EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.3.2022
COM(2022) 127 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forording (EU) nr. 606/2013 af 12. juni 2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål[1] ("forordningen") supplerer direktiv 2011/99/EU om europæiske beskyttelsesordrer i straffesager[2] ("direktivet"). De er begge en del af den samme lovgivningspakke. Forordningen blev vedtaget den 12. juni 2013 på baggrund af artikel 81, stk. 2, litra a), e) og f), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Sammen med direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse[3] (direktivet om ofres rettigheder) udgør direktivet og forordningen et sammenhængende sæt foranstaltninger. Dette styrker rettighederne og beskyttelsen for ofre og potentielle ofre for kriminalitet, når de rejser eller flytter til en anden medlemsstat.

Direktivet og forordningen har til formål at nå dette mål ved at skabe et retsgrundlag for, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan anerkende beskyttelsesordrer, der er udstedt i en anden medlemsstat. I henhold til denne retlige ramme skal alle medlemsstater anerkende og fuldbyrde både strafferetlige beskyttelsesordrer og civilbeskyttelsesforanstaltninger, der er udstedt i en anden medlemsstat.

Denne rapport indeholder en vurdering af forordningens anvendelse, jf. forordningens artikel 21. Kommissionen skal også forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om forordningens anvendelse og om nødvendigt forslag til ændringer. Selv om rapporten skulle foreligge senest den 11. januar 2021, satte udbruddet af covid-19-pandemien i første halvdel af 2020 Kommissionen under et hidtil uset pres i forbindelse med håndtering af presserende covid-19-relaterede sager. Dette har forsinket vurderingen og offentliggørelsen.

Forordningen supplerer direktivet for at sikre, at der ikke er noget juridisk smuthul i EU's ramme for gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger for ofre for kriminalitet. Denne rapport skal derfor læses sammen med rapporten om gennemførelsen af direktivet, som Kommissionen offentliggjorde den 11. maj 2020[4]. Samlet set giver rapporterne et fuldstændigt billede af de minimumsregler, der gælder i hele EU for grænseoverskridende anerkendelse og fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltninger fra de kompetente myndigheders side i medlemsstaterne.

---

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

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre (EUT L 338 af 21.12.2011, s. 2).

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

4 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre (COM(2020) 187 final, 11.5.2020).

1.2. Formål og de vigtigste elementer i forordningen

Forordningens formål er at sikre, at en fysisk person, som nyder godt af en beskyttelsesforanstaltning i én medlemsstat, fortsat nyder en tilsvarende beskyttelse, når vedkommende flytter eller rejser til en anden medlemsstat, Samtidig har forordningen til formål at beskytte retten til forsvar for den person, der forårsager fare.

Forordningen fastsætter derfor regler for gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i medlemsstaterne. Disse regler gør det muligt for de kompetente myndigheder at sikre løbende beskyttelse i hele EU ved hjælp af en enkel og hurtig mekanisme.

Forordningen finder anvendelse på nationale beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål, der er truffet som led i civile og administrative procedurer. Mere specifikt finder den anvendelse på foranstaltninger, der pålægger en person, der er til fare for en anden persons fysiske eller psykiske integritet, forpligtelser, der har til formål at beskytte denne anden person. Forordningen gælder for alle ofre. Den finder anvendelse på de tre mest almindelige typer af nationale beskyttelsesforanstaltninger:

- forbud mod eller regulering af ophold på det sted, hvor den beskyttede person bor, arbejder eller opholder sig, eller hvor den beskyttede person regelmæssigt er på besøg
- forbud mod eller regulering af enhver form for kontakt med den beskyttede person og
- forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

Beskyttelsesforanstaltningerne har hovedsagelig til formål at forhindre enhver form for:

- kønsbaseret vold
- vold i hjemmet eller
- vold i nære forhold såsom fysisk vold, chikane, seksuel aggression, stalking, intimidering eller andre former for indirekte tvang.

Ofre for sådanne strafbare handlinger er i særlig høj grad udsat for sekundær og gentagen viktimisering, intimidering og gengældelse. I praksis nyder primært kvinder godt af beskyttelsesforanstaltninger.

Beskyttelsesordrer medfører normalt en relativt begrænset krænkelse af den frie bevægelighed for den person, der forårsager fare. Udstedelse og overvågning af beskyttelsesordrer indebærer generelt ikke betydelige finansielle investeringer. De kan imidlertid bidrage til at mindske og forebygge vold[5].

I praksis indgiver den person, der modtager beskyttelse i henhold til en eller flere nationale beskyttelsesforanstaltninger (den "beskyttede person"), en anmodning til myndigheden i den medlemsstat, hvor beskyttelsesforanstaltningerne er truffet ("udstedelsesmyndigheden"). Hvis anmodningen imødekommes, udsteder udstedelsesmyndigheden i denne medlemsstat ("oprindelsesmedlemsstaten") en

[5] van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A., Baldry, A., *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States*, 2015.

attest. Derefter sender udstedelsesmyndigheden denne attest til den kompetente myndighed i en anden medlemsstat ("den medlemsstat, som anmodningen rettes til") for at få beskyttelsesforanstaltningerne anerkendt og fuldbyrdet i den medlemsstat, som anmodningen rettes til. Den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, kan træffe enhver foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning i et lignende tilfælde for at fortsætte den beskyttede persons beskyttelse i den medlemsstat, som anmodningen rettes til. Den medlemsstat, som anmodningen rettes til, skal give ofret det samme beskyttelsesniveau, som den ville yde sine egne borgere i en lignende situation.

Attesten om beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål har form af en flersproget standardmodel, som blev vedtaget ved en efterfølgende gennemførelsesretsakt[6]. De øvrige medlemsstater skal anerkende denne attest uden yderligere kontrol. Attesten skal være umiddelbart eksigibel, hvilket betyder, at den beskyttede person kan påberåbe sig beskyttelsesforanstaltningerne direkte over for myndighederne i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

Siden den 11. januar 2015 har forordningen fundet umiddelbar anvendelse i alle medlemsstater undtagen Danmark.

1.3. Rapportens mål og omfang

Kommissionens analyse bygger hovedsagelig på oplysninger direkte fra medlemsstaterne. Kommissionen udtrak primære data fra medlemsstaternes meddelelser i henhold til artikel 18, stk. 1. Disse meddelelser indeholder en liste over de kompetente myndigheder og de sprog, der accepteres i forbindelse med forordningen. Desuden undersøgte Kommissionen svarene på et spørgeskema om anvendelsen af forordningen, siden den trådte i kraft. Kommissionen havde i juli 2021 sendt dette spørgeskema til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, og 19 medlemsstater havde besvaret det. Af alle medlemsstater havde 16 bekræftet, at deres retssystem giver mulighed for beskyttelsesforanstaltninger på det civilretlige område. Kommissionen indsamlede yderligere oplysninger om de kompetente myndigheder i medlemsstaterne ved hjælp af e-justiceportalen.

Til udarbejdelsen af denne rapport anvendte Kommissionen to yderligere undersøgelser, som supplerede dataene fra medlemsstaterne. Mere specifikt tog Kommissionen udgangspunkt i en undersøgelse, som Europa-Parlamentet offentliggjorde i 2017. Det blev undersøgt, hvordan den gensidige anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål fungerer som led i en vurdering af direktivets gennemførelse[7]. Kommissionen dykkede også ned i den endelige POEMS-undersøgelse, et projekt, der blev finansieret af Kommissionens Daphne-program mellem 2012 og 2014. Undersøgelsen kortlagde lovgivning og vurderede virkningen af beskyttelsesordrer i medlemsstaterne[8].

---

6 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 939/2014 af 2. september 2014 om indførelse af de attester, der er omhandlet i artikel 5 og 14 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål (EUT L 263, 3.9.2014, s. 10).

7 Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, *European protection order – Study*, PE 603.272, september 2017 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

8 van der Aa, S. et al., op. cit.

Denne rapport sætter fokus på de bestemmelser, der udgør kernen i forordningen, og som er afgørende for en velfungerende gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål i hele EU.

Disse bestemmelser omfatter forpligtelsen til at underrette de typer myndigheder, der er kompetente på de områder, der er omfattet af forordningen, med angivelse af:

- de myndigheder, der har kompetence til at udstede attester om civilbeskyttelsesforanstaltninger
- de myndigheder, over for hvilke en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en anden medlemsstat, skal påberåbes (og som er kompetente til at fuldbyrde en sådan foranstaltning)
- de myndigheder, der er kompetente til at foretage justeringen af beskyttelsesforanstaltninger og
- de myndigheder, som en anmodning om nægtelse af anerkendelse skal indgives til.

I rapporten ses der også nærmere på:

- medlemsstaternes sprogordninger
- forpligtelsen til at respektere retten til forsvar for den person, der forårsager fare
- udstedelse, behandling og fremsendelse af attester om civilbeskyttelsesforanstaltninger og
- berigtigelse og tilbagekaldelse af attester om civilbeskyttelsesforanstaltninger.

2. GENEREL VURDERING

Rapporten omfatter alle medlemsstater, der er bundet af forordningen[9].

Udstedelsesmyndighederne i oprindelsesmedlemsstaten kan træffe beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål, f.eks. forbud mod at komme tættere på en anden person end en fastsat afstand. I henhold til betragtning 14 til forordningen skal den medlemsstat, som anmodningen rettes til, anerkende sådanne foranstaltninger som beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål.

Desuden skal begrebet civilretlige spørgsmål fortolkes selvstændigt. Den myndighed, der træffer afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning, kan være civilretlig, administrativ eller strafferetlig. Dette er imidlertid ikke relevant ved vurderingen af, om en beskyttelsesforanstaltning er af civilretlig karakter, så længe afgørelsen i sig selv vedrører civilretlige spørgsmål (betragtning 10).

Forordningen tager hensyn til medlemsstaternes forskellige retlige traditioner og berører ikke de nationale ordninger for at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Det betyder, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at ændre deres nationale systemer for at muliggøre beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål. Den forpligter

[9] Rapporten dækker ikke Det Forenede Kongerige, da de data om gennemførelsen af forordningen, der er indsamlet til analysedelen af rapporten, blev indsamlet, efter at landet havde forladt EU, og efter udløbet af den overgangsperiode, hvor forordningen stadig fandt anvendelse i Det Forenede Kongerige.

heller ikke medlemsstaterne til at indføre beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål med henblik på forordningens anvendelse (betragtning 12).

Kommissionen har fra 16 medlemsstater fået bekræftet, at deres retssystemer muliggør beskyttelsesforanstaltninger på det civilretlige område. Af alle medlemsstater bekræftede fire, at de ikke tillader beskyttelsesforanstaltninger på det civilretlige område eller attester, der er omfattet af forordningen. Kommissionen tog hensyn hertil ved udarbejdelsen af rapporten.

Som følge heraf afspejler rapporten situationen i medlemsstaterne, for så vidt som forordningen finder anvendelse på dem i praksis. Rapporten tager også hensyn til betragtning 12 til forordningen.

Den endelige POEMS-rapport fra 2015[10] og Europa-Parlamentets undersøgelse fra 2017[11] viste, at alle medlemsstater har indført en eller anden form for strafferetlige eller civile beskyttelsesordrer. Begge undersøgelser viste imidlertid, at lovene om beskyttelsesordrer og beskyttelsesniveauerne varierer betydeligt i EU, hvilket kan hindre, at direktivet og forordningen, som tilsammen udgør EU's retlige ramme, fungerer gnidningsløst.

Det ser ud til, at de fleste medlemsstater foretrækker et system, hvor der træffes beskyttelsesforanstaltninger efter enten en straffesag eller en civil eller administrativ procedure. I andre medlemsstater har ofrene adgang til en blanding af civil- og strafferetlige foranstaltninger.

I visse tilfælde kan det være vanskeligt for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at afgøre, om direktivet eller forordningen finder anvendelse. Denne situation vil sandsynligvis opstå, når en enkelt beskyttelsesordre omfatter flere foranstaltninger af forskellig art (enten civilretlig, administrativ eller strafferetlig).

Derfor tyder både den endelige POEMS-rapport fra 2015 og Europa-Parlamentets undersøgelse fra 2017 i praksis på, at brugen af beskyttelsesforanstaltninger i civil- og strafferetlige sager og den måde, hvorpå de anvendes, varierer kraftigt i EU.

3. SPECIFIK VURDERING

3.1. Kompetente myndigheder (artikel 18, stk. 1, litra a))

I henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om, hvilke typer myndigheder der er kompetente på de områder, som er omfattet af forordningen. I juli 2015 havde alle medlemsstater, der er bundet af forordningen, på nær én meddelt Kommissionen de nødvendige oplysninger.

I henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, skal udstedelsesmyndigheden i oprindelsesmedlemsstaten efter anmodning fra den beskyttede person udstede attesten ved hjælp af den flersprogede standardformular. I henhold til artikel 18, stk. 1, litra a), nr. i), skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om, hvilke kategorier af myndigheder der er kompetente til at træffe beskyttelsesforanstaltninger og udstede attester.

---

10 van der Aa, S. et al., op. cit.

11 Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, op. cit.

Af alle de medlemsstater, som forordningen finder anvendelse på, meddelte 20, at de myndigheder, der har kompetence til at træffe og udstede beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål, er de geografisk kompetente domstole. Disse omfatter domstole i første instans, appeldomstole og øverste domstole. Af alle medlemsstater nævnte fem udtrykkeligt familieretter eller afdelinger for familieretlige sager ved domstolene, mens én medlemsstat nævnte arbejdsretten. Desuden meddelte fire medlemsstater, at offentlige anklagere også er kompetente.

For at tage hensyn til de forskellige typer myndigheder, der træffer beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål i medlemsstaterne, finder forordningen anvendelse på afgørelser truffet af såvel judicielle som administrative myndigheder. De administrative myndigheder skal imidlertid give garantier med hensyn til deres upartiskhed og parternes ret til retslig prøvelse. Dette betyder også, at politimyndigheder ikke kan være udstedelsesmyndigheder (betragtning 13). Én medlemsstat meddelte Kommissionen, at borgmestrene i de enkelte byer er kompetente. En anden medlemsstat meddelte, at politiet i sin egenskab af et organ, der har beføjelser som offentlig myndighed, kan træffe midlertidige forebyggende tilbageholdelsesforanstaltninger og udstede attester.

I henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), nr. ii), skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om typerne af myndigheder:

- over for hvilke en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet i en anden medlemsstat, skal påberåbes og/eller
- som er kompetente til at fuldbyrde en sådan foranstaltning.

Af alle medlemsstater udpegede 12 medlemsstater domstole, hvoraf alle med undtagelse af én udtrykkeligt udpegede geografisk kompetente domstole, såsom distriktsdomstole eller byretter. I tre medlemsstater er de offentlige anklagere kompetente, og i fire andre er fogeden kompetent. Derudover inddrager otte medlemsstater de retshåndhævende myndigheder for at fuldbyrde beskyttelsesforanstaltninger. Det ser ud til, at politiet i to medlemsstater er direkte ansvarligt for anerkendelse af attester og fuldbyrdelses af beskyttelsesforanstaltninger.

I henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), nr. iii), skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om, hvilke typer myndigheder der er kompetente til at foretage justeringen af beskyttelsesforanstaltninger. Af alle medlemsstater har 18 udtrykkeligt udpeget geografisk kompetente domstole, f.eks. distriktsdomstole, byretter eller formanden for den lokale domstol. Desuden udpegede tre medlemsstater domstole eller domstole i første instans generelt, mens to medlemsstater udpegede offentlige anklagere og to andre fogeden.

Endelig skal medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), nr. iv), underrette Kommissionen om, hvilke typer myndigheder anmodningen om nægtelse af anerkendelse (og fuldbyrdelse) skal fremsættes over for. Af alle medlemsstater udpegede 17 udtrykkeligt geografisk kompetente domstole. På den anden side har fire medlemsstater givet meddelelse om andre typer domstole såsom domstole i første instans, domstole for mindre lovovertrædelser og appeldomstole.

3.2. Sprogordning (artikel 18, stk. 1, litra b), artikel 16, artikel 4, stk. 2, litra c), og artikel 5, stk. 3)

Om nødvendigt skal en beskyttet person, der ønsker at påberåbe sig en beskyttelsesforanstaltning i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, give de kompetente myndigheder en oversættelse af attesten (artikel 4, stk. 2, litra c)). Den beskyttede person kan anmode oprindelsesmedlemsstaten om at sørge for denne oversættelse (artikel 5, stk. 3).

Attesten skal oversættes til et af modtagerstatens officielle sprog eller til et officielt EU-sprog, som denne medlemsstat har meddelt, at den kan acceptere (artikel 16, stk. 1). Medlemsstaterne havde indtil den 11. juli 2014 til at meddele Kommissionen disse oplysninger (artikel 18, stk. 1, litra b)). Af alle medlemsstater overholdt otte denne frist. I juli 2015 havde alle medlemsstater, der er bundet af forordningen, på nær én meddelt de nødvendige oplysninger til Kommissionen.

Af alle medlemsstater accepterer tre indgående attester på engelsk, og én meddelte Kommissionen, at en af dens distriktsdomstole accepterer indgående attester på italiensk. Desuden accepterer to medlemsstater på gensidigt grundlag indgående attester på andre sprog.

3.3. Proceduremæssige garantier for den person, der forårsager fare (artikel 6, stk. 11, 12 og 13)

Forordningen indeholder specifikke garantier for at sikre, at retten til forsvar for den person, der forårsager fare, respekteres, hvis en beskyttet person anmoder om udstedelse af en attest (artikel 6). Den kompetente myndighed skal navnlig kontrollere, om den person, der forårsager fare:

- er blevet underrettet om beskyttelsesforanstaltningen (eller om dens justering i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3)
- er blevet underrettet om indledningen af proceduren eller
- har ret til at få prøvet beskyttelsesforanstaltningen i oprindelsesmedlemsstaten.

I fem medlemsstater underrettes den person, der forårsager fare, personligt om beskyttelsesforanstaltningen af fogeden eller en retsembedsmand.

I to medlemsstater underrettes personen enten personligt eller ved anbefalet brev. I én medlemsstat sker dette kun ved anbefalet brev. I én medlemsstat finder underretningen i de fleste tilfælde sted skriftligt (elektronisk eller ved anbefalet brev). Hvis den person, der forårsager fare, er til stede under retsmødet, gives oplysningerne mundtligt. I én medlemsstat underrettes personen ved brev med almindelig post. I tre medlemsstater kan politiet i visse tilfælde foretage underretningen personligt.

I tre medlemsstater findes der ingen specifikke regler for underretning om attesten. Den person, der forårsager fare, kan underrettes på forskellige måder, f.eks. elektronisk, ved anbefalet brev, ved kurertjenester eller personligt.

Medlemsstaterne indberettede ikke nogen tilbagevendende problemer med at underrette den person, der forårsager fare.

I henhold til forordningen kan den person, der forårsager fare, anlægge sag i den medlemsstat, som anmodningen rettes til. Den person, der forårsager fare, kan klage

over justeringen af beskyttelsesforanstaltningen (artikel 11, stk. 5). I visse tilfælde[12] kan denne person også anmode om afslag på anerkendelse eller fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltningen (artikel 13, stk. 1).

Én medlemsstat fremlagde statistikker over sager, som personer, der forårsager fare, havde anlagt ved retten i første instans. Der var i alt 13 anmodninger i 2017, 28 i 2018 og 13 i 2019.

3.4. Udstedelse, behandling og fremsendelse af attesten (artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1)

En beskyttet person kan anmode udstedelsesmedlemsstatens udstedelsesmyndighed om at udstede attesten (artikel 5, stk. 1) og sende den til en anden medlemsstats myndigheder med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne anerkende beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i en anden medlemsstat, uden at der stilles krav om anvendelse af en særlig procedure. Desuden skal disse foranstaltninger kunne fuldbyrdes direkte i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

Anvendelsen af den flersprogede standardformular, der er udstedt i henhold til forordningens artikel 5, herunder dens indhold, var tilfredsstillende ifølge alle otte medlemsstater, der svarede på spørgsmålet.

Af alle medlemsstater har syv gjort det muligt at sende attester elektronisk. Desuden bekræftede fem medlemsstater, at attester til anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål kan behandles digitalt. Af disse medlemsstater havde fire positive erfaringer i denne henseende, og ingen af dem havde negative erfaringer. Ingen af medlemsstaterne har gjort Kommissionen opmærksom på problemer med at sende attester. Én medlemsstat bemærkede imidlertid, at der skal udfyldes særskilte standardformularer, hvis mere end én person er berørt. I sådanne tilfælde tager det længere tid at udfylde formularerne.

Ingen af medlemsstaterne har rapporteret om nogen tilbagevendende problemer med proceduren, heller ikke med hensyn til overholdelse af frister. Endelig har fire medlemsstater tilkendegivet, at de ikke har data eller praktiske erfaringer.

3.5. Berigtigelse eller tilbagekaldelse af beskyttelsesforanstaltninger og attester (artikel 14, stk. 1, og artikel 9, stk. 1)

En beskyttelsesforanstaltning kan suspenderes, begrænses eller tilbagekaldes i oprindelsesmedlemsstaten. I så fald kan den beskyttede person eller den person, der forårsager fare, anmode om udstedelse af en attest for at sikre, at der tages hensyn til denne ændring i den medlemsstat, som anmodningen rettes til (artikel 14, stk. 1).

Hvis en attest indeholder en skrivefejl eller tydeligvis er blevet udstedt forkert, kan den beskyttede person eller den person, der forårsager fare, anmode om berigtigelse eller tilbagekaldelse af attesten. Udstedelsesmyndigheden kan også gøre dette på eget initiativ (artikel 9, stk. 1).

[12] Hvis en sådan anerkendelse åbenlyst vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, eller hvis den ville være uforenelig med en retsafgørelse, der er afsagt eller anerkendt i denne medlemsstat.

Anvendelsen af den flersprogede standardformular, der er udstedt i henhold til forordningens artikel 14, herunder dens indhold, var tilfredsstillende ifølge alle otte medlemsstater, der svarede på spørgsmålet.

Kun én medlemsstat gav oplysninger om den gennemsnitlige tid for tilbagekaldelse eller berigtigelse og angav, at det tog 10-14 dage. Desuden meddelte én medlemsstat, at attesten i ét tilfælde måtte berigtiges på grund af en regnefejl.

I en anden medlemsstat er der i den nationale lovgivning ikke fastsat nogen frist for berigtigelse eller tilbagekaldelse af attesten. I denne medlemsstat behandles spørgsmålet under et retsmøde, som deltagerne skal underrettes om på forhånd. Procedurens varighed kan derfor variere afhængigt af varigheden af denne retssag. Endelig har ni medlemsstater enten ikke indsendt data eller har oplyst, at de ikke har haft nogen sager.

3.6. Oplysning om og uddannelse i gennemførelsen af forordningen

Af alle medlemsstater har syv oplyst om forordningens gennemførelse blandt de judicielle myndigheder og retsvæsenets aktører, navnlig ved hjælp af informationsbreve, websteder, håndbøger og manualer, advokatsammenslutninger og retningslinjer.

Der blev afholdt kurser i gennemførelsen af forordningen i fem medlemsstater. I fire af dem fokuserede disse møder imidlertid ikke specifikt på forordningen, men indgik snarere i programmer for dommere og/eller retsembedsmænd med et mere generelt perspektiv.

4. DATAINDSAMLING

I juli 2021 sendte Kommissionen et spørgeskema til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne for at indsamle data og oplysninger om gennemførelsen af forordningen fra dens ikrafttræden. Kommissionen modtog svar fra 19 medlemsstater, hvoraf 16 bekræftede, at deres retssystemer muliggør beskyttelsesforanstaltninger på det civilretlige område.

Kommissionen konstaterede, at ti medlemsstater (dvs. halvdelen af de medlemsstater, som forordningen finder anvendelse på) erklærede, at de ikke havde opdelte statistiske data om beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål. Disse medlemsstater var derfor ikke i stand til at fremlægge data om antallet af attester, der er udstedt eller modtaget i henhold til forordningen. Af alle medlemsstater indsendte syv data, men angav ekstremt lave tal for både udstedte attester og modtagne attester (fra 1 til 0). I én medlemsstat blev der udstedt 25 attester.

Af alle medlemsstater svarede 14, at de ikke havde haft nogen sager eller ikke havde opdelte statistikker over de anmodninger om udstedelse af attester, som de havde modtaget som oprindelsesmedlemsstat. På den anden side oplyste to medlemsstater, at deres respektive kompetente myndigheder hver især havde modtaget en enkelt anmodning om udstedelse af en attest, hvoraf den ene var blevet afvist.

I spørgeskemaet blev der også spurgt om sager, hvor medlemsstater, der handlede som den medlemsstat, anmodningen rettes til, fuldbyrdede en beskyttelsesforanstaltning via artikel 5-attesten og i sidste ende tilpassede denne foranstaltning. Ud af alle medlemsstater oplyste fem, at de ikke havde haft sådanne sager.

På samme måde anførte fem medlemsstater, at de ikke havde haft nogen sager vedrørende en appelprocedure til prøvelse af justeringen af en beskyttelsesforanstaltning.

Næsten alle de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, oplyste, at de ikke havde kendte sager (to medlemsstater) eller opdelte data (ni medlemsstater) om suspenderede, berigtigede eller tilbagekaldte beskyttelsesforanstaltninger i henhold til forordningens artikel 14 eller artikel 9. Dette gælder, uanset om de har handlet som oprindelsesmedlemsstat eller som en medlemsstat, som anmodningen rettes til. I én medlemsstat blev én attest berigtiget i overensstemmelse med forordningens artikel 9 på grund af en regnefejl.

Allerede i den endelige POEMS-rapport fra 2015[13] og Europa-Parlamentets undersøgelse fra 2017[14] blev manglen på pålidelige og offentligt tilgængelige data om forekomsten af civilbeskyttelsesordrer påpeget. Begge undersøgelser viste, at mange medlemsstater manglede regelmæssige statistikker og kun kunne basere sig på forskellige undersøgelser. Desuden omfattede de oplysninger, der blev givet, normalt bestemte beskyttelsesordrer eller bestemte dele af landet. Undersøgelserne konkluderede, at de store forskelle i de data, der blev indsamlet i de forskellige medlemsstater, kunne tyde på, at den reelle forekomst af civilbeskyttelsesforanstaltninger i vid udstrækning var undervurderet. Resultatet af

13 van der Aa, S. et al., op. cit.

14 Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, op. cit.

undersøgelsen fra 2021 førte til en lignende konklusion. Manglen på opdelte data fra de medlemsstater, hvis retssystemer muliggør beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål, gør det vanskeligt at foretage en reel vurdering af brugen af civilbeskyttelsesforanstaltninger.

5. KONKLUSION

En velfungerende forordning er altafgørende for at yde fuldstændig og pålidelig beskyttelse til ofre for kriminalitet i EU, når de udøver deres ret til fri bevægelighed.

Ifølge de berørte medlemsstater er kernen i det system for gensidig anerkendelse, der er indført ved forordningen (dvs. anvendelsen af den flersprogede standardformular), tilfredsstillende. Det ser desuden ud til, at medlemsstaterne ikke har haft nogen større problemer med anvendelsen af forordningens vigtigste aspekter, nemlig dem, der vedrører udstedelse, behandling og fremsendelse af attester. Flere medlemsstater kan sende attesterne elektronisk.

Medlemsstaterne har heller ikke indberettet tilbagevendende problemer med hensyn til de proceduremæssige garantier for den person, der forårsager fare. For så vidt angår underretning af denne person om beskyttelsesforanstaltninger benytter medlemsstaterne forskellige procedurer såsom underretning pr. anbefalet brev, elektronisk eller personligt.

Undersøgelsen viste ingen problemer med hensyn til berigtigelse eller tilbagekaldelse af attesten. Nogle medlemsstater oplyste, at de ikke har sådanne sager.

I lighed med rapporten om gennemførelse af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre viser denne undersøgelse, at forskelle i lovgivning og praksis for nationale beskyttelsesforanstaltninger i EU sandsynligvis vil betyde, at man ikke kan udnytte retsaktens potentiale fuldt ud, og at det vil få indflydelse på, hvor vellykket den gensidige anerkendelse af beskyttelsesordre bliver. Det fremgår af undersøgelsen, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgøre, om det er direktivet eller forordningen, der finder anvendelse. Det er f.eks. tilfældet, når en enkelt beskyttelsesordre omfatter flere foranstaltninger af forskellig art (enten civilretlig, administrativ eller strafferetlig).

Desuden viser denne rapport, at der er mulighed for at øge kendskabet til forordningen i medlemsstaterne. Mere oplysning samt information og vejledning til fagfolk og interessenter på nationalt plan kunne bidrage til en bedre udnyttelse af forordningen.