

Vergaderjaar 2014–2015

33 954

Implementatie van richtlijn 2011/99/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L 338)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 oktober 2014

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het verheugt me dat de leden van de fracties die een inbreng hebben geleverd voor het verslag in het algemeen positief staan tegenover het wetsvoorstel. Graag reageer ik op de opmerkingen die in het verslag gemaakt zijn en beantwoord ik de gestelde vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden met de strekking van de richtlijn tot verbetering van de positie van slachtoffers en samenwerking tussen justitiële autoriteiten binnen de Europese Unie. In het bijzonder zijn de leden tevreden omdat de uitbreiding van de bescherming van een persoon in een andere lidstaat de positie van slachtoffers in Nederland en de EU versterkt. Daarnaast zijn deze leden ook tevreden over de keuze om in de Nederlandse wet de mogelijkheid op te nemen om zelfstandige strafrechtelijke maatregelen te bevelen op basis van een ontvangen en erkend Europees beschermingsbevel.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met het doel van de richtlijn en het daarvan afgeleide wetsvoorstel namelijk om maatregelen ter bescherming van slachtoffers ook buiten de lidstaat die die maatregelen heeft uitgevaardigd te kunnen uitvoeren.

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat een maatregel die een slachtoffer van een strafbaar feit poogt te beschermen (locatieverbod, contactverbod en benaderingsverbod) kan worden uitgebreid naar, en overgenomen door een andere lidstaat. De leden hebben hierover slechts enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennis genomen van de richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel en hebben verschillende opmerkingen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven in het algemeen de wens om de positie van slachtoffers verder te verbeteren en meer specifiek onderhavige uitwerking van richtlijn 2011/99/EU om maatregelen opgelegd in de ene lidstaat ten behoeve van de bescherming van een slachtoffer, ook in te roepen en te kunnen effectueren in een andere lidstaat. Deze fractieleden stellen verscheidene vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel dat strekt tot implementatie van de Europese richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel. De aan het woord zijnde leden beschouwen de onderhavige maatregelen ter bescherming van slachtoffers als belangrijke stap in de ontwikkeling van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Zij hebben geen verdere opmerkingen of vragen.

2. De regeling in de richtlijn

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat een lidstaat in beginsel een Europees beschermingsbevel (EB) moet erkennen en ten uitvoer moet leggen als dat in een andere lidstaat is uitgevaardigd. Deze leden vragen naar de formulering «in beginsel» op de uitzondering wanneer een lidstaat de betreffende maatregelen niet kent en op de limitatieve lijst weigeringsgronden. Deze leden gaan in op de basis voor het niet erkennen of ten uitvoer leggen van een EB en vragen of er ruimte is voor enige discretionaire bevoegdheid.

In antwoord hierop wijs ik op artikel 10 van de richtlijn, waarin de gronden voor niet-erkenning van het Europees beschermingsbevel zijn opgenomen. De formulering «in beginsel» houdt rekening met deze weigeringsgronden. Deze gronden zijn verwerkt in artikel 5:4:5 van het wetsvoorstel. Als Nederland de rol van uitvoerende lidstaat heeft en deze maatregelen deel uitmaken van de lijst van artikel 5:4:3 (locatieverbod, contactverbod, benaderingsverbod) dan is er geen basis om maatregelen niet te erkennen, tenzij één van de weigeringsgronden van artikel 10 van toepassing is.

Artikel 5:4:6 geeft de officier van justitie de bevoegdheid om overeenkomstig het Europees beschermingsbevel een van de maatregelen te bevelen.

Als Nederland de rol van uitvaardigende lidstaat heeft dan is het denkbaar dat de uitvoerende lidstaat geen maatregelen kan treffen op grond van het EB dat uit Nederland werd ontvangen, te weten als het nationale recht van de uitvoerende lidstaat dergelijke maatregelen niet kent. Overweging (8), bij de richtlijn luidt:

«Deze richtlijn houdt rekening met de verschillende juridische tradities van de lidstaten en met het feit dat effectieve bescherming kan worden geboden door middel van beschermingsbevelen die door een andere autoriteit dan de strafrechter worden uitgevaardigd. Deze richtlijn schept geen verplichtingen om de nationale systemen voor het opleggen van beschermingsmaatregelen te wijzigen en schept geen verplichtingen tot het instellen of wijzigen van een strafrechtelijk stelsel voor de tenuitvoerlegging van een Europees beschermingsgevel».

Indien in Nederland op grond van een strafrechtelijke maatregel een EB wordt uitgevaardigd en de uitvoerende lidstaat heeft in zijn recht niet de mogelijkheid om op grond van dit EB strafrechtelijke maatregelen te

treffen dan moet de uitvoerende lidstaat – indien zijn nationale recht daarin voorziet – privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen treffen ter uitvoering van het EB. Dit vloeit expliciet voort uit artikel 9, eerste lid, van de richtlijn. Als er op nationaal niveau geen enkele maatregel beschikbaar is in de uitvoerende lidstaat dan meldt de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat elke haar bekende overtreding van de in het Europees beschermingsbevel beschreven beschermingsmaatregel aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (artikel 9, derde lid, richtlijn EB). In dit laatste geval heeft de uitvoerende lidstaat geen bevoegdheid om maatregelen te treffen of op andere wijze op te treden en volstaat hij met het informeren van de uitvaardigende lidstaat.

Er is geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat om een EB niet ten uitvoer te leggen.

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op het beginsel «ne bis in idem» als weigeringsgrond. Het is gebruikelijk om deze weigeringsgrond op te nemen in Europese instrumenten waarin wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen aan de orde is, met als doel dezelfde betrokken personen te beschermen tegen herhaalde vervolging of veroordeling wegens dezelfde feiten. Een voorbeeld is de situatie dat het feit waarvoor aan de betrokkene een beschermingsmaatregel is opgelegd in de uitvaardigende lidstaat eerder voor de Nederlandse rechter vervolgd werd. Als een strafbaar feit in Nederland is afgedaan door middel van een strafbeschikking of door een onherroepelijke beslissing van een Nederlandse rechter en dezelfde betrokkene voor hetzelfde feit in een andere lidstaat een maatregel als sanctie krijgt opgelegd dan zal de bevoegde Nederlandse autoriteit (de officier van justitie) de erkenning van het EB weigeren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de richtlijn een flexibele, soepele benadering hanteert zodat eventueel passende (civiele) maatregelen kunnen worden genomen. Het lijkt de leden dat hierdoor vrijwel altijd passende maatregelen gevonden kunnen worden om slachtoffers te beschermen of is het voorstelbaar dat in een bepaalde lidstaat geen uitvoering kan worden gegeven aan de beoogde bescherming van slachtoffers? Zo ja welke lidstaten betreft dit en welke maatregelen zijn gewenst om adequate bescherming in deze lidstaten mogelijk te maken? Op 6 januari 2010 heeft het secretariaat van de Raad van de EU een overzicht gepubliceerd van de antwoorden die zijn gegeven naar aanleiding van een inventariserende vragenlijst die in september 2009 aan de lidstaten werd voorgelegd inzake het Europees Beschermingsbevel. In dit overzicht is onder meer opgenomen de wijze waarop in de verschillende lidstaten beschermingsbevelen worden opgelegd. Twintig lidstaten hebben gereageerd op de vragenlijst en hieruit blijkt dat elk van deze lidstaten beschermingsmaatregelen kunnen treffen in hun rechtssysteem. Van de andere lidstaten is geen informatie bekend¹. Overigens is er momenteel een onderzoek gaande naar de systematiek van beschermingsmaatregelen in Europese lidstaten. Aan het einde van deze paragraaf gaat de regering hier verder op in naar aanleiding van vragen van leden van de CDA-fractie.

Indien een lidstaat weigert een Europees Beschermingsbevel te erkennen dan kan de te beschermen persoon in de lidstaat van bestemming een nieuwe procedure volgens het nationale recht starten. De leden van de VVD-fractie maken zich enige zorgen over de tijd die een dergelijke nieuwe procedure zal kosten en het feit dat het slachtoffer dan (tijdelijk) geen bescherming kan genieten.

¹ <http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipiy7jyok>

Het is geheel van de concrete situatie afhankelijk of een persoon die de bescherming geniet van een maatregel die in Nederland is opgelegd door het starten van een procedure in de lidstaat van bestemming meer tijd nodig heeft voor het verkrijgen van bescherming in de lidstaat van bestemming zonder een EB te kunnen gebruiken, dan in het geval hij of zij wel gebruik kan maken van een erkend EB. Het antwoord op deze vraag hangt nauw samen met de aard van het gevaar en met procedure die in de bestemmingslidstaat geldt. Een voorbeeld is de bevoegdheid van de Duitse politie in geval van huiselijk geweld. De politie in Duitsland kan een persoon de toegang ontzeggen tot een woning en de directe omgeving als dat tot bescherming van andere bewoners van deze woning vereist is. In de meeste Duitse deelstaten kan de politie de dader bovendien tijdelijk in hechtenis nemen om de ontzegging van de toegang af te dwingen. Het slachtoffer kan de looptijd van het «huisverbod» gebruiken om bij de rechter een civielrechtelijke beschermingsmaatregel te verzoeken. In dit geval kan zonder gebruik te maken van het EB een snelle bescherming worden gerealiseerd.

Verder is het belangrijk dat een persoon die bescherming behoeft tijdig voor zijn of haar vertrek een procedure tot het verkrijgen van een beschermingsmaatregel in gang zet. Als dit op tijd gebeurt dat kunnen de maatregelen in werking treden zodra de te beschermen persoon arriveert in de uitvoerende lidstaat. Als bijvoorbeeld iemand uit Duitsland naar Nederland verhuist en deze persoon beschermd wordt door een maatregel die niet in aanmerking komt voor een EB, dan kan hij of zij bij de burgerlijke voorzieningenrechter in Nederland een bevel of verbod eisen. Als deze procedure op tijd wordt gestart dan kan het verbod of bevel in werking treden zodra de persoon uit Duitsland zich in Nederland vestigt.

De leden van de VVD willen weten hoe de rechtsbijstand bij een dergelijk verzoek is geregeld en of het daarbij nog verschil maakt of de betrokkene wel of niet de Nederlandse nationaliteit geniet?

In de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is een regeling opgenomen ten aanzien van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen binnen de Europese Unie. Hoofdstuk IIIa van deze wet is gebaseerd op richtlijn 2003/8/EG van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (Publicatieblad EU L 26, blz. 41, 31 januari 2003). Dit betreft rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken. De richtlijn bepaalt dat elke burger die partij is bij een burgerrechtelijk of handelsgeskil in een andere lidstaat dan die waarin hij zijn gewone verblijfplaats heeft, aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand volgens dezelfde voorwaarden als een staatsburger van die lidstaat.

Voor toepassing van hoofdstuk IIIa van de Wrb is het vereist dat de rechtszoekende zijn rechtmatige woonplaats of rechtmatige gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat. Het is daarbij niet van belang of de betrokkene al dan niet de Nederlandse nationaliteit heeft.

Dit betekent dat een inwoner van een andere EU-lidstaat die in Nederland aan de burgerlijke rechter verzoekt een beschermingsmaatregel op te leggen in aanmerking kan komen voor rechtsbijstand conform de regels van de Wrb. Inwoners van Nederland die in een andere lidstaat een civielrechtelijke procedure starten met als doel een beschermingsmaatregel te verkrijgen vallen andersom ook onder de nationale regelgeving voor gesubsidieerde rechtsbijstand die in de betreffende lidstaat geldt.

Mijn conclusie is dat de tijdsduur die het verloop van een procedure vergt, in gevallen waarin een EB wordt geweigerd, afhankelijk is van de concrete situatie. Hierbij speelt de toepasselijke procedure in de lidstaat waar het slachtoffer wil verblijven een belangrijke rol. Het is belangrijk dat de betrokkene de procedure tijdig voor zijn of haar aankomst in de lidstaat van bestemming in gang zet. Voor de rechtsbijstand in civielrechtelijke procedures is in 2003 een richtlijn tot stand gekomen die voorziet in de mogelijkheid om rechtsbijstand te verzoeken ten behoeve van burgers die partij zijn in een andere lidstaat dan die waarin hij zijn gewone verblijfplaats heeft. Ik meen dat deze regeling tegemoet komt aan de zorgen die de leden van de VVD-fractie naar voren hebben gebracht.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het initiatief voor de overdracht bij de beschermde persoon ligt. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of en hoe dit geregeld is ten aanzien van minderjarige en handelingsonbekwame te beschermen personen.

Op basis van artikel 1: 234 Burgerlijk Wetboek is een minderjarige, mits hij met toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger handelt, bekwaam rechtshandelingen te verrichten, voor zover de wet niet anders bepaalt. Ontbreekt de toestemming en wordt ze ook niet verondersteld te zijn verleend, dan is de minderjarige handelingsonbekwaam. De onbekwaamheid heeft tot gevolg dat de minderjarige niet onaantastbaar zelfstandig rechtshandelingen kan verrichten. De onbekwaamheid betreft zowel het publiek- als het privaatrecht.

Als iemand handelingsonbekwaam is dan is op grond van wettelijke bepalingen een natuurlijk persoon of rechtspersoon aangewezen om op te treden in plaats van degene die handelingsonbekwaam is. Deze wettelijk vertegenwoordiger kan namens een handelingsonbekwame persoon een EB aanvragen. Hierbij kan als voorbeeld gedacht worden aan de ouder, ouders of voogd van een minderjarige of de curator van een onder curatele gestelde.

Daarnaast vragen deze leden zich af of het recht om gehoord te worden – van de persoon die gevaar veroorzaakt – niet door deze persoon kan worden misbruikt om de beslissing over het EB uit te stellen en frustreren?

Het recht om gehoord te worden is vastgelegd in artikel 5:4:12, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit betreft de situatie dat het recht om te worden gehoord niet is verleend aan de persoon die gevaar veroorzaakt in de procedure die tot het nemen van de nationale beschermingsmaatregel heeft geleid. De bedoeling van deze bepaling is te voorkomen dat de betrokken persoon noch in de aanvankelijke procedure waarbij de beschermingsmaatregel is opgelegd, noch in de procedure bij de aanvraag van een EB zou worden gehoord. Deze bepaling biedt een «veiligheidsklep» voor een situatie die in de praktijk zelden zal voorkomen aangezien de procedures die bij de oplegging van een beschermingsmaatregel worden gevolgd in de regel met waarborgen zijn omkleed. Het tweede lid van het genoemde artikel betreft de situatie dat de persoon die gevaar veroorzaakt wel is gehoord in de procedure die tot het nemen van de beschermingsmaatregel heeft geleid. Hij heeft dan niet het recht om gehoord te worden, maar kan er wel om verzoeken. Verder kan de officier van justitie de persoon die gevaar veroorzaakt oproepen als hij -de officier- dit voor het nemen van een beslissing noodzakelijk acht. Dit is bijvoorbeeld aan de orde indien er enige tijd is verstreken tussen de oplegging en het verzoek om tenuitvoerlegging in een ander land, in verband met gewijzigde omstandigheden.

Als de betrokken persoon verzoekt gehoord te worden en de officier vindt het horen niet nodig of heeft aanwijzingen dat het horen totodeloze vertraging zal leiden, dan kan de officier van justitie het verzoek afwijzen.

Hierbij zal het belang dat de beschermde persoon heeft bij een vlotte besluitvorming meewegen. Het tweede lid geeft de officier van justitie de mogelijkheid om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een afweging te maken tussen de belangen van de beschermde persoon en die van de persoon die gevaar veroorzaakt. Hierbij moet de officier niet alleen rekening houden met mogelijk misbruik van het horen door de persoon die gevaar veroorzaakt, maar ook met denkbaar misbruik door de beschermde persoon van de toepassing van een EB. In de memorie van toelichting gaf de regering een aantal voorbeelden van situaties waarin een dergelijke zorgvuldige afweging aan de orde is.

Verder vragen de leden van de VVD of er een risico is op secundaire victimisatie of bedreiging van de betrokken te beschermen persoon?

Deze risico's dienen uiteraard zo veel mogelijk te worden vermeden. Hierbij is het belangrijk dat het OM zorgvuldig optreedt en bijvoorbeeld ongewenst en onnodig contact tussen slachtoffer en verdachte bij een hoorzitting vermijdt – zoals ook nu al mogelijk is. In het Wetboek van Strafvordering zijn de rechten van slachtoffers en de verplichtingen van het OM ten opzichte van slachtoffers vastgelegd. In artikel 51a, tweede lid, Sv. is opgenomen dat de officier van justitie zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer. De vraag rijst of een beschermde persoon in het kader van een EB zich kan beroepen op de rechten van het slachtoffer in het kader van een strafproces? De regering gaat ervan uit dat dit inderdaad mogelijk is, voor zover de EB-procedure direct verbonden is met het strafproces dat tegen de verdachte gevoerd wordt in Nederland. Dit betekent dat als een beschermingsmaatregel wordt opgelegd in de loop van het strafproces in Nederland en de beschermde persoon op grond van deze beschermingsmaatregel een EB verzoekt aan de officier van justitie en deze persoon tevens slachtoffer is in de zin van artikel 51a, eerste lid, Sv., de beschermde persoon een beroep kan doen op de rechten die een slachtoffer heeft. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de beschermde persoon die in bovengenoemde situatie een EB aanvraagt als slachtoffer – op dezelfde voet als Nederlandse slachtoffers in een strafproces – recht heeft op bijstand (artikel 51c Sv.).

Een beschermde persoon die vanuit een andere lidstaat naar Nederland komt en te wiens aanzien een EB is ontvangen kan als slachtoffer aanspraak maken op een correcte bejegening door het OM en op slachtofferhulp.

De visie en werkwijze van het OM zijn uitgewerkt in de Aanwijzing slachtofferzorg².

Ik wijs erop dat in op 25 oktober 2012 de Europese richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, is vastgesteld³. De implementatie van deze richtlijn zal leiden tot aanpassing van de huidige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over de rechten van slachtoffers. De implementatie van deze richtlijn is in voorbereiding.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat lidstaten verschillende juridische wegen kunnen bewandelen om beschermingsmaatregelen op te leggen en dat dat ook de civielrechtelijke weg kan zijn (p. 4 MvT). Echter, zo lezen deze leden ook, heeft de richtlijn geen betrekking op beschermingsmaatregelen «opgelegd in burgerlijke zaken» (p. 5 MvT). Hoe verhouden beide passages zich tot elkaar?

² Aanwijzing slachtofferzorg, Staatscourant 21 december 2010, nr. 20476.

³ Publicatieblad EU, 14 november 2012, L 315, blz. 57 t/m 73.

De richtlijn betreft het Europees beschermingsbevel in strafzaken. Een Europees beschermingsbevel is een beslissing die door een autoriteit van een lidstaat wordt genomen op grond van een al opgelegde beschermingsmaatregel. Deze beschermingsmaatregel betreft een strafzaak. Hierbij gaat het erom dat een beslissing is genomen ter bescherming van een beschermd persoon tegen een strafbare handeling. Bij de beoordeling of een strafzaak aan de orde is wordt naar dit doel van de maatregel gekeken alsmede naar de inhoud van de beschermingsmaatregel – deze moet een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod inhouden. Voor het antwoord op de vraag of een beschermingsmaatregel een strafzaak betreft is het juridisch karakter van de autoriteit die de beschermingsmaatregel heeft opgelegd niet van belang (Overweging 10 bij de richtlijn). Het gevolg van deze benadering is dat beschermingsmaatregelen die volgens het nationale recht door een bestuurlijke autoriteit worden opgelegd, zoals in een aantal Scandinavische landen het geval is, onder de reikwijdte van de richtlijn vallen mits zij strafzaken betreffen, zoals hierboven omschreven.

Op 12 juni 2013 is een Europese verordening aangenomen betreffend de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken (PbEU 2013, L 181). Deze verordening dient tot aanvulling van de richtlijn inzake het EB in strafzaken. De verordening is uitsluitend van toepassing op in burgerlijke zaken gelaste beschermingsmaatregelen. Volgens overweging (10) bij de verordening moet het begrip burgerlijke zaken autonoom worden uitgelegd, overeenkomstig de beginselen van het Unierecht. Het burgerrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk karakter van de instantie die een beschermingsmaatregel gelast, is niet doorslaggevend bij de beoordeling of een beschermingsmaatregel al dan niet van burgerrechtelijke aard is. Het betreft maatregelen waarbij verplichtingen worden opgelegd aan de persoon van wie de dreiging uitgaat ter bescherming van een andere persoon wiens fysieke of psychische integriteit mogelijk in gevaar is. De verordening strekt zich uit over een locatieverbod, een contactverbod en een benaderingsverbod. Een voorstel voor de «Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken» is op 9 september 2014 bij de Tweede Kamer ingediend⁴. Een inwoner van Nederland die beschermd wordt door een maatregel in strafzaken kan een EB aanvragen op grond van het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn EB in strafzaken. Als een inwoner van Nederland beschermd wordt door een maatregel die is getroffen in burgerlijke zaken dan kan hij de procedure volgen van de Verordening inzake beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het initiatief tot het overnemen van een beschermingsmaatregel door een andere lidstaat bij beschermd persoon ligt (p. 7 MvT). Moet die beschermd persoon over concrete aanwijzingen beschikken dat de persoon tegen wie beschermingsmaatregel in Nederland is uitgevaardigd, hem wil volgen naar de vakantiebestemming? Zo ja, hoe dan?

Een in Nederland beschermd persoon, die bijvoorbeeld een vakantie van drie weken naar een andere lidstaat gaat maken, moet zelf verzoeken om een EB. Hiertoe is het niet vereist dat deze beschermd persoon over concrete aanwijzingen beschikt dat de persoon aan wie de beschermingsmaatregel in Nederland is opgelegd hem of haar wil volgen naar de vakantiebestemming in een andere lidstaat.

Worden de overwegingen die de aanvrager van een EB heeft getoetst door het OM in Nederland of is het bestaan van een beschermingsmaatregel in Nederland op zich al genoeg voor het uitvaardigen van een EB?

⁴ Kamerstukken II, 2013–2014, 34 021.

Iedereen die door een beschermingsmaatregel beschermd wordt kan een EB vragen in geval van een (kort of langer) verblijf in een andere lidstaat. Dit betekent niet dat elk verzoek zal worden gehonoreerd. De voorwaarden voor het voldoen aan het verzoek om een EB uit te vaardigen zijn vastgelegd in artikel 5:4:11. De officier van justitie die de uitvaardiging van een Europees beschermingsbevel overweegt, houdt onder meer rekening met de duur van de periode die de beschermde persoon in de uitvoeringsstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming. De verzoeker zal desgevraagd de redenen moeten geven voor zijn of haar behoefte aan bescherming. In deze heeft de officier van justitie beoordelingsruimte. Dit betekent dat het enkele bestaan van een beschermingsmaatregel in Nederland op zich niet genoeg is voor het uitvaardigen van een EB.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in de praktijk de autoriteit van de uitvoerende staat degene tegen wie een EB wordt gevraagd de kans geeft om de beschermingsmaatregel te betwisten. Volgens de richtlijn kan de autoriteit van de uitvoerende staat degene tegen wie een EB wordt gevraagd de kans geven om de beschermingsmaatregel te betwisten. Hoe gaat dat in de praktijk in zijn werk? Bijvoorbeeld in het geval er sprake is van kort verblijf en de persoon die gevaar kan veroorzaken nog in Nederland is op het moment dat de EB wordt gevraagd? Het komt de leden van de PvdA-fractie weliswaar als zorgvuldig over dat de persoon die gevaar kan veroorzaken door de autoriteit van een andere lidstaat gehoord wordt, maar in hoeverre verhoudt zich dit tot het uitgangspunt van de richtlijn en het wetsvoorstel dat er geen nieuwe procedure in een andere lidstaat nodig is voor een beschermingsmaatregel? Het horen van een dergelijke persoon zal, zo menen de aan het woord zijnde leden, niet alleen vanwege de zorgvuldigheid zijn maar kan wellicht toch een toetsingsmoment voor de autoriteit van de uitvoerende staat zijn om een EB over te nemen? Is alleen in het geval de beide lidstaten gelijke beschermingsmaatregelen kennen het nooit nodig om de persoon die het gevaar veroorzaakt te horen? Zo nee, in welke andere gevallen dan wel? In welke gevallen kan een uitvoerende staat een EB naast zich neerleggen op basis van het horen van een persoon tegen wie de EB gericht is?

Artikel 11 van de richtlijn betreft de in de uitvoeringsstaat geldende wet en bevoegdheid. Uit het eerste lid van dit artikel blijkt dat de wet van de uitvoerende staat van toepassing is op de rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend tegen beslissingen welke in de uitvoerende lidstaat met betrekking tot het Europees beschermingsbevel zijn genomen. Dit impliceert dat de richtlijn geen harmonisatie beoogt van de mogelijkheid om rechtsmiddelen te kunnen toepassen. Dit terrein behoort tot het nationale recht van de betreffende lidstaat. Als een persoon die in Nederland beschermd wordt door een maatregel in strafzaken het voornemen heeft om naar een andere lidstaat te gaan, dan kan hij of zij een EB vragen. Als dit verzoek wordt toegekend dan stuurt de officier van justitie het ingevulde formulier naar de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming: de uitvoerende lidstaat. Indien de bevoegde autoriteit van laatstgenoemde lidstaat het EB erkent, moet deze alle maatregelen treffen die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan. Het antwoord op de vraag of tegen het besluit om deze maatregelen te treffen een rechtsmiddel kan worden aangewend is afhankelijk van het nationale recht van de uitvoerende lidstaat. Ook het recht om al dan niet gehoord te worden bij het besluit om maatregelen te treffen op basis van een erkend EB behoort tot het domein van het nationale recht.

Als Nederland de rol van uitvoeringsstaat vervult dan wordt de persoon die gevaar veroorzaakt, in kennis gesteld van het feit dat een EB is

ontvangen met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging. In uitzonderlijke situaties kan de officier van justitie besluiten de persoon die gevaar veroorzaakt te horen alvorens een besluit over de tenuitvoerlegging van het EB te nemen. Deze persoon kan ook zelf verzoeken om gehoord te worden. Een dergelijke situatie kan zich onder meer voordoen als een te treffen locatieverbod de persoon die gevaar veroorzaakt de mogelijkheid ontnaemt om zijn dagelijkse werk te doen, omdat de werklocatie in het geding is. Als de officier besluit om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen dan zal dit tijd vergen, maar het hoeft niet te leiden tot substantiële verlenging van de EB-procedure.

Het horen kan behulpzaam zijn om de modaliteit van een te bevelen maatregel te kiezen. Als het gebied waarvoor een locatieverbod wordt gevraagd (bijvoorbeeld een straal van vijf kilometer rond de vakantie-woning van de beschermde persoon) ook de plaats omvat van het kantoor waar de persoon die gevaar veroorzaakt werkzaam is, dan kan de officier van justitie een maatregel treffen die zowel bescherming biedt aan de beschermde persoon als het mogelijk maakt dat de persoon die gevaar veroorzaakt zijn werk kan blijven uitoefenen. Bijvoorbeeld door een locatieverbod te bevelen voor een kleiner gebied in combinatie met een contactverbod.

Er is in Nederland geen verplichting voor de officier van justitie om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen. Het is een bevoegdheid die de officier van justitie kan gebruiken als hij termen aanwezig acht om de consequenties van de tenuitvoerlegging van een EB in beeld te brengen teneinde een maatregel te bevelen in een vorm die evenwichtig en effectief is met het oog op de betrokken belangen van zowel de beschermde persoon als de persoon die gevaar veroorzaakt. Een uitvoerende lidstaat kan een EB niet naast zich neerleggen op grond van het horen van de persoon die gevaar veroorzaakt, tenzij blijkt dat een grond voor niet-erkenning van het EB aan de orde is. Deze weigeringsgronden kunnen ook zonder het horen worden toegepast en zijn opgenomen in artikel 10 van de richtlijn en in artikel 5:4:5 van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de mogelijkheid dat de autoriteit de persoon die gevaar veroorzaakt hoort zich verhoudt tot het uitgangspunt van de richtlijn en het wetsvoorstel dat er geen nieuwe procedure in een andere lidstaat nodig is voor een beschermingsbevel. Ook vragen de genoemde fractieleden of het horen wellicht een toetsingsmoment kan zijn voor de autoriteit van de uitvoerende staat om een EB over te nemen.

Alleen in uitzonderlijke situaties zal het wenselijk zijn om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen, bijvoorbeeld als het gebied waarvoor de oorspronkelijke beschermingsmaatregel geldt, moet worden «omgezet» naar een gebied in de tenuitvoerleggingsstaat. De in de beslissingsstaat getroffen beschermingsmaatregel en het hierop gebaseerde EB kunnen derhalve in de uitvoerende lidstaat niet ten gronde, dat wil zeggen inhoudelijk, getoetst worden. Het oordeel van de autoriteiten in de beslissingsstaat dat het noodzakelijk en gerechtvaardigd is om beschermingsmaatregelen te treffen is voor de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat een gegeven dat hij niet aan een nieuw, zelfstandig oordeel mag onderwerpen. Dit vloeit voort uit het beginsel van wederzijdse erkenning dat gebaseerd is op het vertrouwen van lidstaten in het oordeel van justitiële autoriteiten uit de andere lidstaten. Een uitvoerende staat kan een EB niet naast zich neerleggen op basis van het horen van een persoon tegen wie het EB gericht is. De beschermde persoon hoeft dan ook geen nieuwe procedure in gang te zetten in de uitvoerende lidstaat met als doel bescherming te krijgen. Dit neemt niet weg dat met het oog op een zorgvuldige besluitvorming het horen in het kader van de tenuitvoerleggingsprocedure op zijn plaats kan zijn.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie hoe kan worden voorkomen dat door het horen van de persoon van wie het mogelijke gevaar uitgaat de uitvoerende lidstaat alsnog gaat treden in de overwegingen ten aanzien van een beschermingsmaatregel zoals die in de uitvaardigende lidstaat zijn opgelegd.

In een dergelijke situatie zou de autoriteit van de uitvoerende lidstaat in strijd met de implementatiewetgeving handelen die is geënt op artikel 9, eerste lid, van de Europese richtlijn.

De fractieleden van de PvdA vragen of het door de beschermde persoon aanvragen van een EB en het op de hoogte stellen van de persoon waarvan het gevaar uitgaat ertoe kan leiden dat die laatste persoon juist geattendeerd wordt op het feit dat de eerste persoon in een andere lidstaat verblijft. Zo ja, hoe kan worden voorkomen dat op deze wijze het EB juist tot een groter gevaar leidt, omdat de persoon waarvan het gevaar uitgaat zonder dat EB niet op de hoogte zou zijn van het verblijf van de beschermde persoon in het buitenland? Zo nee, waarom niet?

Het aanvragen van een EB en het op de hoogte stellen van de persoon van wie het gevaar uitgaat kan er toe leiden dat laatstgenoemde persoon geattendeerd wordt op het feit dat de beschermde persoon in een andere lidstaat verblijft of van plan is daar te gaan verblijven.

Als het EB wordt aangevraagd en ten uitvoer wordt gelegd voordat de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat verblijft, dan is er door het bekend worden van het EB geen groter gevaar dan zonder het aanvragen van een EB. Niettemin is het de keuze van de beschermde persoon om al dan niet een EB aan te vragen. Als deze persoon het raadzaam acht om naar een andere lidstaat te gaan, zonder dat de persoon van wie mogelijk gevaar uitgaat dit weet, dan zal eerstgenoemde persoon geen EB aanvragen. Het risico is dan dat de ander alsnog kennis krijgt van het verblijf in de andere lidstaat en aldaar de beschermde persoon lastig valt. In dat geval is er geen beschermingsmaatregel getroffen en zal het slachtoffer alleen een beroep kunnen doen op de voor ieder beschikbare hulp van de politie. Deze kan dan bemiddelen en alleen ingrijpen als het lastig vallen een strafbaar feit is in de betreffende lidstaat. De keuze om een EB aan te vragen is sterk afhankelijk van de concrete situatie en de daarbij behorende risico-afweging. Hierbij speelt de vraag of het een reële verwachting is dat de persoon tegen wie de maatregel is getroffen daadwerkelijk de beschermde persoon zal volgen naar een andere lidstaat en daar zal lastigvallen.

De richtlijn en het voorliggende wetsvoorstel bieden de uitvaardigende en uitvoerende staten veel flexibiliteit bij de EB. De leden van de PvdA-fractie begrijpen enerzijds dat dit nodig is, bijvoorbeeld om dat de beschermingsmaatregelen bij de lidstaten niet hetzelfde zijn, maar anderzijds vragen deze leden zich af of het op meerdere punten niet nader vastleggen van de eisen die aan een EB gesteld moeten worden, niet leiden tot onduidelijkheid? Zo kan de uitvoerende staat een beschermingsmaatregel die door de uitvaardigende staat is opgelegd naar eigen inzicht vormgeven indien de uitvoerende staat de beschermingsmaatregel van de uitvaardigende staat niet kent. Deze Kamerleden vragen of een uitvoerende staat ook kan weigeren een EB uit te voeren omdat die staat het de door de uitvoerende staat genomen beschermingsmaatregel niet kent? Zo ja, hoe dan? En zo ja, hoe ver strekt de verplichting van de uitvoerende staat die de door de uitvaardigende staat opgelegd beschermingsmaatregel niet kent, een andere passende beschermingsmaatregel te kiezen? Zo nee, betekent dit dan dat de uitvoerende staat de beschermingsmaatregel van de uitvaardigende staat dan altijd moet overnemen ongeacht de aard van die maatregel?

Een EB kan alleen worden uitgevaardigd als in de uitvaardigende lidstaat al een beschermingsmaatregel is vastgesteld waarbij aan de persoon die gevaar veroorzaakt een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod is opgelegd. Als een EB zou worden uitgevaardigd op basis van een andere maatregel, dan kan de erkenning worden geweigerd. Als het EB op één van de drie genoemde maatregelen is gebaseerd, maar de uitvoerende lidstaat kent in het eigen recht geen van deze maatregelen, dan kan deze lidstaat een maatregel nemen die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staat om de bescherming van de betrokkene te waarborgen. Een uitvoerende lidstaat kan de beschermingsmaatregel niet naar eigen inzicht vormgeven, als hij de maatregel van de uitvaardigende lidstaat in het eigen recht niet kent. De uitvoerende lidstaat moet altijd een maatregel kiezen die zo veel mogelijk overeenkomst met de oorspronkelijke maatregel.

Indien er op nationaal niveau geen enkele maatregel beschikbaar is die in een vergelijkbare zaak in de uitvoeringsstaat kan worden genomen dan is dit geen weigeringsgrond. De uitvoerende lidstaat moet het EB dan weliswaar erkennen, maar kan niet ten uitvoer leggen. De autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kan er dan voor kiezen het EB in te trekken. Als het EB niet wordt ingetrokken, dan meldt de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat elke haar bekende overtreding van de in het EB beschreven beschermingsmaatregel aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. De uitvoerende lidstaat heeft dan dus een informatieplicht jegens de uitvaardigende lidstaat (op grond van artikel 12 van de richtlijn), maar kan de maatregel niet handhaven.

Als Nederland optreedt als uitvoerende lidstaat dan zullen de beschreven situaties zich niet voordoen, aangezien het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om in Nederland maatregelen te treffen op grond van een erkend EB die een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod omvatten.

De leden van de PvdA-fractie lezen (p. 8 MvT) dat de wijze van handhaving van de EB en de sanctie bij inbreuk op de maatregel zal verschillen naar gelang het rechtskarakter. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd dat de oorspronkelijke beschermingsmaatregel in het kader van het bestuursrecht werd genomen met een boete als sanctie, terwijl in de uitvoerende staat de sanctie bij inbreuk uit een civielrechtelijke maatregel kan bestaan. Kan die sanctie in voorkomende gevallen dan ook bestaan uit een strafrechtelijke sanctie zoals een vrijheidsstraf? Zo ja, wordt daarmee dan niet in feite een bestuurlijke maatregel omgezet in een strafrechtelijke? Zo nee, waarom niet?

Als in de uitvaardigende lidstaat een bestuurlijke maatregel is getroffen in een strafzaak en hierop een EB is gebaseerd en in de uitvoerende lidstaat alleen strafrechtelijke maatregelen kunnen worden getroffen bij wijze van tenuitvoerlegging van het EB, dan is het mogelijk dat de uitvoerende lidstaat bij overtreding van laatstgenoemde maatregelen een strafrechtelijke sanctie oplegt. In het algemeen zal een inbreuk op een beschermingsmaatregel geen vrijheidsstraf rechtvaardigen en zal er bijvoorbeeld een boete worden opgelegd. In elk geval moet de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat op de hoogte stellen van de overtreding. De autoriteit van de uitvaardigende lidstaat is bevoegd om het EB in te trekken. Van deze bevoegdheid zou ze gebruik kunnen maken als zij een opgelegde vrijheidssanctie niet gewenst acht.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de verhouding tussen de bescherming van slachtoffers in strafzaken (de richtlijn die met dit wetsvoorstel geïmplementeerd wordt) en de erkenning van beschermingsmaatregelen in civiele zaken (een EU-verordening, waarvan de implementatiewet nog moet komen). Kennen alle andere lidstaten dit

onderscheid ook? Zo niet, levert dat mogelijk problemen op in de praktijk? Kunnen beiden (strafrechtelijk en civielrechtelijke beschermingsmaatregel) ook samen gaan? Of levert samenloop nu juist problemen op naar verwachting?

De regering lichtte de verhouding tussen de bescherming van slachtoffers in strafzaken en de erkenning van beschermingsmaatregelen in civiele zaken in het voorgaande reeds toe. Verder wijst zij op overweging (9) van de EU-verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Deze overweging vermeldt dat de verordening uitsluitend van toepassing is op in burgerlijke zaken gelaste beschermingsmaatregelen. «In strafzaken opgelegde beschermingsmaatregelen worden beheerst door Richtlijn 2011/99/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel».

Dit betekent dat beide regelingen naast elkaar bestaan. De richtlijn betreft strafzaken en de verordening betreft burgerlijke zaken. Bij dit onderscheid is het karakter van de autoriteit die de maatregelen heeft opgelegd niet bepalend, maar wel de aard van de zaak. Bij een beschermingsmaatregel in strafzaken betreft het de bescherming *tegen een strafbare handeling* die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen» (artikel 2, tweede lid, Richtlijn).

In burgerlijke zaken betreft het een beschermingsmaatregel wordt opgelegd aan de persoon van wie de dreiging uitgaat,» ter bescherming van een andere persoon, wiens fysieke of psychische integriteit mogelijk in gevaar is» (artikel 3, eerste lid, Verordening).

In het eerste geval betreft het bescherming tegen een strafbare handeling; in het tweede geval betreft het de betrekking tussen twee personen.

Alle lidstaten kennen in hun rechtssysteem een onderscheid tussen privaat- en strafrecht. Tegelijkertijd zetten de verscheidene lidstaten verschillende juridische instrumenten of verschillende autoriteiten in ter bescherming van burgers. In een aantal lidstaten worden beschermingsmaatregelen in strafzaken opgelegd door bestuurlijke autoriteiten volgens bestuursrechtelijke procedures. In andere lidstaten worden beschermingsmaatregelen hoofdzakelijk opgelegd door strafrechtelijke autoriteiten. Om te bereiken dat lidstaten die via het bestuursrecht beschermingsmaatregelen opleggen kunnen deelnemen aan de samenwerking in het kader van de richtlijn, vereist de richtlijn niet dat de maatregelen in een strafrechtelijke procedure of door een strafrechtelijke autoriteit zijn opgelegd, maar knoopt de richtlijn aan bij de aard van de zaak. Een lidstaat die bestuursrechtelijk optreedt in een strafzaak kan een EB in strafzaken uitvaardigen. Als in dat geval de uitvoerende lidstaat volgens zijn nationale systeem alleen strafrechtelijk of alleen civielrechtelijk kan optreden, dan kan de uitvoerende lidstaat het EB via het strafrecht of via het burgerlijke recht ten uitvoer leggen.

Als de aard van de zaak niet strafrechtelijk is, dan kan via de Verordening betreffende wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken een certificaat worden verstrekt. Ook in deze situatie is het burgerrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk karakter van de instantie die een beschermingsmaatregel gelast, niet doorslaggevend bij de beoordeling of een beschermingsmaatregel al dan niet van burgerrechtelijke aard is.

Het doel van deze aanpak is dat alle lidstaten die beschermingsmaatregelen kennen, ongeacht het rechtsgebied waarbinnen zij beschermingsmaatregelen opleggen, de mogelijkheid bieden om beschermingsmaatregelen die in de ene lidstaat zijn opgelegd, ook in een andere lidstaat te effectueren.

De leden van de SP-fractie vinden het onderscheid tussen de rechtsgebieden nog niet geheel helder. In beginsel gaat het hier om de erkenning van beschermingsmaatregelen in strafzaken (veroordeelden en verdachten). Maar de uitvoerende lidstaat mag, ter waarborging van de bescherming van de betrokken persoon, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of burgerrechtelijke maatregelen nemen. Kan dit worden toegelicht?

Als er een beschermingsmaatregel is getroffen in een strafzaak dan kan de beschermde persoon alleen via de richtlijn EB in strafzaken een EB aanvragen. Als er geen sprake is van een strafzaak dan kan hij een certificaat verzoeken op grond van de Verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. De beschermde persoon die in de aangezochte lidstaat een in de lidstaat van oorsprong gelaste beschermingsmaatregel wenst in te roepen, geeft dit certificaat aan de bevoegde instantie van de aangezochte lidstaat.

Het antwoord op de vraag wat het rechtskarakter is van de maatregelen die op basis van het EB worden getroffen in de uitvoerende staat is afhankelijk van het rechtssysteem van de uitvoerende staat. Als deze een EB in strafzaken ontvangt en hij heeft de mogelijkheid om strafrechtelijke maatregelen te treffen als wijze van tenuitvoerlegging, dan zal dit geschieden.

Als de uitvoerende staat volgens zijn rechtssysteem geen strafrechtelijke maar wel civielrechtelijke maatregelen kan opleggen, dan zal hij via de civiele maatregelen het EB in strafzaken ten uitvoer leggen.

Verder stellen de leden van de SP-fractie de volgende vragen. Welke burgerrechtelijke maatregelen zijn dit bijvoorbeeld voor Nederland, en wat is dan de rol van het Openbaar Ministerie? En wat is dan nog op termijn de toegevoegde waarde voor de EU-verordening voor de erkenning van beschermingsmaatregelen in civiele zaken, die nog in de Nederlandse wet geïmplementeerd zal moeten gaan worden?

Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn voorziet in artikel 5:4:6 in een wettelijke grondslag voor tenuitvoerlegging van een EB in strafzaken door middel van strafrechtelijke beschermingsmaatregelen. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking is getreden dan zullen in Nederland geen civielrechtelijke maatregelen worden opgelegd als tenuitvoerlegging van een EB in strafzaken. Als er geen sprake is van een strafzaak, maar van een burgerlijke zaak dan kan een beschermde persoon zijn beschermingsmaatregel «meenemen» in de vorm van een certificaat op basis van de verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Als deze beschermde persoon vanuit een andere lidstaat naar Nederland reist, dan kan hij of zij de in de lidstaat van oorsprong gelaste beschermingsmaatregel in Nederland inroepen. Hiertoe moet hij onder meer een certificaat tonen, dat in de oorspronkelijke lidstaat is verstrekt. De aanvankelijk opgelegde beschermingsmaatregel houdt een civielrechtelijk karakter. Als de persoon van wie de dreiging uitgaat in de lidstaat van bestemming een inbreuk maakt op de maatregel dan zal de handhaving via civielrechtelijke weg geschieden. Kortom: de tenuitvoerlegging van een beschermingsmaatregel in burgerlijke zaken geschiedt in Nederland via het burgerlijk recht en het burgerlijk procesrecht.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de uitvoerende lidstaat in beginsel verplicht is de beschermingsmaatregel over te nemen, vanwege het beginsel van de wederzijdse erkenning. Om echter te voorkomen dat lidstaten maatregelen moeten overnemen die zij op grond van het nationale recht niet in die hoedanigheid in hetzelfde rechtsgebied kennen, is enige flexibiliteit geregeld: niet vereist is dat het bevel in exact dezelfde vorm en in het kader van hetzelfde rechtsgebied moet worden uitgevoerd. Het opnemen van de tussenstap, het aanpassen van de maatregel aan het

nationale recht voordat deze ten uitvoer kan worden gelegd, kan worden gezien als een praktische oplossing voor het probleem dat wederzijdse (blinde) erkenning niet geheel mogelijk is, hebben de leden dit op deze manier goed begrepen?

De leden van de SP hebben dit, naar het inzicht van de regering, goed verwoord.

Bij de leden van de SP-fractie roept dit vervolgens de vraag op in welke lidstaat bezwaar en beroep kan worden aangetekend tegen de beschermingsmaatregel, die toch een (weliswaar lichte) vorm van vrijheidsbeperking inhoudt. Uit de toelichting begrijpen de leden dat dit in zowel de uitvaardigende als de uitvoerende lidstaat mogelijk is, omdat de uitvoering van de maatregel in de uitvoerende lidstaat kan worden gezien als een nieuwe beslissing, waardoor deze betwist moet kunnen worden. Bijvoorbeeld als iemand van mening is door het gebiedsverbod onevenredig getroffen te worden omdat het werk van die persoon gelegen is in het gebied van het locatieverbod. Moet dit nu worden gezien als regel, of als uitzondering? Met andere woorden, hoe vaak zal bezwaar/beroep (of: betwisting) in de uitvoerende lidstaat niet mogelijk zijn omdat er door het beginsel van erkenning vanuit gegaan moet worden dat de beslissing op juiste gronden genomen is en derhalve erkend moet worden?

In de opzet van het EB zijn er drie beslissingsmomenten: het opleggen van de beschermingsmaatregel, het uitvaardigen van een EB op verzoek van de beschermde persoon en tot slot de erkenning en tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat.

Uitgangspunt is dat bezwaar en beroep moeten worden aangetekend in de lidstaat waar de oorspronkelijke nationale beschermingsmaatregel is opgelegd. Het beginsel van wederzijdse erkenning brengt met zich dat een gerechtelijke beslissing die door de ene lidstaat is genomen door de andere lidstaat wordt gerespecteerd en niet ten gronde wordt getoetst. Het recht van de uitvoerende lidstaat is van toepassing op de beslissing die de bevoegde autoriteit in deze lidstaat neemt om een maatregel te treffen op grond van het ontvangen EB. Dit recht is eveneens van toepassing bij de vraag of rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen deze beslissing – blijkens artikel 11, eerste lid van de richtlijn. Het staat de Nederlandse wetgever dan ook vrij om een rechtsmiddel te introduceren of een bestaand rechtsmiddel van toepassing te verklaren. Voorgesteld wordt om geen nieuwe bezwaar- of beroepsprocedure in het leven te roepen. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste wordt verwacht dat slechts in een beperkt aantal gevallen van het EB gebruik gemaakt zal worden. Ten tweede wordt verwacht dat in de meeste gevallen een beschermingsmaatregel die in Nederland wordt ontvangen, geen wijziging behoeft met het oog op de tenuitvoerlegging. Als er geen wijziging nodig is dan zal de (potentieel) gevaarlijke persoon in het algemeen niet te maken krijgen met onevenredige of onverwachte gevolgen van de maatregel.

Als zich – bij wijze van uitzondering – toch een dergelijke situatie voordoet, dan kan de persoon die gevaar veroorzaakt het OM verzoeken om gehoord te worden. Als dit niet is gebeurd of als zijn argumenten niet zijn gehonoreerd dan kan hij een beroep doen op de burgerlijke rechter in kort geding, als «restrechter». Dit moet worden gezien als uitzondering.

Het is de leden van de SP-fractie nog niet geheel duidelijk zijn wat nu de consequenties zijn van het overtreden van het beschermingsbevel. Dus wat gebeurt er nu als het gestelde locatieverbod of het contactverbod wordt overtreden? In welke lidstaat (uitvaardigende of uitvoerende) wordt dan op welke (bestuurlijke of strafrechtelijke) wijze gereageerd? Kunnen hier wellicht voorbeelden ter verduidelijking worden gegeven?

Als een beschermingsmaatregel die op grond van een EB is opgelegd in de uitvoeringsstaat wordt overtreden dan wordt de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hiervan op de hoogte gesteld. Deze autoriteit is exclusief bevoegd om de (oorspronkelijke) beschermingsmaatregel te verlengen, wijzigen of in te trekken. Als ze hiertoe besluit dan wijzigt de basis van het EB en wordt het EB overeenkomstig gewijzigd. De uitvoerende lidstaat moet in dat geval de op grond van het EB getroffen maatregelen aanpassen.

Hiernaast is de uitvoerende lidstaat bij een inbreuk op de daar getroffen maatregel bevoegd om op te treden op grond van artikel 11, tweede lid van de richtlijn. Als de inbreuk een strafbaar feit vormt volgens het recht van de uitvoerende staat dan kan daar een sanctie worden opgelegd of andere actie worden genomen. Als de inbreuk geen strafbaar feit is kan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat een andere beslissing nemen in verband met de overtreding. Ze kan (ook) een spoedeisende voorlopige maatregel nemen die een einde maakt aan de overtreding, in voorkomend geval in afwachting van een in de uitvaardigende lidstaat te nemen beslissing. Op verzoek van de leden van de SP-fractie geef ik een aantal voorbeelden. In Nederland wordt een man in voorlopige hechtenis genomen in verband met de verdenking van geweldpleging jegens zijn echtgenote. De voorlopige hechtenis wordt geschorst onder voorwaarde dat hij (de verdachte) geen contact opneemt met zijn vrouw. De vrouw gaat naar Frankrijk om daar een opleiding te volgen. Op basis van het opgelegde contactverbod vraagt zij bij de officier van justitie een EB aan. Het EB wordt uitgevaardigd naar de bevoegde autoriteit in Frankrijk. De Franse autoriteit legt op grond van het EB een contactverbod op dat daardoor in Frankrijk geldt.

De man volgt de echtgenote naar Frankrijk en valt haar daar lastig door aan te bellen bij haar woning en door haar op te wachten wanneer zij thuiskomt. Deze man maakt hierdoor inbreuk op het in Frankrijk geldende contactverbod. De vrouw meldt dit bij de autoriteiten. De bevoegde autoriteit stelt de officier van justitie in Nederland op de hoogte van de inbreuk. Verder neemt de Franse autoriteit maatregelen om de inbreuk te beëindigen en het contactverbod te handhaven, ter bescherming van de vrouw. Als het gedrag van de man in Frankrijk strafbaar is, dan kan hij in Frankrijk worden vervolgd en kan een sanctie worden opgelegd, bijvoorbeeld wegens belaging (stalking). De Franse autoriteiten kunnen ook andere maatregelen nemen die volgens het Franse recht getroffen kunnen worden om de inbreuk op de beschermingsmaatregel tegen te gaan. Naar aanleiding van de informatie die de Nederlandse officier van justitie heeft ontvangen uit Frankrijk kan hij optreden. Hij kan bij de rechter vorderen de schorsing van de voorlopige hechtenis op te heffen (artikel 82, Wetboek van Strafvordering) wegens het niet nakomen van de voorwaarden (het contactverbod) die bij de schorsing werden gesteld. De officier kan de aanhouding van de betrokkene bevelen en moet dan onverwijld zijn vordering bij de rechter indienen (artikel 83 Sv.). Als de vordering tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis wordt toegewezen, dan kan de officier van justitie het EB intrekken. Hij moet de Franse bevoegde autoriteit hiervan op de hoogte stellen. Dit betekent dat de grondslag aan de tenuitvoerleggingsmaatregel in Frankrijk ontvalt en dat deze moet worden beëindigd. Het Franse contactverbod wordt ingetrokken. Als in Frankrijk wegens de inbreuk een strafrechtelijke vervolging is gestart zal de verdachte beschikbaar moeten blijven voor de Franse justitie. In Nederland wordt de vervolging voor het aanvankelijke delict (geweldpleging) voortgezet. De vrouw hoeft bij haar verblijf in Frankrijk geen gevaar meer te duchten omdat de man in hechtenis is genomen.

Een ander voorbeeld betreft de rol van Nederland als uitvoerende lidstaat. Een man in Duitsland is slachtoffer van afpersing. De dader is veroordeeld

tot een gevangenisstraf en wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Als voorwaarde wordt een gebiedsverbod opgelegd: de dader mag niet in de stad komen waar het slachtoffer woont en werkt.

De beschermde persoon aanvaardt een nieuwe baan bij een bedrijf in Nederland. Hij vreest dat hij in Nederland lastig gevallen zal worden door de dader en vraagt in Duitsland een EB aan, hetgeen wordt toegewezen. Het EB wordt naar de officier van justitie in Nederland gestuurd, die een gebiedsverbod oplegt voor de gemeente waar de beschermde persoon gaat werken.

De persoon die gevaar veroorzaakt negeert dit verbod en bedreigt de beschermde persoon op het terrein van het bedrijf waar hij werkt. De beschermde persoon meldt dit bij de politie.

De officier van justitie moet de inbreuk op de beschermingsmaatregel melden aan de Duitse bevoegde autoriteit. Deze kan bijvoorbeeld besluiten om de voorwaardelijke invrijheidstelling te beëindigen en bevelen de man in Duitsland aan te houden en weer in hechtenis te nemen.

In dat geval trekt Duitsland het EB in en moet Nederland het op het EB gebaseerde gebiedsverbod intrekken.

Hiernaast kan de officier van justitie besluiten om de betrokkene te vervolgen voor bedreiging. Hiertoe kan de persoon die gevaar veroorzaakt worden aangehouden. Het gevolg van de aanhouding is dat de beschermde persoon geen direct gevaar meer hoeft te vrezen. Als er geen redenen zijn om betrokkene aan te houden, bijvoorbeeld omdat er van bedreiging geen sprake was, maar wel van een inbreuk op het gebiedsverbod, dan kan de politie een bevel geven om het gebiedsverbod na te leven. Als betrokkene hieraan geen gehoor geeft dan is er sprake van het niet nakomen van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (artikel 184 Wetboek van Strafrecht) en kan op grond van dit strafbare feit de betrokkene worden aangehouden. Op deze manier kan snel worden opgetreden ten behoeve van de beschermde persoon.

Een variant op dit voorbeeld betreft dezelfde situatie, maar nu vertrekt het slachtoffer vanuit Duitsland naar een lidstaat die geen strafrechtelijke beschermingsmaatregelen kent. Op grond van het ontvangen EB treft deze lidstaat een civielrechtelijke maatregel, bijvoorbeeld een locatieverbod inclusief de bepaling dat bij overtreding een dwangsom wordt verbeurd. Als de betrokkene een inbreuk maakt op deze maatregel dan zal de handhaving geschieden door de dwangsom te executeren. In sommige lidstaten is overtreding van een civielrechtelijke maatregel strafbaar. In dat geval kan strafrechtelijk worden opgetreden. In alle gevallen moet bij een inbreuk op de tenuitvoerleggingsmaatregel de uitvaardigende lidstaat worden geïnformeerd, opdat deze een besluit kan nemen over de oorspronkelijke beschermingsmaatregel en het daarop gebaseerde EB.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de ratio achter de verschillen typen verboden en/of beperkingen zoals die in de richtlijn zijn geformuleerd. Waarom behoort bijvoorbeeld niet ook een meldplicht tot de mogelijkheden? Wanneer twee lidstaten dit type maatregel wel kennen in hun rechtssystemen, werkt het dan niet onnodig belemmerd wanneer zij elkaar geen EB (ten behoeve van een meldplicht) kunnen uitvaardigen, maar gedwongen zijn een andere maatregel uit te vaardigen, welke in de betreffende casus minder geschikt is dan de meldplicht? Is dit niet onlogisch, ook mede in het licht van de mogelijkheid voor de ontvangende lidstaat om een EB om te zetten in een meldplicht, wanneer hij de andere (oorspronkelijke) opgelegde maatregel niet kent in zijn rechtssysteem?⁵

⁵ Aldus de MvT, p. 4.

Het nationale recht van de onderscheidene lidstaten loopt sterk uiteen ten aanzien van de mogelijkheden om personen te beschermen tegen anderen die gevaar veroorzaken. Deze verscheidenheid betreft niet alleen het rechtskarakter van de beschikbare maatregelen, maar ook de inhoud van deze maatregelen. Uit een inventarisatie is gebleken dat het locatieverbod, het contactverbod en het benaderingsverbod in vrijwel alle lidstaten bekend zijn en op enigerlei wijze kunnen worden toegepast. Dit is de ratio voor het vastleggen van deze drie maatregelen in de richtlijn. Er is niet gekozen voor een meldplicht omdat deze in diverse lidstaten niet bekend is. Volgens artikel 5 van de richtlijn EB in strafzaken kan een EB alleen worden uitgevaardigd indien in de beslissingsstaat reeds een beschermingsmaatregel is vastgesteld waarbij een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod is opgelegd. Als in de beslissingsstaat een meldplicht is opgelegd dan vormt deze maatregel geen basis om een EB uit te vaardigen. Een lidstaat kan geen andere maatregel uitvaardigen die in de betreffende casus minder geschikt is dan de meldplicht. De oorspronkelijke beschermingsmaatregel vormt de basis en deze kan niet worden aangepast bij de uitvaardiging van een EB.

De leden van de CDA-fractie hechten veel waarde aan de flexibiliteit die de betreffende richtlijn beoogt ten aanzien van de ontvangst, erkenning en tenuitvoerlegging van de lidstaat die een EB ontvangt. Zij kunnen zich voorstellen dat concrete uitvoeringsproblematiek ten aanzien van de EB zich in Nederland niet snel voor zal doen, omdat in het Nederlandse recht de betreffende maatregelen (gebiedsverbod, contactverbod en benaderingsverbod) niet onbekend zijn. Deze leden vragen de regering of zij een overzicht kan geven van de relevante regelgeving op dit punt in de andere landen aan wie Nederland een EB kan uitvaardigen. Welke landen kennen deze maatregelen (deels) niet, in welke landen zal uitvoering van de EB dientengevolge moeizamer verlopen?

Momenteel is er een onderzoek gaande naar wetgeving ten aanzien van beschermingsmaatregelen in Europa en naar het functioneren hiervan. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Intervict (Universiteit van Tilburg), Apav (Portugal), de Universiteit van Helsinki en de Universiteit van Napels. De planning is erop gericht dat het onderzoek aan het eind van 2014 gereed zal zijn⁶.

Op dit moment is het nog niet bekend op welke manier de verschillende lidstaten de EU-richtlijn inzake het Europees beschermingsbevel in strafzaken in hun nationale wetgeving en praktijk implementeren. De lidstaten moeten verslag uitbrengen aan de Europese Commissie over de implementatie door middel van een notificatie. Na afloop van de implementatiedatum (16 november 2015) krijgt de Commissie op basis van de notificaties inzicht in de stand van zaken in de lidstaten.

De regering geeft aan dat de autoriteit van de ontvangende lidstaat geen nieuwe beoordeling maakt van de oorspronkelijke zaak, maar de eerdere beslissing ten uitvoer legt in de eigen lidstaat. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het toch niet onvermijdelijk is dat de ontvangende lidstaat gehouden zal zijn een (beperkte) beoordeling te maken, zeker wanneer de ontvangende lidstaat de opgelegde maatregel (gebiedsverbod, contactverbod en benaderingsverbod) niet kent. Vraagt een omzetting van de opgelegde maatregel in een andere maatregel ook niet om een inschatting van de ernst van het delict waarvoor de gevaar veroorzakend persoon wordt verdacht (of is veroordeeld) en de persoonlijke situatie en overige (actuele) feiten en omstandigheden van het geval? Voor de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat gelden de beslissing tot het opleggen van een beschermingsmaatregel en de

⁶ <https://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/intervict/research/current/>

beslissing tot het uitvaardigen van een EB in de uitvaardigende lidstaat als een gegeven. Als de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat het EB niet ongewijzigd ten uitvoer kan leggen dan moet zij maatregelen nemen «die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de betrokkene te waarborgen», aldus artikel 9, eerste lid, van de richtlijn.

Volgens het tweede lid van dit artikel stemt de maatregel zo veel mogelijk overeen met de in de beslissingsstaat opgelegde beschermingsmaatregel. Dit betekent dat de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat geen beoordeling mag maken van de besluiten die in de uitvaardigende lidstaat zijn genomen, maar bij het nemen van een tenuitvoerleggingsmaatregel wel de aspecten in ogenschouw moet nemen die relevant zijn om de bescherming van betrokkene te waarborgen. Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie als en voor zover zij hierop doelen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de theoretische mogelijkheid dat in Nederland een EB uit een andere lidstaat toch nog kan worden omgezet van een strafrechtelijke of bestuurlijke maatregel naar een civielrechtelijke. Sluit de regering met de opname van de zelfstandige strafrechtelijke maatregelen in de wet tenuitvoerlegging van een EB (in strafzaken) via een civielrechtelijke procedure dan ook definitief uit? De regering beoogt inderdaad met dit wetsvoorstel uit te sluiten dat een door Nederland ontvangen EB in strafzaken via een civielrechtelijke procedure ten uitvoer zou worden gelegd.

Deze leden zijn het met de regering eens dat zeer onwenselijk zou zijn dat wanneer bijvoorbeeld een contactverbod geschonden wordt, het slachtoffer ook nog eens zelfs achter de inning van de dwangsom aan moet (terwijl de inbreuk mogelijk voortduurt). De leden van de CDA-fractie achten dit overigens ook ongewenst voor alle slachtoffers van welke nationaliteit dan ook en ongeacht in welke lidstaat zij zich bevinden. Kan de regering aangeven of deze aan deze zorg voldoende aandacht wordt besteed bij implementatie van de richtlijn in andere landen en indien hiertoe aanleiding bestaat, lidstaten hierop kunnen worden aangesproken?

De wijze waarop een maatregel die op grond van een EB is genomen wordt gehandhaafd, is afhankelijk van het recht van de uitvoerende lidstaat op grond van artikel 11 van de richtlijn. De richtlijn beoogt niet de procedures tot oplegging van maatregelen en tot handhaving in alle lidstaten te harmoniseren. Overweging (8), tweede zin, stelt dit uitdrukkelijk: «Deze richtlijn schept geen verplichtingen om de nationale systemen voor het opleggen van beschermingsmaatregelen te wijzigen en schept geen verplichtingen tot het instellen of wijzigen van een strafrechtelijk stelsel voor de tenuitvoerlegging van een Europees beschermingsbevel». Als een uitvoerende lidstaat een EB in strafzaken ontvangt en dit op grond van het nationale recht alleen door middel van het opleggen van een civielrechtelijke maatregel ten uitvoer kan leggen, dan is dit in overeenstemming met artikel 9, eerste lid, van de richtlijn. Hierbij hoort een civielrechtelijke wijze van handhaving.

Overigens doet deze situatie zich in Nederland niet voor, omdat het wetsvoorstel voorziet in strafrechtelijke tenuitvoerlegging.

3. Wat betekent de richtlijn voor Nederland?

In de memorie van toelichting wordt het onderzoek van het International Victimology Institute Tilburg aangehaald. Een van de conclusies uit het onderzoek is dat er slechts een bescheiden vraag naar Europese beschermingsbevelen te verwachten is. Dat roept bij de leden van de VVD-fractie de vraag op over de noodzaak van een richtlijn en implementatie daarvan. Implementatie van de richtlijn brengt ook administratieve lasten en

opleidingskosten met zich mee. Deze Kamerleden vragen een nadere toelichting van de staatsecretaris over de noodzaak van deze richtlijn in relatie tot de te verwachten (opleidings)kosten en administratieve lasten (bijvoorbeeld nieuwe aanwijzing voor Openbaar Ministerie)? Ook de leden van de PvdA hebben vragen gesteld over dit onderwerp. Zij vragen zich onder meer af van waaruit de behoefte is ontstaan aan de richtlijn en of er in de praktijk concrete behoefte bestond aan een EB? De leden van de PVV-fractie willen weten wat de noodzaak is voor de Nederlandse burger om deze aangelegenheid in Europees verband te regelen.

In antwoord hierop wijs ik erop dat het initiatief is genomen door een groep lidstaten onder leiding van Spanje tijdens het voorzitterschap van deze lidstaat in de eerste helft van 2010. Het voorstel, dat werd ingediend op 6 januari 2010, is geplaatst in het kader van het programma van Stockholm dat op 10 en 11 december 2009 door de Europese Raad werd aangenomen. In dit programma is onder meer gesteld dat slachtoffers van strafbare feiten een bijzondere bescherming kan worden geboden, die in de gehele Unie effectief moet zijn. Verder is het initiatief gedaan in het kader van het streven naar een gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte zonder binnengrenzen, waarin ervoor moet worden gezorgd dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke andere lidstaat waarnaar deze persoon verhuist of is verhuisd. Ook draagt de richtlijn eraan bij dat de legitieme uitoefening, door de burgers van de Unie, van hun recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), geen negatieve invloed heeft op hun veiligheid.

Het initiatief voor de richtlijn ging vergezeld van een zogeheten «detailed statement» waarin de probleemstelling is uitgewerkt⁷. Hierin werd geconstateerd dat er geen juridische basis is voor een lidstaat om de bescherming te erkennen die aan een individu is toegekend door een andere lidstaat en op die manier de noodzakelijke preventie- en beschermingsmaatregelen te treffen op het grondgebied van de eerstgenoemde lidstaat.

Er is navraag gedaan naar de omvang van de problematiek. Hierbij hebben dertien lidstaten statistische informatie geleverd. Hieruit bleek dat deze lidstaten in 2008 meer dan 73000 beschermingsmaatregelen hadden opgelegd, voornamelijk in gevallen van gender-gerelateerd geweld. Als deze gegevens worden geëxtrapoleerd naar de hele Europese Unie dan betekent dit dat in 2008 in totaal 118.000 beschermingsmaatregelen werden opgelegd. Er zijn geen data beschikbaar over slachtoffers die naar een andere lidstaat vertrekken en die beschermd worden door een maatregel. Lidstaten houden hiervan geen registratie bij. Indien verondersteld wordt dat 1% van de genoemde 118.000 beschermde personen naar een andere lidstaat vertrekt, dan betekent dit dat het 1180 gevallen betreft in 2008 – aldus het detailed statement.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 12 maart 2010 een BNC-fiche naar de Tweede Kamer gestuurd⁸ inzake het voorstel voor de richtlijn. In dit fiche is opgenomen dat geen indicatie kon worden gegeven van de mate waarin in de praktijk het EB gebruikt gaat worden.

In opdracht van het WODC heeft Intervict een onderzoek gedaan naar aard en omvang van straf- en civielrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland. Het door de VVD-fractieleden aangehaalde rapport van

⁷ Detailed statement: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17513-ad02re01.en09.pdf>

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 22 112, nr. 999.

Intervict van februari 2013 stelt dat de vraag naar Europese Beschermingsbevelen naar verwachting beperkt zal zijn. Nederland heeft gedurende de onderhandelingen over de richtlijn dan ook aangedrongen op een zo eenvoudig mogelijke regeling, die zonder te veel kosten kon worden geïmplementeerd. Na de vaststelling van de richtlijn heeft mijn ministerie in overleg met de ketenorganisaties gewerkt aan een sobere vormgeving van de implementatie. De eerstkomende jaren zal moeten blijken in hoeverre het Europees beschermingsbevel door inwoners van EU-lidstaten gebruikt gaat worden. Door de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie bij één parket te concentreren worden de kosten beperkt. Door mijn ministerie is een procesbeschrijving gemaakt als leidraad waar het OM gebruik van kan maken. Dit betekent dat het OM hierin zelf niet meer hoeft te investeren. Zo nodig zal met behulp van deze leidraad een OM-aanwijzing worden gemaakt. Gezien het al verrichte voorwerk is het ontwerpen van de aanwijzing een in omvang beperkte activiteit.

De leden van de PvdA-fractie brengen verder het volgende naar voren. Op pagina 22 van de MvT wordt geschetst welke stappen moeten worden doorlopen en hoe lang het duurt voordat er een EB kan worden uitgevaardigd en ten uitvoer gelegd. De conclusie is dat dit te lang duurt om het EB ook in het kader van een door de burgemeester opgelegd huisverbod uit te kunnen vaardigen. Verzetten deze praktische redenen zich niet ook tegen het uitvaardigen van een EB in het geval een beschermde persoon slechts voor korte tijd in een andere lidstaat wil gaan verblijven? Zo ja, betekent dit dat het OM bijvoorbeeld in het geval van een vakantie van enkele weken kan afzien van het uitvaardigen van een EB? Zo nee, waarom niet?

De richtlijn stelt geen eisen aan de duur van het verblijf van de beschermde persoon in een andere lidstaat. Deze persoon kan derhalve ook voor een kort verblijf een EB aanvragen. Als hij of zij de aanvraag tijdig voor het vertrek doet, zodat de tenuitvoerleggingsmaatregelen direct in werking kunnen treden bij aankomst in de andere lidstaat, dan kan het aanvragen van een EB ook voor een kort verblijf in de andere lidstaat nuttig zijn. Dit geldt in het bijzonder als er sprake is van een reële bedreiging. Als het EB pas kort voor het vertrek wordt aangevraagd en het verblijf van korte duur is, dan zouden de tenuitvoerleggingsmaatregelen pas effectief zijn na het verblijf. Uiteraard is het aanvragen van een EB in dat geval niet zinvol. Artikel 6, eerste lid, tweede zin, geeft de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de taak bij de beoordeling van een verzoek om een EB uit te vaardigen, om onder meer rekening te houden met de duur van de periode die de beschermde persoon in de uitvoeringsstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming. In de Nederlandse situatie betekent dit dat de officier in een concrete situatie kan afzien van het uitvaardigen van een EB op basis van de genoemde overwegingen.

Een specifiek kenmerk van het huisverbod dat door de burgemeester kan worden uitgevaardigd is dat de looptijd van deze maatregel relatief kort is. Dit betekent dat ook de duur van de op grond van een bijbehorend EB rechtens beperkt zou zijn. Overigens kunnen de aan het huisverbod verbonden beschermingsmaatregelen wel worden ingeroepen in een andere lidstaat door toepassing van de Verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Dit wordt toegelicht bij de voorgestelde Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken⁹.

⁹ Kamerstukken II, 2013–2014, 34 021, nrs 2 en 3.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe vaak naar verwachting jaarlijks er door Nederland een EB zal moeten worden uitgevaardigd en hoe vaak naar verwachting Nederland een EB zal moeten uitvoeren? Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting kunnen deze vragen op dit moment niet volledig worden beantwoord.

De leden van de PvdA begrijpen dat het op voorhand niet in te schatten is hoeveel de voorgestelde EB zal worden gebruikt. Uit de ook in de MvT aangehaalde onderzoeken en literatuur blijkt dat het waarschijnlijk om slechts een gering aantal gevallen zal gaan. De aan het woord zijnde leden stelden verschillende vragen over de behoefte aan de richtlijn en de totstandkoming ervan.

Op deze vragen ging de regering in het voorgaande al in bij de beantwoording van vergelijkbare vragen van de VVD-fractie.

Kan aan de hand van andere Europese regelgeving die min of meer gelijkaardige onderwerpen betreft een grove indicatie worden gegeven van het aantal EB dat er per jaar in de EU zal worden afgegeven? Hoe vaak worden er bijvoorbeeld maatregelen die aan een verdachte zijn opgelegd als alternatief voor voorlopige hechtenis overgedragen aan een andere lidstaat waar die verdachte verblijft? (kaderbesluit wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis).

De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde indicatie is opgenomen in het «detailed statement» van de initiatiefnemers van de richtlijn. De regering ging hierop in het voorgaande al in.

Het kaderbesluit wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, heeft – voor zover de regering bekend is – in Nederland nog geen toepassing gevonden. Hierbij speelt een rol dat nog maar een beperkt aantal EU-landen het kaderbesluit heeft geïmplementeerd. De Europese Commissie heeft hierover in februari 2014 een rapportage uitgebracht¹⁰.

Vloeit het voornemen om geen specifiek rechtsmiddel te introduceren in verband met het uitvaardigen van een EB voor de beschermde persoon dan wel de persoon waarvan het gevaar uit gaat, ook voort uit de verwachting dat het aantal gevallen van een EB gering zal zijn?

Dit voornemen heeft inderdaad te maken met de verwachting dat het aantal gevallen van een EB gering zal zijn. Hiernaast speelt een rol dat het besluit tot de aanvankelijke beschermingsmaatregel al genomen is. Dit besluit is de basis voor de tenuitvoerlegging en staat in de uitvoerende lidstaat niet meer ter discussie: het betreft de uitvoering van een eerder genomen besluit. Als dit besluit zonder wijziging ten uitvoer kan worden gelegd dan is er geen reden om de tenuitvoerleggingsmaatregel te kunnen betwisten. Er zijn als uitzondering op deze «hoofdregeel» situaties mogelijk waarin ongewijzigde tenuitvoerlegging niet mogelijk is of tot onbillijke gevolgen voor de belangen van één van de betrokkenen leidt. Voor die situaties is het gewenst dat betrokkenen gehoord kunnen worden en dat een rechtsgang bij de civiele rechter in kort geding open staat.

De leden van de SP-fractie constateren dat de maatregel voor de maximale duur van één jaar kan worden opgelegd, ingevolge artikel 5:4:6 lid 3. Daarna wordt de maatregel ingetrokken. Volgens artikel 5:4:9 lid 2 kan de officier van justitie bij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat inlichtingen inwinnen omtrent de vraag of bescherming geboden blijft. Kan dit Europees beschermingsbevel dan verlengd worden? Door welke lidstaat dient dit dan te gebeuren, en moet dit besluit erkend worden door de andere lidstaat? Of is de strekking van deze

¹⁰ Brussel, 25 Februari 2014, documentnr. 6943/14.

bepaling dat gezocht moet worden naar een andere vorm van bescherming?

Wat is de status van een beschermingsmaatregel die niet is ingetrokken na één jaar? Het antwoord van de regering op een vraag van de Raad van State, is op dit punt niet duidelijk genoeg.

In de door de leden van de SP-fractie geschetste situatie kan een op grond van een Europees beschermingsbevel getroffen beschermingsmaatregel niet verlengd worden. De maximale looptijd van een dergelijke maatregel is één jaar. De officier van justitie moet de maatregel na een jaar intrekken. Als het intrekken achterwege blijft, dan is de maatregel na de maximale looptijd ongeldig en kan deze niet worden gehandhaafd. De officier van justitie en de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kunnen in overleg tot de conclusie komen dat bescherming ook na een jaar geboden blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval als het strafproces tegen de verdachte persoon die gevaar veroorzaakt in de uitvaardigende lidstaat nog niet is afgerond en aan hem nog geen sanctie is opgelegd en de beschermde persoon zich nog in Nederland bevindt. Het EB is bedoeld voor een tijdelijke situatie en in het genoemde voorbeeld neemt de situatie door de lange duur structurele vormen aan.

Het EB en de daarop gebaseerde maatregel kunnen niet worden verlengd. De interpretatie van de leden van de SP-fractie, dat gezocht moet worden naar een andere vorm van bescherming is juist. De beschermde persoon kan een beroep doen op de civiele rechter om een (nieuwe) beschermingsmaatregel in Nederland te verkrijgen, via dezelfde procedure die voor Nederlandse inwoners openstaat, als zij bedreigd worden.

Ook vragen de leden van de SP-fractie waarom is bepaald dat «indien mogelijk» mededeling aan de beschermde persoon wordt gedaan van het besluit tot intrekking. In welke situaties is dit niet mogelijk?

Dit is niet mogelijk indien de beschermde persoon de bevoegde autoriteiten niet op de hoogte heeft gesteld van het adres waaraan deze autoriteiten kennisgevingen dienen te richten. Zoals bepaald in artikel 5:4:1, derde lid, geschiedt kennisgeving van mededelingen aan de beschermde persoon en aan de persoon die gevaar veroorzaakt, aan het laatste door deze persoon opgegeven adres.

De leden van de SP-fractie begrijpen uit de toelichting dat geen schatting kan worden gegeven van het aantal Europese beschermingsbevelen dat te verwachten is. Op welke wijze worden dan de uitvoeringslasten voor de politie en het Openbaar Ministerie bepaald en in de gaten gehouden? Het Openbaar Ministerie en de politie zijn nauw betrokken bij de implementatie van de Europese richtlijn inzake het EB in strafzaken. In overleg met deze organisaties is onder auspiciën van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een procesbeschrijving gemaakt van de werkwijze die gevolgd dient te worden bij de uitvaardiging of tenuitvoerlegging van een EB. De procesbeschrijving is een handreiking aan de betrokken organisaties waardoor hun voorbereidend werk uit handen wordt genomen. Op dit moment wordt door politie en OM aan de verdere implementatie gewerkt. Ook na de implementatie blijft het Ministerie van Veiligheid en Justitie in contact met politie en OM om met hun de gang van zaken in de praktijk te volgen.

De Nationale Politie zal alleen te maken krijgen met het overtreden van maatregelen van die zijn bevolen op basis van een Europees beschermingsbevel dat werd ontvangen vanuit het buitenland. Er zal worden opgetreden op het moment dat een maatregel wordt overtreden door de betreffende persoon die gevaar veroorzaakt en daarvan melding wordt gemaakt bij de politie. Dit gebeurt dus op dezelfde wijze als bij maatregelen die nu binnen Nederland door de rechter zijn opgelegd in geval van overtreding. Dit past dan ook binnen de bestaande werkprocessen van de politie.

Borging van de informatie van in Nederland erkende en ten uitvoer gelegde Europese beschermingsbevelen zal plaatsvinden binnen de bestaande informatiestroom van de Nationale Politie. Wellicht dat hiervoor een extra aanpassing van het bestaande ict-systeem nodig is waarvoor eenmalig kosten moeten worden gemaakt. Verder zullen de structurele administratieve lasten beperkt zijn.

Door het OM wordt voorafgaand aan de start van de uitvoering van deze richtlijn een impactanalyse uitgevoerd. Hierbij wordt gekeken naar de taken en activiteiten die voortvloeien uit de richtlijn, hoe die in de organisatie kunnen worden ondergebracht, welke werklast hiermee is gemoeid en welke middelen voor de uitvoering nodig zijn, zoals aanpassingen van ICT-voorzieningen. Na het van kracht worden van de wetgeving volgt een periode van monitoring waarin wordt gecontroleerd of de eerder gemaakte prognoses over aantallen, werklast, en dergelijke correct zijn geweest. Op basis van intern onderzoek wordt verwacht dat er jaarlijks tussen de tien en vijftig verzoeken uit de andere EU-landen zullen komen en slechts enkele tientallen Nederlanders een beroep zal doen op de autoriteiten van de andere EU-landen. Per verzoek vindt een toetsing plaats op compleetheid en toepasbaarheid van in andere EU-land opgelegde beschermingsmaatregelen binnen de Nederlandse wetgeving. Als goedkeuring volgt, volgt tenuitvoerlegging en wordt de politie op de hoogte gesteld van de beschermingsmaatregelen. Voor beide onderdelen uit het proces (toetsing en de routering richting de politie) loopt er nog onderzoek. Dit is nog niet afgerond.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de gevolgen in de praktijk wanneer de autoriteit van de uitvoerende lidstaat, bijvoorbeeld de officier van justitie in Nederland, weigert om een EB te erkennen en dus geen beschermingsmaatregel voor het slachtoffer zal worden genomen. Kan dan conform art. 23 van de richtlijn alsnog een verplichting gelden voor de officier om maatregelen (volgens het nationale recht) te treffen ter bescherming van het slachtoffer of moet het slachtoffer dan zelf initiatief nemen om een maatregel af te dwingen bij de burgerlijke voorzieningsrechter?

De regering gaat ervan uit dat de leden van de CDA-fractie hier doelen op overweging (23) bij de richtlijn.

Als de officier van justitie op basis van artikel 5:4:5 een EB weigert te erkennen, dan doet hij hiervan mededeling aan de beschermde persoon en aan de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. De officier is dan niet verplicht om maatregelen op basis van het nationale recht te treffen. De betrokkene kan zelf het initiatief nemen en een maatregel eisen bij de burgerlijke rechter.

Overweging (23) betreft de intrekking van het EB door de beslissingsstaat. In dat geval moet de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de maatregelen die zij ter uitvoering van het bevel heeft genomen beëindigen «met dien verstande dat zij zelfstandig, en conform het nationale recht, maatregelen krachtens haar nationale recht ter bescherming van de betrokkene kan treffen». In deze situatie heeft de officier van justitie geen plicht om nationale maatregelen te treffen. Als het EB wordt ingetrokken dan beschikt de officier niet langer over een rechtsgrond om maatregelen te nemen. Voor de persoon die in een andere lidstaat beschermd werd en nadien in Nederland verblijft geldt dan dezelfde rechtspositie als voor iemand die in Nederland woont en beschermd wil worden. Dit betekent dat eerst een nieuwe afweging moet plaatsvinden of maatregelen gerechtvaardigd zijn. Deze afweging kan geschieden door de civiele voorzieningsrechter. Het potentiële slachtoffer kan het initiatief nemen en bij de rechter eisen dat een beschermingsmaatregel wordt opgelegd aan de gedaagde, dat wil zeggen aan de persoon die mogelijk gevaar veroorzaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de onbeantwoorde vraag of de vermeende effectiviteit van beschermingsbevelen in Nederland ook daadwerkelijk in de praktijk tot uiting komt.¹¹ Zij achten dit punt van belang, mede in het licht van de conclusie uit een ander onderzoek dat de kosten en energie voor de betrokken lidstaten als gevolg van de implementatie van de richtlijn, aanzienlijk zullen zijn.¹² Beschermden personen hebben als voordeel dat zij een beschermingsmaatregel in een strafzaak op relatief eenvoudige wijze mee kunnen nemen naar een andere lidstaat. Zij hoeven in de andere lidstaat geen nieuwe procedure – met de bijbehorende bewijslast – te starten. Na de inwerkingtreding van het Beschermingsbevel op 15 januari 2015 zal het Ministerie van Veiligheid en Justitie de praktijkontwikkelingen gaan volgen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennis genomen van de richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel.

De leden van de PVV-fractie willen graag weten welk parket binnen het Openbaar Ministerie zal worden belast met de uitvaardiging van een Europees Beschermingsbevel. Ook willen de leden van de PVV-fractie graag weten welke financiële en administratieve gevolgen deze wetgeving zal hebben voor het betreffende parket. Is hier onderzoek naar gedaan? Is het mogelijk dat als gevolg van deze wetgeving prioriteiten zullen moeten worden gesteld, en andere zaken binnen het Openbaar Ministerie zullen blijven liggen?

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het de vraag is in hoeverre beschermden personen behoefte hebben aan het instrument van het Europees beschermingsbevel en of zij zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen die het instrument heeft. Ook lezen zij dat de verwachting is dat er in de eerste periode na de Nederlandse invoering van het Europees beschermingsbevel nog niet veel van het instrument gebruik gemaakt zal worden. Geconcludeerd kan worden dat het Europees beschermingsbevel wel nieuwe verplichtingen oplevert voor de lidstaten, terwijl het aantal mensen dat in eigen land bescherming krijgt en ook nog eens naar een ander EU-land verhuist, gering is. De leden van de PVV-fractie willen daarom graag weten wat de noodzaak is voor de Nederlandse burger om deze aangelegenheid in Europees verband te regelen. Wat zijn de gevolgen voor de Nederlandse burger indien deze richtlijn niet geïmplementeerd zal worden? Hoeveel Nederlanders zullen schade of nadeel ondervinden indien deze wetgeving niet geïmplementeerd wordt? Is naar deze nadelige gevolgen onderzoek gedaan?

Daarnaast willen de leden van de PVV-fractie weten of er een limitatieve lijst is van de beschermingsbevelen die kunnen worden opgelegd door een niet-strafrechtelijke autoriteit.

De regering beantwoordt de vragen van de leden van de PVV-fractie als volgt.

Voor de uitvoering van de taken in het kader van de richtlijn wordt een internationaal rechtshulpcentrum (IRC) van een OM-parket aangewezen

¹¹ Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Intervict Tilburg, februari 2013.

¹² S. van der Aa en J. Ouwerkerk in de *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 19 Issue 4, 2011, p. 267–287 (The European protection Order. No time to Waste or a Waste of Time?).

als landelijke autoriteit. Het besluit om een IRC aan te wijzen, is nog niet genomen.

De administratieve belasting is gelet op de lage aantallen verzoeken die het OM uit andere EU-landen zal ontvangen beperkt. Voorlopig wordt uitgegaan van tussen de tien en de vijftig inkomende verzoeken per jaar. Echter, het betreft hier de afdoening van buitenlandse beschikkingen. Dit vergt (kennis)specialisme en vereist naar verwachting aanpassing van de OM-ICT-infrastructuur. Om werklust rond de activiteiten zoveel als mogelijk te beperken, kiest het OM ervoor om de werkzaamheden te concentreren bij één onderdeel. Het is nog te vroeg om te kunnen constateren of het streven gericht op concentratie ook het gewenste resultaat zal opleveren. Ook noopt de richtlijn tot het wijzigen van de standaard-voorlichtingslijn richting slachtoffers. Dit laatste leidt mogelijk ook tot extra kosten voor het OM. De omvang van deze kosten zijn nog niet bepaald. Voor de uitvoering van deze extra taak heeft het OM geen structurele financiële middelen gekregen. Er is weliswaar sprake van extra taken, maar als het aantal verzoeken zeer beperkt blijft, zal de invloed op de werklust gering zijn. Het is echter nog te vroeg om aan te geven of herprioritering aan de orde is, aangezien niet duidelijk is hoeveel verzoeken er daadwerkelijk zullen komen.

De regering gaf eerder in deze nota een toelichting op het punt van de noodzaak van een regeling in Europees verband. De Nederlandse burger kan voordeel hebben van de Europese regeling van het beschermingsbevel in strafzaken. Door het EB wordt nagestreefd de veiligheid van een slachtoffer, ook wanneer hij of zij voor bezoek naar een ander land in Europa reist, op een relatief eenvoudige wijze gelijk te trekken met de genoten bescherming in eigen land.

Als deze richtlijn niet geïmplementeerd zou worden, dan zal de Nederlandse burger een nieuwe procedure in het andere Europese land moeten starten om daar een beschermingsmaatregel te verkrijgen. Het is afhankelijk per land hoe uitgebreid en tijdrovend de procedure zal zijn. Een schatting hoeveel Nederlanders nadeel of schade ondervinden indien deze wetgeving niet wordt geïmplementeerd, is op dit moment moeilijk te maken. Zoals reeds aangegeven zal de verwachte toestroom van zaken enkele tientallen zijn en bestaan er in bepaalde situaties reeds andere mogelijkheden voor slachtoffers om bescherming in andere Europese landen te krijgen. Er zijn geen specifieke onderzoekscijfers hierover bekend. Ten overvloede wijst de regering erop dat alle lidstaten, dus ook Nederland, verplicht zijn om de richtlijn te implementeren.

Tot slot vroegen de leden van de PVV-fractie of er een limitatieve lijst is van de beschermingsmaatregelen die kunnen worden opgelegd door een niet-strafrechtelijke autoriteit.

Er is geen limitatieve lijst van de beschermingsbevelen die kunnen worden opgelegd door een niet-strafrechtelijke autoriteit. Alleen de beschermingsbevelen die in het beoogde artikel 5:4:6 van het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen komen in aanmerking voor erkenning en tenuitvoerlegging. Als een EB op een andersoortige maatregel gebaseerd is en door het Nederlandse OM wordt ontvangen, dan kan de officier van justitie de erkenning van dit EB weigeren.

4. Ontvangen adviezen

De leden van de PvdA lezen dat de Nederlandse Orde van Advocaten ook om advies is gevraagd over het voorliggend wetsvoorstel. Dat advies is blijkbaar niet gegeven? Is u bekend waarom de NOvA geen advies heeft gegeven?

Deze vraag is voorgelegd aan de NOvA, die als volgt heeft bericht. De Nederlandse Orde van Advocaten wordt, inzake de advisering van wetsvoorstellen deskundig bijgestaan door adviescommissies die zich onbezoldigd buigen over onder andere wetsvoorstellen. Op het terrein van het strafrecht geschiedt dat door de Adviescommissie Strafrecht. Vanwege de vele wetsvoorstellen en andere ontwikkelingen op het terrein van het strafrecht, is de Orde bij dit specifieke wetsvoorstel niet aan advisering toegekomen. Dat betekent overigens niet dat de Orde zich op voorhand wel of niet kan vinden in het wetsvoorstel. De Orde blijft zich onbezoldigd inzetten voor wetgevingsadvisering. Verder heeft de NOvA een overzicht gegeven van de wetsvoorstellen op het terrein van het strafrecht en strafprocesrecht waarover zij in 2013 en 2014 heeft geadviseerd.

De leden van de PvdA-fractie lezen (p. 26 MvT) dat er gewerkt wordt aan Europese samenwerking ten aanzien van civiele beschermingsmaatregelen. Het is de bedoeling dat na een civiele procedure de beschermde persoon om een certificaat kan vragen. Met dat certificaat wordt de civiele beschermingsmaatregel in elke lidstaat erkend. Dit certificaat dient dan als «paspoort» waarmee de beschermingsmaatregel meegenomen kan worden naar een andere lidstaat. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat in het geval van strafrechtelijke beschermingsmaatregelen die niet per se genomen zijn op verzoek van de te beschermen persoon maar dat die voortvloeien uit maatregelen die voortkomen uit de strafprocedure die gericht is op de verdachte dan wel veroordeelde. Toch kunnen de aan het woord zijnde leden zich niet aan de indruk onttrekken dat een «paspoort» voor ook strafrechtelijke beschermingsmaatregelen de uitvoering van het EB zou vergemakkelijken? Zij vragen of de regering die mening deelt? Zo ja, is het mogelijk om ook voor strafrechtelijke beschermingsmaatregelen een paspoort af te geven? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet? Wat verzet zich in de praktijk en op basis van wet- en regelgeving tegen het afgeven van een paspoort voor strafrechtelijke beschermingsmaatregelen?

Zowel voor een EB in strafzaken als voor een certificaat voor een beschermingsmaatregel in burgerlijke zaken geldt dat dit door de beschermde persoon moet worden aangevraagd. Als het verzoek om een certificaat in burgerlijke zaken wordt ingewilligd, dan geeft de bevoegde autoriteit in de lidstaat van herkomst dit af. Een beschermingsmaatregel die in de ene lidstaat is gelast of opgelegd, wordt met het certificaat automatisch erkend in andere lidstaten. Er zijn slechts zeer beperkte mogelijkheden om een erkenning te onthouden aan een in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel. De erkenning, en daarmee de tenuitvoerlegging, wordt geweigerd op verzoek van de persoon van wie de dreiging uitgaat, voor zover de erkenning kennelijk strijdig is met de openbare orde van de aangezochte lidstaat of onverenigbaar is met een in de aangezochte lidstaat gegeven of erkende beslissing. In Nederland kan de persoon van wie de dreiging uitgaat de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag verzoeken de erkenning van de beschermingsmaatregel te weigeren, met een beroep op een van de genoemde weigeringsgronden¹³.

Het certificaat kan worden aangeduid als een «paspoort» waarbij geldt dat de beschermingsmaatregel kan worden meegenomen naar een andere lidstaat, tenzij de erkenning op verzoek van de persoon van wie de dreiging uitgaat wordt geweigerd.

Deze procedure komt voort uit de aard van de verhouding tussen de beschermde persoon en de persoon van wie de dreiging uitgaat. Dit is

¹³ Vindplaats: zie voetnoot 9.

primair een civielrechtelijke verhouding tussen personen waarbij de overheid geen actieve, initiërende rol heeft. Dit ligt anders bij het beschermingsbevel in strafzaken. In deze zaken is sprake van een verdachte of veroordeelde persoon die gevaar veroorzaakt of kan veroorzaken. In het strafrecht gaat het om negatief sanctioneren van wederrechtelijk gedrag. De overheid heeft in dezen een actieve handhavende taak. Het gaat primair om de verhouding tussen de verdachte of veroordeelde en de overheid. Als de rechter of het OM een beschermingsmaatregel oplegt dan is deze beslissing gekoppeld aan een strafprocedure of aan een voorwaarde in het kader van de tenuitvoerlegging van een gerechtelijke uitspraak. De taak van de overheid om een sanctie op te leggen of uit te voeren is nog niet afgerond. Bij de overdracht van een beschermingsmaatregel in strafzaken van de ene lidstaat aan de andere lidstaat is er een overheidstaak aan de orde. De overheid kan zich niet terugtrekken ten gevolge van het feit dat de beschermde persoon naar een andere lidstaat vertrekt of daar tijdelijk gaat verblijven, maar blijft verantwoordelijk voor de afronding van het strafproces of van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie. Van een automatische erkenning in de uitvoerende lidstaat kan geen sprake zijn, omdat getoetst moet worden aan strafrechtelijke beginselen, zoals het principe van ne bis in idem. Deze toetsing mag niet afhankelijk zijn van een verzoek van de persoon van wie de dreiging uitgaat, zoals wel het geval is in burgerlijke zaken. De overheid mag zich niet lijdelijk opstellen, maar heeft ambtshalve de taak om toe te zien op naleving van de betreffende internationaal vastgelegde rechtsbeginselen. In verband hiermee wordt het EB niet aan de beschermde persoon gegeven in de vorm van een certificaat «als paspoort» maar wordt het EB ingediend bij de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Deze moet beoordelen of ze een beroep doet op een weigeringsgrond en – zo nee – welke uitvoeringsmaatregelen worden getroffen. Het paspoort heeft voor de beschermde persoon het voordeel dat niet per definitie een beslissing inzake erkenning en tenuitvoerlegging nodig is, maar als nadeel dat de beschermde persoon zelf zo nodig actie moet ondernemen om de naleving van de maatregel af te dwingen. De procedure in strafzaken heeft voor de beschermde persoon het voordeel dat de overheid, te weten de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, de opgelegde maatregel moet handhaven.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 5:4:6

Artikel 5:4:6 betreft de maatregelen waartoe de officier van justitie beveelt op basis van de erkenning van het Europees beschermingsbevel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dieper in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van het vierde lid van dit artikel. Volgens het vierde lid doet de officier van justitie mededeling aan de persoon die gevaar veroorzaakt, aan de beschermde persoon en aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat van alle overeenkomstig het eerste lid bevolen maatregelen, alsmede van de mogelijke overtreding van deze maatregelen. De mededeling aan de persoon die gevaar veroorzaakt, geschiedt door middel van betekening op de wijze als bepaald in artikel 585 e.v. van het Wetboek van Strafvordering. De regering geeft graag gevolg aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie om de achtergrond en de gevolgen van dit artikellid nader toe te lichten.

In het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting heeft de regering uiteengezet wat de redenen zijn om mededeling in de vorm van betekening voor te schrijven ten aanzien van de persoon die gevaar veroorzaakt. Het doel van het Europees beschermingsbevel is dat de

persoon die in de uitvaardigende lidstaat wordt beschermd door een maatregel, deze bescherming kan «meenemen» naar de tenuitvoerleggende lidstaat. De bescherming kan in de tenuitvoerleggingsstaat alleen effectief zijn als de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte is van de maatregel waaraan hij zich moet houden. Hierop is de inspanning van het Nederlandse openbaar ministerie gericht. Als deze persoon niet op de hoogte is, zou de beschermde persoon er niet op kunnen vertrouwen dat de maatregel in de lidstaat van bestemming effectief is en zo nodig kan worden gehandhaafd. Een zorgvuldige wijze van mededeling van de in Nederland bevolen maatregel aan de persoon die gevaar veroorzaakt is dan ook noodzakelijk.

De regering heeft voorgesteld om voor de mededeling van het EB betekening voor te schrijven, aangezien deze methode de meeste waarborgen bevat dat de persoon die gevaar veroorzaakt inhoudelijk met de maatregel bekend raakt. Bij de keuze voor betekening van erkende Europese beschermingsbevelen is niet alleen naar het belang van een zorgvuldige wijze van mededeling gekeken, maar ook goed naar de praktische aspecten. Een beschouwing hiervan begint met de constatering dat het aantal in Nederland te erkennen en ten uitvoer te leggen Europese beschermingsbevelen naar verwachting relatief gering zal zijn. Dit alleen al zorgt dat de uitvoeringslast beperkt zal zijn. Verder wijst de regering erop dat alleen ten aanzien van de persoon die gevaar veroorzaakt en alleen voor de beslissing als bedoeld in artikel 5:4:6, eerste lid, van het wetsvoorstel betekening wordt voorgeschreven. Alle andere mededelingen kunnen op grond van artikel 5:4:2, eerste lid, via (elektronische) toezending van de mededeling worden gedaan. Uitreiking is hierbij niet vereist. Graag licht ik de uitvoering van de betekeningvoorschriften in dit verband nader toe.

Betekening geschiedt in Nederland door uitreiking van een gerechtelijk schrijven; deze uitreiking geschiedt door de post of door daartoe aangewezen ambtenaren. Van iedere uitreiking ter betekening wordt een akte van uitreiking opgemaakt. De regering wijst erop dat in het wetsvoorstel niet is voorgeschreven dat de uitreiking van de erkende beschermingsbevelen in persoon dient te geschieden. In de gevallen dat de in artikel 588 Sv beschreven stappen voor de wijze van uitreiking zijn doorlopen (met als sluitstuk als uitreiking in persoon niet slaagt uitreiking aan de griffier van de rechtbank; artikel 588, derde lid, onder c, Sv), is de mededeling rechtsgeldig betekend en kunnen hieraan gevolgen worden verbonden.

Voor betekening in het buitenland geldt op grond van artikel 588, tweede lid, Sv dat kan worden volstaan met toezending van de mededeling aan de woon- of verblijfplaats van de betrokkene. Zo nodig kunnen de bevoegde buitenlandse autoriteiten worden ingezet. Het is aannemelijk dat meestal als Nederland als uitvoerende lidstaat optreedt dat op de datum dat in Nederland een beschermingsmaatregel wordt getroffen op basis van een ontvangen EB, de betrokkene in het algemeen niet in Nederland verblijft.

Overigens merken de leden van de CDA-fractie op dat de gevaar veroorzakende persoon door de beslissingsstaat al op de hoogte is gesteld van het uitgevaardigde EB. De oorspronkelijke maatregel is immers al in de beslissingsstaat getroffen en de betrokkene is aldaar op de hoogte gesteld. De betrokkene kan er dus rekening mee houden dat de ontvangende lidstaat het EB kan erkennen en uitvoeren. Dit neemt volgens de regering niet weg dat de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte moet worden gesteld van het feit dat *in Nederland* een beschermingsmaatregel gaat gelden en van de verplicht-

tingen die deze maatregel met zich brengt. De reikwijdte van de beschermingsmaatregel was beperkt tot de lidstaat waarin de maatregel werd opgelegd en wordt nu uitgebreid tot Nederland. Bovendien kan de precieze inhoud van de maatregel in Nederland anders zijn dan in de uitvaardigende lidstaat. Dit geldt in het bijzonder als in de Nederland de maatregel wordt verboden aan een specifiek adres, een concrete locatie of een concreet gebied.

De regering acht een geheel vormvrije mededelingsplicht niet passend vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid die in het belang is van de beschermde persoon, omdat nagestreefd moet worden dat de persoon die gevaar veroorzaakt daadwerkelijk op de hoogte wordt gesteld van de maatregel die hij dient na te leven. Telefonisch contact is – bijvoorbeeld – niet afdoende om dit doel te bereiken. In de meeste gevallen wordt de persoon die gevaar veroorzaakt niet betrokken bij de besluitvorming over de tenuitvoerlegging van een EB. Mondelinge mededeling in aanwezigheid van de betrokken persoon is dan ook geen optie.

Als de betrokkene de opgelegde maatregel overtreedt, dan bemoeilijkt het de handhaving van de maatregel als de betrokken persoon die gevaar veroorzaakt tegenwerpt dat hij de maatregel niet kende en niet kon kennen. Het volgende voorbeeld kan dit illustreren. Mevrouw A uit Spanje komt naar Nederland om hier te studeren. De bevoegde Spaanse autoriteit vaardigt een EB uit naar Nederland, op basis van een contactverbod dat in Spanje is opgelegd aan de voormalige partner van mevrouw A. In Nederland beveelt de officier van justitie een contactverbod op grond van het ontvangen en erkende EB. Uit het formulier dat ten behoeve van de erkenning van het EB aan Nederland is toegezonden blijkt dat de voormalige partner (B) in Spanje woont. De officier van justitie moet B kennisgeven van de maatregel die in Nederland geldt. Als deze kennisgeving vormvrij is dan zou telefonisch contact gelegd kunnen worden met B. Het telefoonnummer is echter niet opgenomen in het formulier en zou achterhaald moeten worden via openbare (internet) telefoongidsen of via de Spaanse autoriteiten. Als het vervolgens lukt om telefonisch contact te leggen dan staat het niet vast of de betrokkene daadwerkelijk is bereikt, omdat de identiteit van de gesprekspartner niet kan worden gecontroleerd. Indien enige tijd later mevrouw A melding maakt van een inbreuk in Nederland op het hier geldende contactverbod dan zal de politie de inbreukmaker benaderen en hem zo nodig bevelen het contactverbod na te leven (op grond van artikel 5:4:7 van het wetsvoorstel). Als B hieraan niet voldoet dan kan hij vervolgd worden wegens het niet naleven van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. B kan in het strafproces aanvoeren dat hij de in Nederland geldende maatregel niet kende en ook niet kon kennen omdat een mededeling hierover hem niet heeft bereikt. De officier van justitie beschikt in dit geval niet over een bewijs dat de mededeling aan B is gedaan.

De hierboven genoemde regeling van het tweede lid van artikel 588 is effectief en brengt geen onnodige belasting voor het OM met zich. Artikel 588, tweede lid, Sv. betreft de uitreiking in het buitenland. Als de woon- of verblijfplaats in het buitenland bekend is geschiedt de uitreiking door toezending van de mededeling door het openbaar ministerie, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van de bevoegde buitenlandse autoriteit of instantie en, voor zover een verdrag van toepassing is, met inachtneming van dat verdrag. Als de bevoegde buitenlandse autoriteit of instantie bericht dat de mededeling aan de geadresseerde is uitgereikt, geldt deze uitreiking als betekening in persoon, zonder dat hiervan nog uit een afzonderlijke akte behoeft te blijken.

Aangezien de EU-lidstaten partij zijn bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, kan artikel 7 van dit verdrag worden toegepast. Het eerste lid van dit artikel bepaalt onder meer dat de

aangezochte partij (lidstaat) processtukken en rechterlijke beslissingen die haar met dat doel door de verzoekende partij worden toegezonden, aan de betrokkenen doen toekomen. In het geschetste voorbeeld kan de officier van justitie de mededeling naar de bevoegde autoriteit in Spanje sturen met het verzoek deze te betekenen aan dhr B. Vervolgens ontvangt het openbaar ministerie een bewijsstuk van de betekening of een mededeling dat de uitreiking niet heeft kunnen plaatsvinden en desgevraagd de reden hiervan.

Samenvattend wijst de regering erop dat betekening de grootste kans biedt dat de betrokken persoon daadwerkelijk op de hoogte wordt gesteld. Dit is in het belang van de beschermde persoon en van de handhaving van de beschermingsmaatregel in Nederland als uitvoeringsstaat. In de gevallen dat de persoon die gevaar veroorzaakt in een andere lidstaat verblijft kan het openbaar ministerie de mededeling toezenden via de buitenlandse bevoegde autoriteit. De uitvoeringslast is in deze situaties beperkt. De regering acht de voorgestelde vorm van mededeling dan ook evenwichtig.

Voor de leden van de CDA-fractie is het van belang dat de gevaar veroorzakende persoon door de beslissingsstaat al op de hoogte gesteld van het uitgevaardigde EB. Hij kan er dus rekening mee houden dat de ontvangende lidstaat het EB kan erkennen en uitvoeren. Het lijkt de leden van de CDA-fractie niet meer dan logisch dat hieruit zou voortvloeien de plicht voor de betrokken persoon om zijn huidige verblijfplaats direct kenbaar te maken aan de beslissingsstaat, die hiervan vervolgens de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat op de hoogte kan stellen. De regering gaf aan dat deze verplichting voor de betrokkene om melding te maken van zijn adres(wijziging) bij uitvaardiging van het EB, te overwegen.¹⁴ Graag vernemen de leden van de CDA-fractie welke keuze de regering op dit punt maakt.

De regering antwoordt hierop als volgt. Artikel 5:4:2, derde lid, omvat al een verplichting voor de beschermde persoon en de persoon die gevaar veroorzaakt om de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat op de hoogte te stellen van het adres waaraan deze autoriteiten kennisgevingen dienen te richten. De kennisgeving van mededelingen aan de beschermde persoon en aan de persoon die gevaar veroorzaakt, geschiedt aan het laatste door deze persoon opgegeven adres.

Als het OM de persoon die gevaar veroorzaakt kennisgeeft dat een verzoek om een EB uit te vaardigen is toegekend, dan kan het OM tevens laten weten dat hij verplicht is om adreswijzigingen te melden. Deze plicht volgt uit de wet en het OM kan ervoor kiezen de persoon die gevaar veroorzaakt daar nog eens op te wijzen. De officier van justitie kan dit vanwege praktische overwegingen doen. De wetgever hoeft op dit punt geen keuze te maken; deze komt aan het OM toe.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering bovendien of het wel zo aannemelijk is dat de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte wil zijn van kennisgevingen omtrent de EB, zodat hij gehoord kan worden om de betreffende maatregel aan te vechten. Is het niet veel realistischer om ervan uit te gaan dat een gevaar veroorzakende persoon zo min mogelijk contact zal onderhouden met de bevoegde autoriteiten? Hierdoor kan hij immers ongehinderd doorgaan met het plegen van inbreuk op de opgelegde beschermingsmaatregel, bijvoorbeeld door het slachtoffer te blijven stalken. Deze leden vernemen graag de zienswijze van de regering op dit punt.

¹⁴ MvT, p. 29, laatste alinea.

Ook in het geval de persoon die gevaar veroorzaakt geen contact wil hebben met de autoriteiten zal hij moeten weten aan welke verboden en beperkingen hij zich moet houden in de lidstaat waar de beschermde persoon gaat verblijven. Als de persoon die gevaar veroorzaakt alle contact afwijst of zichzelf «onvindbaar maakt», dan betekent dat niet dat hij ongehinderd de beschermingsmaatregel kan overtreden. Als voorzien wordt in effectieve handhaving, dan heeft een inbreuk consequenties. Ook als het bevel om maatregelen te treffen op basis van een EB niet kan worden medegedeeld aan de persoon die gevaar veroorzaakt, kunnen deze maatregelen worden gehandhaafd.

Artikel 5:4:11

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat haar verwachting is ten aanzien van het gebruik van de mogelijkheid van de (Nederlandse) officier van justitie om een EB uit te vaardigen die niet specifiek gericht is op de bescherming van een persoon, maar hoofdzakelijke andere doelen heeft, zoals de reclassering van de dader.

De regering wijst er in de eerste plaats op dat een EB alleen kan worden uitgevaardigd op verzoek van de beschermde persoon. De officier heeft niet de bevoegdheid om ambtshalve een EB uit te vaardigen met bijvoorbeeld het doel van reclassering van de dader.

Verder is overweging (9) van de richtlijn aan deze vraagstelling gewijd. Als er in Nederland een strafrechtelijke maatregel is opgelegd die niet specifiek gericht is op de bescherming van een persoon, maar hoofdzakelijk andere doelen heeft, zoals de reclassering van de dader, dan is de officier van justitie niet verplicht op basis van deze maatregel een EB uit te vaardigen. De regering verwacht dan ook niet dat de Nederlandse officier een EB zal uitvaardigen op basis van maatregelen die niet gericht zijn op de bescherming van de persoon.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten