

BRIEF

3. december 2014

RETSFORBEHOLD SKADER KAMP MOD STALKING

Direktør, Bjarke Møller
+45 51 56 19 15
bjm@thinkeuropa.dk

Projektmedarbejder, Michella Lescher
+45 28 69 62 96
mnl@thinkeuropa.dk

RESUME I januar 2015 træder nye EU-regler om beskyttelse af personer, der bliver forfulgt eller chikaneret, i kraft. Reglerne betyder, at ofre, der først har fået tilsagn om beskyttelse i et EU-land, kan tage beskyttelsen med sig til andre lande, uden at frygte at plageånden følger dem i hælene.

Danmark er som det eneste af de 28 lande i EU ikke er omfattet af de nye regler på grund af retsforbeholdet. Det betyder, at danske statsborgere, der har været udsat for chikane, forfølgelse eller stalking, ikke kan nyde godt af samme grænseoverskridende beskyttelse og sikkerhed.

Den danske regering kan forsøge at indgå parallelaftaler med de øvrige EU-lande om et samarbejde på området, men det er tvivlsomt, om Kommissionen vil godkende sådan en aftale. Derimod kan en såkaldt tilvalgsordning eller en afskaffelse af retsforbeholdet give danske ofre bedre beskyttelse.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Nye EU-regler vil fra januar 2015 betyde, at ofre for såkaldt stalking bliver bedre beskyttet på tværs af de enkelte EU-lande.
- Reglerne omhandler bl.a. gensidig anerkendelse af behovet for beskyttelse, hvilket betyder, at hvis et offer får tilkendt beskyttelse i ét EU-land, kan vedkommende tage denne beskyttelse med til de andre lande i EU.
- På grund af retsforbeholdet er Danmark som det eneste land i EU ikke omfattet af de nye regler.

- Danske ofre, der har fået beskyttelse mod en gerningsmand, vil således ikke være omfattet af den samme sikkerhed i det øvrige EU-lande. Og borgere fra andre lande i EU vil ikke kunne få beskyttelse i Danmark.
- En såkaldt tilvalgsordning, der ved en folkeafstemning kan erstatte det danske retsforbehold, kan være med til at skabe bedre sikkerhed for personer, der oplever at blive stalket.

Hvert år oplever mere end 100.000 danskere i alderen 18-74 år at blive udsat for systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane af en anden person.¹ Fænomenet er også kendt under betegnelsen *stalking*, og fra januar 2015 vil nye EU-regler sikre ofre for stalking bedre beskyttelse på tværs af EU's grænser.²

På grund af det danske retsforbehold står Danmark dog som det eneste af de 28 EU-lande uden for de nye regler. Forbeholdet betyder således, at danske ofre for stalking ikke vil være under beskyttelse i andre EU-lande, hvilket vil stille danskere ofre dårligere end andre EU-borgere.

De nye regler vil i praksis gøre det muligt for forfulgte og chikanerede personer at få beskyttelse i hele EU, hvis et land først har tilkendt en såkaldt beskyttelsesforanstaltning. En beskyttelsesforanstaltning er en foreløbig foranstaltning, der skal beskytte ofre for vold eller forfølgelse, hvis offerets liv eller fysiske eller psykiske integritet er i fare.³ Beskyttelsen kan f.eks. bestå i et tilhold eller opholdsforbud, der påbyder en stalker at holde sig væk fra steder, hvor offeret befinder sig samt at tage kontakt til offeret.

Får en EU-borger tilkendt denne beskyttelse, kan vedkommende fra januar 2015 anmode myndighederne om en attest, der gør beskyttelsen gældende i hele EU. Denne beskyttelse på tværs af grænserne må danske ofre imidlertid kigge langt efter, da vi grundet retsforbeholdet ikke er omfattet de nye regler.

Fri bevægelighed for ofre og gerningsmænd

Borgernes ret til fri bevægelighed er en af grundpillerne i det europæiske samarbejde, og stadig flere borgere bevæger sig på tværs af EU's medlemslande. Nogle af disse personer har været ofre for enten fysisk eller psykisk vold og chikane, og ønsket om at skabe en ny tilværelse på afstand af overgrebene kan for nogle borgere være medvirkende til, at de søger til et andet land.

Med Stockholmprogrammet, der fra 2010-2014 fastlagde EU's prioriteter på området med retfærdighed, frihed og sikkerhed, satte EU sig som mål at fremme borgernes sikkerhed og udvide beskyttelsen af dem mod organiseret kriminalitet

¹ Omfanget og karakteren af stalking – En befolkningsundersøgelse, Tanja Tambour Jørgensen, Justitsministeriets Forskningskontor, 2013 (<http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2013/stalkingrapport.pdf>).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål.

³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig anerkendelse i civilretlige spørgsmål, Europa-Kommissionen, 2011.

og andre trusler. Det har ført til en række nye initiativer indenfor retlige og indre anliggender i unionen.⁴

I 2011 fremlagde Europa-Kommissionen den såkaldte offerpakke⁵, som også de nye regler om EU-landes gensidige anerkendelse af beskyttelse er en del af. Reglerne supplerer samarbejdet på det strafferetlige område og sikrer, at hvis der træffes beslutning om at yde beskyttelse i ét medlemsland, kan beskyttelsen hurtigt og effektivt via en attest udvides til at omfatte beskyttelse i de andre lande. Attesten indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for at anerkende behovet for beskyttelse i et medlemsland.⁶

Dårligere sikkerhed for danske ofre

Gennem de seneste år har problemet med chikane, forfølgelse og stalking sat dagsordenen – ikke mindst i Danmark, hvor både interesseorganisationer, medier og politikere har markeret sig i debatten. I marts 2012 vedtog et enstemmigt Folketing således en lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, bedre kendt som anti-stalking-loven. Formålet med den nye lov var at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for stalking m.m.⁷ Loven har bl.a. gjort det muligt for det danske politi at udstede et tilhold alene på grundlag af en begrundet mistanke om, at en person har krænket en andens fred.⁸

Fra lovens blev vedtaget og frem til udgangen af 2013, blev der anmodet om 1.558 tilhold og/eller opholdsforbud. I samme periode blev der givet 566 tilhold og/eller opholdsforbud⁹, og der blev registreret 2.715 overtrædelser af tilhold og opholdsforbud begået af 391 forskellige gerningsmænd.¹⁰ Undersøgelser viser dog, at blot hver femte offer anmelder stalking¹¹, og problemets omfang kan derfor være langt større, end de officielle tal viser.

⁴ Stockholmprogrammet – et åbent og sikkert Europa i borgerens tjeneste og til deres beskyttelse, Det Europæiske Råd, EUT C 115, 2010.

⁵ Offerpakken blev præsenteret i juni 2011, og formålet er at styrke rettigheder for personer, der har været ofre for vold, chikane, stalking eller anden kriminalitet.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål.

⁷ Bemærkninger til Forslag om Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=138993>)

⁸ Lov nr. 112 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, § 2, stk. 1, litra a, Folketinget, 2012.

⁹ REU alm.del. endeligt svar på spørgsmål 373 (2013-14), Folketingets Retsudvalg.

¹⁰ REU alm.del. endeligt svar på spørgsmål 373 (2013-14), Folketingets Retsudvalg.

¹¹ Omfanget og karakteren af stalking – En befolkningsundersøgelse, Tanja Tambour Jørgensen, Justitsministeriets Forskningskontor, 2013.

Til trods for at der er bred enighed om at styrke indsatsen over for ofrene for stalking, og til trods for at en tredjedel af den danske befolkning anser det som "sandsynligt" eller "meget sandsynligt", at de på et tidspunkt vil rejse til et andet EU-land for at arbejde, studere eller bosætte sig¹², så forhindrer retsforbeholdet, at danskere kan nyde samme grænseoverskridende beskyttelse, som deres europæiske medborgere. De nye regler om gensidig anerkendelse af beskyttelse i EU-landene berører nemlig området for retlige og indre anliggender, hvor retsforbeholdet kommer på tværs. Som det eneste af de 28 EU-lande kan Danmark derfor ikke tilslutte sig de nye regler. Det betyder, at danskere, der oplever at blive stalket, løber en reel risiko, hvis de rejser til et andet EU-land for at arbejde, studere eller bosætte sig i et andet land.

Tilvalgsordning kan sikre ofre

Det er afgørende for at sikre hjælp og beskyttelse af forfulgte eller stalkede personer, at de kan tage deres beskyttelse med, hvis de rejser til et andet EU-land. I betragtning af at beslutningen om beskyttelse allerede er truffet af en national myndighed, er det en unødvendig byrde at pålægge danske ofre, at de skal igennem omfattende ansøgningsprocedurer i andre lande for at leve i sikkerhed.

Samtidig vil det ikke alene ramme danske borgere, at Danmark i kraft af retsforbeholdet ikke kan tilslutte sig de nye regler. Det vil også få konsekvenser for andre EU-borgere, der er omfattet af den fælles beskyttelse inden for EU, men som af den ene eller anden årsag rejser til Danmark. De vil ikke kunne få anerkendt deres tilhold af de danske myndigheder. I sidste ende kan det betyde, at Danmark fravælges som uddannelsessted, rejsedestination eller arbejdsplads.

Danmark har mulighed for at søge om en parallelaftale med de øvrige 27 medlemslande, der kan sikre danskere samme beskyttelse som deres europæiske medborgere. Umiddelbart kunne det være en løsning, men det er dog tvivlsomt om Kommissionen vil godkende en sådan aftale. I 2001 søgte Danmark om en parallelaftale, der handlede om fælles lovgivning om skilsmisser på tværs af EU-landenes grænser. Her afslog Kommissionen med begrundelsen om, at parallelaftaler kun kan anvendes i undtagelsestilfælde og kun må udgøre en overgangsordning. Derudover lagde Kommissionen vægt på, at Danmark kan

¹² Måling foretaget af Megafon for CO-industri og DI i forbindelse med lanceringen af Tænketanken EUROPA (<http://thinkeuropa.dk/vaerdier/danskerne-og-eu>).

beslutte at afskaffe retsforbeholdet, såfremt Danmark ønsker at blive tilknyttet samarbejdet.¹³

Derfor er en tilvalgsordning, hvor Folketinget kan afgøre, om Danmark på dette område skal tilslutte sig samarbejdet, eller en fuld afskaffelse af retsforbeholdet en bedre og mere realistisk mulighed, hvis danske borgere skal sikres mod chikane, forfølgelse og stalking.

¹³ Retsforbeholdet forværrer danske familiers retssikkerhed, Tænketanken EUROPA, 2014.