Dutta anför, att det blir smidigare för den utsatta personen att ansöka om skyddsåtgärder direkt hos myndigheterna i den anmodade staten istället för att gå den långa vägen genom erkännande. I synnerhet då ett erkännande enligt förordningen är begränsat till 12 månader efter utfärdandet av intyg om skyddsåtgärden.

---

<sup>24</sup> Bogdan (2015) s. 409.

# 3 Den svenska lagstiftningen om skyddsåtgärder

## 3.1 Inledning

Den svenska lagstiftningen om skyddsåtgärder är något splittrad, och återfinns främst i lagen om kontaktförbud samt i bestämmelser om besöksförbud i äktenskapsbalken (1987:230) och sambolagen (2003:376).

## 3.2 Lag (1988:688) om kontaktförbud

Kontaktförbud enligt svensk rätt ska meddelas i enlighet med lagen om kontaktförbud. Förbudets innebörd motsvarar i stort sett skyddsåtgärder i förordningens och direktivets mening och innebär ett förbud mot alla former av kontakt med den skyddade personen. Dessutom är även förföljelse av den skyddade personen förbjuden enligt lagens 1 §. För att kontaktförbud ska kunna meddelas måste det föreligga risk för att personen som förbudet riktar sig mot kommer att begå brott, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den skyddade personen. Tidigare brott mot persons liv, hälsa, frihet eller frid ska väga tungt vid bedömningen om kontaktförbud ska utfärdas (1 § 2 st).<sup>25</sup>

En i sammanhanget intressant detalj är formuleringen ”på annat sätt allvarligt trakassera”, då den antyder att det kan vara möjligt att meddela kontaktförbud i situationer där det finns en konstaterad risk att personen som förbudet riktar sig mot allvarligt kommer att trakassera den skyddade personen, även om trakasserier i sig inte är tillräckliga för att utgöra brott. Enligt förarbetena till den tidigare lagen om besöksförbud, som ligger till grund för lagen om kontaktförbud, är syftet med formuleringen att täcka in beteenden som är ägnade att skrämman personen men som inte direkt kan anses utgöra brott. Exempel som räknas upp är om en person i syfte att skrämman, utan att ta kontakt med den andre personen, regelbundet väntar utanför den andra personens bostad eller arbetsplats. Enligt förarbetena ska dock ”allvarligt” betonas för att icke-brottsliga trakasserier ska kunna läggas till grund för ett förbud.<sup>26</sup> Åklagarmyndighetens handbok om kontaktförbud tar upp uttalanden eller ett visst uppträdande som iakttagits av andra som andra icke-brottsliga omständigheter som likväl talar för att en risk föreligger.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Sørensson (2011) s. 43.

<sup>26</sup> Prop. 1987/88:137 s. 20.

<sup>27</sup> Åklagarmyndighetens handbok om kontaktförbud s. 27 ff.

### 3.2.1 Kontaktförbud, utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud

Kontaktförbud meddelas i fyra steg, som successivt utökar inskränkningarna i rörelse- och handlingsfriheten för personen som är orsak till faran. Om kontaktförbud enligt den grundläggande definitionen i 1 § inte anses kunna skydda i tillräckligt stor utsträckning kan ett utvidgat kontaktförbud meddelas enligt 2 §. Det utvidgade kontaktförbudet innebär ett förbud mot att uppehålla sig i närheten av den skyddade personens bostad, arbetsplats eller annat ställe där den skyddade personen ofta vistas, t.ex. sommarstuga eller föräldrars bostad. Förbudsområdet bör tydligt avgränsas geografiskt så att det inte råder tvekan om vilket område det är som avses och beslutet måste ändras om den skyddade personen flyttar eller byter arbete.<sup>28</sup>

Det tredje steget, särskilt utvidgat kontaktförbud (2 § 2 st) innebär att det geografiska förbudsområdet utökas i förhållande till utvidgat kontaktförbud, främst genom att områden i *anslutning* till sådana platser där den skyddade personen brukar vistas inkluderas i förbudet. Personen som är orsak till faran kan exempelvis förbjudas från att besöka en viss stadsdel eller kvarter. Den stora skillnaden är dock att särskilt utvidgade kontaktförbud kan övervakas elektroniskt, det vill säga med elektronisk fotboja. På så vis ökar säkerheten för den skyddade personen då Polismyndigheten håller koll på personen som är orsak till faran. Dessutom förbättras bevisläget vid eventuella överträdelser avsevärt.<sup>29</sup>

Den sista nivån av kontaktförbud gäller gemensam bostad. Enligt 1 a § kan en person förbjudas att uppehålla sig i en bostad som denne bor i gemensamt med den skyddade personen. Förbudet kan inledningsvis gälla i högst två månader och sedan förlängas med två veckor i taget. Oftast handlar det om våld i nära relationer och förbudet är till för att ge den skyddade personen tid och möjlighet att flytta från sin partner i lugn och ro. Dock är förbudet inte begränsat till gifta makar eller sambor utan det kan även aktualiseras i fall där exempelvis kompisar eller syskon bor ihop.<sup>30</sup>

I samtliga fall är det viktigt att en proportionalitetsbedömning äger rum i samband med beslutet. Skälen för att meddela kontaktförbudet ska åtminstone uppväga intrånget eller det men i övrigt som förbudet innebär för personen som det vänder sig mot (1 § 3 st) och proportionalitetskravet ökar successivt

---

<sup>28</sup> Åklagarmyndighetens handbok om kontaktförbud s. 59.

<sup>29</sup> Sørensson (2011) s. 49 ff.

<sup>30</sup> Sørensson (2011) s. 51 f.

i takt med de olika stegen av kontaktförbud. För ett särskilt utvidgat kontaktförbud eller kontaktförbud avseende gemensam bostad ska meddelas måste skälen för förbudet väga väsentligt tyngre än inskränkningen i rörelsefriheten (se 1a § 2 st 1 och 2 § 4 st), då det i det mest ingripande fallet leder till att den drabbade personen måste flytta från sin bostad.

### **3.2.2 Överträdelse av kontaktförbud**

Överträdelse av kontaktförbud är enligt 24 § förenat med bötesstraff eller fängelse i högst ett år. Enstaka överträdelser torde normalt leda till endast bötesstraff.<sup>31</sup> Eftersom det ibland kan vara befogat med vissa kontakter mellan parterna, såsom i vårdnadsfrågor angående gemensamma barn eller andra liknande situationer är inte ringa överträdelser belagda med straff. Uppenbart befogade kontakter omfattas inte av kontaktförbud alls (1 § 4 st). Rättsväsendet är dock strikt i sin tolkning av vad som utgör ringa överträdelser. I princip alla initiativ till att ta kontakt som inte har något direkt samordningssyfte anses vara överträdelser av kontaktförbudet, oavsett uppsåt.<sup>32</sup>

### **3.2.3 Förfarandet vid utfärdande av kontaktförbud**

Beslut om kontaktförbud tas av åklagare på den ort där förbudet ska gälla alternativt där personen som förbudet riktar sig mot har sin hemvist. Om kontaktförbud bör meddelas i samband med en pågående förundersökning är åklagaren som är behörig att väcka åtal för brottet också behörig att besluta om kontaktförbud (7-8 §§).

Åklagaren ska bedöma riskerna i fallet och avgöra om det finns ett behov av att kontaktförbud meddelas. Utgångspunkten vid bedömningen ska vara att förbudet förebygger att brott begås.<sup>33</sup> Till sin hjälp vid bedömningen kan åklagaren anlita biträde av polismyndigheten för utredningen (9 §). Åklagaren har dessutom tillgång till polisens utredningsmaterial i ärendet om sådant har samlats in i anslutning till ansökan om kontaktförbud. Under utredningens gång gäller också vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken, så att åklagaren kan hålla förhör med parter och eventuella vittnen.<sup>34</sup>

Överklagande av beslut om kontaktförbud ska prövas på begäran av någon av parterna av tingsrätten där den behöriga åklagaren normalt för talan i brottmål (15 §).

---

<sup>31</sup> Sørensson (2011) s. 59.

<sup>32</sup> Sørensson (2011) s. 60 f.

<sup>33</sup> Sørensson (2011) s. 45.

<sup>34</sup> Sørensson (2011) s. 53.

### 3.3 Familjerättsliga besöksförbud enligt äktenskapsbalken och sambolagen

Som nämnts ovan är det inte endast i samband med risk för en persons liv och hälsa som skyddsåtgärder kan meddelas i Sverige. Utöver kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud, kan besöksförbud meddelas i enlighet med äktenskapsbalken eller sambolagen.

I 14 kap. 7 § 2 st. ÄktB stadgas att domstol i samband med mål om skilsmässa kan besluta om besöksförbud under tiden som löper fram tills att en dom i frågan vinner laga kraft. Beslutet är interimistiskt och är knutet till frågan om skilsmässa. Enbart den ena makens yrkande om besöksförbud är normalt tillräckligt för att förbudet ska meddelas och någon riskbedömning från domstolens sida krävs inte.<sup>35</sup>

Överträdelse av besöksförbud bestraffas på samma sätt som överträdelse av kontaktförbud, då ÄktB hänvisar till 24 § i lagen om kontaktförbud (14 kap. 7 § 4 st.). Värt att notera är att bestämmelserna för ringa överträdelse torde vara något mildare i ärenden om besöksförbud, då eventuella försök att fortsätta sammanlevnaden under förbudsperioden inte bör bestraffas.<sup>36</sup>

Ett motsvarande besöksförbud stadgas i 28 § sambolagen. För att ett yrkande om besöksförbud ska bifallas räcker det normalt med att ena sambon framställt yrkandet och överträdelse av förbudet ska enligt bestämmelsens 3 st. bestraffas i enlighet med bestämmelserna i 24 § lagen om kontaktförbud.

Den stora skillnaden gentemot kontaktförbud är att de familjerättsliga besöksförbuden omfattar båda parter ömsesidigt och därför ålägger även den make som yrkat om förbudet. Syftet med familjerättsliga besöksförbud är, till skillnad från kontaktförbudet, inte att tillgodose något skyddsbehov, utan snarare integritetsbehov som kan uppstå i samband med en uppslitande skilsmässa.<sup>37</sup> Som nämnts ovan ska besöksförbuden inte heller föregås av någon riskbedömning utan i regel meddelas om någon av parterna begär det.

---

<sup>35</sup> Tottie och Teleman s. 450 (Kommentaren till ÄktB 14 kap 7 §).

<sup>36</sup> Tottie och Teleman s. 451 (Kommentaren till ÄktB 14 kap 7 §).

<sup>37</sup> Prop. 2010/11:45 s. 37.



# 4 Implementeringen av EU-instrumenten i Sverige

## 4.1 Inledning

Införandet av förordningen och direktivet innebar skapandet av ett nytt rättsligt samarbetsområde inom EU och i svensk rätt saknades det bestämmelser om erkännande och verkställande av utländska beslut om skyddsåtgärder. Trots att förordningen är direkt tillämplig behövdes det kompletterande bestämmelser på nationell nivå för tillämpning i praktiken.

Anledningen till att en ny lag föreslogs istället för införande av relevanta bestämmelser i redan existerande lagar på området,<sup>38</sup> är att erkännande och verkställbarhet enligt förordningen ska ske i alla medlemsstater utan att något särskilt förfarande behövs. De kompletterande bestämmelser som behövdes vid implementeringen av förordningen var därför av ett annorlunda slag än de redan existerande lagarna på området och den svenska regeringen ansåg att det fanns skäl att avvika från den normala systematiken. Det ansågs inte heller vara lämpligt att införa bestämmelserna i det befintliga regelverket om kontakt- och besöksförbud då förordningen i regeringens tycke endast innebar administrativa förändringar som inte ändrade på den existerande regleringen. De kompletterande bestämmelserna var av en helt annan karaktär än kontakt- och förbudsregleringen och det ansågs därmed vara olämpligt att blanda dem. Slutligen så ansåg inte regeringen att det vore lämpligt att införa de kompletterande bestämmelserna i den nya lagen som implementerar det straffrättsliga direktivet, eftersom det vore en olämplig sammanblandning av regler som är av betydande olik karaktär.<sup>39</sup>

## 4.2 Lagstiftningsprocessen

### 4.2.1 Tillämpningsområdet

Regeringens slutsats är att inga svenska skyddsåtgärder i dagsläget omfattas av EU-förordningens tillämpningsområde. Varken kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud eller familjerättsliga besöksförbud enligt ÄktB eller sam-

---

<sup>38</sup> Jfr lag (2014:914) med kompletterande bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och internationell verkställbarhet av vissa avgöranden, vars syfte var att samla relevanta bestämmelser på ett ställe för att underlätta översikten.

<sup>39</sup> Prop. 2014/15:51 s. 11 ff.

bolagen kan anses utgöra civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening. Det är därför inte aktuellt att utforma en ordning för utfärdandet av svenska intyg för tillämpning av svenska civilrättsliga skyddsåtgärder i utlandet. De kompletterande bestämmelserna som införs genom lagen om kompletterande bestämmelser begränsas därför till förfarandet när en utländsk skyddsåtgärd ska erkännas eller verkställas i Sverige.<sup>40</sup>

Det är visserligen så att svenska skyddsåtgärder i stor utsträckning motsvarar sådana skyddsåtgärder som omfattas av förordningen. Kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud innebär en riskbedömning på samma sätt som i förordningens definition och innehållet i kontaktförbudet är i huvudsak det samma som i förordningens skyddsåtgärd. Den svenska regeringen anser dock att förfarandet för utfärdandet av kontaktförbud är av en straffrättslig snarare än civilrättslig art. Förfarandet sköts av åklagare och är indispositivt. I sin utredning kan åklagaren begära polisiär hjälp och hålla förhör med parter och vittnen enligt bestämmelser om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken. Ett beslut om kontaktförbud kan överprövas av tingsrätten och domstolens förfarande är i sådana fall i stor utsträckning gemensamt med förfarandet i brottmål. Kontaktförbudet i sig innebär en straffsanktionerad inskränkning i en persons grundläggande fri- och rättigheter och överträdelser kan innebära straff om böter eller fängelse i upp till ett år. Regeringens sammanlagda bedömning blir därför att kontaktförbud i svensk rätt är att se som ett offentligt beslut som meddelas i ett närmast förvaltningsrättsligt förfarande med påtagligt straffrättsliga inslag.

Begreppet ”civilrättsligt” i förordningens mening ska tolkas som ett självständigt begrepp mot bakgrund av förordningens syften och systematik som framgår av de nationella rättssystemen. Förordningen måste betraktas i en kontext där den civilrättsliga förordningen och det straffrättsliga direktivet tillsammans är avsedda att utgöra ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande och verkställande av skyddsåtgärder mellan medlemsstaterna. Mot denna bakgrund anser regeringen att begreppet ”civilrättsligt” ska tolkas som en avgränsning mot direktivets begrepp ”straffrättsligt” på så vis att om en fråga inte är straffrättslig måste den vara civilrättslig och vice versa. Svenska kontaktförbud saknar tydliga civilrättsliga inslag och kan därför svårligen anses utgöra civilrättsliga beslut enligt unionsrätten. Den straffrättsliga prägeln måste innebära att kontaktförbud anses utgöra skyddsåtgärder meddelade i straffrättsliga frågor.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 2014/15:51 s. 18.

<sup>41</sup> Prop. 2014/15:51 s. 15 f.

Familjerättsliga besöksförbud enligt ÄktB och sambolagen har flera fundamentala skillnader från kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud, varav den allra största skillnaden är att besöksförbuden är ömsesidiga. Förbudet gäller båda parter, inte bara den som ansökte om förbudet. Någon riskbedömning behöver inte heller göras av domstolen som ska besluta om förbudet, utan det räcker i normalfallet med att någon av makarna yrkar om besöksförbud för att det ska meddelas. Avsaknaden av krav på riskbedömning har att göra med att besöksförbuden syftar till att värna om parternas integritet under en uppslitande skilsmässa snarare än att förhindra att brott begås. Regeringen anser att det är tveklöst så att de familjerättsliga besöksförbuden motsvarar civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening, men att avsikten att tillgodose generella integritetsbehov hos båda parter skiljer sig alldeles för mycket från förordningen som avser att ålägga en person som är orsak till fara skyldigheter i avsikt att skydda en annan person. Svenska familjerättsliga besöksförbud faller därmed utanför förordningens tillämpningsområde och situationer där ett uttalat skyddsbehov föreligger tillgodoses i första hand genom kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud.<sup>42</sup>

#### **4.2.2 Erkännande och verkställande av utländska skyddsåtgärder**

Ett åberopande av en utländsk skyddsåtgärd i Sverige ska göras till allmän åklagare på orten där skyddsåtgärden helt eller huvudsakligen ska gälla. Åklagaren utgör därför behörig myndighet i förordningens mening och är behörig att hantera kringliggande frågor såsom justering eller upphävande av skyddsåtgärden. Valet av allmän åklagare som behörig myndighet istället för domstol motiveras med att erkännandet inte fordrar någon prövning utan endast utgör en i huvudsak automatiserad formalitet. En eventuell justering av skyddsåtgärden innebär inte någon djupare juridisk bedömning av omständigheterna i ärendet och uppgiften måste därför inte hanteras av en rättslig myndighet. Till stöd för att välja åklagare som behörig myndighet talar även omständigheten att åklagare normalt handlägger straffrättsliga kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Om en utländsk skyddsåtgärd åberopas i Sverige innebär det i normalfallet att ett skyddsbehov (risk för fara) föreligger och det är då inte uteslutet att kontaktförbud bör övervägas. Enligt regeringens åsikt i frågan är det därför lämpligt ur ett samordningssyfte att åklagare handlägger även utländska skyddsåtgärder.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Prop. 2014/15:51 s. 17 f.

<sup>43</sup> Prop. 2014/15:51 s. 19 f.

Som nämnts i kapitel 2 ålägger inte förordningen medlemsstaterna att införa några nya skyddsåtgärder i nationell rätt eller på annat sätt möjliggöra att civilrättsliga skyddsåtgärder ska kunna erkännas som just civilrättsliga skyddsåtgärder i den anmodade staten (skäl 12). Samtidigt så är det också förbjudet för den anmodade staten att ändra på en skyddsåtgärds civilrättsliga karaktär (skäl 14 och 20). Eftersom regeringen anser att det inte finns några civilrättsliga skyddsåtgärder i svensk rätt innebär det att erkännandet av en utländsk skyddsåtgärd får en begränsad verkan. Vidare menar regeringen att förordningen inte ålägger medlemsstaterna att införa ett system för verkställande av utländska skyddsåtgärder och därmed behöver inte heller något system för att sanktionera överträdelser införas i svensk rätt.<sup>44</sup>

#### 4.2.2.1 *Effekten av en erkänd skyddsåtgärd*

Regeringen konstaterar att det inte räcker med att bara införa regler som teoretiskt möjliggör erkännande av utländska skyddsåtgärder. Erkända skyddsåtgärder måste också få en effekt, d.v.s. medföra någon slags verkan i praktiken för personer som är orsak till fara. Praktisk effekt uppnås genom åklagares redan existerande möjlighet att pröva frågan om kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud på eget initiativ. Lösningen skulle då innebära att åklagaren som får det utländska intyget på sitt bord kan ta initiativet att undersöka om det finns grund för att meddela ett svenskt kontaktförbud enligt initiativrätten i 7 § lagen om kontaktförbud. Eftersom ett intyg om skyddsåtgärd enligt förordningen förutsätter ett skyddsbehov lär förutsättningarna för ett kontaktförbud enligt svensk rätt i många fall också vara uppfyllda.<sup>45</sup> Det är regeringens åsikt att en åberopad skyddsåtgärd i enlighet med förordningen får effekt i Sverige genom att åklagaren kan pröva om kontaktförbud enligt svensk rätt är lämpligt och därmed uppfylla ett eventuellt skyddsbehov. Åklagaren bör, oavsett resultatet av prövningen, registrera åberopandet av den utländska skyddsåtgärden samt dokumentera misstänkta överträdelser i syfte att ytterligare befästa erkännandet av skyddsåtgärden.<sup>46</sup>

#### 4.2.2.2 *Domstolsprövning*

Eftersom åklagare inte utgör en rättslig myndighet i förordningens mening, måste besluten enligt förordningen kunna överprövas av domstol (artikel 3.4). Enligt regeringens förslag ska beslut om justering av en åberopad skyddsåtgärd överprövas av den domstol där den behörige åklagaren för talan i brottmål i allmänhet. Beslut om vägran av erkännande ska i första hand överprövas av Stockholms tingsrätt, som i sin tur kan välja att lämna över ärendet till en annan tingsrätt som prövar ett ärende som har nära samband med ärendet om erkännande.

---

<sup>44</sup> Prop. 2014/15:51 s. 22 f.

<sup>45</sup> Prop. 2014/15:51 s. 24.

<sup>46</sup> Prop. 2014/15:51 s. 25.

Anledningen till att behörig domstol skiljer sig beroende på vilken fråga överprövningen gäller är att en fråga om justering har ett naturligt samband med åklagarens prövning av frågan om kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud bör utfärdas. Vid en eventuell överprövning av både beslutet om justering och om utfärdat kontaktförbud finns det en risk för att frågorna prövas parallellt i olika domstolar. För att undvika den situationen är det lämpligare att föreskriva att överprövningen av ett beslut om justering ska ske av samma tingsrätt som frågan om utfärdandet av kontaktförbud. Frågan om vägran av erkännande är dock en rent civilrättslig fråga och det är lämpligt att avgöra behörig domstol efter civilrättsliga regler. Eftersom parterna inte alltid kan förutsättas ha en nära anknytning till Sverige är det enklast för alla parter att tydligt peka ut en domstol som är behörig att pröva sådana ärenden, i det här fallet Stockholms tingsrätt.<sup>47</sup>

Rättens prövning är i huvudsak formell och innebär enbart en kontroll av att det inte föreligger skäl att vägra erkännande av skyddsåtgärden respektive att åklagarens justering av skyddsåtgärden var riktig. Prövningen ska därför göras enligt lag (1996:912) om domstolsärenden, då det är den lag som tillämpas i ärenden som gäller skyddsåtgärder enligt det straffrättsliga direktivet.<sup>48</sup>

### 4.2.3 Lagrådets och remissinstansernas synpunkter

Promemorian EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder (Ds 2014:35) om hur förordningen skulle implementeras i svensk rätt gick på remiss till ett tjugotal remissinstanser, däribland Lagrådet, flera domstolar, riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten och de juridiska fakultetsstyrelserna.<sup>49</sup> Jag kommer i den följande framställningen att ta upp de viktiga punkterna i de svar som var mest kritiskt inställda till det föreslagna förfarandet.

#### 4.2.3.1 *Lagrådet*

Inledningsvis bör nämnas att lagrådet är kritiska mot att remisstiden var väldigt kort, enbart 18 dagar, och att det var långt ifrån tillräckligt för att de skulle hinna sätta sig in ordentligt i de komplicerade frågorna om hur förordningen ska tolkas.

---

<sup>47</sup> Prop. 2014/15:51 s. 27.

<sup>48</sup> Prop. 2014/15:51 s. 28.

<sup>49</sup> Prop. 2014/15:51 s. 55.

Gällande det materiella innehållet i regeringens förslag anser Lagrådet att bedömningen att alla kontaktförbud faller utanför förordningens tillämpningsområde innebär att vissa former av skyddsåtgärder inte omfattas av varken direktivet eller förordningen. Detta resultat är inte i linje med instrumentens syfte att skapa ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder. Lagrådet efterlyser också en närmare redogörelse för vilka skyddsåtgärder som ska hanteras av svenska myndigheter, och gärna även en redogörelse för hur andra medlemsstater har hanterat frågan. Den bedömning som lyfts fram i regeringens förslag kan enligt lagrådet i vissa fall innebära att svenska skyddsåtgärder inte erkänns i en annan medlemsstat, trots att det materiella innehållet överensstämmer med förordningens skyddsåtgärder.

Regeringens bedömning av hur frågan om erkännande och verkställbarhet av utländska skyddsåtgärder ska hanteras i Sverige anses också vara tveksam. Förordningen föreskriver att skyddsåtgärder som meddelas i en medlemsstat ska erkännas utan krav på något särskilt förfarande och vara verkställbar utan att någon verkställbarhetsförklaring behövs. Förfarandet ska dessutom regleras av den anmodade medlemsstatens lagstiftning.

Lagrådets sammanfattande åsikt är att de nämnda bristerna gör att regeringens förslag inte kan läggas till grund för lagstiftning.<sup>50</sup>

#### 4.2.3.2 *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*

Även Lunds universitet har synpunkter på regeringens tolkning av förordningen och innehållet i de föreslagna kompletterande bestämmelserna. Det huvudsakliga målet för kritiken är att regeringen utelämnar svenska icke-brottsrelaterade kontaktförbud enligt 1 § 2 st lagen om kontaktförbud ("på annat sätt") och därmed avstår från att införa en ordning som möjliggör utfärdande av intyg enligt förordningen för dessa typer av kontaktförbud. Enligt Fakultetsstyrelsen framgår det av förordningens skäl 10 och 18 att förordningens tillämplighet inte är beroende av varken den meddelande myndighetens civil- eller straffrättsliga art eller hur överträdelser av skyddsåtgärden sanktioneras. Sverige kan således inte vägra att tillämpa förordningen på svenska skyddsåtgärder som är civilrättsliga i förordningens mening. Med hänsyn till att EU-domstolen i andra sammanhang har tolkat det civilrättsliga begreppet extensivt<sup>51</sup> är det inte osannolikt att de gör likadant i det föreliggande fallet, i syfte att ge förordningen praktisk effekt. Fakultetsstyrelsen delar Lagrådets synpunkter om att vissa skyddsåtgärder hamnar utanför både förordningens och direktivets tillämpningsområde och att instrumentens syfte att skapa ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder därmed inte uppfylls.

---

<sup>50</sup> Lagrådets remissvar s. 3 ff.

<sup>51</sup> Jfr mål C-435/06 samt C-523/07.

Utelämnandet av ett förfarande för verkställbarhet av utländska skyddsåtgärder i Sverige och även straffansvar för överträdelser av erkända skyddsåtgärder innebär enligt Fakultetsstyrelsen att förordningens krav i artikel 4.1 inte uppfylls, eftersom enbart erkännande genom registrering och dokumentation av misstänkta överträdelser inte medför någon praktisk effekt i Sverige, vilket föreskrivs i förordningens skäl 18. En föreslagen lösning på problemet är att utvidga straffbestämmelserna i lagen om kontaktförbud till att även omfatta överträdelser av utländska skyddsåtgärder som erkänts i Sverige.<sup>52</sup>

#### 4.2.3.3 *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet*

Uppsala universitet håller inte heller med om regeringens tolkning om att det saknas relevanta civilrättsliga skyddsåtgärder i svensk rätt. Enligt EU-domstolens praxis i andra sammanhang har inte tydliga civilrättsliga inslag varit nödvändigt för tillämpning i ”civilrättsliga frågor”. Vidare anser Fakultetsstyrelsen att det inte kan uteslutas att familjerättsliga besöksförbud kan utgöra civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening, även om de inte föregås av någon riskbedömning och efterfrågar en djupare analys av frågan. Det föreslagna tillvägagångssättet vid erkännandet och verkställande av utländska skyddsåtgärder i övrigt tillstyrks av Fakultetsstyrelsen.<sup>53</sup>

#### 4.2.3.4 *Åklagarmyndigheten*

Remissvaret från Åklagarmyndigheten ifrågasätter bristen på vidare information om hur förfarandet vid erkännandet ska gå till. Bland annat undrar myndigheten om hur registrering av åberopade skyddsåtgärder och dokumentering av överträdelser av dessa ska gå till i praktiken och vad avsikten med dessa åtgärder är tänkt att vara. Åklagarmyndigheten instämmer vidare i de andra remissinstansernas åsikt om att det är tveksamt om regeringens förslag innebär att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden, i och med att ett erkännande inte tycks medföra någon praktisk effekt för personen som är orsak till fara.

Åklagarmyndigheten är även avigt inställd till att åklagare borde vara behörig myndighet enligt förordningen på grund av skyddsåtgärder enligt förordningen närmast motsvaras av kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Myndigheten anser att skillnaderna mellan skyddsåtgärder och kontaktförbud är så pass stora att likheterna inte borde vara avgörande. Åklagarna handlägger straffrättsliga ärenden och civilrättsliga ärenden hamnar utanför deras kompetensområde och en sammanblandning kan medföra onödiga förväxlingar när det gäller de civilrättsliga skyddsåtgärdernas rättsliga innebörd.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets remissvar s. 1 ff.

<sup>53</sup> Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitets remissvar s. 2 f.

<sup>54</sup> Åklagarmyndighetens remissvar s. 2 f.

## 4.2.4 Regeringens svar på remissinstansernas synpunkter

Regeringen håller med om att tre veckors remisstid i normalfallet inte är tillräckligt. Det handlade dock om ett brådskande ärende som inte borde försenas mer än nödvändigt. För att kompensera hölls ett remissmöte med de mest berörda remissinstanserna. Av remissvaren att döma så har det i huvudsak inte varit några problem för instanserna att lämna välmotiverade yttranden.<sup>55</sup>

När det gäller Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets och Lagrådets farhågor om att icke-brottsrelaterade kontaktförbud faller utanför tillämpningsområdet för förordningens och direktivets heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder anser regeringen att svenska kontaktförbud helt faller utanför förordningens tillämpningsområde, oavsett vilka skäl som har föranlett kontaktförbudet i det enskilda fallet. EU:s reglering har visserligen syftet att skapa ett heltäckande system, men det är fortfarande definitionerna i varje instrument som avgör dess tillämpningsområde.<sup>56</sup>

Gällande Uppsala universitets invändning om att det inte kan uteslutas att familjerättsliga besöksförbud kan utgöra civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening menar Regeringen att avsaknaden av uttryckligt skyddssyfte innebär att de familjerättsliga besöksförbuden inte motsvarar skyddsåtgärder i förordningens mening och därmed faller utanför dess tillämpningsområde.<sup>57</sup>

Kritiken mot att det valda tillvägagångssättet inte lever upp till förordningens krav på praktisk effekt bemöts med argumentet att kravet uppnås genom åklagarens utrymme att själv ta initiativ till att undersöka frågan om kontaktförbud enligt 7 § lagen om kontaktförbud. Eftersom den utfärdande myndigheten har bedömt att det finns ett skyddsbehov lär det i normalfallet också finnas anledning för svensk åklagare att inleda en utredning.<sup>58</sup>

Åklagarmyndighetens tvekan kring om allmän åklagare bör vara behörig myndighet då det handlar om frågor av civilrättslig karaktär som är mycket olika från svenska kontaktförbud, bemöts med att skillnaden mellan skyddsåtgärder enligt förordningen och svenska kontaktförbud i regeringens mening är liten i praktiken och främst består av att skyddsåtgärderna är civilrättsliga. Med beaktande av samordningsvinsterna anses skillnaden inte tillräckligt stor för att motivera att någon annan myndighet utses till behörig myndighet.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 2014/15:51 s. 13 f.

<sup>56</sup> Prop. 2014/15:51 s. 17.

<sup>57</sup> Prop. 2014/15:51 s. 18.

<sup>58</sup> Prop. 2014/15:51 s. 24 f.

<sup>59</sup> Prop. 2014/15:51 s. 19 f.



### 4.3 Lag (2015:197) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor

Resultatet av den svenska lagstiftarens arbete blev lag (2015:197) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. Lagen innehåller, som kan utläsas av dess namn, närmare bestämmelser om hur svenskt erkännande av civilrättsliga skyddsåtgärder som meddelats i en annan medlemsstat ska gå till. Det har också införts en förordning (2015:198) som innehåller ytterligare kompletterande bestämmelser. Orsaken till uppdelningen är att vissa typer av bestämmelser, däribland bestämmelser avseende domstolarnas rättskipningsuppgifter enligt 11 kap. 2 § Regeringsformen måste meddelas av riksdagen genom lag. Bestämmelser om förfarandet av erkännande av utländska skyddsåtgärder kan dock meddelas genom förordning.<sup>60</sup>

Enligt lagens 2 § är åklagaren på den ort där skyddsåtgärden helt eller huvudsakligen ska gälla behörig myndighet i förordningens mening. Bestämmelsen är kopplad till 8 § lagen om kontaktförbud på så vis att den åklagare som är behörig att besluta om kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud i ett ärende i regel är samma åklagare som är behörig myndighet enligt förordningen.

Enligt 3 § är behörig domstol för överprövning av åklagares beslut den tingsrätt där den behörige åklagaren ska föra talan i brottmål i allmänhet. Om åklagaren brukar föra talan vid flera tingsrätter kan var och en av dem vara behörig. I normalfallet bör åklagaren dock vidarebefordra överklagandet till den domstol som med hänsyn till omständigheterna är lämpligast för att pröva frågan. I andra stycket föreskrivs ett undantag från behörighetsregeln genom att överprövning av åklagares beslut att vägra erkännande endast ska ske av Stockholms tingsrätt. Tredje stycket anger att lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas vid rättens prövning.

4 § återknyter till undantaget om överprövning av vägran av erkännande i 3 §. Stockholms tingsrätt, som är den domstol som ska pröva frågan, kan om det är lämpligt, överlämna ärendet för handläggning till en annan tingsrätt om den andra tingsrätten samtidigt handlägger ett ärende som har nära samband med det förstnämnda ärendet. En förutsättning är dock att det inte innebär någon avsevärd olägenhet för någon part.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ds 2014:35 s. 24 f.

<sup>61</sup> Författningskommentar, prop. 2014/15:51 s. 31 f.

## 4.4 Förordning (2015:198) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor

I den svenska förordningen anges närmre bestämmelser kring hur erkännandet av utländska civilrättsliga skyddsåtgärder ska gå till i praktiken. Bestämmelserna är av enkel karaktär och återger innehållet i propositionen.

Enligt 2 § ska intyg som åberopas i Sverige antingen vara upprättat på svenska eller vara åtföljt av en svensk översättning.

Intyg om utfärdande, uppskjutande eller återkallelse av skyddsåtgärd ska enligt 3 § som första steg registreras av behörig åklagare. Om åklagaren ska pröva en fråga om justering av åberopad skyddsåtgärd ska (enligt 4§) både skyddspersonen och personen som är orsak till fara delges beslutet i enlighet med 11 i lag (1988:688) om kontaktförbud.

Överklagande ska enligt 5 § ske i enlighet med bestämmelserna om behörig domstol för överklagande av åklagarens beslut i 3 § lagen (2015:197) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. Bestämmelser om hur själva överklagandet ska ske återfinns i 23-25 §§ och 30 § förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelsen om åklagarens plikt att dokumentera misstänkta överträdelser av en erkänd skyddsåtgärd återfinns i 7 §. Enligt åklagarmyndighetens handbok om europeisk skyddsorder och civilrättslig skyddsåtgärd kan det vara lämpligt att underrätta den utfärdande medlemsstaten om den misstänkta överträdelsen, men något straffansvar för överträdaren är uteslutet och polisiärt biträde kan inte begäras vid utredningen.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Åklagarmyndighetens handbok om Europeisk skyddsorder och civilrättslig skyddsåtgärd, s. 31.

# 5 Analys

## 5.1 Den svenska implementeringens praktiska innebörd

### 5.1.1 Hur skulle en svensk civilrättslig skyddsåtgärd tillämpas i utlandet?

Enligt den svenska regeringen var det inte aktuellt att införa en ordning för utfärdandet av intyg om svenska civilrättsliga skyddsåtgärder för erkännande och verkställande i utlandet, eftersom civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening inte bedömdes existera i svensk rätt. Eventuella svenska skyddsåtgärder måste istället gå vägen via europeisk skyddsorder enligt direktivet för att kunna tillämpas i andra medlemsstater.

### 5.1.2 Hur skulle en utländsk civilrättslig skyddsåtgärd tillämpas i Sverige?

Först och främst rör sig den svenska implementeringen av förordningen enbart om erkännande av utländska civilrättsliga skyddsåtgärder. Införande av regler om verkställande ansågs inte vara nödvändigt av den svenska lagstiftaren.

Ansökan om erkännande, uppskjutande eller återkallelse av en utländsk civilrättslig skyddsåtgärd ska göras genom att ett intyg som är utfärdat enligt artikel 5 i förordningen lämnas in till en svensk behörig åklagare. Behörig är åklagare på den ort där skyddsåtgärden helt eller huvudsakligen ska gälla. Intyget måste vara upprättat på svenska eller åtminstone vara åtföljt av en svensk översättning. Efter att ha fått ansökan på sitt bord ska den behörige åklagaren registrera ansökan samt, om denne finner det nödvändigt, inleda en undersökning av om det finns grund för att meddela kontaktförbud enligt 7 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Förutsättningarna för att meddela kontaktförbud är enligt 1 § lagen om kontaktförbud att det föreligger en risk för att personen som förbudet riktar sig mot kommer att begå brott, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den skyddade personen. Ett kontaktförbud innebär att personen som är orsak till fara helt förbjuds från alla former av kontakt med den skyddade personen.

Även om åklagaren finner att det saknas grund för att meddela ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud måste denne se till att dokumentera misstänkta överträdelser av den åberopade civilrättsliga skyddsåtgärden för att ytterligare befästa erkännandet. Enligt Åklagarmyndighetens handbok är det också lämpligt att uppmärksamma den utfärdande medlemsstaten på överträdelserna. Överträdelser av erkända skyddsåtgärder är dock inte behäftat med straffansvar.

Åklagares beslut om att erkänna eller justera en skyddsåtgärd kan överklagas vid den tingsrätt där åklagaren i fråga ska föra talan i brottmål i allmänhet. Ett beslut som innebär vägran av erkännande ska överprövas av Stockholms tingsrätt.

## **5.2 Är den svenska implementeringen förenlig med EU-instrumenten?**

Som det framgått av framställningen ovan är den svenska regeringen inställd på att det saknas civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening i svensk rätt och därmed begränsas förslaget på vilka åtgärder som behövs för att implementera fördraget. Flera remissinstanser ställer sig kritiska till regeringens inställning och menar att frågan behöver utredas ytterligare. Kritik framförs även mot de åtgärder som införs då de anses vara bristfälliga. I det här avsnittet avser jag sammanfatta vilka skyddsåtgärder som finns och diskutera regeringens uppfattning om att det inte finns några civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening i svensk lagstiftning.

### **5.2.1 Saknar svensk lagstiftning civila skyddsåtgärder i förordningens mening?**

Svensk lagstiftning innehåller två typer av skyddsåtgärder. Kontaktförbud enligt lag (1988:688) om kontaktförbud samt familjerättsliga besöksförbud enligt 14 kap. 7 § äktenskapsbalken respektive 28 § sambolagen.

Kontaktförbuden utgör enligt den svenska regeringen straffrättsliga skyddsåtgärder då förfarandet är indispositivt och har mycket gemensamt med straffrättsliga ärenden i övrigt. Som jag nämnt i avsnitt 2.4 är gränsdragningen mellan instrumenten inte helt klar, till stor del på grund av att instrumenten inte definierar vad som faktiskt utgör civilrättsliga respektive straffrättsliga frågor i den självständiga innebörden. En slutgiltig tolkning måste göras av EU-domstolen. Det finns dock flera omständigheter som talar för att regeringens

bedömning av kontaktförbudens straffrättsliga karaktär är korrekt. Kontaktförbud förutsätter en risk för att personen som förbudet riktar sig mot kommer att begå brott, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den skyddade personen och en överträdelse av förbudet kan innebära böter eller fängelse i upp till ett år. Vidare är förfarandet vid utfärdande och överklagande av kontaktförbud tätt sammanknutet med förfarandet i brottmål i övrigt. Bland annat kan åklagaren vid sin utredning hålla förhör med parter och vittnen samt anlita polisiärt biträde vid utredningen.

Remissvaret från Juridiska Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet framhåller att 1 § 2 st lagen om kontaktförbud innebär en möjlighet att utfärda icke-brottsrelaterade skyddsåtgärder som därmed skulle kunna omfattas av förordningen. Regeringens val av implementering skulle innebära att dessa skyddsåtgärder skulle hamna mellan stolarna. Paragrafen innehåller visserligen en formulering som inte utesluter allvarliga, men icke-brottsliga, trakasserier från att kunna ligga till grund för ett kontaktförbud. Av lagens förarbeten kan utläsas att allvarliga trakasserier mycket riktigt kan läggas till grund för ett kontaktförbud även om de inte är brottsliga i sig. Exempel på dylika trakasserier anges vara handlingar där en person i syfte att skrämmas ser till att synas av den andra personen i närheten av dennes bostad eller arbetsplats, men inte tar faktisk kontakt med personen. Av förarbetena att döma tycks det dock aldrig ha funnits någon avsikt att allvarliga men icke-brottsliga trakasserier skulle kunna läggas till grund för kontaktförbud på egen hand, utan det verkar i sammanhanget röra sig om att de kan komplettera helhetsbilden vid riskbedömningen. Den nödvändiga proportionalitetsbedömning som åklagaren måste göra i samband med sitt beslut om utfärdande av kontaktförbud lär vidare sätta stopp för att ett kontaktförbud meddelas på grundval av enbart icke-brottsliga trakasserier. Som nämnts måste skyddsbehovet väga upp det intrång som förbudet innebär i rörelsefriheten för personen som förbudet riktar sig mot och enbart en eller flera incidenter av hotfullt beteende eller liknande icke-brottsliga handlingar som utförs i syfte att skrämmas torde enligt min åsikt inte räcka för att ett kontaktförbud ska kunna anses vara proportionerligt.

De familjerättsliga besöksförbuden är civilrättsliga på så vis att de saknar en tydlig straffrättslig karaktär. De är inte tänkta att förhindra brott utan syftet är att tillgodose grundläggande integritetsbehov och ska i normalfallet beviljas på yrkande av part, utan att någon utredning av skyddsbehov och eventuell risk behöver göras av rätten. Överträdelser mot ett besöksförbud bestraffas visserligen i huvudsak på samma vis som överträdelser mot kontaktförbud men förbudet i sig vänder sig mot båda parterna i ärendet gemensamt och ålägger även den som yrkat om förbudet. Jag instämmer i regeringens bedömning, då förordningens artikel 3.1 föreskriver att en skyddsåtgärd ska åläggas

en person som är orsak till fara skyldigheter i avsikt att skydda en annan person. I de familjerättsliga besöksförbuden handlar det varken om att ålägga en person som är orsak till fara skyldigheter eller för den delen skydda en annan person.

### **5.2.2 Är den svenska implementeringen genomförd i enlighet med förordningens syften och bestämmelser?**

I lagstiftningen som infördes för att implementera förordningen i Sverige utlämnades ett förfarande för verkställbarhet av utländska skyddsåtgärder. Erkännandet ska enligt lagstiftningen ske genom att skyddsåtgärden registreras av behörig åklagare och misstänkta överträdelser dokumenteras. Överträdelser kan dock inte medföra straffansvar för personen som bryter mot skyddsåtgärden.

Flera remissinstanser var kritiska till hur frågan om erkännande hanteras i den svenska implementeringen och menade att tillvägagångssättet medför att erkännande inte medför någon praktisk effekt i Sverige, ett krav som föreskrivs i förordningens skäl 18. Ett förslag som framhölls var att utvidga straffbestämmelserna i lagen om kontaktförbud till att även omfatta överträdelser av erkända skyddsåtgärder, likt hur man gjort i fallet med de familjerättsliga besöksförbuden. På så vis skulle ett erkännande få praktisk verkan för de inblandade parterna.

Regeringens svar på kritiken är att kravet på praktisk effekt uppfylls genom åklagarens utrymme att själv ta initiativ till att undersöka frågan om kontaktförbud, om denne skulle misstänka att ett skyddsbehov skulle föreligga, vilket antas vara fallet om en skyddsåtgärd i enlighet med förordningen har utfärdats i en annan medlemsstat.

Det valda tillvägagångssättet och regeringens svar på kritiken i remissvaren tyder på att regeringen försöker undvika att införa ”för mycket” lagstiftning inom ett område där det, i regeringens mening, inte finns något lagstiftningsbehov alls. Regeringen anser att det överhuvudtaget inte finns några civilrättsliga skyddsåtgärder i förordningens mening i svensk rätt och att införa några nya sådana är varken en skyldighet enligt förordningen eller rimligt i övrigt. Regeringen väljer därför en lösning där själva erkännandet blir en formalitet och det eventuella verkställandet sker enligt samma förfarande som straffrättsliga skyddsåtgärder, genom utfärdande av kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Precis som remissinstanserna invänder innebär det att förfarandet erkännandet av de civilrättsliga skyddsåtgärderna ”sopas under

mattan” en aning, man väljer att kringgå det i den mån det går och istället försöka lägga lagstiftningen på en miniminivå. Regeringen menar att förordningen ändå får praktisk effekt, men det valda tillvägagångssättet innebär i min mening att ytterligare tidskrävande förfarande krävs för att praktisk effekt ska uppnås, något som strider mot förordningens syfte att främja en enkel och snabb mekanism för erkännande av civilrättsliga skyddsåtgärder som meddelats i en annan medlemsstat.

### 5.3 Avslutande reflektioner

Av de spridda åsikterna från remissvaren att döma är det inte fråga om en enkel lagstiftningssituation. Tillämpningen av förordningen är krånglig och problemen tycks härstamma från själva uppdelningen mellan direktiv och förordning. Uppdelningen var tänkt att förenkla samarbetet, då vissa medlemsstater har civilrättsliga skyddsåtgärder och vissa har straffrättsliga skyddsåtgärder, men jag ställer mig frågan om det valda tillvägagångssättet verkligen var den lösning som var lämpligast i sammanhanget. Förordningen stadgar att medlemsstaterna inte är skyldiga att införa några nya civilrättsliga skyddsåtgärder till följd av förordningens ikraftträdande, men samtidigt är de skyldiga att se till att utländska civilrättsliga skyddsåtgärder kan få praktisk effekt i medlemsstaten. Den praktiska effekten ska uppnås utan att något särskilt förfarande för erkännande och verkställbarhet får införas och den åberopade skyddsåtgärden får inte justeras på ett sådant vis att dess civilrättsliga karaktär påverkas. Dessa omständigheter begränsar möjligheterna för en medlemsstat som inte använder sig av civilrättsliga skyddsåtgärder i sin nationella lagstiftning att kunna erkänna utländska civilrättsliga skyddsåtgärder utan att faktiskt införa civilrättsliga skyddsåtgärder i sin nationella lagstiftning, trots att det inte ska krävas enligt förordningen. Ett enhetligt EU-instrument som behandlar båda typer av skyddsåtgärder hade förmodligen underlättat situationen betydligt.

Det nu valda tillvägagångssättet innebär att det är mycket smidigare för en utländsk skyddad person att ansöka om kontaktförbud i Sverige direkt istället för att gå den långa vägen genom att få ut ett intyg av den behöriga myndigheten i ursprungslandet för att sedan åberopa det i Sverige. För att skyddsåtgärden ska få praktisk effekt måste ändå åklagaren göra samma riskbedömning som den som krävs vid en direkt ansökan. Dessutom är erkännandet av en utländsk skyddsåtgärd enligt förordningen begränsat till högst 12 månader. Efter att tidsgränsen gått ut måste den skyddade personen ansöka om utfärdande av en ny skyddsåtgärd i den anmodade medlemsstaten.

Enligt min personliga åsikt är förordningen i sin nuvarande form närmast verkningslös för svenskt vidkommande. Trots dess syfte att främja den fria

rörligheten genom att införa ett snabbt och enkelt system för erkännande av skyddsåtgärder tycks detta system vara mer otympligt än en direkt ansökan i varje medlemsstat. Undantaget vore om den anmodade medlemsstaten använder sig av civilrättsliga skyddsåtgärder eller frivilligt inför ett system för erkännande som går utöver det minimisystem som föreskrivs i förordningen.



# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Bernitz Ulf – Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*. 5 uppl. Norstedts juridik, 2014.

Bogdan, M: *Consise Introduction to EU Private International Law*. 3 uppl., Europa Law Publishing, 2016.

Bogdan, M: *Svensk internationell privat- och processrätt*. 8 uppl., Norstedts juridik, 2014.

Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law: Text, cases and materials*. 6 uppl., Oxford: Oxford University press, 2015.

Hettne, Jörgen – Otken Eriksson, Ida (red.): *EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. 2 uppl., Norstedts juridik, 2011.

Korling, Fredric – Zamboni, Mauro (red.): *Juridisk metodlära*. Uppl. 2:1, Studentlitteratur 2013.

Sørensson, Johan: *Stalkning – Om brottet Olaga förföljelse samt kontaktförbud*. Norstedts Juridik, 2011.

Tottie, Lars – Teleman, Örjan: *Äktenskapsbalken: En kommentar*. 2 uppl., Norstedts juridik, 2010.

## Artiklar

Bogdan, M. (2015). Some Reflections on the Scope and Application of the EU Regulation No 606/2013 on Mutual Recognition of Protection Measures in Civil Matters. *Yearbook of private international law*, XVI, 405-410.

Dutta, A. (2016). Cross-border protection measures in the European Union. *Journal of Private International Law*, 12(1), 169-184.

# Offentligt tryck

## Europeiska unionen

Förordning (EU) Nr 606/2013	<i>Om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor</i>
Direktiv 2011/99/EU	<i>Europeisk skyddsorder</i>

## Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 2014/15:51	<i>EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder</i>
Prop. 2014/15:139	<i>Europeisk skyddsorder</i>
Prop. 2010/11:45	<i>Förbättrat skydd mot stalkning</i>
Prop. 1987/88:137	<i>Om besöksförbud</i>

## Utredningsbetänkanden

Ds. 2014:35	<i>EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder</i>
-------------	---

## Remissyttranden

*Lagrådets* yttrande: EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder (2014-12-04).

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitets* yttrande över promemorian EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder (Ds 2014:35), JURFAK 2014/70, 2014-10-20.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets* yttrande över remiss: EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder (Ds 2014:35), Dnr V 2014/1827, 2014-10-09.

*Åklagarmyndighetens* yttrande över promemorian EU-förordning om civilrättsligaskyddsåtgärder (Ds 2014:35), Dnr ÅM-A 2014/1394, 2014-10-16.

## Elektroniska källor

European union agency for fundamental rights: *Våld mot kvinnor: en undersökning omfattande hela EU*, Europeiska unionen 2014. Hämtad 2017-05-04. [fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_sv.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_sv.pdf)

Åklagarmyndighetens handbok: *Kontaktförbud*, Utvecklingscentrum Göteborg September 2011 (uppdaterad februari 2016). Hämtad 2017-05-03. <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/kontaktforbuds-handbok.pdf>

Åklagarmyndighetens handbok: *Europeisk skyddsorder och civilrättslig skyddsåtgärd*, Utvecklingscentrum Göteborg, November 2016. Hämtad 2017-05-03. <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/europeisk-skyddsorder-och-civilrattslig-skyddsatgard.pdf>