

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-12-04

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Johnny Herre.

EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder

Enligt en lagrådsremiss den 27 november 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Karl Magnus Sjögren.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Ärendets beredning

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Om regeringsformens beredningskrav uppfylls och därmed förslaget till lag med tillhörande lagmotiv kommer myndigheter, organisationer och andra till del, kan förslaget bli allsidigt belyst och konsekvenserna av det så långt möjligt kända på förhand. Detta ökar i sin tur kvaliteten på beslutsfattandet till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (se bet. 2008/09:KU10 s. 63). Lagstiftningsärendets natur bestämmer här beredningskravets faktiska innehåll. Remisstiden bör vara så väl tilltagen att remissinstanserna ges en reell möjlighet att sätta sig in i förslaget, överväga det och avfatta ett remissvar. När tiden bestäms måste beaktas att många organisationer har beslutsordningar som är tidskrävande.

Lagrådet noterar i detta avseende följande beträffande beredningen av det lagförslag som nu underställs Lagrådets granskning.

Departementspromemorian angående EU-förordningen om civilrättsliga skyddsåtgärder remitterades den 2 oktober 2014 med en sista svarstid den 20 oktober. Ett remissmöte om promemorian hölls den 15 oktober. Lagrådsremissen beslutades den 27 november 2014.

Remissinstanserna fick alltså mindre än tre veckor på sig att svara, vilket allmänt sett måste anses vara en långt ifrån tillräcklig tid. En instans avstod också från att yttra sig med uttrycklig hänvisning till

den korta svarstiden. Ärendet inrymmer flera besvärliga frågor om hur EU-förordningen ska förstås. Detta talar starkt mot förkortad remisstid.

I departementspromemorian nämns Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern, som gäller skyddsåtgärder beslutade i straffrättsliga frågor. Det sägs att direktivet och förordningen kompletterar varandra och tillsammans bildar ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder. Förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt lämnas i departementspromemorian Ds 2014:3. Där görs bedömningen att kontaktförbud som meddelas enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud på grund av risk för att en person ska begå brott mot en annan person motsvarar sådana skyddsåtgärder som avses i direktivet. Kontaktförbud som inte meddelas på den grunden bedöms däremot falla utanför tillämpningsområdet. I det nu aktuella ärendet bedöms alla kontaktförbud falla utanför tillämpningsområdet för EU-förordningen om civilrättsliga skyddsåtgärder. Sammantaget betyder dessa bedömningar att varken direktivet eller förordningen skulle kunna tillämpas på vissa kontaktförbud, trots vad som sägs om ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder. Detta nämns inte i departementspromemorian och att inte mer än en av remissinstanserna upptäckte det under den korta remisstiden är inte ägnat att förvåna.

Som förklaring till den korta remisstiden har det under föredragningen hänvisats till att EU-förordningen ska tillämpas från och med den 11 januari 2015. Med tanke på att förordningen trädde i kraft redan den 19 juli 2013 borde det ha funnits tid att förbereda svensk lagstiftning i god tid före den dag då förordningen ska träda i tillämpning. Så som läget är nu kommer den svenska lagstiftningen inte att vara på plats i tid, trots den komprimerade beredningen. Enligt Lagrådets

mening borde inte det grundlagsfästa beredningskravet ha eftersatts när de EU-rättsliga kraven ändå inte kan uppfyllas. Med en mer omsorgsfull beredningsprocess skulle också remissinstanserna kunna göra en samlad och bättre underbyggd bedömning av det heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder som förordningen och direktivet är avsedda att åstadkomma och vilka svenska lagstiftningsåtgärder som behövs.

Till det anförda kommer att det finns frågor i lagstiftningsärendet som inte har blivit tillräckligt belysta.

Lagrådet saknar ett närmare resonemang om vilka slags skyddsåtgärder som regleringen ska omfatta och som svenska myndigheter ska hantera. För att det ska bli begripligt borde det lämnas en – åtminstone översiktlig – redogörelse för andra medlemsstaters regleringar i detta avseende.

En sådan redogörelse skulle också göra det lättare att bedöma om några svenska skyddsåtgärder omfattas av förordningen. Den bedömning som görs i departementspromemorian har ifrågasatts av några remissinstanser. Bedömningen, som är formell till sin natur, innebär att svenska skyddsåtgärder inte kommer att erkännas utomlands, även om de materiellt sett liknar åtgärder som beskrivs i förordningen.

Remissinstanser har också kritiserat bedömningen i promemorian att det inte behöver vidtas några lagstiftningsåtgärder i Sverige för erkännande och verkställighet av utländska skyddsåtgärder. Det framstår som tvivelaktigt att denna bedömning är förenlig med olika bestämmelser i förordningen, t.ex. artikel 4.1, som föreskriver att en skyddsåtgärd som en medlemsstat meddelat ska erkännas i övriga medlemsstater utan att något särskilt förfarande behöver användas

och ska vara verkställbar utan att det krävs någon verkställighetsförklaring. Enligt artikel 4.5 ska också förfarandet för verkställighet av skyddsåtgärder regleras av den anmodade medlemsstatens lagstiftning.

På grund av de anförda bristerna anser Lagrådet att de remitterade förslagen inte kan läggas till grund för lagstiftning.