

Vergaderjaar 2013–2014

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn 2011/99/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (Pb EU 21 december 2011, L 338).

Deze richtlijn stelt regels vast waardoor de bescherming van een natuurlijke persoon, voortvloeiend uit bepaalde beschermingsmaatregelen die zijn opgelegd volgens het recht van een lidstaat, kan worden uitgebreid naar een andere lidstaat waarin de beschermde persoon besluit te wonen of te verblijven.

In december 2009 heeft de Europese Raad een meerjarenprogramma vastgesteld voor de periode 2010–2014 voor de ontwikkeling van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit staat bekend als het Stockholmprogramma. De verbetering van de positie van slachtoffers van criminaliteit is een van de doelstellingen van dit plan. De Europese Commissie heeft in april 2010 een actieplan gepresenteerd dat tot doel heeft de prioriteiten van het Stockholmprogramma uit te voeren. In juni 2011 heeft de Raad een routekaart vastgesteld ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, in het bijzonder in strafrechtelijke procedures. Volgens de routekaart moest worden voorzien in een mechanisme voor de wederzijdse erkenning door de lidstaten van beslissingen betreffende maatregelen ter bescherming van slachtoffers. Hiervoor was door een aantal lidstaten al een voorstel gedaan in januari 2010 onder Spaans voorzitterschap van de Raad. Deze groep lidstaten gebruikte hiertoe het initiatiefrecht dat artikel 76 van het WVEU (Werkingsverdrag Europese Unie) biedt. Dit initiatief heeft geleid tot de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel (in strafzaken). In de routekaart van 2011 is opgenomen dat er ten aanzien van de wederzijdse erkenning van civielrechtelijke beschermingsbevelen afzonderlijke Europese wetgeving zal worden voorbereid. Inmiddels is deze wetgeving afgerond in de vorm van de «Verordening van het Europees parlement en

de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken». De verordening is op 29 juni 2013 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (PB EU, L 181, blz.4).

Deze richtlijn 2011/99/EU van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (WVEU). Dit artikel geeft de grondslag voor het Europees parlement en de Raad om volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen die er – onder meer – toe strekken om regels en procedures vast te leggen waarmee alle soorten vonnissen en rechterlijke beslissingen overal in de Unie erkend worden (eerste lid, onder a) en in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen (eerste lid, onder d). De richtlijn bepaalt dat de implementatie in nationale wetgeving op 11 januari 2015 gerealiseerd moet zijn.

Deze richtlijn moet voorts worden gezien tegen de achtergrond van de totstandkoming van de richtlijn 2012/29/EU, van 25 oktober 2012 inzake vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (PbEU 14 november 2012, L 315, blz. 57), die eveneens voortvloeit uit het genoemde Stockholmprogramma.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Korpschef van de Nationale Politie (politie). De ontvangen adviezen hebben geleid tot wijziging van onderdelen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In deze memorie ga ik bij de desbetreffende onderwerpen in op de adviezen en op de gevolgen die ik hieraan verbind.

Ik ga in deze memorie achtereenvolgens in op de regeling in de richtlijn en de betekenis van de richtlijn voor Nederland. Tot slot behandel ik de onderdelen van de ontvangen adviezen die niet bij specifieke onderwerpen aan de orde zijn gekomen.

2. De regeling in de richtlijn

Doel van de richtlijn

De richtlijn Europees Beschermingsbevel (hierna: EB) beoogt slachtoffers de mogelijkheid te bieden om maatregelen die een slachtoffer beschermen (bv. een contactverbod) en zijn opgelegd in de ene lidstaat, ook in een andere lidstaat te kunnen inroepen en effectief maken. Als een slachtoffer naar een andere lidstaat reist en daar verblijft, dan moet worden voorkomen dat het slachtoffer in die lidstaat een nieuwe procedure moet beginnen of opnieuw het bewijsmateriaal moet overleggen, alsof in de oorspronkelijke lidstaat geen beslissing was genomen. De bescherming moet worden voortgezet overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende lidstaat. De uitvaardigende lidstaat is de lidstaat waarin de oorspronkelijke maatregel is genomen. In deze lidstaat wordt ook een besluit genomen over uitvaardiging van een EB. Vandaar dat ook wel gesproken wordt over de beslissingsstaat of verzendende lidstaat.

De andere lidstaat is volgens de richtlijn de uitvoerende lidstaat; deze wordt soms ontvangende of tenuitvoerleggende lidstaat genoemd.

De richtlijn betreft beschermingsmaatregelen die zijn genomen in het kader van een strafzaak. Bij het Europees Beschermingsbevel (EB) kunnen drie stappen worden onderscheiden:

1. De oorspronkelijke, nationale beschermingsmaatregel, opgelegd door de rechter of andere autoriteit in de uitvaardigende lidstaat;
2. Het EB: de beslissing door een autoriteit in deze lidstaat tot uitvaardiging van een Europees beschermingsbevel, op verzoek van de te beschermen persoon;
3. De erkenning en tenuitvoerlegging in de andere lidstaat (die het EB ontvangt). De hier bevoegde autoriteit moet alle maatregelen treffen «die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de betrokkene te waarborgen» (artikel 9 van de richtlijn). Als de tenuitvoerleggende lidstaat de oorspronkelijke maatregel niet kent, dan moet een andere maatregel worden opgelegd.

Aard van de Europese beschermingsmaatregelen

De richtlijn betreft drie typen verboden of beperkingen:

1. een verbod om bepaalde locaties, plaatsen of omschreven gebieden te betreden, waar de beschermde persoon verblijft of die door hem worden bezocht;
2. een verbod op of een regeling omtrent enige vorm van contact met de beschermde persoon (inclusief contact via communicatiemiddelen);
3. een verbod om de beschermde persoon tot binnen een bepaalde afstand te benaderen of een regeling in dezen.

Deze maatregelen kunnen worden samengevat en aangeduid als een locatieverbod, een contactverbod en een benaderingsverbod. Dit betekent dat andere maatregelen niet overgedragen kunnen worden op basis van deze richtlijn. Een voorbeeld van een dergelijke andere maatregel is het gebod aan een persoon om een autoriteit in kennis te stellen van elke wijziging van woon- of verblijfplaats.

Reikwijdte van de verplichting tot erkenning

a. De personen die gevaar (kunnen) veroorzaken

De richtlijn betreft zowel personen die gevaar veroorzaken die door een gerechtelijke autoriteit veroordeeld zijn, als personen die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit. Het is niet vereist dat er al een (definitieve) gerechtelijke uitspraak in hun zaak is gedaan. De ratio van deze ruime reikwijdte is dat het in het belang is van de beschermde persoon om beschermd te worden tegen een mogelijk gevaar veroorzakende persoon, ongeacht of een strafprocedure tegen een verdachte nog aanhangig is of al een definitieve rechterlijke uitspraak is gedaan.

b. De plicht tot tenuitvoerlegging

De richtlijn is grotendeels gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit beginsel brengt met zich dat een besluit, of de tenuitvoerlegging hiervan, van een gerechtelijke autoriteit uit een lidstaat kan worden overgedragen aan een autoriteit van een andere lidstaat. De ontvangende lidstaat moet het besluit erkennen en mag de zaak niet opnieuw beoordelen volgens zijn eigen normen, maar is gehouden het besluit als vaststaand te behandelen.

Dit betekent dat een lidstaat die een Europees beschermingsbevel ontvangt, dat in een andere lidstaat is uitgevaardigd, dit EB in beginsel moet erkennen en ten uitvoer moet leggen.

De mogelijkheden om nationale maatregelen op te leggen die strekken tot bescherming van een (potentieel) bedreigde persoon lopen uiteen in de diverse lidstaten van de EU. In een aantal lidstaten worden dergelijke maatregelen door de strafrechter opgelegd, in andere lidstaten worden ze door een bestuurlijke autoriteit opgelegd en in weer een andere groep lidstaten worden deze maatregelen door de burgerlijke rechter getroffen. Verder komt het voor dat in een lidstaat verschillende juridische wegen kunnen worden bewandeld om een beschermingsmaatregel op te leggen, bijvoorbeeld zowel via het civiele recht als via het strafrecht. Vanwege deze diversiteit geeft de richtlijn EB enige flexibiliteit aan de lidstaten die een EB ontvangen, erkennen en ten uitvoer moeten leggen. Als een autoriteit van een ontvangende lidstaat een EB erkent, dan moet deze alle maatregelen nemen die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de betrokkene te waarborgen. De uitvoerende lidstaat mag overeenkomstig zijn nationaal recht strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of burgerrechtelijke maatregelen nemen.

Er is dus in het algemeen geen sprake van een bevel van een autoriteit in de uitvaardigende lidstaat dat door de autoriteit van de uitvoerende lidstaat in dezelfde vorm en in het kader van hetzelfde rechtsgebied moet worden uitgevoerd. Bij de tenuitvoerlegging van het EB dient -waar nodig- nog een tussenstap te worden gezet, te weten een stap die strekt tot aanpassing van de maatregel aan het nationale recht, voordat deze tenuitvoergelegd kan worden. Als een EB een locatieverbod behelst en de uitvoerende lidstaat deze maatregel in zijn nationale recht niet kent, dan kan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat een andere maatregel treffen die hem ter beschikking staat en bijvoorbeeld een meldingsplicht opleggen aan de persoon die gevaar veroorzaakt. Een voorbeeld: als een persoon in lidstaat A een verbod krijgt opgelegd om in de straat te komen waar zijn voormalige partner woont, dan kan deze voormalige partner (de beschermde persoon) een EB aanvragen. Als dit EB wordt uitgevaardigd naar lidstaat B en in het recht van deze uitvoerende lidstaat een locatieverbod onbekend is, dan kan de autoriteit van lidstaat B aan de persoon die gevaar veroorzaakt de plicht opleggen om zich op gezette tijden te melden op een politiebureau (dat ver verwijderd is van de locatie waar de beschermde persoon verblijft) als een dergelijke meldingsplicht wel bekend is in het recht van lidstaat B.

Verder is het mogelijk dat de maatregel in lidstaat A is getroffen in een bestuursrechtelijke procedure en dat de maatregel in lidstaat B wordt opgelegd op basis van het civiele recht.

Deze benadering betekent dat de richtlijn geen klassieke, zuivere vorm van wederzijdse erkenning omvat, maar een soepele variant op dit beginsel introduceert dat de noodzakelijke flexibiliteit geeft aan de uitvoerende lidstaat.

c. Strafbare gedragingen

Het eerste artikel van de richtlijn bevat een omschrijving van de zaken waarover het in de richtlijn gaat. Het betreft een beschermingsmaatregel die is opgelegd «ter bescherming van een persoon tegen een strafbare gedraging door een andere persoon die op enigerlei wijze een bedreiging kan vormen voor zijn leven, zijn fysieke of psychische integriteit, zijn waardigheid, zijn persoonlijke vrijheid of zijn seksuele integriteit». De bevoegde autoriteit kan een Europees beschermingsbevel uitvaardigen «op grond waarvan een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat de persoon op het grondgebied van die andere lidstaat verdere bescherming kan bieden naar aanleiding van een strafbare gedraging of een vermeende strafbare gedraging overeenkomstig het nationale recht van de uitvaardigende lidstaat».

In deze omschrijving staat het begrip «strafbare gedraging» centraal. Dit is een ruimer concept dan in een aantal andere kaderbesluiten en richtlijnen op het terrein van justitiële samenwerking wordt gehanteerd. In andere regelingen wordt bijvoorbeeld uitgegaan van besluiten die genomen zijn in het kader van een strafprocedure¹. Aangezien in een aantal lidstaten beschermingsmaatregelen in het kader van een bestuurlijke procedure worden opgelegd en de Europese wetgever ook deze maatregelen onder de werking van de richtlijn wilde brengen, gaat de richtlijn EB uit van de strafbare gedraging en niet van de aard van de procedure of het karakter van de autoriteit die de maatregel oplegt.

Overweging 10 van de richtlijn licht toe:

«Deze richtlijn is van toepassing op beschermingsmaatregelen opgelegd in strafzaken en heeft derhalve geen betrekking op beschermingsmaatregelen opgelegd in burgerlijke zaken. De uitvoerbaarheid van een beschermingsmaatregel overeenkomstig deze richtlijn vereist niet dat een strafbaar feit bij definitieve beslissing is vastgesteld. Ook speelt het strafrechtelijk, burgerrechtelijk of bestuursrechtelijk karakter van de autoriteit die de beschermingsmaatregel oplegt geen rol. Deze richtlijn verplicht de lidstaten er niet toe hun nationale recht zodanig te wijzigen dat zij beschermingsmaatregelen kunnen opleggen in het kader van strafrechtelijke procedures».

Weigeringsgronden

De bevoegde autoriteit kan bij de ontvangst van een Europees beschermingsbevel een beperkte toetsing uitvoeren, alvorens hij besluit om het bevel te erkennen en vervolgens ten uitvoer te leggen. Er is een limitatieve lijst van weigeringsgronden in de richtlijn opgenomen. Deze gronden komen grotendeels overeen met de weigeringsgronden die zijn opgenomen in andere Europese wetgeving ten aanzien van justitiële samenwerking in het kader van wederzijdse erkenning. Een voorbeeld is het geval waarin de gevaar veroorzakende persoon volgens het recht van de uitvoerende lidstaat vanwege zijn leeftijd niet strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de handelingen of gedragingen met betrekking waartoe de beschermingsmaatregel is genomen. Als een autoriteit weigert om een EB te erkennen dan moet hij de uitvaardigende lidstaat en de beschermde persoon hiervan op de hoogte stellen. De beschermde persoon kan dan een beschermingsmaatregel verzoeken overeenkomstig het nationale recht van de lidstaat waar deze persoon wil gaan wonen of verblijven. Hij of zij moet daartoe dan een nieuwe procedure starten.

Verdeling bevoegdheden tussen uitvaardigende en tenuitvoerleggende lidstaat

In het voorgaande beschreef ik de drie stappen die een rol spelen bij de uitvaardiging en de tenuitvoerlegging van een EB. De eerste stap is de nationale beschermingsmaatregel die door een autoriteit wordt opgelegd in de lidstaat van oorsprong van de beschermde persoon. De autoriteit van deze uitvaardigende lidstaat houdt een aantal bevoegdheden ten aanzien van de beschermingsmaatregel, ook als de beschermde persoon naar een andere lidstaat vertrekt en er een EB is uitgevaardigd dat in de lidstaat van bestemming is erkend en ten uitvoer gelegd. Zo kan de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de beschermingsmaatregel verlengen, wijzigen of intrekken. Dat heeft tot gevolg dat de basis voor het EB en dus het EB zelf wordt verlengd, gewijzigd of ingetrokken. De autoriteit van de ten uitvoerleggende lidstaat is dan in

¹ Kaderbesluit 2009/829/JBZ, Pb EU, L 294 van 11 november 2009.

beginsel verplicht om de door hem genomen maatregelen aan te passen of in te trekken.

Ten aanzien van de derde stap, de tenuitvoerlegging van het EB, gelden in beginsel de wetgeving en bevoegdheden van de tenuitvoerleggende lidstaat. Dit betreft ook de handhaving van de maatregelen die in deze lidstaat zijn getroffen.

In een aantal situaties kan de autoriteit van de ten uitvoerleggende lidstaat de op grond van een EB genomen maatregelen intrekken. Bijvoorbeeld als blijkt dat de beschermde persoon niet meer op het grondgebied van de ten uitvoerleggingsstaat woont of verblijft of dit grondgebied definitief heeft verlaten.

Gevolgen van overtreding van maatregelen

De wet van de uitvoerende lidstaat is van toepassing op de handhaving van maatregelen, die in deze staat zijn getroffen op grond van een EB. Als een dergelijke maatregel wordt overtreden dan kan de autoriteit van deze lidstaat sancties opleggen of enige andere actie te ondernemen als deze overtreding een strafbaar feit oplevert en is begaan op het grondgebied van de tenuitvoerleggende lidstaat. Ook kan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat een andere beslissing nemen in verband met de overtreding of een spoedeisende voorlopige maatregel nemen die een einde maakt aan de overtreding, in voorkomend geval in afwachting van een in de uitvoerende lidstaat te nemen beslissing. Verder moet de autoriteit van de tenuitvoerleggende lidstaat de inbreuk op de maatregel melden aan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Laatstgenoemde autoriteit kan dan besluiten nemen ten aanzien van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel en het daarop gebaseerde EB. De autoriteit kan bijvoorbeeld besluiten om de beschermingsmaatregel in te trekken. Daarmee ontvalt de basis aan het EB en kunnen de maatregelen die de uitvoerende lidstaat heeft getroffen worden beëindigd.

De positie van de beschermde persoon

a. In de uitvoerende lidstaat

Een persoon die wordt beschermd door een nationale beschermingsmaatregel kan aan de bevoegde autoriteit verzoeken om een Europees beschermingsbevel uit te vaardigen. Dit EB kan worden uitgevaardigd als de beschermde persoon besluit in een andere lidstaat te gaan wonen of er al woont, of besluit in een andere lidstaat te gaan verblijven of er al verblijft.

Bij de beoordeling van het verzoek om een EB uit te vaardigen moet de bevoegde autoriteit onder meer rekening houden met de duur van de periode of perioden dat/die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming. De richtlijn bevat geen voorschrift over de minimale duur van het verblijf van een beschermde persoon in een andere lidstaat. Dit zou kunnen betekenen dat deze persoon ook voor een kort bezoek aan een andere lidstaat een EB zou kunnen krijgen. De beoordeling of toekenning van een EB proportioneel is, ligt bij de autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Verder moet deze autoriteit na het verzoek zich ervan vergewissen dat de beschermingsmaatregel een locatieverbod, contactverbod of toenaaderingsverbod betreft.

Vanwege de aard van deze verboden is het een gereede mogelijkheid dat de beschermde persoon slachtoffer of potentieel slachtoffer zal zijn van een geweldsdelict. In vergelijking met eerdere Europese wetgeving waarbij de ten uitvoerlegging van rechterlijke beslissingen kan worden

overgedragen aan een andere lidstaat is het in de richtlijn EB een nieuw element dat het initiatief voor de overdracht bij de beschermde persoon ligt.

Als een verzoek tot uitvaardiging van een EB wordt afgewezen, informeert de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de beschermde persoon over eventuele toepasselijke rechtsmiddelen die hem, volgens zijn nationale recht, ter beschikking staan (artikel 7, zevende lid van de richtlijn). Dit betekent dat de vraag of de beschermde persoon een rechtsmiddel kan aanwenden niet in de richtlijn wordt beantwoord, maar afhankelijk is van het recht van de uitvaardigende lidstaat.

b. In de uitvoerende lidstaat

De ratio van de richtlijn is dat de beschermde persoon die naar een andere lidstaat gaat om daar te wonen of verblijven, geen nieuwe procedure hoeft te starten om een beschermingsmaatregel te verkrijgen. Als een EB is uitgevaardigd, dan wordt dit door de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat overgedragen aan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat, die na erkenning maatregelen neemt die gelden in deze lidstaat. Deze autoriteit stelt de beschermde persoon op de hoogte van de genomen maatregelen en van de mogelijke juridische gevolgen van overtreding van dergelijke maatregelen op grond van het nationale recht. De geldende wetgeving van de uitvoerende lidstaat is van toepassing op de vaststelling en handhaving van deze maatregelen, daaronder begrepen de rechtsmiddelen tegen beslissingen die aldaar inzake het EB zijn genomen (artikel 11, eerste lid van de richtlijn).

Als de autoriteit van de uitvoerende lidstaat het EB niet erkent, informeert deze de beschermde persoon onverwijld over deze weigering en de redenen daarvoor. Het is dan afhankelijk van het nationale recht van de uitvoerende lidstaat of de beschermde persoon rechtsmiddelen ter beschikking staan (artikel 10, tweede lid onder c van de richtlijn). De autoriteit stelt in voorkomend geval de beschermde persoon in kennis van de mogelijkheid om een verzoek om een beschermingsmaatregel in te dienen overeenkomstig het nationale recht.

De positie van de persoon die gevaar veroorzaakt (of kan veroorzaken)

a. In de uitvaardigende lidstaat

De beschermde persoon kan de uitvaardiging van een EB verzoeken op grond van een eerder opgelegde (nationale) beschermingsmaatregel. De bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat die de uitvaardiging van een EB overweegt, houdt onder meer rekening met de duur van de periode of perioden dat/die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming. Dit betekent dat de beschermde persoon geen onverkort recht heeft op uitvaardiging van een EB, maar dat de autoriteit een afweging moet maken. De richtlijn bepaalt (in artikel 6, vierde lid): «Alvorens een Europees beschermingsbevel wordt uitgevaardigd, krijgt de persoon die gevaar veroorzaakt, het recht te worden gehoord en de beschermingsmaatregel te betwisten, voor zover hem deze rechten niet zijn verleend in de procedure die tot de beschermingsmaatregel hebben geleid». Op deze wijze wordt voorkomen dat een maatregel aan een andere lidstaat kan worden overgedragen zonder dat de persoon die gevaar veroorzaakt zich ooit over de beschermingsmaatregel heeft kunnen uitspreken of deze heeft kunnen aanvechten. Het is een zorgvuldigheidseis die gesteld wordt aan de uitvaardigende lidstaat.

Deze bepaling sluit niet uit dat de autoriteit die een verzoek tot uitvaardiging van een EB behandelt de persoon die gevaar veroorzaakt wil horen in verband met de afweging die hij moet maken om wel of niet in het verzoek te bewilligen. Uit de systematiek van de richtlijn volgt dat in dezen het recht van de uitvaardigende lidstaat van toepassing is.

b. In de uitvoerende lidstaat

Een nationale beschermingsmaatregel bevat verplichtingen voor de dader of verdachte om zich aan een contactverbod, locatieverbod of toenaderingsverbod te houden. Als een EB wordt toegekend op verzoek van de beschermde persoon dan wordt een andere lidstaat ertoe verplicht om dit EB te erkennen, tenzij zich weigeringsgronden voordoen, en ten uitvoer te leggen. De autoriteit van de ontvangende lidstaat maakt geen nieuwe beoordeling van de oorspronkelijke zaak, maar legt de eerdere beslissing ten uitvoer in de eigen lidstaat. De autoriteit neemt daartoe alle maatregelen die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de betrokkene te waarborgen. Deze maatregelen stemmen zo veel mogelijk overeen met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel. Als de uitvoerende lidstaat de oorspronkelijk opgelegde beschermingsmaatregelen in het eigen recht niet kent, dan kan de autoriteit in deze lidstaat andere maatregelen opleggen. Als een lidstaat bijvoorbeeld een locatieverbod ontvangt en deze maatregel in het eigen recht niet kent, dan kan deze uitvoerende lidstaat een meldingsplicht opleggen, als die in het eigen recht wel bekend is. Dit betekent dat de persoon die gevaar veroorzaakt in de uitvoerende lidstaat aan andere verplichtingen moet voldoen dan in de uitvaardigende lidstaat.

Uit het principe van wederzijdse erkenning volgt dat het EB en de maatregel waarop het EB gebaseerd is niet opnieuw beoordeeld worden door de autoriteit van de ontvangende lidstaat. Het betreft tenuitvoerlegging van een rechtsgeldig besluit dat in een andere lidstaat is genomen. De richtlijn kent dan ook geen rechtsmiddel toe aan de persoon die gevaar veroorzaakt om zich tegen de erkenning en tenuitvoerlegging te verzetten. Het recht van de ten uitvoerleggende lidstaat is in deze situatie van toepassing, «daaronder begrepen de rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend tegen beslissingen die in de uitvoerende lidstaat met betrekking tot het EB worden genomen» (artikel 11, eerste lid van de richtlijn). Met andere woorden: de vragen of de persoon die gevaar veroorzaakt moet worden gehoord inzake de maatregelen die dienen tot tenuitvoerlegging van een EB en of hij hiertegen een rechtsmiddel kan aanwenden, moeten worden beantwoord aan de hand van het recht van de ontvangende lidstaat.

In het voorgaande constateerde ik al dat de richtlijn geen zuivere, klassieke vorm van wederzijdse erkenning omvat. De uitvoerende lidstaat kan immers een maatregel nemen die afwijkt van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel en kan deze maatregel inbedden in een het rechtsgebied dat in deze staat gebruikelijk is (bijvoorbeeld privaatrecht in plaats van strafrecht). Dit laatste aspect is van belang in geval van overtreding van de maatregel in de uitvoerende lidstaat.

De wijze van handhaving van de maatregel en de sanctie bij een inbreuk op de maatregel zal verschillen naar gelang het rechtskarakter. Een voorbeeld moge dit verduidelijken: de oorspronkelijke beschermingsmaatregel werd genomen in het kader van het bestuursrecht en de sanctie bij inbreuk bestaat uit het betalen van een boete. In de uitvoerende lidstaat zijn dergelijke bestuursrechtelijke instrumenten onbekend en wordt op basis van het ontvangen EB een civielrechtelijke maatregel opgelegd. In dat geval is de sanctie bij een inbreuk het verbeuren van een dwangsom.

De boete wordt door de overheid geïnd, voor het innemen van de dwangsom moet de beschermde persoon het initiatief nemen.

Resumerend: als de uitvoerende lidstaat de beschermingsmaatregelen van de uitvaardigende lidstaat ongewijzigd overneemt en de oorspronkelijke maatregelen ten uitvoer legt, dan is er geen reden om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen, noch om hem een mogelijkheid toe te kennen om bezwaar te maken tegen de maatregelen in de uitvoerende lidstaat. Er is in dit geval sprake van wederzijdse erkenning, waarbij het besluit van de autoriteit van een andere lidstaat als vaststaand wordt beschouwd.

Als er geen sprake is van erkenning, maar van het innemen van een «nieuw besluit» omdat de beschermingsmaatregel niet (zonder meer) kan worden uitgevoerd in de uitvoerende lidstaat dan is het denkbaar dat de autoriteit de persoon die gevaar veroorzaakt wil horen en dat het op zijn plaats is om hem het recht te geven om het besluit tot het opleggen van maatregelen te betwisten. Het is in die situatie eveneens denkbaar dat het gewenst is om de beschermde persoon te horen. Als de beschermde persoon vindt dat door de aanpassing van de oorspronkelijke maatregel de bescherming onvoldoende is, dan zou het gerechtvaardigd zijn om de beschermde persoon de mogelijkheid te geven de in de uitvoerende lidstaat opgelegde maatregel te betwisten.

Relatie met andere Europese regelgeving en met internationale verdragen

In 2008 heeft de Raad een kaderbesluit aangenomen inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijd-beslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen². In 2009 kwam een kaderbesluit tot stand inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis³.

Het kaderbesluit van 2008 is in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Staatsblad 2012, 333).

Het kaderbesluit van 2009 is geïmplementeerd in de wet van 5 juni 2013, (Staatsblad 2013, 250).

Het kaderbesluit uit 2008 maakt het mogelijk een voorwaardelijke of alternatieve straf aan iemand op te leggen, zonder dat dit hem verplicht om in het land van veroordeling te blijven. Om dit te bereiken kan het toezicht op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen worden overgedragen aan de lidstaat waarin de veroordeelde een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Op grond van het kaderbesluit van 2009 kunnen (controle)maatregelen die aan een verdachte zijn opgelegd als alternatief voor voorlopige hechtenis, worden overgedragen aan de lidstaat waar de verdachte verblijft. De autoriteiten in de lidstaat van verblijf moeten toezicht houden op naleving van de maatregelen. De verdachte blijft beschikbaar voor om voor de rechter te verschijnen in de lidstaat die de maatregelen heeft opgelegd. Beide genoemde kaderbesluiten kunnen een contact- of locatieverbod betreffen.

De richtlijn EB heeft een andere invalshoek dan de kaderbesluiten. De richtlijn EB gaat uit van het belang en het initiatief van de beschermde persoon (het potentiële slachtoffer) en de kaderbesluiten gaan uit van een strafprocedure die tegen een verdachte wordt gevoerd (2009) of van de tenuitvoerlegging van een straf van een veroordeelde (2008).

² Kaderbesluit 2008/947/JBZ, PB EU L 337 van 16 december 2008, blz. 102

³ Kaderbesluit 2009/829/JBZ, PB EU L294 van 11 november 2009, blz. 20

Dit betekent dat het mogelijk is dat aan één persoon (als verdachte, veroordeelde of persoon die gevaar veroorzaakt) op grond van verschillende nationale regelingen maatregelen worden opgelegd. Het toezicht op de naleving hiervan, respectievelijk de tenuitvoerlegging van de maatregelen, kunnen via verschillende, in de lidstaten geïmplementeerde Europese regelingen naast elkaar worden overgedragen aan de lidstaat waar de betrokken persoon verblijft of woont.

Een voorbeeld kan dit illustreren. De heer X valt zijn vriendin Y lastig en past daarbij geweld toe. Hij wordt daarvoor veroordeeld in de lidstaat (1) waar hij woont en krijgt een contactverbod opgelegd. Mw Y vertrekt naar een woning van een familielid in een andere lidstaat (2) en vraagt een Europees Beschermingsbevel. Dit EB wordt toegekend en wordt erkend en tenuitvoergelegd in de lidstaat van bestemming. Dit betekent dat ook in lidstaat 2 een contactverbod wordt opgelegd aan X, die voor de uitoefening van zijn beroep moet reizen.

In lidstaat 1 wordt dhr. X ook vervolgd voor het lastigvallen van de zoon van mw. Y., die bij zijn moeder woont. Deze zaak is nog in de onderzoeksfase. In verband met het kunnen voortzetten van zijn baan wordt X niet in voorlopige hechtenis genomen. Hij moet zich wekelijks melden op het politiebureau en krijgt een verbod om contact op te nemen met het gezin van mw Y.

Dhr X moet voor zijn werk vaak de grens over gaan naar het buurland, lidstaat 2, waar hij gemiddeld vijf dagen per week verblijft. De autoriteiten van lidstaat 1 dragen daarom de maatregelen over naar lidstaat 2 en de autoriteiten aldaar houden toezicht op de naleving van de meldplicht en het contactverbod. Als de terechtzitting plaatsheeft, dan zal X voor de rechter in lidstaat 1 moeten verschijnen.

Mw Y meldt zich bij de politie in de lidstaat waar ze verblijft en geeft te kennen dat X aan de deur van haar woning verschijnt en daarmee het contactverbod overtreedt.

Deze situatie roept de vraag op welke regels gelden ten aanzien van de inbreuk op deze maatregel. Zijn dit de regels die gebaseerd zijn op het kaderbesluit van 2009 of van de richtlijn EB?

De vraag die eerst beantwoord moet worden is hoe in het algemeen de verhouding is tussen de twee kaderbesluiten en de richtlijn EB.

Overweging (33) bij de richtlijn EB zegt dat de richtlijn de *bestaande* rechtsinstrumenten die bijdragen aan de bescherming van personen, zoals het kaderbesluit van 2008 en dat van 2009, aanvult en onverlet laat. Overweging (16) bepaalt dat een EB kan worden toegezonden aan een andere lidstaat dan de lidstaat die de op de kaderbesluiten gebaseerde beslissingen uitvoert.

De richtlijn bepaalt (in artikel 13) dat de uitvaardigende lidstaat bevoegd is tot het opleggen van een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel ten gevolge van de intrekking van de beschermingsmaatregel, mits de beschermingsmaatregel is toegepast op grond van een vonnis in de zin van het kaderbesluit 2008/947/JBZ of een beslissing inzake toezichtmaatregelen in de zin van het kaderbesluit 2009/829/JBZ.

Als een beslissing op grond van het kaderbesluit 2008 of van 2009 al aan een andere lidstaat is toegezonden of na de uitvaardiging van het EB wordt toegezonden, dan worden de in die kaderbesluiten bepaalde vervolgbeslissingen overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van die kaderbesluiten genomen.

Als de beschermingsmaatregel is opgenomen in een vonnis in de zin van het kaderbesluit 2008 dat aan een andere lidstaat is of wordt toegezonden na de uitvaardiging van het EB en de bevoegde autoriteit van de toezichtstaat overeenkomstig artikel 14 van dat kaderbesluit een vervolgbeslissing heeft genomen, die gevolgen heeft voor de in de beschermingsmaatregel opgenomen verplichtingen, dan wordt het Europees beschermingsbevel

door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat onverwijld verlengd, herzien, gewijzigd of ingetrokken.
In artikel 20, tweede lid is bepaald: «Deze richtlijn laat onverlet de toepassing van Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ». Overweging (33) bij de richtlijn expliciteert: «Deze richtlijn moet bijdragen aan de bescherming van in gevaar verkerende personen en aldus de bestaande rechtsinstrumenten ter zake, zoals Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ aanvullen, maar onverlet laten.
Concluderend: de algemene lijn die spreekt uit deze teksten is dat de regelingen die zijn opgenomen in de kaderbesluiten van 2008 en 2009 voorrang hebben ten opzichte van die in de richtlijn EB staan, in situaties dat ze elkaar zouden doorkruisen. In het artikelsgewijze deel van deze memorie ga ik verder in op de verhouding met het kaderbesluit van 2008.

Na de uiteenzetting van de genoemde algemene lijn, kom ik terug op het voorbeeld dat ik hierboven schetste. In dit geval is er in juridische zin sprake van twee contactverboden, die elk een verschillende rechtsgrondslag hebben. Bij een inbreuk hierop dienen de regels van het kaderbesluit van 2009 te worden toegepast. Deze zijn in Nederland geïmplementeerd in de artikelen 5:3:1 tot en met 5:3:20 Sv. Als Nederland in het gegeven voorbeeld optreedt als uitvoerende lidstaat dan is artikel 5:3:12, tweede lid Sv. van toepassing. Dit artikel bepaalt dat het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in kennis stelt van zijn oordeel dat de betrokkene een toezichtmaatregel niet naleeft en van alle overige feiten en omstandigheden die tot gevolg zouden kunnen hebben dat in de uitvaardigende lidstaat een beslissing wordt genomen omtrent het voortduren, wijzigen of beëindigen van de toezichtmaatregelen.

Tot slot wijs ik op een aantal privaatrechtelijke Europese verordeningen en internationale verdragen. Overweging (34) in de preambule bij de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel luidt als volgt: «Beslissingen betreffende een beschermingsmaatregel die vallen onder Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Verordening (EG) nr. 2201/2003 van 27 november 2003 van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, of het Verdrag van 's-Gravenhage van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen, worden overeenkomstig de bepalingen van het desbetreffende rechtsinstrument erkend en ten uitvoer gelegd».

In artikel 20, eerste lid van de richtlijn staat dat deze richtlijn de toepassing van genoemde internationale instrumenten onverlet laat.

Dit is een duidelijke handreiking voor de rechtspraktijk voor het geval de toepassing van de richtlijn zou samenlopen met die van één van de genoemde verordeningen of van het genoemde verdrag van 's-Gravenhage.

3. Wat betekent de richtlijn voor Nederland?

Nederland heeft een taak als uitvoerende lidstaat, als Nederland een EB uit een andere lidstaat ontvangt. Hiernaast heeft Nederland een rol als uitvaardigende lidstaat, in het geval een Nederlandse autoriteit een EB uitvaardigt en een andere lidstaat dit EB tenuitvoer moet leggen. De richtlijn laat een aantal punten expliciet over aan de nationale wetgever. Bovendien wordt een aantal aspecten niet geregeld in de

richtlijn en is op nationaal niveau aanvullende regelgeving nodig met het oog op de zorgvuldigheid van procedures en op de uitvoerbaarheid in de praktijk. Een voorbeeld hiervan betreft het kennisgeven van beslissingen die de bevoegde autoriteit heeft genomen, aan alle betrokken partijen en de wijze waarop dit moet geschieden.

A. De rol van Nederland als uitvoerende lidstaat

Algemeen

Er moet een autoriteit worden aangewezen die Europese beschermingsbevelen in ontvangst neemt, erkent (of weigert te erkennen) en maatregelen neemt die volgens het Nederlandse recht beschikbaar zijn bij wijze van tenuitvoerlegging van het EB.

Het Nederlandse recht is van toepassing op de vaststelling van de te bevelen maatregelen en de handhaving hiervan. Als de betrokkene een inbreuk maakt op de maatregelen dan kan de Nederlandse autoriteit sancties opleggen of andere beslissingen nemen in verband met de inbreuk.

De Nederlandse autoriteit mag naar aanleiding van een ontvangen EB maatregelen nemen overeenkomstig het nationale recht. Deze maatregelen mogen strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of burgerrechtelijk van aard zijn. De te bevelen maatregel moet zo veel mogelijk overeen stemmen met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel.

Maatregelen in Nederland

De richtlijn gaat ervan uit dat er in de ontvangende lidstaat geen sprake hoeft te zijn van een lopende strafprocedure tegen een verdachte. Als er wel sprake is van een dergelijke procedure dan moet een maatregel getroffen kunnen worden op grond van een ontvangen EB, los van de vraag of er in het Nederlandse strafproces een beslissing aan de orde is waaraan maatregelen kunnen worden gekoppeld. Er is dus een zelfstandige grondslag nodig om een maatregel te kunnen treffen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een EB.

In het Nederlandse strafrecht of strafprocesrecht zijn geen instrumenten beschikbaar die voorzien in een zelfstandige grondslag om een maatregel te treffen op grond van een ontvangen EB. Hiertoe is een wetswijziging nodig.

Er is in beginsel een alternatief denkbaar: de richtlijn laat de mogelijkheid open om maatregelen te treffen die op een ander rechtsgebied beschikbaar zijn. Hierbij kan gedacht worden aan verplichtingen die kunnen worden opgelegd door de civiele rechter. De bevoegde autoriteit zou dan maatregelen moeten opleggen die doorgaans door de civiele rechter worden genomen naar aanleiding van een vordering wegens onrechtmatige daad, waarbij het slachtoffer een beschermingsmaatregel eist. Ook in dat geval zou een wettelijke voorziening nodig zijn, die de autoriteit de bevoegdheid geeft de maatregelen te treffen op grond van een EB; er is immers bij ontvangst van een EB geen sprake van een onrechtmatige daadsactie die in Nederland een rechtsgang biedt. Verder lopen de mogelijkheden tot handhaving van beschermingsmaatregelen in het strafrecht en het civiele recht uiteen. Als iemand een inbreuk maakt op een civielrechtelijke maatregel dan kan hij door tussenkomst van een deurwaarder een dwangsom executeren. De beschermde persoon moet dan zelf het initiatief nemen tot handhaving en kosten maken die daarvoor nodig zijn. Vervolgens kan hij of zij proberen die kosten te verhalen op de inbreukmakende persoon.

Als een strafrechtelijke maatregel wordt geschonden dan is het in beginsel voldoende dat de beschermde persoon de politie op de hoogte stelt. Deze kan dan vervolgens optreden jegens de overtreder van de maatregel. De beschermde persoon hoeft in dit geval dus niet zelf op te treden om naleving van de maatregel af te dwingen. Dit is voor de beschermde persoon een voordeel ten opzichte van de handhaving van een civielrechtelijke maatregel. Mijn conclusie is dat tenuitvoerlegging van een EB (in strafzaken) via een civielrechtelijke procedure in Nederland geen goede, effectieve methode zou bieden.

Op grond van deze overwegingen stel ik voor om in de wet de mogelijkheid op te nemen om zelfstandige strafrechtelijke beschermingsmaatregelen te bevelen op basis van een ontvangen en erkend EB.

De aan te wijzen bevoegde autoriteit

Er moet een autoriteit worden aangewezen die bevoegd is om een inkomend EB te ontvangen, te erkennen of te weigeren, ten uitvoer te leggen en te handhaven. De aan te wijzen autoriteit zal in staat moeten zijn om de vereiste beslissingen te nemen en zal over de benodigde kennis moeten beschikken. De beslissing ten aanzien van de erkenning van een EB is geen zelfstandige inhoudelijke beslissing van de Nederlandse autoriteit. De basis is een besluit dat door een gerechtelijke autoriteit in een andere lidstaat is genomen. De nationale beschermingsmaatregel die aan het EB ten grondslag ligt, is al binnen de context van het recht in de uitvaardigende lidstaat opgelegd, door een rechterlijke of andere daartoe bevoegde autoriteit. Er wordt in Nederland dus geen procedure gestart waarin de feiten die hebben geleid tot het opleggen van een beschermingsmaatregel opnieuw worden beoordeeld. De ontvangen Europese Beschermingsmaatregel is het gevolg van een beslissing in een andere lidstaat. In de tenuitvoerleggende staat vindt geen zelfstandige beoordeling plaats van de grondslag en de juistheid van de beschermingsmaatregel. Dit impliceert dat in Nederland geen sprake is van vervolging door het OM en beoordeling door de onafhankelijke rechter, zoals in een Nederlandse strafzaak het geval zou zijn.

Verder is het van belang te constateren dat in de uitvaardigende lidstaat geen vrijheidsstraf is opgelegd noch voorlopige hechtenis is bevolen. In deze context kan een vergelijking worden gemaakt met de bevoegdheden van het openbaar ministerie om een strafbeschikking uit te vaardigen, zoals vastgelegd in artikel 257a Sv.

Voorts moet de Nederlandse autoriteit ook kunnen beslissen bij een inbreuk op een bevel of maatregel. Als deze inbreuk een strafbaar feit oplevert, dan kan het OM tot vervolging overgaan (artikel 11, tweede lid, onder a) van de richtlijn) wegens verdenking van een strafbaar feit dat is begaan door de persoon die gevaar veroorzaakt.

Gezien het voorgaande stel ik voor om de officier van justitie aan te wijzen als autoriteit die bevoegd is voor erkenning en tenuitvoerlegging van een EB dat Nederland uit een andere lidstaat ontvangt.

Bij de keuze van een geschikte autoriteit speelt voor mij ook de overweging mee dat het slachtoffer gemakkelijk toegang heeft tot de instantie die voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk is. De ratio van de richtlijn is dat een slachtoffer in de lidstaat van bestemming geen nieuwe procedure hoeft aan te spannen. Hierbij past dat het slachtoffer in de lidstaat waar hij of zij gaat verblijven op een praktische, laagdrempelige manier zijn rechten kan uitoefenen. Ook moeten de uitvoeringslasten zo beperkt mogelijk zijn. Dit is een punt van aandacht bij de praktische uitwerking van de voorgestelde bevoegdheid van het openbaar ministerie.

Het International Victimology Institute Tilburg (Intervict) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland⁴. Een van de conclusies is dat er op basis van de gedane eerste studie slechts een bescheiden vraag naar Europese beschermingsbevelen te verwachten is. In de onderzochte dossiers zijn er weinig aanwijzingen gebleken voor een grensoverschrijdende problematiek.

Deze conclusie noopt mij tot een geleidelijke benadering. Ik vind het belangrijk om gedurende een aantal jaren ervaring op te doen met de werking van het EB in de praktijk. Ik vind het verstandig om in deze eerste periode de behandeling van inkomende Europese Beschermingsbevelen te concentreren bij één parket. Een voordeel van concentratie is dat deskundigheid kan worden opgebouwd en dat het OM hierdoor vlot en slagvaardig kan opereren als er een EB wordt ontvangen. Als het instrument in de praktijk zou uitgroeien tot een veel gebruikt middel, dan kan worden overwogen om de behandeling te deconcentreren. Er kan ook één parket worden aangewezen als centraal verantwoordelijke en bevoegde instantie voor de ontvangst, erkenning en tenuitvoerlegging van Europese Beschermingsbevelen, die vanuit andere lidstaten worden toegestuurd.

Het OM heeft de mogelijkheid om de administratieve aspecten van de uitvoering onder te brengen bij een uitvoeringsdienst. In dat geval kan het OM zich richten op haar verantwoordelijkheid voor de besluitvorming en worden de uitvoeringslasten voor het OM beperkt.

De RvdR, het OM, de NVvR en de politie kunnen zich vinden in het aanwijzen van de officier van justitie als bevoegde autoriteit. De RvdR wijst erop dat het openbaar ministerie ook in nationale gevallen verantwoordelijk is voor het toezicht op beschermingsmaatregelen. Bovendien laat de richtlijn geen ruimte voor een zelfstandige beoordeling in het ten uitvoer leggende land van de grondslag en/of juistheid van het EB. De inbreuk op de bewegingsvrijheid (en daarmee op de grondrechten) van de gevaar veroorzakende persoon die met een EB wordt gemaakt is bovendien relatief beperkt. Deze specifieke kenmerken brengen de Raad ertoe om in dit geval niet te pleiten voor een afzonderlijke rechtsgang bij de strafrechter met betrekking tot inkomende zaken. Daar komt als praktisch argument bij dat het openbaar ministerie, meer dan de Rechtspraak, beschikt over de infrastructuur om regelmatige contacten met autoriteiten in andere lidstaten te onderhouden. De NVvR deelt de keuze voor het openbaar ministerie als bevoegde autoriteit en steunt daarbij de concentratie bij één parket.

De korpsleiding van de politie stelt dat de politie voor de uitvoering afhankelijk is van de slagkracht en de informatievoorziening vanuit het OM. De korpsleiding formuleert als eerste randvoorwaarde voor het optreden van de politie in deze zaken dat de processen bij het OM goed zijn ingericht. Als tweede randvoorwaarde noemt de korpsleiding van de politie dat de politie direct geïnformeerd wordt door de officier van justitie over relevante beslissingen rond het EB.

Ik onderken dat het OM zijn taken met betrekking tot het EB alleen goed kan vervullen als het OM hierop goed is voorbereid. Een goede informatievoorziening ten opzichte van de politie is hierbij een vereiste. Dit geldt ook in omgekeerde richting: de informatiestroom van de politie naar het OM. Op de suggestie van de politie om een informatieplicht van het OM aan de politie vast te leggen in de wet of in een landelijke OM-richtlijn, reageer ik bij de toelichting ten aanzien van artikel 5:4:6.

⁴ Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Intervict Tilburg, februari 2013.

Zowel het OM als de politie zijn volledig betrokken in het project dat dient tot de invoering van het EB in Nederland. Dit project wordt geleid door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en beoogt de richtlijn en de hierop gebaseerde wetgeving in de praktijk te laten werken. In dit project worden de werkwijzen van de verschillende ketenorganisaties vastgelegd en worden praktische afspraken gemaakt.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) deelt mijn verwachting dat het aantal beschermingsverzoeken klein zal zijn en geeft in overweging een schatting te doen met betrekking tot het aantal en de in deze memorie neergelegde casuïstiek uit te breiden om zodoende een scherper beeld te geven voor de toepassingspraktijk. In dit verband wijst de NVvR op een artikel van Nederlandse onderzoekers in de European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, waarin wordt geconcludeerd dat de regeling waarschijnlijk alleen maar nuttig zal kunnen zijn voor een beperkt aantal slachtoffers en in een zeer beperkt aantal situaties⁵.

Op dit moment kan ik geen onderbouwde schatting maken van het te verwachten aantal EB-zaken. Voor het functioneren van het EB is het een voorwaarde dat de betrokken lidstaten de Europese richtlijn in hun nationale wetgeving hebben verwerkt en dat de organisaties die een rol hebben bij de uitvoering van het EB in de lidstaten de nodige voorbereidingen hebben getroffen. Hiernaast is het de vraag in hoeverre beschermde personen behoefte hebben aan het instrument van het EB en of zij bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen die het instrument heeft. Ik verwacht dat er in de eerste periode na de Nederlandse invoering van het EB nog niet veel van het instrument gebruik gemaakt zal worden. Gezien de genoemde onzekerheden wil ik de voorzieningen die nodig zijn om het EB in de praktijk te brengen sober inrichten. Ik vind het nuttig om na een bepaalde periode, van bijvoorbeeld twee of drie jaar, gezamenlijk met de rechtspraak, het OM en de politie de stand op te maken. Op grond van de eerste ervaringen kunnen we dan bezien of de aanpak in Nederland goed functioneert. Daarbij kunnen we dan ook lering trekken uit de casuïstiek die zich in de praktijk wellicht heeft voorgedaan.

De positie van de persoon die gevaar veroorzaakt (of kan veroorzaken)

De tenuitvoerlegging van een EB kan de gevaar veroorzakende persoon treffen in zijn bewegingsvrijheid. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de mogelijkheden om op een bepaalde plek werk te verrichten. Weliswaar staat het besluit tot afgifte van een EB niet meer ter discussie in de lidstaat van tenuitvoerlegging, maar ook de wijze van tenuitvoerlegging heeft gevolgen voor de persoon die gevaar veroorzaakt. Een voorbeeld betreft de situatie dat de oorspronkelijke beschermingsmaatregel (die genomen is in een andere lidstaat) een straatverbod omvat dat gekoppeld is aan een specifiek adres of een met name genoemde straat of wijk. De ten uitvoerleggende autoriteit zal het desbetreffende EB moeten toesnijden op de Nederlandse situatie. Verder is de aard van de procedure die in de uitvaardigende lidstaat is gevolgd niet bindend voor het rechtskarakter van de maatregelen die de ten uitvoer leggende lidstaat neemt op grond van het EB. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een autoriteit in de uitvaardigende lidstaat in een bestuurlijke procedure een beschermingsmaatregel heeft opgelegd en dat het daarop gebaseerde EB aan Nederland wordt toegestuurd voor erkenning en tenuitvoerlegging.

⁵ S. van der AA en J. Ouwerkerk, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Volume 19, issue 4, 2011, p. 267–287. «The European Protection Order: No time to waste or a waste of time?»

Het gaat dus, zoals gezegd, niet in alle gevallen om enkele tenuitvoerlegging, maar het kan soms ook gaan om het nemen van een nieuwe beslissing op basis van een EB, met dien verstande dat deze gericht is op de uitvoering van de maatregel. Verder is het karakter van de gevolgde procedure in de uitvaardigende lidstaat niet bindend voor de aard van de procedure die gevolgd wordt in de uitvoerende lidstaat.

In Nederland als ten uitvoer leggende lidstaat zullen maatregelen getroffen worden die in beginsel gelijk zijn aan de beschermingsmaatregelen die in de uitvaardigende lidstaat zijn genomen. Als de Nederlandse autoriteit een EB ontvangt dat andere maatregelen omvat dan een contact-, locatie- of toenaderingsverbod, dan kan de autoriteit weigeren die maatregelen te erkennen en zal hij geen maatregelen ter tenuitvoerlegging treffen. In uitzonderingssituaties kan het voorkomen dat een persoon die (potentieel) gevaar veroorzaakt bijzonder in zijn belang getroffen wordt door de maatregelen in de lidstaat van bestemming. Ik geef hiervan een voorbeeld.

Dhr. A, woonachtig in België, heeft geweld gepleegd tegen zijn zoon B. Hiervoor is A in België veroordeeld en daarbij is ook een locatieverbod opgelegd. Dit verbod houdt in dat A niet in een straal van vijfhonderd meter mag vertoeven, gerekend vanaf het adres van de woning van zijn zoon B. Het betreft een met name genoemde straat en huisnummer in Luik. Dhr. A woont elders in Luik en werkt in Maastricht. Zoon B gaat een studie doen in Maastricht en verzoekt de Belgische bevoegde autoriteit een EB uit te vaardigen. Dit verzoek wordt toegekend.

De Nederlandse bevoegde autoriteit ontvangt het EB en erkent dit, want er zijn geen gronden tot weigering (zoals opgesomd in de richtlijn). De Nederlandse autoriteit legt een locatieverbod op en wijst daartoe een zone van vijfhonderd meter aan, rond het adres in Maastricht, waar B gaat wonen. A mag zich niet binnen deze zone begeven. De beslissing wordt meegedeeld aan dhr A. Nu blijkt dat het kantoor waar A werkt binnen deze zone ligt. Dit betekent dat A zijn werk niet kan uitoefenen. De autoriteit was niet op de hoogte van het belang van A en zag ook geen reden om hem te horen in het kader van de behandeling van het ontvangen EB. Dhr A wist niet dat er een EB naar de Nederlandse autoriteit was gestuurd.

Ik vind het belangrijk dat er in de besluitvormingsprocedure een evenwichtige afweging kan worden gemaakt als bijzondere omstandigheden daartoe nopen. De richtlijn Europees Beschermingsbevel geeft hiertoe de ruimte en laat dit over aan het nationale recht. Twee aspecten vind ik hierbij van belang. Ten eerste de mogelijkheid voor de Nederlandse autoriteit om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen, alvorens te besluiten over tenuitvoerlegging van een ontvangen EB. De persoon die gevaar veroorzaakt kan dan zijn belangen en argumenten naar voren brengen ten aanzien van de gevolgen van de op te leggen maatregel. Als de autoriteit niet ambtshalve besluit om te horen, dan kan de persoon die gevaar veroorzaakt dit verzoeken. Dit veronderstelt dat deze persoon op de hoogte is van het feit dat een EB is ontvangen en zal worden behandeld met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging. In de wet wil ik dan ook opnemen dat de persoon die gevaar veroorzaakt, als direct geadresseerde en belanghebbende hiervan op de hoogte wordt gesteld.

Het tweede aspect betreft de mogelijkheid om een tenuitvoerleggingsmaatregel te betwisten. Zoals ik eerder heb uiteen gezet vindt de beoordeling van de strafbare gedragingen die aanleiding zijn geweest voor de oorspronkelijke beschermingsmaatregel, plaats in de uitvaardigende lidstaat. Als uitvoerende lidstaat moet de Nederlandse autoriteit in de regel uitgaan van de beslissing die in de uitvaardigende lidstaat is genomen. Het betreft dan tenuitvoerlegging van een al eerder genomen

besluit, zoals wanneer een contactverbod (fysiek, telefonisch of via andere middelen) wordt opgelegd. In de uitzonderlijke situatie dat de persoon die gevaar veroorzaakt, nadat hij gehoord is, vindt dat met zijn belang onvoldoende rekening is gehouden of dat hij niet verzocht heeft om gehoord te worden, omdat hij ten tijde van de EB-procedure afwezig was, dient hij over een mogelijkheid te beschikken om de beslissing inzake de tenuitvoerlegging aan te vechten. Het in het leven roepen van een uitzonderlijke procedure binnen het kader van het strafprocesrecht, bijvoorbeeld de indiening van een bezwaarschrift, acht ik niet nodig. De richtlijn verplicht hier niet toe. Het zou niet proportioneel zijn om voor de bedoelde uitzonderlijke gevallen een nieuwe procedure in te richten. Bovendien zou een dergelijke procedure tijdrovend zijn en de beschermde persoon kunnen hinderen in haar of zijn bewegingsvrijheid. Het EB is immers bedoeld als een snel inzetbaar en laagdrempelig instrument. In de bedoelde uitzonderingssituatie kan de persoon die gevaar veroorzaakt de officier van justitie benaderen. Als deze persoon zijn bezwaren houdt dan is er de mogelijkheid voor de persoon die gevaar veroorzaakt om een civiele procedure te starten en bij de rechter in kort geding een voorziening te vragen. Uit de jurisprudentie blijkt dat de voorzieningen-rechter als «restrechter» een functie kan vervullen⁶.

Op deze wijze wordt enerzijds voorkomen dat er procedurele voorzieningen worden gecreëerd (horen of betwisten) die in de meeste gevallen niet op hun plaats zijn. Anderzijds is er een «noodrem» beschikbaar voor uitzonderingen. Hierbij komt dat de civiele voorzieningenrechter ervaring heeft met het op korte termijn treffen van maatregelen. In Nederland komt het geregeld voor dat burgers via een civiele procedure een maatregel eisen als preventieve bescherming tegen geweld.

De positie van de beschermde persoon

De beschermde persoon heeft primair in de uitvaardigende lidstaat een rol in de procedure. Hij of zij vraagt daar een EB aan. Het is in het belang van de beschermde persoon dat het EB in Nederland als uitvoerende lidstaat wordt erkend en ten uitvoer wordt gelegd. Artikel 11, eerste lid van de richtlijn bepaalt dat de wet van de uitvoerende lidstaat van toepassing is op de vaststelling en handhaving van de beslissing om het EB te erkennen en op grond hiervan maatregelen te treffen. Hieronder worden ook de rechtsmiddelen begrepen die kunnen worden aangewend tegen beslissingen die in de uitvoerende lidstaat ten aanzien van het EB zijn genomen. Zoals ik in het voorgaande heb beschreven zal er in de meeste gevallen sprake zijn van onverkorte tenuitvoerlegging van de beschermingsmaatregel waartoe in een andere lidstaat (de uitvaardigende lidstaat) is besloten.

Het is denkbaar dat zich uitzonderingen voordoen op deze hoofdregel. Bijvoorbeeld als de persoon die gevaar veroorzaakt gehoord wordt en feiten of argumenten naar voren brengt die de Nederlandse autoriteit (de officier van justitie) zal meewegen. In dat geval is het evenwichtig dat ook de beschermde persoon zijn standpunt kan toelichten. De officier van justitie kan besluiten deze persoon te horen, of de persoon kan zelf verzoeken gehoord te worden. Als besloten zou worden een andere of aangepaste tenuitvoerleggingsmaatregel op te leggen en de beschermde persoon zijn belang hiermee niet goed gediend acht, dan kan deze persoon de zaak voorleggen aan de burgerlijke rechter in kort geding. De mogelijkheid om te verzoeken gehoord te worden, veronderstelt dat de beschermde persoon op de hoogte wordt gesteld van de behandeling van het EB met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging. Ik stel voor om

⁶ HR 22 februari 1957, NJ 1957, 310 en HR 29 januari 1999, NJ 1999, 415.

hierin in de Nederlandse wet te voorzien, door de bepaling in artikel 5:4:11, derde lid van dit wetsvoorstel.

Als de autoriteit van de uitvoerende lidstaat weigert om een EB te erkennen, dan wordt de beschermde persoon hierover geïnformeerd. De richtlijn kent een limitatieve opsomming van weigeringsgronden, bijvoorbeeld als erkenning van het EB zou indruisen tegen het beginsel ne bis in idem. De autoriteit heeft hierin geen beoordelingsruimte. Het betreft hier de relatie tussen twee lidstaten. In deze systematiek van wederzijdse erkenning is er dan ook geen plaats voor betrokken personen om een weigering van een EB te betwisten.

Handhaving

De handhaving van maatregelen die worden opgelegd op grond van een EB dat door een andere lidstaat is uitgevaardigd, is een taak en bevoegdheid van Nederland als uitvoerende lidstaat. Als de persoon die gevaar veroorzaakt een inbreuk maakt op de maatregel dan kan de beschermde persoon dit melden bij de politie. Als de inbreuk een strafbaar feit oplevert dan kan het OM besluiten om te vervolgen. De bevoegde autoriteit van Nederland als uitvoerende lidstaat (de officier van justitie) moet de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in kennis stellen van elke overtreding van een op grond van het Europees beschermingsbevel genomen maatregel. De autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kan vervolgens besluiten om het Europees beschermingsbevel te wijzigen of in te trekken. Deze autoriteit stelt de bevoegde autoriteit van Nederland vervolgens in kennis van haar beslissing. De Nederlandse autoriteit kan hieraan gevolgen verbinden voor de tenuitvoerlegging. Als een oorspronkelijk in Nederland bevolen maatregel niet wordt nageleefd dan regelt de Nederlandse wet wat de gevolgen kunnen zijn van deze niet-naleving. Een voorbeeld zijn de bepalingen ten aanzien van schorsing van de voorlopige hechtenis. Op grond van de artikelen 80 en volgende van het Wetboek van Strafvordering kan wegens het niet nakomen van voorwaarden de schorsing worden opgeheven. Het gevolg is dat de verdachte weer in hechtenis wordt genomen.

Als de oorspronkelijke beschermingsmaatregel in een andere lidstaat (de uitvaardigende lidstaat) is opgelegd en op basis van een EB in Nederland ten uitvoer wordt gelegd, dan ontbreekt in Nederland de wettelijke context ten aanzien van een overtreding van de maatregel. De Nederlandse autoriteiten hebben dan geen rechtsbasis om op te treden, tenzij de overtreding als zodanig een strafbaar feit oplevert. Dit betekent dat de beschermde persoon moet wachten op een besluit van de uitvaardigende lidstaat over de consequenties die aan de overtreding worden verbonden. Dit is onbevredigend, omdat de politie of het OM in die situatie geen juridische basis hebben om handhavend te kunnen optreden.

Ik stel daarom voor om de politie de bevoegdheid te geven om in geval van een overtreding of dreigende inbreuk op de bedoelde maatregelen -en deze inbreuk als zodanig niet strafbaar is- een bevel te geven aan de persoon die gevaar veroorzaakt om de desbetreffende maatregel of maatregelen na te leven. Door het introduceren van de bevoegdheid van de politie wordt voorkomen dat de beschermde persoon bij een overtreding van de opgelegde maatregelen met lege handen staat en dat de overtreder vrijelijk inbreuk kan maken op deze maatregelen. Als de persoon die gevaar veroorzaakt, niet voldoet aan het bevel van de politie-ambtenaar dan kan hij vervolgd worden voor het niet voldoen aan een ambtelijk bevel, zoals bepaald in artikel 184 Wetboek van Strafrecht. De overtreder kan als verdachte worden aangehouden. De beschikbaarheid van dit dwangmiddel is in het belang van de beschermde persoon. Hij of zij is erbij gebaat dat er snel kan worden opgetreden.

Op basis van artikel 9, tweede lid van de richtlijn brengt de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat de persoon die gevaar veroorzaakt, de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en de beschermde persoon op de hoogte van de genomen maatregelen, *alsmede* van de mogelijke juridische gevolgen van overtreding van een dergelijke maatregel op grond van het nationale recht. Dit betekent dat direct na het bevel van de officier van justitie tot maatregelen op basis van een EB voor alle betrokkenen duidelijk is wat de gevolgen kunnen zijn van overtreding van deze maatregelen. Als de overtreding op zichzelf een nieuw strafbaar feit vormt, dan kan de persoon die gevaar veroorzaakt worden aangehouden als verdachte. Hierbij kan gedacht worden aan overtreding van artikel 285b Sr. (belaging of stalking). Verder kan de politie-ambtenaar een bevel geven tot naleving van de maatregelen; ook als de overtreding geen strafbaar feit is. Laatstbedoelde situatie kan zich voordoen als de persoon die gevaar veroorzaakt een contactverbod negeert en door zijn gedrag niet aan alle elementen van de delictsomschrijving van artikel 285b Sr. voldaan is, bijvoorbeeld omdat de inbreuk niet stelselmatig is.

B. De rol van Nederland als uitvaardigende lidstaat

Algemeen

Hier gaat het om een EB dat in Nederland wordt aangevraagd door de beschermde persoon en dat, als de aanvraag wordt toegekend, naar een andere lidstaat wordt gezonden met het oog op tenuitvoerlegging in die lidstaat. Dit betreft de situatie dat een persoon vanuit Nederland naar een andere lidstaat gaat om daar te verblijven en een Nederlandse beschermingsmaatregel toegepast wil zien in die andere lidstaat door middel van een EB.

Het verzoek om een EB uit te vaardigen

Artikel 5 van de richtlijn bepaalt dat een EB alleen kan worden uitgevaardigd als in de uitvaardigende lidstaat al een beschermingsmaatregel is vastgesteld. Deze betreft een locatieverbod, een contactverbod of een verbod om de beschermde persoon tot binnen een bepaalde afstand te benaderen. Uit het genoemde rapport van Intervict blijkt dat deze drie maatregelen binnen het kader van het Nederlandse strafrecht en de strafvordering kunnen worden opgelegd, zij het onder voorwaarden en in specifieke situaties.

Een EB kan pas worden uitgevaardigd nadat de beschermde persoon erom heeft verzocht en de autoriteit zich ervan heeft vergewist dat de beschermingsmaatregel voldoet aan de voorwaarden van artikel 5:4:3. De nationale beschermingsmaatregel is dus de grondslag voor een verzoek van de beschermde persoon om een EB uit te vaardigen. De richtlijn schept geen recht om een *nationale* maatregel te vragen. Verder verplicht de richtlijn de lidstaten er niet toe om hun nationale recht zodanig te wijzigen dat zij beschermingsmaatregelen kunnen opleggen in het kader van strafrechtelijke procedures. In Nederland bestaat nog geen recht van een beschermde persoon om een EB te verzoeken op basis van een opgelegde nationale maatregel en dit recht moet worden geïntroduceerd. *Er is geen aanleiding om een rechtsmiddel te introduceren ten aanzien van het besluit om een EB uit te vaardigen of te weigeren voor de persoon die gevaar veroorzaakt, respectievelijk de beschermde persoon. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 5:4:12 en 5:4:13 kom ik hierop terug.*

De reikwijdte van de richtlijn: beschermingsmaatregelen in Nederland

Zijn er in het Nederlandse recht maatregelen beschikbaar die als beschermingsmaatregel in de zin van de richtlijn kunnen worden gekwalificeerd en die als grondslag kunnen dienen voor een verzoek om een EB uit te vaardigen?

De richtlijn vereist dat het een beslissing «in strafzaken» betreft (artikel 2, tweede lid van de richtlijn EB). Uit het eerste artikel van de richtlijn blijkt dat het bescherming betreft «naar aanleiding van een strafbare of een vermeende strafbare gedraging overeenkomstig het nationale recht van de uitvaardigende lidstaat». Hierbij is niet vereist dat de beschermingsmaatregel in een *strafrechtelijke* procedure is opgelegd.

In het rapport van Intervict zijn de Nederlandse beschermingsmaatregelen in kaart gebracht. Beschermingsbevelen kunnen in verschillende fasen van het strafproces worden opgelegd en er kunnen verschillende juridische modaliteiten aan ten grondslag liggen. Het kan betreffen: een bevel tijdens het voorbereidend onderzoek, als vorm van buitengerechtelijke afdoening, als onderdeel van een vonnis of arrest en in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. Al deze modaliteiten kennen verschillen ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden, het karakter van de maatregel, de reactie op een overtreding, de maximumduur van de proeftijd, enzovoort. Ook op het gebied van de handhaving zijn er verschillen. Er zijn veertien maatregelen onderscheidend die in beginsel de basis kunnen vormen voor een beschermde persoon om een EB te verzoeken, mits het gaat om een contact-, locatie of benaderingsverbod. Deze kunnen als volgt schematisch worden weergegeven⁷.

Figuur 1: Juridische modaliteiten waarbinnen een beschermingsbevel kan worden opgelegd

Vorbereidend onderzoek	Buitengerechtelijke afdoening	Rechterlijke straf of maatregel	Tenuitvoerlegging van de straf of maatregel
Bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv)	Aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a lid 3 sub e Sv)	Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (art. 14c lid 2 Sr)	Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 15a lid 2 Sr)
Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv)	Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot (art. 167 lid 2 Sv) of kennisgeving van niet verdere vervolging (art. 244 lid 3 Sv)	Voorwaarde bij een terbeschikkingstelling met voorwaarden (art. 38 Sr)	Voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van een ter beschikking gestelde (art. 38g Sr) na proefverlof (art. 38h Sr)
Gedragsaanwijzing van de officier van justitie (art. 509hh Sv)		Voorwaarde bij een voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38p Sr)	Voorwaarde bij een verlof uit een TBS-kliniek (art. 50 en 51 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)
		Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)	Voorwaarde bij een verlof uit een penitentiaire inrichting (art. 5 lid 2 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting)
			Voorwaarde bij een voorwaardelijke gratie (art. 13 Gratielwet)

⁷ Dit schema is overgenomen uit het eerdergenoemde rapport van Intervict.

Hiernaast is het in principe mogelijk dat er in Nederland beschermingsmaatregelen kunnen worden opgelegd door een civiele rechter of een andere niet-strafrechtelijke autoriteit.

In een civiele procedure kan een slachtoffer optreden als eiser op grond van een onrechtmatige daad. Het gaat dan om de vraag of iemand maatschappelijk onzorgvuldig handelt of dreigt te handelen. Er wordt geen uitspraak gedaan noch gevraagd over de strafbaarheid van een gedraging. Overweging 10 van de richtlijn stelt dat de richtlijn geen betrekking heeft op beschermingsmaatregelen opgelegd in burgerlijke zaken.

Mijn conclusie is dat een civielrechtelijke uitspraak die ertoe strekt de eiser te beschermen, niet moet worden opgevat als een beschermingsmaatregel in strafzaken.

In de Nederlandse wetgeving is een aantal *bestuursrechtelijke* maatregelen te vinden die wellicht onder de definitie van beschermingsbevel zijn te brengen. Het rapport van Intervict noemt:

- a. de voorwaardelijke machtiging,
- b. het voorwaardelijk verlof en het voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis, zoals geregeld in de Wet BOPZ (Bijzondere opnamen psychiatrische ziekenhuizen) en
- c. het tijdelijk huisverbod (Wet tijdelijk huisverbod).

Ad a. Door middel van de voorwaardelijke machtiging kunnen patiënten ambuland behandeld worden; zo veel mogelijk buiten een psychiatrisch ziekenhuis. Slachtoffers die tot de naaste kring van de dader behoren kunnen de officier van justitie verzoeken om een beschikking. Andere slachtoffers hebben die mogelijkheid niet. De officier kan het verzoek tot verlening van een voorwaardelijke machtiging doen bij de rechtbank. Er kunnen voorwaarden worden gesteld voor zover het gedrag van de patiënt het gevaar dat voortvloeit uit de stoornis beïnvloedt. Beschermingsbevelen die dienen ter bescherming van een specifiek individu zullen niet vaak worden opgelegd, maar het is juridisch wel mogelijk. Het toezicht op naleving van de voorwaarden is opgedragen aan de behandelaar van de betrokkene. Deze persoon zal tijdens zijn contacten met de patiënt moeten nagaan of hij of zij zich aan de afgesproken voorwaarden houdt.

Ad b. Op grond van de Wet BOPZ kan de geneesheer-directeur verlof of voorwaardelijk ontslag verlenen. De (tijdelijke) terugkeer van de patiënt in de maatschappij moet in het belang van de patiënt zijn. De voorwaarden moeten betrekking hebben op het gedrag van de patiënt voor zover dit gedrag het gevaar beïnvloedt. Vaak worden de voorwaarden in overleg met de patiënt opgesteld. Het toezicht op de naleving vindt doorgaans na afloop van het verlof plaats, door middel van een gesprek tussen de patiënt en de verpleegkundige of behandelaar.

De vraag is of de onder a en b genoemde maatregelen zijn aan te merken als een beschermingsbevel, zoals bedoeld in de richtlijn Overweging 9 van de richtlijn zegt dat een lidstaat niet verplicht is een EB uit te vaardigen op basis van een strafrechtelijke maatregel die niet specifiek gericht is op de bescherming van een persoon, maar hoofdzakelijk andere doelen heeft, zoals de reclassering van de dader. Het doel van het ontslag of verlof uit een psychiatrisch ziekenhuis ligt in het belang van de patiënt bij terugkeer. De voorwaarden zijn weliswaar gericht op het gedrag van de patiënt voor zover dit gedrag het gevaar beïnvloedt, maar dit leidt niet tot de conclusie dat het hier gaat om bescherming van eventuele slachtoffers tegen strafbare gedragingen. Verder worden de maatregelen of voorwaarden in overleg met de patiënt bepaald. Uitgangspunt is het belang van de patiënt. Wel kan het voorkomen dat via de voorwaarden de

bewegingsvrijheid beperkt wordt. Dat kan in het belang van slachtoffers zijn en kan de vorm aannemen van een locatieverbod, contactverbod of benaderingsverbod. Maar het slachtoffer heeft hierbij nauwelijks of geen rol. Bovendien is niet voorzien in een effectief handhavingmechanisme, vanuit het perspectief van het slachtoffer. Mijn conclusie is dan ook dat de genoemde BOPZ-maatregelen niet zijn aan te merken als beschermingsmaatregelen zoals omschreven in de richtlijn EB.

Ad c. De Wet tijdelijk huisverbod betreft uithuisplaatsing van iemand van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Strafbare feiten hoeven zich niet te hebben voorgedaan. De burgemeester heeft de bevoegdheid om het huisverbod op te leggen. Het huisverbod kan worden opgelegd voor tien dagen en kan inclusief verlenging maximaal achtentwintig dagen duren. Het verbod betekent dat de betrokkene zich niet in de woning mag bevinden en dat hij of zij geen contact mag opnemen met zijn huisgenoten.

Op het eerste gezicht lijkt het huisverbod binnen het kader van de richtlijn EB te vallen. Het gaat om strafzaken en er wordt een contactverbod opgelegd. Hoe zou het huisverbod in de praktijk kunnen functioneren als grondslag voor een Europees beschermingsbevel?

Er is een inhoudelijke reden die het nut van de uitvaardiging van een EB op grond van een huisverbod clauseert. Een verbod op het betreden van de woning in Nederland levert geen bescherming op bij het vertrek van een (voormalig) huisgenoot van de persoon die gevaar veroorzaakt naar een andere lidstaat. Hij of zij verlaat de woning waar bescherming wordt geboden. Voorwaarde voor het bereiken van een gunstig effect in de andere lidstaat is dat het huisverbod wordt «omgezet» in een locatie- of benaderingsverbod in de lidstaat van bestemming. Dit verbod moet toegesneden worden op het adres in de uitvoerende lidstaat.

Hiernaast is het voor de praktijk een belangrijk gegeven dat het huisverbod een looptijd heeft die beperkt is tot tien en -na verlenging- maximaal achtentwintig dagen. Voor uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een EB moeten de volgende stappen worden ondernomen:

- indiening van een verzoek om een EB op te leggen;
- behandeling van het verzoek door de autoriteit van Nederland als uitvaardigende lidstaat;
- vertaling van het EB (als het wordt toegekend) in de taal van de tenuitvoerleggende lidstaat in de vorm van het ingevulde formulier;
- toezending aan de autoriteit van de ontvangende lidstaat;
- erkenning van het EB;
- besluitvorming over de tenuitvoerlegging van het EB;
- het kennisgeven van dit besluit aan de betrokkenen (beschermd persoon, persoon die gevaar veroorzaakt en Nederlandse uitvaardigende autoriteit);
- feitelijke tenuitvoerlegging van het EB in de ontvangende lidstaat, zo nodig door het treffen van een maatregel die zoveel mogelijk overeenkomt met het huisverbod.

Het doorlopen van deze stappen zal meer tijd vergen dan de tien dagen gedurende welke periode het huisverbod geldt. Zelfs bij huisverboden die verlengd worden tot maximaal achtentwintig dagen zal de effectieve werkingstermijn erg kort zijn en zal de toegevoegde waarde voor de beschermde persoon gering zijn. Artikel 13, eerste lid onder a), van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat exclusief bevoegd is ter zake van intrekking van de beschermingsmaatregel en bijgevolg van het EB. Als in Nederland het EB wordt ingetrokken omdat de looptijd van het huisverbod is verstreken, dan moet de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de door haar

genomen maatregelen intrekken (artikel 13, zesde lid, richtlijn). Artikel 6, eerste lid van de richtlijn bepaalt dat de autoriteit die de uitvaardiging van een EB overweegt onder meer rekening houdt met de duur van de periode of perioden dat /die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming. De kans bestaat dat een EB dat zou worden aangevraagd op basis van een tijdelijk huisverbod niet zal worden toegewezen.

Ik meen dan ook dat het hanteren van een tijdelijk huisverbod als basis voor een EB niet bijdraagt aan het doel van de richtlijn, gezien de korte duur en het beperkte nut voor de bescherming van het potentiële slachtoffer in de lidstaat van bestemming.

Mijn conclusie is dat er in Nederland geen niet-strafrechtelijke procedures of beschermingsmaatregelen zijn die kunnen worden aangemerkt als beschermingsmaatregel in de zin van de richtlijn en zouden kunnen dienen als basis voor de aanvraag van een EB.

De volgende in het Nederlandse *strafrecht* bekende maatregelen kunnen in beginsel wel dienen als basis voor het verzoek tot uitvaardiging van een Europees Beschermingsbevel:

- Bijzondere voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis (artikel 80 Sv.);
- Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (artikelen 540 e.v. Sv.);
- Gedragsaanwijzing van de OvJ (artikel 509hh Sv.);
- Aanwijzing bij een strafbeschikking (artikel 257a, derde lid onder e Sv.);
- Voorwaarde bij sepot (artikel 167, tweede lid Sv.) of kennisgeving niet-verdere vervolging (art. 244 derde lid Sv.);
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (artikel 14c, tweede lid Sr.);
- Voorwaarde bij TBS (artikel 38 Sr.);
- Voorwaardelijke plaatsing in inrichting voor stelselmatige daders (artikel 38p Sr.);
- Vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38v Sr.);
- Bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15a, tweede lid Sr.);
- Voorwaarde bij beëindiging van verpleging van een ter beschikking gestelde na proefverlof (artikelen 38g en 38h Sr);
- Voorwaarde bij verlof uit TBS-kliniek (artikelen 50 en 51 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden);
- Voorwaarde bij verlof uit een penitentiaire inrichting (artikel 5, tweede lid, Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting);
- Voorwaardelijke gratie (artikel 13 Gratiwet).

De praktijk

Niet al deze theoretische mogelijkheden blijken in de praktijk gebruikt te worden voor het opleggen van beschermingsmaatregelen. Uit het genoemde onderzoek van Intervict blijkt dat in de praktijk de vrijheidsbeperkende maatregel en het voorwaardelijk sepot vrijwel nooit gebruikt te worden om een beschermingsbevel op te leggen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat hoofdzakelijk de schorsing van voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling gebruikt worden als aangrijpingspunt om beschermingsmaatregelen te bevelen. In de onderzoeksperiode (1 april 2011 tot 1 april 2012) kon nog geen beschermingsbevel worden opgelegd bij strafbeschikking⁸. Het OM is voornemens om in de loop van 2014 de mogelijkheid die art. 257a,

⁸ Aanwijzing OM-afdoening, Staatscrt. 24 dec. 2012, nr 26833.

derde lid, onder e Sv. biedt in de praktijk te introduceren⁹. Dit betekent dat een strafbeschikking aanwijzingen kan inhouden die het gedrag van de verdachte betreffen. De bestrafte moet gedurende een proeftijd van ten hoogste een jaar aan de aanwijzingen voldoen.

De inhoud van de beschermingsmaatregelen betreft in de praktijk voor het grootste deel contactverboden en in wat mindere mate gebiedsverboden.

Ik verwacht, gezien het onderzoek, dat de verzoeken om uitvaardiging van een EB in de praktijk voornamelijk gebaseerd zullen zijn op beschermingsmaatregelen die zijn bevolen bij een besluit tot schorsing van de voorlopige hechtenis, bij de voorwaardelijke veroordeling of de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wellicht wordt in de toekomst ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een strafbeschikking van de officier van justitie aanwijzingen op te nemen, het gedrag van de verdachte betreffend (artikel 257a, derde lid, onder e).

De aan te wijzen autoriteit

In Nederland moet een autoriteit worden aangewezen die bevoegd is om verzoeken tot uitvaardiging van een EB te behandelen en om een EB uit te vaardigen.

Volgens artikel 3 van de richtlijn moet dit een rechterlijke of daarmee gelijkgestelde autoriteit zijn. In Nederland kan hiervoor de rechter of het OM in aanmerking komen. Het OM heeft immers een aantal bevoegdheden tot het opleggen van beschermingsmaatregelen, zoals het geven van een aanwijzing bij een strafbeschikking (artikel 257a, derde lid, onder e, Sv.). Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 9, eerste lid, Sv. De formulering van het artikel laat aan lidstaten de mogelijkheid open om voor de rol van een lidstaat als uitvaardigende lidstaat een andere autoriteit aan te wijzen dan voor de rol als ten uitvoer leggende lidstaat. Artikel 6 van de richtlijn regelt de uitvaardiging van een EB. De Nederlandse autoriteit krijgt de volgende taken en moet dus in staat zijn om deze te verrichten:

- Verzoeken in ontvangst nemen en vaststellen dat de beschermde persoon om een EB heeft verzocht;
- Verzoeken in ontvangst nemen die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat heeft ingediend;
- Zich ervan gewissens dat het EB voldoet aan de voorwaarden van artikel 5:4:3, dat wil zeggen dat in de uitvaardigende lidstaat al een beschermingsmaatregel is vastgesteld waarbij de persoon die gevaar veroorzaakt een of meer van de volgende verboden of beperkingen zijn opgelegd: een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod;
- Bij de overweging tot uitvaardiging van een EB rekening houden met onder meer de duur van de periode of perioden dat/die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming;
- Horen van de persoon die gevaar veroorzaakt en het behandelen van bezwaren van deze persoon tegen de beschermingsmaatregel, voor zover van toepassing.
- Het informeren van de beschermde persoon over evt. toepasselijke rechtsmiddelen die hem/haar tegen deze beslissing ter beschikking staan, als een verzoek tot uitvaardiging van een EB wordt afgewezen.
- Ervoor zorgen dat het EB in de voorgeschreven vorm wordt uitgevaardigd, dat wil zeggen volgens het formulier dat in de bijlage van de richtlijn is opgenomen;

⁹ Informatie over de huidige praktijk: Aanwijzing OM-afdoening, Staatscr. 29 april 2013, nr 11374.

- Toezenden van EB aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat;
- Informatie in ontvangst nemen van de autoriteit van de uitvoerende lidstaat als deze het EB weigert te erkennen;
- Ontvangen en kennis nemen van de melding door de autoriteit van de uitvoerende lidstaat in geval van overtreding van een op grond van het EB getroffen maatregel;
- Het EB wijzigen of intrekken omdat de hieraan ten grondslag liggende beschermingsmaatregel is gewijzigd (of verlengd, herzien, ingetrokken) en het kennisgeven hiervan aan de uitvoerende lidstaat;
- Overleg plegen met de bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggings-staat met het oog op de vlotte en efficiënte toepassing van de richtlijn;
- Het zorgen voor vertaling van het EB in de officiële taal of een van de officiële talen van de uitvoerende lidstaat;
- Het doen van mededeling van besluiten aan de beschermde persoon, de persoon die gevaar veroorzaakt en de autoriteit van de uitvoerende lidstaat.

Mijn voorstel is om het openbaar ministerie aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor het behandelen van een verzoek om een EB uit te vaardigen. Ik verwijs naar de eerder in deze memorie gegeven redenen voor het voorstel om het openbaar ministerie aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor de behandeling van een EB waarbij Nederland uitvoerende lidstaat is. Uitgangspunt is het gegeven dat de nationale beschermingsmaatregel die de basis vormt voor een uit te vaardigen EB, niet ter discussie staat.

Het is nu nog niet te overzien in hoeverre in de Nederlandse praktijk om de afgifte van een EB verzocht zal gaan worden. Dit kan een klein aantal betreffen. Het is dan ook doelmatig om de kennis over het EB te bundelen. Dit betekent dat ook de bevoegdheid voor de uitvaardiging van een EB geconcentreerd kan worden. Eén parket kan worden belast met de uitvaardiging van een EB. Het OM kan de administratieve taken desgewenst uitbesteden aan een ondersteunende organisatie.

4. Ontvangen adviezen¹⁰

In de eerste paragraaf van deze memorie van toelichting werd vermeld dat ik advies heb gevraagd over het wetsvoorstel aan de RvdR, het OM, de NvvR, de NOvA en de politie. Ik noem hier een aantal kernpunten van de ontvangen adviezen.

Op het moment van verzending van het concept-wetsvoorstel naar de adviesorganen was nog geen besluit genomen over plaats van de voorgestelde wet in het Wetboek van Strafvordering en de daarmee samenhangende nummering van de artikelen. In het concept werden de getallen 1 tot en met 17 gebruikt als voorlopige nummering. In de adviezen wordt dan ook verwezen naar deze artikelnummers. Inmiddels is bepaald welke plaats in het Wetboek van Strafvordering het meest passend is voor de implementatiewet inzake het Europees Beschermingsbevel, te weten in het nieuwe Vijfde Boek. Dit impliceert dat de voorlopige nummering wordt vervangen door de *artikelnummers* 5:4:1 tot en met 5:4:17. Ik ga hierop verder in aan het begin van de artikelsgewijze toelichting.

De RvdR kan zich op hoofdlijnen vinden in de voorgestelde procedure en de voorgestelde rol van het OM. Ook is de RvdR het ermee eens dat met betrekking tot inkomende zaken geen afzonderlijke rechtsgang bij de strafrechter wordt ingericht. De RvdR onderkent het belang dat de

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

tenuitvoerleggingsstaat flexibiliteit krijgt bij de oplegging van maatregelen, gelet op de soms zeer uiteenlopende wettelijke regelingen in de lidstaten. Volgens de NVvR wordt in de memorie van toelichting terecht betoogd dat het aantal beschermingsverzoeken klein zal zijn en wijst erop dat de aan te wenden energie en kosten voor de betrokken lidstaten aanzienlijk zullen zijn. Verder verzoekt de NVvR nadere aandacht te besteden aan het horen van de gevaar veroorzakende persoon door de officier van justitie in relatie tot het horen van de beschermde persoon. De NVvR kan zich vinden in het aanwijzen van het OM als bevoegde autoriteit.

Het OM vraagt aandacht voor de plicht van de persoon die gevaar veroorzaakt om de autoriteiten op de hoogte te stellen van zijn adres. In verband met de verwachting dat de persoon die gevaar veroorzaakt moeilijk vindbaar kan zijn, pleit het OM voor een vormvrije mededelingsplicht voor kennisgevingen die aan deze persoon gedaan moeten worden. Verder stelt het OM voor een regeling op te nemen voor het geval de beslissingsstaat heeft nagelaten te zorgen voor vertaling van het EB dat naar de officier van justitie wordt gestuurd met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging.

De politie vindt dat het voorstel om een procesmatig en inhoudelijk ingewikkelde problematiek betreft. De politie constateert dat in het wetsvoorstel een cruciale rol is toebedeeld aan de officier van justitie. De politie is voor de uitvoering afhankelijk van de slagkracht en de informatievoorziening vanuit het OM. De politie stelt dat een eerste randvoorwaarde voor het optreden van de politie in deze zaken dan ook is dat de processen bij het OM goed zijn ingericht. Een tweede belangrijke randvoorwaarde is dat de politie direct geïnformeerd wordt door de officier van justitie over relevante beslissingen rond het EB. Verder wijst de politie op leemtes die zouden kunnen ontstaan bij overtreding van het bevel dat het OM heeft gegeven op basis van een ontvangen EB. Tot slot verzoekt de politie de samenhang te bewaken in de trajecten rond het onderwerp beschermingsmaatregelen.

Ik constateer dat er brede steun is voor de hoofdlijnen van het wetsvoorstel ten aanzien van de keuze van de bevoegde autoriteit en de te volgen procedures. Op een aantal onderdelen wordt aanpassing of aanvulling van het voorstel gevraagd.

Na deze korte samenvatting van de adviezen ga ik hier in op onderwerpen die in het artikelsgewijze onderdeel van deze memorie niet aan de orde komen.

De korpsleiding van de nationale politie heeft verzocht de samenhang te bewaken tussen de strafrechtelijke en de civielrechtelijke beschermingsmaatregelen, zowel in wetgeving als implementatie. Op 12 juni 2013 is een Europese verordening vastgesteld inzake de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken¹¹. De doelstelling van deze verordening is vergelijkbaar met die van de richtlijn voor het EB in strafzaken. Nadat de rechter in een civiele zaak een beschermingsmaatregel heeft opgelegd, kan de beschermde persoon wiens geestelijke of lichamelijke integriteit wordt bedreigd en die de bescherming die de maatregel biedt eveneens wil kunnen genieten in een andere lidstaat, daartoe in de lidstaat waarin de beschermingsmaatregel is genomen verzoeken om de afgifte van een certificaat. Dat certificaat dient als een «paspoort» waarmee de beschermingsmaatregel meegenomen kan worden naar een andere lidstaat. De lidstaat waarin het certificaat door de beschermde persoon wordt aangeboden kan, als dat noodzakelijk is om de beschermingsmaatregel effectief te kunnen gebruiken, feitelijke

¹¹ Verordening (EU) Nr. 606/2013 van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Pb. EU 29 juni 2013, L 181, blz. 4 e.v.

gegevens, zoals het adres in geval van een locatieverbod aanpassen. Met het certificaat wordt de beschermingsmaatregel in elke lidstaat erkend. De erkenning kan geweigerd worden als deze kennelijk in strijd is met de openbare orde van de aangezochte lidstaat of als de erkenning onvermijdelijk is met een rechterlijke beslissing die in de aangezochte lidstaat is uitgesproken.

Gezien het rechtskarakter van een verordening heeft deze directe werking. Zij is van toepassing met ingang van 11 januari 2015. Op een aantal punten vergt de verordening implementatie, zoals inzake het aanwijzen van de autoriteit die bevoegd is om verzoeken tot afgifte van een certificaat te behandelen en van de autoriteit die bevoegd is om een ontvangen certificaat waar nodig te wijzigen. Een wetsvoorstel ter implementatie van de verordening ten aanzien van het civielrechtelijk EB is in voorbereiding.

De systematiek van de verordening sluit aan bij de opzet die gebruikelijk is bij de Europese wederzijdse erkenning in civielrechtelijke zaken. Dit is een andere aanpak dan die in strafzaken gevolgd wordt. Het verschil is gerechtvaardigd omdat het in civiele zaken gaat om maatregelen die op verzoek van eiser worden opgelegd aan gedaagde. Bij het EB in strafzaken daarentegen ligt de basis in nationale maatregelen die zijn genomen in de strafprocedure ten aanzien van een verdachte of in de tenuitvoerleggingsfase ten aanzien van een veroordeelde.

Ik verwacht dan ook geen problemen voor de politie ten aanzien van de afstemming tussen beschermingsbevelen in strafzaken respectievelijk in civielrechtelijke zaken. Niettemin blijft dit een punt van aandacht bij de invoering van beide regelingen.

5. Slotopmerking

Het EB is bedoeld als laagdrempelig instrument en de procedures zijn om die reden eenvoudig gehouden. Er is daarom geen aanleiding om te voorzien in gefinancierde rechtsbijstand. In de artikelsgewijze toelichting ga ik in op de voorziene procedures.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Bij wet van 5 juni 2013¹² is een nieuw Vijfde Boek geïntroduceerd in het Wetboek van Strafvordering. Dit boek is getiteld: «Internationale en Europese strafvorderlijke samenwerking». Het Vijfde Boek is ingedeeld in titels, die op hun beurt zijn onderverdeeld in afdelingen. De nummering van de artikelen is aangepast en omvat drie getallen die respectievelijk verwijzen naar het boek, de titel en de afdeling. Ik stel voor om in het Vijfde Boek een nieuwe titel «Europees beschermingsbevel» toe te voegen.

Eerste paragraaf. Algemene bepalingen

Artikel 5:4:1

In dit artikel wordt een aantal begrippen gedefinieerd, dat in het wetsvoorstel vaak gebruikt wordt.

¹² Wet van 5 juni 2013 tot implementatie van kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (PbEU L 294). Staatsblad 2013, 250.

Hierbij is nauw aangesloten bij de definities die de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel geeft. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de beschermingsmaatregel enerzijds en het Europees beschermingsbevel anderzijds. De beschermingsmaatregel is een beslissing die in strafzaken is genomen volgens het nationale recht in de uitvoerende lidstaat. Het EB wordt hierop gebaseerd en is een uitvoerbare beslissing van een bevoegde autoriteit van een Europese lidstaat op grond waarvan een autoriteit van een andere lidstaat maatregelen neemt. De beschermingsmaatregel moet een beslissing in strafzaken betreffen; het is niet vereist dat deze beslissing in een strafrechtelijke procedure is genomen.

Verder zijn zowel de «beschermd persoon» als de «persoon die gevaar veroorzaakt» gedefinieerd. De meeste Europese regelgeving op het gebied van strafrechtelijke samenwerking betreft de relatie tussen de autoriteiten en de verdachte of veroordeelde. In het geval van het EB is er een derde «partij», te weten de beschermd persoon.

Onder e en f is de terminologie gekozen die aansluit bij de definities die gebruikt worden in de implementatiewetgeving van Europese richtlijnen die raakvlakken hebben met de richtlijn inzake het Europees Beschermingsbevel. In de betreffende wetgeving worden de termen «uitvoerende lidstaat» en «uitvoerende lidstaat» gehanteerd. Het betreft de richtlijnen en de wetgeving die reeds toegelicht werden in het algemeen deel van deze memorie van toelichting in de paragraaf getiteld «Relatie met andere Europese regelgeving en met internationale verdragen». In verband met de samenhang tussen de verschillende implementatieregels, zijn inzake het EB niet de termen «beslissingsstaat» en «tenuitvoerleggingsstaat» uit artikel 2, vijfde en zesde lid, van de richtlijn overgenomen.

Artikel 5:4:2

De autoriteit van de uitvoerende lidstaat behandelt het verzoek van een beschermd persoon om een EB uit te vaardigen. De autoriteit van de uitvoerende lidstaat beoordeelt de erkenning van het ontvangen EB en neemt een besluit over de maatregelen die worden opgelegd aan de persoon die gevaar veroorzaakt bij wijze van tenuitvoerlegging van het EB.

De autoriteiten stellen elkaar op de hoogte van relevante besluiten die ze nemen en informeren de beschermd persoon en de persoon die gevaar veroorzaakt over besluiten die voor hen van belang zijn. De richtlijn laat de manier waarop de kennisgeving van mededelingen door de autoriteiten dient te verlopen over aan het nationale recht.

In het Wetboek van Strafvordering is de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan natuurlijke personen opgenomen in de artikelen 585 en volgende. Artikel 585 maakt een onderscheid tussen betekening, toezending en mondelinge mededeling. Volgens artikel 586 behoeft de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen alleen door betekening te geschieden in de gevallen bij de wet bepaald. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in andere gevallen geschiedt door toezending, tenzij de wet bepaalt of toelaat dat de kennisgeving mondeling wordt gedaan.

Voor de wijze van kennisgeving betreffend het EB kan bij de regeling van het Wetboek van Strafvordering worden aangesloten. Artikel 585, derde lid gaat uit van toezending door middel van een gewone of aangetekende brief. Gezien de grote toename van het elektronische dataverkeer stel ik voor de elektronische post hieraan toe te voegen, evenals de -inmiddels minder vaak gebruikte- telefax.

Het derde lid bepaalt onder meer dat de beschermd persoon en de persoon die gevaar veroorzaakt de bevoegde autoriteiten van de

uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat op de hoogte stellen van het adres waaraan deze autoriteiten kennisgevingen dienen te richten. Het College van Procureurs-Generaal (OM) wijst erop dat de persoon die gevaar veroorzaakt er geen enkel belang bij heeft om de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van zijn verblijfplaats. Het College vraagt zich daarom af wat het gevolg is als de persoon die gevaar veroorzaakt niet aan deze plicht voldoet. Hoe kan deze persoon weten dat hij een adres op moet geven aan de bevoegde autoriteit? Is er enige sanctie mogelijk als deze persoon niet aan deze plicht voldoet? Mijns inziens kan de persoon die gevaar veroorzaakt in bepaalde gevallen wel een belang hebben bij het bereikbaar zijn voor kennisgevingen. Als de beschermde persoon een EB aanvraagt in Nederland dan is het aanmerkelijk dat de persoon die gevaar veroorzaakt hiervan op de hoogte wil zijn, bijvoorbeeld om vervolgens aan de officier van justitie te verzoeken om gehoord te worden.

Als de officier van justitie maatregelen beveelt op grond van een uit een andere lidstaat ontvangen EB en de persoon die gevaar veroorzaakt al in Nederland verblijft en niet van plan is om de beschermde persoon lastig te vallen, dan is het nuttig dat hij (de persoon die gevaar veroorzaakt) de maatregelen kent en bijvoorbeeld weet dat hij een bepaalde woonwijk niet mag betreden. Het kan zeker voorkomen dat een persoon het niet in zijn belang acht om zijn adres niet aan de autoriteiten te melden. Dit neemt niet weg dat de plicht om zijn adres te melden op hem rust. Het OM is niet gehouden om zonder aanleiding onderzoek te doen naar het meest recente adres van de persoon die gevaar veroorzaakt.

Het voorgestelde derde lid van artikel 5:4:2 is vergelijkbaar met hetgeen bepaald is in artikel 588a, eerste lid Sv. Deze bepaling betreft het toezenden van een afschrift van de dagvaarding of oproeping van de verdachte om op de terechtzitting of nadere terechtzitting te verschijnen. Deze worden toegezonden aan het laatste door de verdachte opgegeven adres.

Indien de persoon die gevaar veroorzaakt niet aan zijn plicht voldoet om de autoriteiten op de hoogte te stellen van zijn adres dan volgen hierop geen formele sancties. Wel is het gevolg dat er een risico is dat er geen uitreiking van mededelingen kan geschieden. In artikel 588 Sv. wordt deze situatie voorzien; ik kom hierop terug in de toelichting op artikel 5:4:6, vierde lid.

Het is belangrijk dat de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte is of kan zijn van zijn plicht om een adres op te geven aan de bevoegde autoriteit. Bij de toelichting op artikel 5:4:12 en in paragraaf B van het algemeen deel van deze memorie van toelichting ga ik in op de beschermingsmaatregelen die in Nederland de grondslag kunnen vormen voor de uitvaardiging van een EB. Uit onderzoek blijkt dat dit hoofdzakelijk zal gaan om:

- de schorsing van de voorlopige hechtenis,
- de voorwaardelijke veroordeling en
- de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Bij elk van deze maatregelen zal het adres van de betrokkene bekend moeten zijn met het oog op de naleving van de maatregel die als voorwaarde is opgelegd. Overwogen kan worden om bij de kennisgeving door het OM – aan de persoon die gevaar veroorzaakt – van de toekenning van een verzoek om een EB uit te vaardigen mee te delen dat hij verplicht is om adreswijzigingen te melden. Overigens merk ik op dat de eventuele onbekendheid van het adres van de persoon die gevaar veroorzaakt, geen nadelig effect mag hebben voor de beschermde persoon. Ik wijs in dit verband ook op het voorgestelde artikel 5:4:6, zesde lid.

Tweede paragraaf. Europees beschermingsbevel uitgevaardigd door de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat van de Europese Unie

Artikel 5:4:3

Een Europees beschermingsbevel kan alleen worden uitgevaardigd als in de uitvaardigende lidstaat al een beschermingsmaatregel is vastgesteld waarbij maatregelen zijn opgelegd aan de persoon die gevaar veroorzaakt. Dit kan om een of meer verboden of beperkingen betreffen die een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod omvatten. Andere nationale beschermingsmaatregelen, zoals de plicht van de persoon die gevaar veroorzaakt om zich regelmatig op het politiebureau te melden, kunnen niet als grondslag dienen voor een Europees beschermingsbevel.

De aard van de nationale beschermingsmaatregelen loopt in de Europese lidstaten uiteen, evenals de voorwaarden waaronder deze maatregelen kunnen worden opgelegd. In de richtlijn zijn de drie maatregelen opgenomen die in de praktijk het vaakst voorkomen en die in de meeste lidstaten bekend zijn.

De onder b) voorgestelde bepaling betreft de vorm waarin het EB moet worden uitgevaardigd. Hiertoe is als Bijlage I een formulier bij de richtlijn gevoegd. Artikel 7 van de richtlijn somt de gegevens op die bij de uitvaardiging moeten worden verstrekt:

- a) De identiteit en de nationaliteit van de beschermde persoon, alsook de identiteit en de nationaliteit van diens voogd of vertegenwoordiger als de beschermde persoon minderjarig of juridisch handelingsonbekwaam is;
- b) De datum met ingang waarvan de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil gaan wonen of verblijven, en de verblijfsperiode of -perioden;
- c) De benaming, het adres, het telefoonnummer en het faxnummer alsook het e-mailadres van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat;
- d) Een aanduiding (bijvoorbeeld het nummer en de datum) van de beslissing tot oplegging van de beschermingsmaatregel op grond waarvan het Europees beschermingsbevel is uitgevaardigd;
- e) Een beknopte weergave van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het opleggen van de beschermingsmaatregel in de uitvaardigende lidstaat;
- f) De verboden of verplichtingen opgelegd, in de beschermingsmaatregel die aan het Europees beschermingsbevel ten grondslag ligt, aan de persoon die gevaar veroorzaakt, de duur daarvan en in voorkomend geval de sanctie voor overtreding van deze verboden of beperkingen;
- g) In voorkomend geval het gebruik van technische apparatuur, waarvan de beschermde persoon of degene die het gevaar veroorzaakt is voorzien en waarmee de beschermingsmaatregel kan worden gehandhaafd;
- h) De identiteit, de nationaliteit en de contactgegevens van degene die het gevaar veroorzaakt;
- i) Informatie, mits bekend bij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en mits daarvoor geen nader onderzoek vereist is, over de vraag of de beschermde persoon en/of de persoon die gevaar veroorzaakt recht heeft op kosteloze rechtsbijstand in de uitvaardigende lidstaat;
- j) In voorkomend geval, een beschrijving van andere omstandigheden die van invloed zouden kunnen zijn op de beoordeling van het gevaar waaraan de beschermde persoon wordt blootgesteld;
- k) De uitdrukkelijke mededeling, indien van toepassing, dat een vonnis in de zin van artikel 2 van Kaderbesluit 2008/947/JBZ of een beslissing

inzake toezichtsmaatregelen in de zin van artikel 4 van Kaderbesluit 2009/829/JBZ, reeds is overgedragen aan de toezichtsstaat, indien deze verschilt van de staat van tenuitvoerlegging van het Europees beschermingsbevel, alsmede de aanduiding van de bevoegde autoriteit van die staat voor de tenuitvoerlegging van het vonnis of de beslissing.

Onderdeel k) betreft de situatie dat er op grond van een gerechtelijke beslissing al maatregelen zijn overgedragen aan een andere lidstaat, op basis van het genoemde Kaderbesluit van 2008 of van 2009. Vervolgens stuurt de uitvaardigende lidstaat een EB toe aan een derde lidstaat, op basis van dezelfde gerechtelijke uitspraak. Een voorbeeld kan deze situatie verhelderen. De bevoegde autoriteit in lidstaat I schorst de voorlopige hechtenis ten aanzien van een verdachte, die in lidstaat II woonachtig is. Aan deze schorsing wordt de voorwaarde verbonden dat de verdachte zich twee maal per week op een vaste tijd moet melden bij het lokale politiebureau. De autoriteit van lidstaat I verzoekt de autoriteit van lidstaat II om toezicht te houden op de naleving van deze voorwaarde. De gewezen echtgenote van de verdachte wil tijdelijk gaan verblijven in lidstaat III, die grenst aan lidstaat II. Zij verzoekt de autoriteit van lidstaat I om een Europees beschermingsbevel uit te vaardigen ten aanzien van lidstaat III. Dit verzoek wordt toegekend en de bevoegde autoriteit van lidstaat III erkent het EB en legt op basis van dit EB een gebiedsverbod op aan de persoon die gevaar veroorzaakt. Dit verbod omvat een zone rond de woning van de beschermde persoon. Het is van belang voor de autoriteit van lidstaat III dat deze weet dat lidstaat II toezicht houdt op naleving van de meldingsplicht en welke autoriteit in lidstaat II bevoegd is voor de tenuitvoerlegging van de toezichtmaatregel. Zo nodig kunnen de autoriteiten contact met elkaar leggen, bijvoorbeeld als de verdachte of persoon die gevaar veroorzaakt de opgelegde maatregelen niet naleeft. Dit is te meer van belang als de toezichtmaatregel en de maatregel die is getroffen op grond van het EB hetzelfde zijn, bijvoorbeeld een contactverbod.

De Raad voor de Rechtspraak is er voorstander van om in artikel 3 (inmiddels genummerd als art. 5:4:3) te bepalen dat het EB vatbaar is voor erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland, *voor zover een te beschermen persoon zich in Nederland bevindt*. De Raad wijst hierbij op artikel 9, betreffend het intrekken van genomen maatregelen waarbij het verband met aanwezigheid in Nederland wel uitdrukkelijk gelegd is. Ik begrijp de opmerking van de Raad aldus dat voorkomen moet worden dat maatregelen worden opgelegd terwijl de beschermde persoon zich niet in Nederland bevindt.

Ik wijs erop dat een beschermde persoon een Europees Beschermingsbevel kan vragen voordat hij of zij naar de lidstaat van bestemming reist. Artikel 6, vijfde lid (richtlijn), bepaalt onder meer dat de bevoegde autoriteit die een beschermingsmaatregel uitvaardigt de beschermde persoon informeert over de mogelijkheid om een EB te verzoeken voor het geval deze persoon besluit zich naar een andere lidstaat te begeven. «De autoriteit zal de beschermde persoon het advies geven het verzoek in te dienen *alvorens* het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat te verlaten». Gezien het preventieve karakter van een EB-aanvraag ligt het dan ook in de rede dat het EB kan worden erkend en tenuitvoergelegd voordat de beschermde persoon in Nederland verblijft. Op het moment dat deze persoon in Nederland aankomt is op deze manier in bescherming voorzien en hij of zij hoeft in Nederland niet op maatregelen ter bescherming te wachten. In het formulier, bedoeld in artikel 5:4:3 onder b van het wetsvoorstel, moet dan ook de datum worden ingevuld met ingang waarvan de beschermde persoon voornemens is in de uitvoerende

lidstaat te gaan wonen of verblijven (indien bekend) alsmede de periode(n) van verblijf (indien bekend). De datum van waarop de officier van justitie maatregelen beveelt hoeft niet samen te vallen met de datum van inwerkingtreding. De officier van justitie kan bij het bevelen van maatregelen op basis van een ontvangen EB bepalen dat deze maatregelen eerst in werking zullen treden op de datum met ingang waarvan de beschermde persoon in Nederland gaat wonen of verblijven. Als er in een later stadium duidelijke aanwijzingen zijn dat de beschermde persoon niet meer op het grondgebied van Nederland woont of verblijft of dat hij het grondgebied definitief heeft verlaten, dan kan de officier van justitie de door hem bevolen maatregelen intrekken.

Artikel 5:4:4

Op grond van artikel 3 van de richtlijn moeten de lidstaten bepalen welke rechterlijke of daarmee gelijkgestelde autoriteiten, krachtens het nationale recht bevoegd zijn om overeenkomstig de richtlijn een Europees beschermingsbevel uit te vaardigen en te erkennen, in de gevallen waarin deze lidstaat uitvaardigende lidstaat of uitvoerende lidstaat is. Elke lidstaat moet de informatie over de bevoegde autoriteit aan de Europese Commissie meedelen. De Commissie stelt de ontvangen informatie ter beschikking van de lidstaten. De lidstaten informeren de Commissie over alle wijzigingen in de verstrekte informatie.

In de tweede afdeling van dit wetsvoorstel betreft het de autoriteit die bevoegd is tot erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van een uit een andere lidstaat ontvangen EB. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, stel ik voor om de officier van justitie aan te wijzen als bevoegde autoriteit. Artikel 4 van de richtlijn opent de mogelijkheid om één of meer centrale autoriteiten aan te wijzen die de bevoegde autoriteiten bijstaan. De centrale autoriteit kan belast worden met het administratief toezenden en in ontvangst nemen van het Europees beschermingsbevel en van elke andere formele correspondentie dienaangaande.

Deze bepaling is van belang in de situatie dat er in een lidstaat verscheidene autoriteiten bevoegd zijn tot besluitvorming en de administratieve handelingen worden samengevoegd bij een centrale instantie. Nu ik heb voorgesteld om één bevoegde autoriteit aan te stellen voor Nederland brengt dit met zich mee dat ook de administratieve werkzaamheden gecentraliseerd zijn.

De mogelijkheid die artikel 4 van de richtlijn biedt is voor Nederland dan ook niet aan de orde.

Het is overigens wel mogelijk dat het openbaar ministerie de administratieve taken niet zelf verricht, maar deze laat verzorgen door een andere autoriteit. Uit de artikelen 3 en 4 van de richtlijn blijkt dat een dergelijke autoriteit geen gerechtelijke of daarmee gelijkgestelde autoriteit hoeft te zijn.

Als het openbaar ministerie voor deze aanpak opteert, dan kan deze in overleg met mijn ministerie worden uitgewerkt. Als een administratieve instantie een rol zou spelen in het verkeer tussen de lidstaten, dan zal de Commissie hiervan op de hoogte worden gesteld.

De richtlijn stelt geen termijn voor de erkenning van een EB, maar spreekt over «met bekwame spoed» (artikel 9, eerste lid). Vanuit het oogpunt van een ordelijke procedure stel ik voor te bepalen dat de erkenning moet plaatshebben binnen achtentwintig dagen na ontvangst van het EB. Voor deze termijn sluit ik aan bij de termijn die is opgenomen in artikel 5:3:8 van het Wetboek van Strafvordering. Als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (de officier) de termijn niet kan naleven dan moet de officier van justitie de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hiervan onverwijld en gemotiveerd in kennis stellen. Het is

denkbaar dat naleving van de termijn niet haalbaar is als het OM de persoon die gevaar veroorzaakt wil horen of als deze persoon de erkenning en tenuitvoerlegging van het EB betwist.

Deze termijn is uiteraard niet van toepassing als de officier van justitie beslist om een weigeringsgrond in te roepen. De termijn geldt evenmin als de officier de in het (formulier van) het beschermingsbevel verstrekte gegevens onvolledig acht. In dit laatste geval stelt het OM de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat onverwijld in kennis, met opgave van een redelijke termijn van ten hoogste vier weken waarbinnen de ontbrekende gegevens moeten worden verstrekt. Een vergelijkbare regeling geldt als het EB-formulier ten onrechte niet is vertaald. Artikel 8, derde lid van de richtlijn betreft de situatie dat een andere autoriteit van de uitvoerende lidstaat – niet zijnde de bevoegde autoriteit – een EB ontvangt. De onbevoegde autoriteit moet dan ambtshalve het bevel aan de bevoegde autoriteit toezenden en de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hiervan onverwijld in kennis stellen. Mijn uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat de bedoelde situatie zich voordoet. Hiertoe is het nodig dat de lidstaten over actuele informatie beschikken over de autoriteiten en hun adressen, waar Europese beschermingsbevelen naartoe kunnen worden gestuurd.

Het OM brengt in zijn advies naar voren dat in artikel 4 (inmiddels genummerd als 5:4:4) niet is opgenomen dat in het geval de uitvaardigende lidstaat heeft nagelaten te zorgen voor een vertaalde versie van het EB de officier van justitie de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat kan verzoeken alsnog voor een vertaling te zorgen en in afwachting daarvan de behandeling van het EB kan uitstellen. Een vergelijkbare bepaling is wel opgenomen in het wetsvoorstel tot implementatie van het kaderbesluit 2009/829/JBZ¹³. Het College acht het noodzakelijk dat in artikel 4 wordt opgenomen dat een onvertaald EB niet in behandeling wordt genomen alvorens de uitvaardigende lidstaat heeft gezorgd voor een vertaalde versie.

Ik constateer dat artikel 17 van de richtlijn inzake het EB bepaalt dat het EB door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat vertaald wordt in de officiële taal of een van de officiële talen van de uitvoerende lidstaat. Elke lidstaat kan meedelen dat hij een vertaling in een of meer andere officiële talen van de Unie aanvaardt, in een bij de Commissie neer te leggen verklaring. Nederland overweegt nog om een dergelijke verklaring af te leggen.

Ik ben het met het OM eens dat de gevolgen helder moeten zijn als in Nederland een EB wordt ontvangen dat – ten onrechte – niet vertaald is. Het is verdedigbaar, maar niet wenselijk, dat in deze situatie erkenning van het EB wordt geweigerd op basis van artikel 5:4:5, eerste lid onder a. Ik vul het wetsvoorstel dan ook aan op dit punt. Hierbij sluit ik aan bij de procedure die voorzien is in geval het formulier dat het EB omvat onvolledig is ingevuld. De officier van justitie kan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in kennis stellen van het ontbreken van de vertaling en stelt dan een termijn van ten hoogste vier weken waarbinnen de vertaling door die autoriteit alsnog wordt verstrekt.

Als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat niet bekend is, dan moet de officier van justitie de nodige informatie vergaren met behulp van de contacten en netwerken die hem ter beschikking staan. Bijvoorbeeld via het Europees justitieel netwerk (bedoeld in Besluit van de Raad 2008/967/JBZ, Pb EU L 348 van 24 december 2008, blz. 130), via het

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, nr. 33 422. Inmiddels gepubliceerd in Stb. 2013, nr 250).

Nederlandse lid van Eurojust of het nationaal systeem voor de coördinatie van Eurojust. Het OM vraagt zich af of deze bepaling overbodig is, aangezien alle lidstaten verplicht zijn aan de Commissie mee te delen welke autoriteit krachtens het nationale recht als bevoegde autoriteit wordt aangemerkt. De Commissie stelt deze informatie beschikbaar aan de lidstaten.

Ik merk op dat de informatie die de Commissie ontvangt en vervolgens beschikbaar stelt niet altijd actueel is. Als een lidstaat een nieuwe autoriteit aanwijst dan kan het enige tijd duren voordat de Commissie hierover wordt geïnformeerd en vervolgens voordat deze informatie naar de lidstaten wordt gestuurd. Verder kan het in de praktijk voorkomen dat de bevoegde autoriteit dezelfde blijft, maar dat de adres- en contactgegevens wijzigen. In deze situaties is het behulpzaam om snel een beroep te kunnen doen op het Europees Justitieel Netwerk. Bovendien is dit een netwerk van praktijkfunctionarissen die op uiteenlopende tijden bereikbaar zijn. Deze «route» is korter en sneller dan de weg via de Europese Commissie.

Artikel 5:4:5

Artikel 10 van de richtlijn geeft een limitatieve opsomming van de gronden voor niet-erkenning van het Europees beschermingsbevel. De officier van justitie kan in deze gevallen de erkenning weigeren en zal dan ook het EB niet tenuitvoerleggen. De weigering is facultatief; de officier is niet verplicht om de weigeringsgrond in te roepen.

Het betreft de volgende gronden.

- a) Het EB is onvolledig of is niet vervolledigd binnen de door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat vastgestelde termijn. In de toelichting op artikel 5:4:3 zette ik uiteen welke informatie in het EB moet worden opgenomen. Deze informatie is belangrijk om te kunnen beslissen over de erkenning en de tenuitvoerlegging. Het vierde lid van artikel 5:4:4 van dit wetsvoorstel bepaalt dat als de officier van justitie de verstrekte gegevens onvolledig acht hij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hiervan op de hoogte stelt en hierbij een redelijke termijn stelt van ten hoogste vier weken waarbinnen de ontbrekende gegevens moeten worden verstrekt.
Als de gegevens niet volledig zijn, ondanks de gestelde termijn tot aanvulling, dan kan de officier van justitie het EB weigeren te erkennen.
- b) Er is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 (van de richtlijn). Voorwaarde voor de uitvaardiging van een EB is dat 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 (of een regeling inzake benadering). Als hieraan niet voldaan is dan kan het EB worden geweigerd.
- c) De beschermingsmaatregel houdt verband met een handeling die geen strafbaar feit is in het recht van de uitvoerende lidstaat. Deze bepaling betreft het vereiste van dubbele strafbaarheid. Het is denkbaar dat gedragingen in de ene lidstaat strafbaar zijn gesteld en in de andere lidstaat niet.
- d) De gevaar veroorzakende persoon geniet in Nederland onschendbaarheid, zodat geen maatregelen op grond van een Europees beschermingsbevel kunnen worden genomen.
Artikel 71 van de Grondwet kent parlementaire onschendbaarheid voor de leden van de Staten-Generaal, de Ministers, de Staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging. Zij kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de

vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd. Hiernaast kunnen immuniteiten gebaseerd zijn op het internationale recht.

- e) Het recht om de gevaar veroorzakende persoon strafrechtelijk te vervolgen wegens de handeling of gedraging met betrekking waartoe de beschermingsmaatregel is genomen, is volgens de Nederlandse wet verjaard, indien over de handeling of gedraging waarvoor de beschermingsmaatregel is opgelegd volgens Nederlands recht rechtsmacht kon worden uitgeoefend.

Deze bepaling betreft verjaring van het recht tot strafvordering. De artikelen 70 en volgende van het Wetboek van Strafrecht betreffen de termijnen voor deze verjaring.

De officier van justitie kan alleen een beroep doen op deze weigeringsgrond als naar Nederlands recht rechtsmacht had kunnen worden uitgeoefend. Als het strafbare feit in een andere lidstaat is gepleegd dan kan de rechtsmacht bijvoorbeeld worden gebaseerd op artikel 5 Sr. dat Nederlanders betreft die zich buiten Nederland schuldig maken aan bepaalde delicten.

Het is een punt van aandacht dat een EB een persoon kan betreffen die onherroepelijk is veroordeeld of een verdachte tegen wie de strafvervolging nog aanhangig is. Deze weigeringsgrond betreft de vervolgingsverjaring en niet de executieverjaring.

- f) De erkenning of tenuitvoerlegging van het Europees beschermingsbevel is onverenigbaar met het aan artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 255, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering ten grondslag liggende beginsel.

Het betreft hier het ne bis in idem-beginsel. Het is mogelijk dat de persoon die gevaar veroorzaakt al eerder onherroepelijk door de Nederlandse rechter is veroordeeld voor de feiten waarvoor de beschermingsmaatregel is opgelegd. De maatregel kan in dit geval niet worden erkend en dus niet ten uitvoer worden gelegd. Een andere mogelijkheid is het geval dat een buitenlandse rechter ten aanzien van deze zelfde persoon voor dezelfde feiten een uitspraak heeft gedaan. Deze uitspraak moet een strafoplegging hebben omvat en deze straf moet ten uitvoer zijn gelegd. In dat geval staat de eerdere buitenlandse veroordeling aan de weg aan tenuitvoerlegging van de sanctie in Nederland.

- g) De gevaar veroorzakende persoon kan volgens Nederlands recht vanwege zijn leeftijd niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor de handelingen of gedragingen met betrekking waartoe de beschermingsmaatregel is genomen.

De leeftijd waarop iemand strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld is niet in alle Europese lidstaten gelijk.

In Nederland is bepaald dat niemand strafrechtelijk kan worden vervolgd wegens een feit, begaan voordat hij de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt (artikel 486 Sv.).

- h) De beschermingsmaatregel heeft betrekking op een strafbaar feit dat krachtens het Nederlands recht wordt beschouwd als zijnde volledig, dan wel voor een groot deel of zeer belangrijk deel op Nederlands grondgebied gepleegd.

De bevoegde autoriteit kan de erkenning en tenuitvoerlegging van een EB weigeren als het feit waarvoor de oorspronkelijke beschermingsmaatregel is opgelegd (en waarop het EB is gebaseerd) geheel of ten dele op Nederlands grondgebied is gepleegd. Deze bepaling staat bekend als de territorialiteitsclausule. Deze clausule heeft twee doelen: het verzekeren van de Nederlandse soevereiniteit en van het beginsel van gelijke behandeling.

Als een buitenlandse autoriteit een persoon vervolgt voor een feit dat in Nederland is gepleegd dan is het mogelijk dat dit feit op een andere wijze wordt afgedaan, dan indien de persoon door een Nederlandse

autoriteit zou zijn vervolgd. Het is ook denkbaar dat het Nederlandse Openbaar Ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel heeft besloten om een feit dat in Nederland is gepleegd niet te vervolgen terwijl een autoriteit in een ander land wel tot vervolging van dit feit overgaat. De bevoegde autoriteit van het andere land zou vervolgens op basis van een in die zaak opgelegde maatregel een EB kunnen uitvaardigen naar Nederland. In deze gevallen kan de Nederlandse autoriteit erkenning weigeren. Op deze wijze wordt de verdachte of dader gelijk behandeld als het (vermeende) feit in Nederland is gepleegd.

Artikel 10 van de richtlijn EB noemt nog een weigeringsgrond: «De bescherming vloeit voort uit de tenuitvoerlegging van een sanctie of maatregel waarvoor op grond van het recht van de uitvoerende lidstaat gratie kan worden verleend en heeft betrekking op een handeling of een gedraging die volgens dat recht onder de bevoegdheid van die staat valt». De term «gratie» is een vertaling van het begrip «amnesty» uit de basistekst van de richtlijn. De Engelse tekst luidt: «(d) the protection derives from the execution of a penalty or measure that, according to the law of the executing State, is covered by an amnesty and relates to an act or conduct which falls within its competence according to that law;». Deze bepaling is afgeleid van een vergelijkbare weigeringsgrond die is opgenomen in het

Kaderbesluit inzake het Europees Aanhoudingsbevel. In de Nederlandse vertaling van dit kaderbesluit wordt gesproken over «amnestie». De amnestie is een in Nederland niet meer bestaande rechtsfiguur en hierop kan dan ook door een Nederlandse autoriteit geen beroep op worden gedaan. Ook als het begrip «amnesty» vertaald zou worden als «gratie» kan er in Nederland geen beroep worden gedaan op deze weigeringsgrond. Een voorwaarde waaraan voldaan moet zijn om de weigeringsgrond in te roepen dat naar Nederlands recht gratie zou kunnen worden verleend.

De beslissing die aan het EB ten grondslag ligt en het besluit tot uitvaardiging van het EB zijn niet in Nederland genomen, maar in een andere lidstaat. Art. 558, tweede lid Sv. voorziet in een beperkt aantal gevallen in verzoeken tot en verlening van gratie inzake sancties die krachtens een rechterlijke beslissing in een vreemde staat zijn opgelegd of sancties die zijn opgelegd in een andere lidstaat van de Europese Unie. Voor gratie ten aanzien van Europese beschermingsmaatregelen biedt het artikel geen basis en er is ook geen aanleiding, gelet op Europese overeenkomsten of EU-wetgeving, om een dergelijke grondslag op te nemen.

Ik stel dan ook voor om deze weigeringsgrond niet in de onderhavige implementatiewet op te nemen.

De bepaling van het eerste lid, onder c, betreft de beoordeling van de dubbele strafbaarheid. De Raad voor de Rechtspraak heeft geadviseerd in deze memorie van toelichting op te nemen dat het een beoordeling van de dubbele strafbaarheid in concreto betreft. De Raad betoogt dat het niet (alleen) gaat om een feit waarop in de wet straf is bepaald, maar (ook) dat het feit kan worden vervolgd en de dader ervoor kan worden veroordeeld. De Raad stelt dat het onderscheid tussen beoordeling van dubbele strafbaarheid in abstracto, dan wel in concreto in de praktijk van belang is. Ik neem dit advies over. Met het oog op de rechtspraak is een verheldering op haar plaats. Ik heb daarom ook de formulering van artikel 5:4:5, eerste lid, onder c. aangepast. De tekst luidt nu: «c. het feit waarvoor de beschermingsmaatregel is opgelegd, indien het in Nederland zou zijn begaan, naar Nederlands recht niet strafbaar zou zijn;». Deze bewoordingen sluiten aan bij de bepalingen inzake dubbele strafbaarheid in implementatiewetgeving zoals de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

Het tweede lid van artikel 5:4:5 vereist dat de officier van justitie die het EB weigert te erkennen hiervan mededeling doet aan de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en aan de beschermde persoon. Hierbij moet de officier de redenen tot weigering laten weten.

In dit geval kan de beschermde persoon ervoor kiezen om een procedure in Nederland te starten om een beschermingsmaatregel te verzoeken. De beschermde persoon kan bij de burgerlijke rechter een contact-, locatie of benaderingsverbod eisen ten opzichte van de persoon die gevaar veroorzaakt. De burgerlijke rechter kan dan een eigen afweging maken. De eiser die afkomstig is uit een andere lidstaat beschikt derhalve over dezelfde rechtsgang als een iemand die al in Nederland woont of verblijft en te wiens behoeve in een andere lidstaat of in Nederland geen beschermingsmaatregel was opgelegd.

Artikel 10, tweede lid, onder b, van de richtlijn EB bepaalt dat de beschermde persoon in voorkomend geval in kennis wordt gesteld van de mogelijkheid een verzoek om een beschermingsmaatregel in te dienen overeenkomstig het nationale recht. Deze verplichting van de officier van justitie is opgelegd in artikel 5:4:5, tweede lid, onder b, van dit wetsvoorstel. (Het woord «verzoek» is hierin vervangen, teneinde de onterechte indruk te vermijden dat het een civielrechtelijke verzoekprocedure zou betreffen).

Artikel 5:4:6

Dit artikel is gebaseerd op artikel 9 van de richtlijn. In dit artikel staat onder meer dat de bevoegde autoriteit met bekwame spoed het Europees beschermingsbevel erkent en alle maatregelen neemt die haar in soortgelijke gevallen krachtens het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de betrokkene te waarborgen, tenzij zij beslist een van de gronden voor niet-erkenning in te roepen. De uitvoerende lidstaat mag overeenkomstig zijn nationaal recht strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of burgerrechtelijke maatregelen nemen.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat het gewenst is een strafrechtelijke bevoegdheid te creëren om op grond van een ontvangen EB de benodigde maatregelen op te kunnen leggen. Artikel 5:4:6 van dit wetsvoorstel strekt hiertoe. De maatregelen die kunnen worden opgelegd in Nederland als ten uitvoerleggingsstaat komen overeen met de beschermingsmaatregelen die een uitvaardigende lidstaat zijn genomen en waarop een EB kan worden gebaseerd.

De inhoud van sommige beschermingsmaatregelen die in een uitvaardigende lidstaat zijn getroffen, leent zich niet om ongewijzigd te worden opgelegd in de uitvoerende lidstaat. Dit doet zich voor als de oorspronkelijke maatregel locatiegebonden is of als deze modaliteiten kent die in het Nederlandse recht niet worden toegepast.

Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is het verbod aan de persoon die gevaar veroorzaakt om de wijk te betreden waar de beschermde persoon woont. Deze wijk zal bij de oorspronkelijke beslissing worden afgebakend en benoemd. Bij «overdracht» van deze maatregel naar Nederland, zal de bevoegde autoriteit in Nederland de betreffende wijk in Nederland moeten aanduiden.

Er kan ook een verschil in modaliteit zijn. Bijvoorbeeld als de autoriteit in de uitvaardigende lidstaat een locatie- en benaderingsverbod heeft opgelegd voor zone van een straal van vijfhonderd meter rond het woonadres van de beschermde persoon. Het is mogelijk dat de uitvoerende autoriteit in Nederland niet kan of wil werken met een zone die wordt bepaald door een straal en daarom een bepaalde straat of wijk aanduidt.

In geval van een contactverbod zal de noodzaak tot aanpassing zich waarschijnlijk niet snel voordoen. Een verbod om fysiek of telefonisch

contact te leggen vereist immers geen bepaling van een locatie of aanduiding van een adres.

In deel 2 van het rapport «Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland» dat in februari 2013 is uitgebracht door Intervict (Tilburg) wordt de inhoud beschreven van de beschermingsbevelen die in de Nederlandse rechtspraak worden opgelegd. Eén van de conclusies is dat de manier waarop de beschermingsbevelen worden verwoord heel divers is. «Het varieert van hele beknopte aanwijzingen («op enigerlei wijze contact op te nemen met de vrouw») tot bevelen die een halve pagina beslaan, waarbij niet alleen alle vormen van contact expliciet worden uitgesloten, maar er ook uitgebreide voorbehouden worden gemaakt met betrekking tot het noodzakelijke contact in verband met gezamenlijke kinderen of de scheiding, of waarin suggesties worden gedaan over wat te doen wanneer de beschermde zelf contact opneemt. De civiele beschermingsbevelen en de bevelen opgelegd bij een voorwaardelijke straf waren doorgaans het meest gedetailleerd». Intervict wijst op een aantal punten ten aanzien van gebiedsverboden. Vaak worden gebieden aangegeven met behulp van een straal. De reikwijdte van de verboden gebieden loopt uiteen. Het bereik van de gebiedsverboden varieert van 25 meter rondom de woning van het slachtoffer tot en met hele dorpen en steden. In de meeste gevallen mag de gedaagde, verdachte of veroordeelde zich voor een bepaalde periode niet in één of meerdere straten bevinden. Een reden voor deze diversiteit kan liggen in de behoefte om in te kunnen spelen op de concrete situatie en behoeften van betrokkenen. Deze mogelijkheid moet ook in voldoende mate in stand blijven als de Nederlandse autoriteit maatregelen oplegt bij wijze van tenuitvoerlegging van een EB.

Het OM heeft geadviseerd om in de aanhef de indruk te vermijden alsof de officier van justitie een geheel nieuw contact- of gebiedsverbod beveelt en alsof dat de officier alle beschikbare maatregelen moet bevelen. De door het OM geadviseerde formulering van het laatste deel van de aanhef van artikel 5:4:6, eerste lid, neem ik over.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 5:4:6 wordt de mogelijkheid tot aanpassing begrensd door de formulering «indien de aard van het Europees beschermingsbevel of de uitvoerbaarheid in Nederland dit vereist». Verder wordt vereist dat de maatregelen die op basis van het EB worden bevolen zo veel mogelijk overeenstemmen met de beschermingsmaatregelen die in de uitvaardigende lidstaat werden getroffen. Door deze begrenzing wordt evenwicht nagestreefd tussen enerzijds het respecteren van de beschermingsmaatregel die in de uitvaardigende lidstaat is opgelegd en anderzijds de behoefte om in bepaalde lokale omstandigheden te kunnen voorzien in maatwerk.

Uit artikel 14, aanhef en het eerste lid onder b) van de richtlijn blijkt dat de maximumduur van de ter uitvoering van het EB genomen maatregelen wordt bepaald door het nationale recht van de uitvoerende lidstaat. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting maakte ik een vergelijking met de bevoegdheden van het openbaar ministerie om een strafbeschikking uit te vaardigen, zoals vastgelegd in artikel 257a Sv. In verband hiermee stel ik voor om voor de duur van de maatregelen die worden opgelegd bij de tenuitvoerlegging van een EB aan te sluiten bij de termijn die artikel 257a Sv., derde lid, onder e, noemt, te weten ten hoogste een jaar. Onder e betreft het «andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend, waaraan deze gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen». Op de consequenties van deze termijn kom ik in de toelichting bij artikel 5:4:9, eerste lid, onder b) terug.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 5:4:6 bepaalt dat de officier van justitie mededeling moet doen van alle door hem (op basis van het erkende EB) bevolen maatregelen aan de persoon die gevaar veroorzaakt, de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en de beschermde persoon. De officier moet hierbij ook mededeling doen van de mogelijke gevolgen van overtreding van deze maatregelen.

De persoon die gevaar veroorzaakt moet weten aan welke verplichtingen hij zich moet houden. De consequenties van besluiten zijn voor deze persoon belangrijk; hij moet zich aan de opgelegde maatregelen houden en de gevolgen aanvaarden als hij de maatregelen zou overtreden. Deze gevolgen nopen tot een zorgvuldige procedure bij de kennisgeving aan de persoon die gevaar veroorzaakt, te weten betekening. Dit is de reden dat artikel 5:4:6, vierde lid, bepaalt dat de maatregelen die door de officier van justitie bevolen zijn, alsmede de mogelijke gevolgen van overtreding van deze maatregelen, medegedeeld worden door middel van betekening aan de persoon die gevaar veroorzaakt.

Het OM heeft ervoor gepleit om in artikel 5:4:6, vierde lid, geen betekening voor te schrijven als vorm van mededeling aan de persoon die gevaar veroorzaakt. De reden hiervoor is de verwachting dat het in de praktijk in veel gevallen niet mogelijk zal blijken om in de uitvoerende lidstaat de mededeling te betekenen aan de persoon die gevaar veroorzaakt. Het College is van oordeel dat het de voorkeur verdient om de mededelingsplicht vormvrij in het wetsvoorstel op te nemen en adviseert de betekening achterwege te laten.

Ten eerste memoreer ik dat het adres van de persoon die gevaar veroorzaakt in het EB-formulier (onder h) moet worden ingevuld door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Als dit adres ontbreekt dan kan de officier van justitie artikel 5:4:4, vierde lid, van dit wetsvoorstel toepassen. Hij stelt dan de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid de ontbrekende gegevens als nog te verstrekken. Als dit niet binnen de gestelde termijn gebeurt, dan kan het EB worden geweigerd. Het is denkbaar dat het formulier wel is ingevuld en ook het adres bevat van de persoon die gevaar veroorzaakt. Niettemin kan het dan onmogelijk blijken de mededeling aan hem te betekenen, bijvoorbeeld omdat het adres onjuist blijkt te zijn.

In de toelichting op artikel 2, derde lid, wees ik op de artikelen 585 tot en met 590 Sv. Voor de betekening van gerechtelijke stukken die verband houden met het Europees Beschermingsbevel kan in de praktijk worden aangesloten bij deze bepalingen en de desbetreffende jurisprudentie, alsook bij de relevante rechtshulpverdragen.

Artikel 588 Sv. geeft een regeling voor de wijze van uitreiking. Ik meen dat deze voorziet in de zorg die het OM heeft geuit. Het eerste lid onder b van dit artikel betreft de uitreiking van een gerechtelijk schrijven indien de mededeling in Nederland wordt aangeboden. Het tweede lid betreft de uitreiking in het buitenland. Bij de uitreiking van gerechtelijke mededelingen aan personen in het buitenland dient rekening te worden gehouden met hetgeen bepaald is in het toepasselijke verdrag. Volgens het EU-rechtshulpverdrag¹⁴ is uitreiking door tussenkomst van de bevoegde buitenlandse autoriteiten alleen mogelijk in de gevallen waarin een betekening vereist is en moet bij gerechtelijke mededelingen bepaalde informatie worden verstrekt. Artikel 5 van dit rechtshulpverdrag zegt dat elke lidstaat aan de personen die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden, voor hen bestemde gerechtelijke stukken rechtstreeks over de post toezendt. Toezending van gerechtelijke stukken door bemiddeling van de bevoegde autoriteiten van de aangezochte lidstaat kan alleen plaatsvinden in een aantal situaties, onder meer als het adres van de persoon voor wie het stuk bestemd is, onbekend of twijfelachtig is.

¹⁴ Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de EU (Brussel, 29 mei 2000, Trb. 2000, 96).

Bij het doen van mededelingen ten aanzien van het EB kan het gewenst en nuttig zijn om de tussenkomst van bevoegde buitenlandse autoriteiten in te roepen. Aangezien het voor deze tussenkomst een voorwaarde is dat betekening vereist is, handhaaf ik het voorschrift van betekening in artikel 5:4:6, vierde lid.

De autoriteit van de uitvaardigende lidstaat is gerechtigd het besluit van de autoriteit in de uitvoerende lidstaat te kennen, om te kunnen nagaan hoe de autoriteit van de uitvoerende lidstaat aan haar verplichtingen voldoet en om de kennis over de opgelegde maatregelen te betrekken bij haar exclusieve bevoegdheid (van de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat) inzake verlenging, herziening, wijziging en intrekking van de beschermingsmaatregel, en bijgevolg van het Europees beschermingsbevel. Deze bevoegdheid is verankerd in artikel 13 van de richtlijn.

De beschermde persoon heeft er belang bij de opgelegde maatregelen te kennen, zodat hij of zij weet hoe hij of zij wordt beschermd en gedurende welke periode. De beschermde persoon kan inbreuken op de maatregelen vervolgens melden bij de politie. De officier van justitie moet ook mededeling doen van de mogelijke juridische gevolgen van overtreding van de door hem opgelegde maatregelen op grond van het nationale recht en overeenkomstig artikel 11, tweede lid. Ik kom hierop terug bij de toelichting op artikel 5:4:7.

De korpsleiding van de nationale politie (politie) heeft opgemerkt dat het een belangrijke randvoorwaarde is dat de politie direct geïnformeerd wordt door de officier van justitie over relevante beslissingen rond het EB. De politie constateert dat in het wetsvoorstel niet voorzien is in een informatieplicht van het OM aan de politie, terwijl volgens artikel 7 (art. 5:4:7) de politie bevoegd is om naleving van maatregelen te bevelen. Vervolgens stelt de politie voor om wel een dergelijke informatieplicht op te nemen in de artikelen 6, vierde lid, 8, vierde lid en 9, derde lid, ofwel door dit expliciet op te nemen in een landelijke richtlijn van het OM. Ik onderken dat de informatievoorziening tussen OM en politie belangrijk is, maar voor een wettelijke verplichting zie ik geen reden. In de wettelijk bepaalde verhoudingen (Politiewet 2013 en Wetboek van Strafvordering), waarbij de politie onder het gezag van de officier van justitie optreedt, is de informatievoorziening altijd essentieel. Het is niet nodig om dit ten aanzien van het EB in de wet te expliciteren. Wel is het nuttig om de verschillende stappen in het praktijkproces inzake het EB vast te leggen, bijvoorbeeld in een OM-aanwijzing. Dit komt aan de orde in het eerdergenoemde project ter invoering van het EB in Nederland, waarbij de politie en het OM betrokken zijn.

Het zesde lid van artikel 5:4:6 regelt dat de officier van justitie het adres of andere contactgegevens van de beschermde persoon niet verstrekt aan de persoon die gevaar veroorzaakt, tenzij dat noodzakelijk is met het oog op de tenuitvoerlegging van de maatregel die hij heeft getroffen (op basis van het erkende EB). Deze bepaling beoogt te bereiken dat de gevaar veroorzakende persoon niet weet waar de beschermde persoon woont of verblijft, zodat hij de beschermde persoon niet kan lastig vallen door hem of haar op het woonadres te benaderen. In geval van een contactverbod zal het veelal niet nodig zijn om het adres aan de gevaar veroorzakende persoon bekend te maken. Dit kan anders zijn als er een gebieds- of locatieverbod wordt opgelegd.

Overigens wijs ik erop dat een beschermde persoon die naar een ander land vertrekt om daar te wonen of verblijven er ook voor kan kiezen om geen EB aan te vragen teneinde de persoon die gevaar veroorzaakt onwetend te houden over haar vertrek en verblijf elders. Het is geheel afhankelijk van de concrete omstandigheden of dit een verstandige keuze is. Als de beschermde persoon het vertrek niet stil kan houden, bijvoorbeeld omdat de gevaar veroorzakende persoon tot de familie- of werkkring behoort, kan het wel gewenst zijn een EB aan te vragen. De

officier van justitie zal zeer zorgvuldig moeten opereren bij de beslissing om het adres of andere contactgegevens van de beschermde persoon, als uitzondering op de hoofdregel, bekend te maken aan de persoon die gevaar veroorzaakt.

In het voorgestelde vijfde lid wordt vastgelegd dat de officier de tenuitvoerlegging van de maatregelen gelast twee weken na de verzending van de mededeling van de beslissing om ten uitvoer leggende maatregelen op te leggen. Deze termijn wordt voorzien vanwege de eventuele betwisting van deze opgelegde maatregelen, met name door de persoon die gevaar veroorzaakt. Volgens het eerste lid van artikel 11 van de richtlijn Europees Beschermingsbevel is de wet van de uitvoerende lidstaat, in casu Nederland, van toepassing ten aanzien van onder meer de rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend tegen beslissingen welke in de uitvoerende lidstaat met betrekking tot het Europees beschermingsbevel zijn genomen. Hierop ga ik verder in bij de toelichting op artikel 5:4:12.

Het derde lid van artikel 11 van de richtlijn betreft de situatie dat er op nationaal niveau geen maatregel beschikbaar is die in een vergelijkbare zaak in de uitvoerende lidstaat kan worden genomen. In dat geval moet de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat elke haar bekende overtreding van de in het EB beschreven beschermingsmaatregel melden aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Het is niet goed denkbaar dat de bedoelde situatie zich in Nederland zal voordoen, omdat in Nederland de beschermingsmaatregelen – contactverbod, locatieverbod en benaderingsverbod – bekend zijn. Dit wetsvoorstel regelt dat deze verboden kunnen worden opgelegd op grond van een ontvangen en erkend beschermingsbevel. De genoemde bepaling van de richtlijn noopt dan ook niet tot een afzonderlijke bepaling in het onderhavige wetsvoorstel.

Het derde lid van artikel 11 van de richtlijn kan gezien worden als een vangnetbepaling. De autoriteit van de uitvoerende lidstaat moet eerst nagaan of hij dezelfde maatregelen kan bevelen als die aan het EB ten grondslag liggen. Als dat niet kan dan moet hij nagaan of hij andere maatregelen kan treffen die zoveel mogelijk overeenstemmen met de oorspronkelijke beschermingsmaatregel. Als er op nationaal niveau geen maatregelen beschikbaar zijn die genoemde autoriteit in een vergelijkbare zaak in de uitvoerende lidstaat zou kunnen nemen, dan volstaat hij met het melden van een overtreding van de in het EB beschreven beschermingsmaatregel aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Dit betreft dus de beschermingsmaatregel die in de uitvaardigende lidstaat is genomen en die niet tenuitvoergelegd is in de ontvangende lidstaat. De uitvaardigende lidstaat kan aan deze gemelde overtreding consequenties verbinden, bijvoorbeeld door de beschermingsmaatregel te wijzigen of in te trekken en als gevolg daarvan een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel op te leggen.

Artikel 5:4:7

Artikel 5:4:7 betreft de gevolgen (in Nederland als uitvoerende lidstaat) in het geval dat de persoon die gevaar veroorzaakt de opgelegde maatregel overtreedt.

Artikel 11 van de richtlijn omvat een aantal bevoegdheden van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Bij de overtreding van bovengenoemde maatregel kan deze autoriteit

- «a) sancties opleggen en enige andere actie nemen, indien als gevolg van de overtreding van zulke maatregelen volgens het recht van de uitvoerende lidstaat een strafbaar feit is gepleegd;
- b) een andere beslissing in verband met de overtreding nemen;

- c) 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.»

De onder a) genoemde mogelijkheid behoeft geen nieuwe implementatie in de Nederlandse wetgeving. Als de overtreding een strafbaar feit oplevert, dan is het openbaar ministerie op grond van zijn bestaande bevoegdheden gerechtigd om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen. Een voorbeeld: een inbreuk op een locatieverbod is aan te merken als huisvredebreuk of een inbreuk op een benaderingsverbod is te kwalificeren als belaging. (Uiteraard is dit afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van een zaak).

Er is in Nederland in de huidige situatie geen wettelijke basis om te kunnen optreden bij een inbreuk die geen strafbaar feit is en die een overtreding behelst van de maatregel die bij wijze van tenuitvoerlegging van een EB is opgelegd. Ik stel voor om in deze juridische basis te voorzien door een bevoegdheid toe te kennen aan ambtenaren van politie om de persoon die gevaar veroorzaakt te bevelen om de aan hem opgelegde maatregel na te leven. Deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend als deze persoon de maatregel overtreedt of dreigt te overtreden. Als hij niet voldoet aan dit bevel dan kan hij worden aangehouden en vervolgd ter zake van artikel 184 Sr. Door de aanhouding kan de acute dreiging ten opzichte van de beschermde persoon worden weggenomen. Hiermee wordt voorzien in een goed inzetbaar handhavingsinstrument.

De officier van justitie moet de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat op de hoogte stellen van elke overtreding van een maatregel die in Nederland op basis van een EB is bevolen. Deze autoriteit kan besluiten om de beschermingsmaatregel te wijzigen of in te trekken. Ik ga hierop verder in bij artikel 5:4:8.

Het is denkbaar dat Nederland als ten uitvoer leggende lidstaat niet alleen een EB ontvangen, maar ook een rechterlijke uitspraak heeft ontvangen in de zin van artikel 2 van Kaderbesluit 2008/947/JBZ of een beslissing inzake toezichtmaatregelen in de zin van artikel 4 van Kaderbesluit 2009/829/JBZ met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging hiervan in Nederland. In die situatie moet de officier van justitie ook mededeling doen aan de bevoegde autoriteit van de toezichtsstaat zoals bedoeld in genoemde kaderbesluiten.

De achterliggende gedachte is dat een overtreding van een op grond van het EB genomen maatregel gevolgen kan hebben voor de toepassing van de beslissingen en maatregelen die in het kader van de twee genoemde kaderbesluiten getroffen zijn.

Om dit te illustreren geef ik een voorbeeld inzake het kaderbesluit 2009/829/JBZ dat de wederzijdse erkenning betreft van beslissingen ten aanzien van toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Er is in lidstaat I strafrechtelijke vervolging ingesteld tegen verdachte A wegens geweldpleging ten aanzien van persoon B. De verdachte woont en werkt in lidstaat II (Nederland). Met het oog op zijn werk wordt hij niet in voorlopige hechtenis genomen, maar de bevoegde autoriteit in lidstaat I legt een toezichtmaatregel op aan A. Deze maatregel houdt in dat A zich wekelijks op een vaste dag op een vast tijdstip moet melden op het politiebureau van zijn verblijfplaats in lidstaat II.

Persoon B reist naar lidstaat II om daar een opleiding te gaan volgen en vraagt een EB aan, gebaseerd op een beschermingsmaatregel die eerder in lidstaat I is opgelegd aan A. Deze maatregel omvat een contactverbod. Dit EB wordt uitgevaardigd en toegestuurd aan de bevoegde autoriteit van

lidstaat II. Deze autoriteit erkent het EB en legt een contactverbod op dat geld in lidstaat II.

Vervolgens overtreedt B dit contactverbod. Persoon A meldt dit bij de politie, die dit op haar beurt doorgeeft aan de officier van justitie. De officier moet de overtreding niet alleen melden aan de autoriteit van lidstaat I die bevoegd is ten aanzien van het EB, maar ook aan de autoriteit die bevoegd is ten aanzien van de toezichtmaatregel.

Op grond van de informatie over de overtreding (in het kader van het EB) kan in de lidstaat die een toezichtbeslissing heeft uitgevaardigd een beslissing nemen over het voortduren, wijzigen of beëindigen van de betreffende toezichtmaatregelen.

Een variant op dit voorbeeld is dat de lidstaat die het EB uitvaardigt een andere is dan de lidstaat die de toezichtmaatregel uitvaardigt. Ook in dat geval moeten beide autoriteiten op de hoogte worden gesteld van overtreding van de maatregel die op grond van een EB in Nederland is getroffen.

Het voorgestelde vierde lid verwijst naar het formulier dat als bijlage II is toegevoegd aan de richtlijn inzake het EB en dat is bedoeld in artikel 12 van deze richtlijn. Met behulp van dit formulier wordt de melding van een inbreuk op de op basis van een EB getroffen beschermingsmaatregel gestandaardiseerd.

Volledigheidshalve merk ik op dat de Nederlandstalige titel van dit formulier ten onrechte de indruk wekt dat het een inbreuk betreft op de beschermingsmaatregel die aan het EB ten grondslag ligt; dit is uiteraard onjuist. Het gaat om de maatregel die op basis van een EB is getroffen¹⁵. Dit blijkt duidelijk uit de titel van het formulier in de Engelse basistekst: «Notification of a breach of the measure taken on the basis of the European protection order».

De officier van justitie moet ervoor zorgen dat het formulier wordt vertaald in de officiële taal of een van de officiële talen van de uitvaardigende lidstaat. Artikel 17 van de richtlijn EB voorziet erin dat elke lidstaat, bij de vaststelling van deze richtlijn of later, kan meedelen dat hij een vertaling in een of meer andere officiële talen van de Unie aanvaardt. Hiertoe moet bij de Commissie een verklaring worden neergelegd. Bij de melding van een inbreuk kan de officier van justitie nagaan of de desbetreffende uitvaardigende lidstaat een andere officiële taal van de Unie aanvaardt. Als dit het geval is dan kan de officier kiezen in welke taal hij het formulier laat vertalen: in een officiële taal van de uitvaardigende lidstaat of in een andere door deze staat aanvaarde taal.

Artikel 9, tweede lid van de richtlijn bepaalt onder meer dat een vervolgbeslissing zoveel mogelijk overeen moet stemmen met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel. Deze bepaling roept vragen op. Als de beschermingsmaatregel in de uitvaardigende lidstaat zou zijn overtreden dan zou daar een vervolgbeslissing genomen zijn. De overtreding zal veelal tot een sanctie leiden. Deze sanctie zal op zichzelf niet overeenstemmen met de beschermingsmaatregel, maar aanleiding geven tot een zwaardere interventie. Bijvoorbeeld: als een contactverbod wordt overtreden dan kan dit onder omstandigheden leiden tot inhechtenisneming. Ik begrijp het tweede lid als volgt. Als de autoriteit van de uitvoerende lidstaat een vervolgbeslissing neemt (als reactie op overtreding van de maatregel) en deze autoriteit heeft op grond van zijn nationale recht de mogelijkheid om een nieuwe of andere maatregel te treffen, dan moet ze een maatregel kiezen die zoveel mogelijk overeenkomt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde bescher-

¹⁵ Aan het secretariaat van de Raad van de EU en de Europese Commissie is gevraagd de vertaling te corrigeren.

mingsmaatregel. De autoriteit mag bijvoorbeeld na overtreding van een contactverbod geen verplichte cursus tot gedragsverbetering opleggen en verder nalaten het contactverbod te handhaven.

In de Nederlandse context heeft de genoemde bepaling van de richtlijn een theoretisch karakter, omdat in Nederland de bevoegdheid om een nieuwe of andere maatregel te treffen, bij overtreding van de eerder opgelegde maatregel, niet bestaat. Als handhavingsmodaliteit kan het politiebevel worden gehanteerd, dat in het eerste lid van artikel 5:4:7 wordt vastgelegd. Ik laat een voorstel om dit onderdeel van het tweede lid van artikel 9 van de richtlijn in de Nederlandse wet op te nemen dan ook achterwege.

De politie heeft naar voren gebracht dat het risico bestaat dat de persoon die gevaar veroorzaakt, het bevel overtreedt en om die reden aangehouden is, op grond van nationale wetgeving heengezonden moet worden in de periode dat het besluit van de uitvaardigende lidstaat wordt afgewacht. De beschermde persoon zal over deze heenzening direct geïnformeerd moeten worden. Als dat niet tijdig gebeurt en de aangehouden persoon zoekt vervolgens wederom contact met de beschermde persoon, dan kan dit grote gevolgen hebben. Volgens de politie ontbreekt dit punt in het wetsvoorstel en zou in de wet of in een landelijke richtlijn opgenomen moeten worden wie op welk moment de beschermde persoon dan moet informeren.

Ik ben het ermee eens dat in de door de politie beschreven situatie de beschermde persoon op de hoogte gesteld moet worden van het heenzenen van de persoon die gevaar veroorzaakt. Dit dient te worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een OM-aanwijzing.

Als de beschermde persoon meermalen het bevel overtreedt dan kan er sprake zijn van belaging in de zin van artikel 285b Sr. Deze delictomschrijving betreft het wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maken op iemands anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen. Bij de beoordeling of het gedrag als stelselmatig is aan te merken spelen verscheidene factoren een rol zoals de aard, de duur, de frequentie en de intensiteit van de gedragingen van de verdachte, de omstandigheden waaronder deze hebben plaatsgevonden en de invloed daarvan op het persoonlijk leven en de persoonlijke vrijheid van de belaagde persoon. In geval van verdenking van belaging kan een bevel tot voorlopige hechtenis worden gegeven op basis van art. 67, eerste lid onder b, Sv.

Verder wijst de politie erop dat niets is geregeld voor de periode dat de beschermde persoon in Nederland verblijft, maar de officier nog niet tot maatregelen heeft besloten tegen de gevaar veroorzakende persoon. Het kan in de praktijk enige tijd duren voordat de officier van justitie een of meer maatregelen heeft bevolen en gedurende die periode kan de politie geen ambtelijk bevel doen aan de persoon die gevaar veroorzaakt. De politie constateert hier een leemte.

Ik ga uit van een eigen verantwoordelijkheid van de beschermde persoon. Deze persoon wordt beschermd door een maatregel in een andere lidstaat. Vervolgens besluit deze persoon om naar Nederland te komen. Hij of zij kan een EB aanvragen alvorens te vertrekken. Hij kan de aanvraag zelfs al indienen zodra de nationale maatregel is opgelegd. Als de beschermde persoon vermoedt dat de gevaar veroorzakende persoon hem of haar zal volgen naar Nederland met als doel hem of haar alhier lastig te vallen, dan is het raadzaam om het verzoek tot een EB snel in te dienen en de beslissing tot tenuitvoerlegging af te wachten. In de praktijk kan een beschermde persoon een EB aanvragen lang voordat hij of zij vertrekt. Het instrument van het EB is ervoor bedoeld te voorkomen dat een in lidstaat A beschermde persoon bij verblijf in of verhuizing naar

lidstaat B een geheel nieuwe procedure moet starten. De erkenning van het EB en de tenuitvoerlegging in Nederland vergen enige tijd en de beschermde persoon kan daarmee rekening houden. In de informatievoorziening over het EB is het nuttig om geen onrealistische verwachtingen te wekken en uit te leggen hoe het instrument werkt.

Het OM wijst erop dat de officier van justitie ingevolge artikel 141, onderdeel a, Sv. met de opsporing van strafbare feiten is belast. De maatregel die de officier van justitie ingevolge artikel 6 (nu genummerd als art. 5:4:6) ten aanzien van de persoon die gevaar veroorzaakt beveelt, is derhalve een ambtelijk bevel in de zin van artikel 184 Sr. Indien de persoon die gevaar veroorzaakt niet voldoet aan het bevel van de officier van justitie kan hij worden vervolgd voor het niet voldoen aan een ambtelijk bevel. Het is dus volgens het OM niet nodig om een afzonderlijk bevel voor de politie te creëren. Het College adviseert om artikel 7, eerste lid, te schrappen (art. 5:4:7).

Ik vind dat artikel 141, onderdeel a, Sv. geen voldoende basis biedt waarop de officier van justitie bevoegd zou zijn om een ambtelijk bevel te geven in de zin van artikel 184 Sr. aan een persoon die gevaar veroorzaakt en een beschermingsmaatregel overtreedt. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat het wettelijk voorschrift waarop het ambtelijk bevel is gebaseerd uitdrukkelijk moet inhouden dat de betrokken ambtenaar in concreto gerechtigd is tot het doen van het bevel (of de vordering). Ik verwijs hierbij naar de arresten van de Hoge Raad van 29 januari 2008 (NJ 2008, 206, LJN BB 4108) en van 24 januari 2012 (LJN BT 7085). Het voorgestelde eerste lid van artikel 5:4:7 voorziet in een dergelijk uitdrukkelijk wettelijk voorschrift dat de ambtenaren van politie in concreto de bevoegdheid geeft het bevel tot naleving van de betreffende maatregelen te doen.

Artikel 5:4:8

Een aantal bevoegdheden behoort exclusief tot het domein van de uitvaardigende lidstaat, aldus artikel 13 van de richtlijn. Zo is alleen de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat bevoegd ten aanzien van verlenging, wijziging en intrekking van de beschermingsmaatregel en als gevolg daarvan van het Europees beschermingsbevel. De richtlijn noemt in het eerste lid onder a) ook de «herziening». Deze heeft in het Nederlandse recht geen zelfstandige betekenis en is te scharen onder de wijziging. Artikel 5:4:8 betreft gevallen waarin de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het initiatief neemt om de beschermingsmaatregel te verlengen of wijzigen.

Als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het beschermingsbevel verlengt of wijzigt dan is de hoofdregel dat de officier van justitie de door hem op basis van het EB bevolen maatregel dienovereenkomstig aanpast. Voorwaarde is wel dat hij naar behoren in kennis is gesteld van de verlenging of wijziging.

De officier van justitie kan de door hem bevolen maatregel slechts verlengen tot een totale duur van ten hoogste een jaar. Dit is de maximumtermijn die Nederland verbindt aan de tenuitvoerlegging van een Europees Beschermingsbevel en die is vastgelegd in het derde lid van artikel 5:4:6 van dit wetsvoorstel, zoals in de toelichting op deze bepaling werd uitgelegd.

De Raad voor de Rechtspraak adviseerde in artikel 8 tot uiting te brengen dat de looptijd van een EB in Nederland maximaal een jaar is. Dit advies neem ik over teneinde in de praktijk misverstanden te voorkomen over de relatie tussen artikel 5:4:8 eerste lid en artikel 5:4:6, derde lid. De geldingstermijn van de maatregelen waartoe de officier van justitie heeft bevolen na erkenning van het EB, opgeteld bij de termijn van de verlenging op basis van een besluit van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende

lidstaat, mag niet langer zijn dan één jaar. Als de maximumduur van de ter uitvoering van het EB genomen maatregelen is verstreken, dan kan de officier van justitie de ter uitvoering van het EB genomen maatregelen intrekken. Ik kom hierop terug in de toelichting op artikel 5:4:9.

De richtlijn vereist niet dat in geval van een wijziging van het EB een geheel nieuw EB moet worden ingediend, dat opnieuw erkend moet worden. Niettemin geldt dat als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de beschermingsmaatregel en daarmee het EB wijzigt, dan de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland als uitvoerende lidstaat alleen in stand kunnen blijven als het EB binnen de reikwijdte van de richtlijn blijft. Dit betekent in de eerste plaats dat het een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod moet (blijven) betreffen en betekent vervolgens dat aan alle vereisten moet zijn voldaan die de richtlijn stelt, zoals de volledigheid van de inhoud van het EB en de wijze van toezending.

Als de wijziging bijvoorbeeld inhoudt dat de straal rond een adres, waarmee een gebiedsverbod is afgebakend, wordt veranderd, dan kan de hierop in Nederland gebaseerde maatregel zo nodig worden aangepast ervan uitgaande dat deze wijziging binnen de termen van de richtlijn past. Maar als een eerder erkend locatieverbod wordt gewijzigd in een verplichting om zich periodiek te melden op een politiebureau, dan past deze nieuwe maatregel niet binnen de voorwaarden van de richtlijn. Een op deze maatregel gebaseerd EB zou niet erkend worden en de oude, wel erkende maatregel vervalt doordat deze is gewijzigd.

Artikel 13, zevende lid onder b) van de richtlijn bepaalt daarom dat indien de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het Europees beschermingsbevel om bepaalde redenen heeft gewijzigd, de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat voor zover nodig moet weigeren het gewijzigde verbod of de gewijzigde beperking te handhaven, indien deze niet vallen onder de in artikel 5 bedoelde verboden of beperkingen, of indien de met het EB overeenkomstig artikel 7 verstrekte informatie onvolledig is of niet binnen de door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat overeenkomstig artikel 9, lid 4, gestelde termijn is vervolledigd. (De artikelnummers betreffen de richtlijn).

Kort samengevat betekent deze regeling dat een wijziging van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel doorwerkt in het op deze maatregel gebaseerde EB. De officier van justitie moet de maatregelen die hij op grond van het door hem erkende EB had getroffen aanpassen overeenkomstig de wijziging. Het gewijzigde EB hoeft niet opnieuw ingezonden te worden om de erkenningsprocedure te doorlopen. Maar materieel kan de officier wel toetsen of er door de wijziging weigeringsgronden aanwezig zijn die bedoeld zijn voor een erkenningsprocedure. Aangezien er geen wijziging is ten aanzien van de persoon die gevaar veroorzaakt of ten aanzien van beschermde persoon, is er alleen discussie mogelijk over factoren die de maatregelen zelf betreffen. Deze aspecten betreffen de punten a) en b) van het eerste lid van artikel 5:4:5. Als de officier een van deze weigeringsgronden aan de orde acht, dan kan hij weigeren het gewijzigde EB te handhaven. Hij kan in dat geval de ter uitvoering van het EB genomen maatregelen intrekken, zoals toegelicht bij artikel 5:4:9 van dit wetsvoorstel.

Het derde lid van artikel 5:4:8 betreft het geval dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het EB intrekt, nadat het EB is erkend en tenuitvoergelegd. De officier van justitie trekt de maatregelen in die hij op grond van het EB heeft bevolen, zodra hij door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat naar behoren in kennis is gesteld van de intrekking. Deze in kennisstelling moet zorgvuldig geschieden, zodat er

geen onduidelijkheden ontstaan over de status van het EB en de daarop gebaseerde maatregelen.

De richtlijn geeft geen regeling ten aanzien van de kennisgeving aan de betrokkenen van de intrekking door of weigering van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat om het gewijzigde verbod of de gewijzigde beperking te handhaven.

Ik vind dat over de status van de maatregelen die in de uitvoerende lidstaat getroffen zijn geen onduidelijkheid mag bestaan bij de beschermde persoon, de persoon die gevaar veroorzaakt en bij de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Om deze reden stel ik dan ook het vierde lid voor dat betekent dat de officier van justitie hen in de bedoelde situatie in kennis moet stellen van de intrekking of weigering tot handhaving.

Artikel 5:4:9

Dit artikel betreft de bevoegdheid van de officier van justitie om de maatregelen, die hij bevolen heeft op grond van een erkend Europees beschermingsbevel, in te trekken. Als hij hiertoe besluit dan moet hij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en -indien mogelijk- de beschermde persoon onmiddellijk van deze beslissing in kennis stellen. Deze bevoegdheid tot intrekking kan in een aantal omschreven situaties worden uitgeoefend.

De eerste situatie doet zich voor als er duidelijke aanwijzingen zijn dat de beschermde persoon niet meer op het grondgebied van Nederland woont of verblijft of dat hij het grondgebied definitief heeft verlaten. Door het vertrek van de beschermde persoon kunnen de in Nederland bevolen maatregelen niet meer leiden tot bescherming van deze persoon. Het is niet langer gerechtvaardigd om de persoon die gevaar veroorzaakt in Nederland in zijn vrijheid te beperken.

Als een EB naar Nederland wordt gestuurd, dan wordt hierbij door middel van een ingevuld formulier informatie verstrekt over onder meer de periode van het verblijf van de beschermde persoon in Nederland. Als de officier van justitie op grond van dit EB een maatregel in Nederland beveelt, dan kan hij daarbij bepalen wat de duur van de maatregel is, overeenkomstig de duur van het verblijf. Het is mogelijk dat de beschermde persoon het land verlaat voordat de duur van de maatregel verstreken is. Als er duidelijke aanwijzingen zijn dat hij niet meer in Nederland woont of verblijft of dat hij het grondgebied heeft verlaten, dan kan de officier de maatregelen intrekken, ook al is de periode waarvoor het EB is aangevraagd nog niet verstreken.

Artikel 5:4:9, eerste lid, onder b betreft de intrekking als de maximale duur van het bevel tot maatregelen is verstreken. Deze maximale duur is in Nederland een jaar. De Raad voor de Rechtspraak veronderstelde dat een beëindiging van rechtswege bij het verstrijken van een jaar voor de hand ligt.

Artikel 14 van de richtlijn noemt het verstrijken van de maximumduur (volgens het nationale recht van de ter uitvoering van het Europees beschermingsbevel genomen maatregelen) als mogelijke basis voor *intrekking* van de maatregelen die ter uitvoering van het EB zijn genomen. De richtlijn gaat uit van een expliciete beslissing tot intrekking. Dit hangt samen met hetgeen in het derde lid van artikel 14 van de richtlijn bepaald is: alvorens over te gaan tot de intrekking «kan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat inlichtingen inwinnen omtrent de vraag of de bij het Europees beschermingsbevel geboden bescherming in de gegeven omstandigheden noodzakelijk blijft». De richtlijn gaat er dus niet vanuit dat de maatregel die de officier van justitie oplegt door het verloop van de maximale termijn van een jaar, van rechtswege vervalt.

Ik interpreteer deze bepaling als een uiting van de bezorgdheid van de Europese wetgever over het belang van de beschermde persoon. Ik onderken dat het belangrijk is dat het belang van de beschermde persoon in het oog moet worden gehouden en dat het in bepaalde omstandigheden verstandig kan zijn dat de autoriteiten van de betrokken lidstaten contact met elkaar hebben over de situatie die ontstaat als de duur van de maatregelen in de uitvoerende lidstaat is verstreken. Volgens de systematiek van de richtlijn ligt de bevoegdheid ten aanzien van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel bij de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat. Als de autoriteit van de uitvoerende lidstaat laat weten dat de bij het Europees beschermingsbevel geboden bescherming in de gegeven omstandigheden noodzakelijk blijft, dan zullen deze autoriteiten moeten aangeven op welke juridische basis zij de medewerking van de Nederlandse autoriteiten verzoeken.

Als de duur van deze maatregel nog niet verstreken is en de maatregelen in de uitvoerende lidstaat worden ingetrokken, dan kunnen de bevoegde autoriteiten in de uitvoerende lidstaat overwegen of zij nadere besluiten nemen. Het is geheel afhankelijk van het concrete geval of nadere besluiten nodig zijn en zo ja, welke besluiten dit zijn. Ik noem hier een voorbeeld van een denkbare, concrete situatie. Als de persoon die gevaar veroorzaakt een verdachte is tegen wie een procedure loopt, dan kunnen de autoriteiten onder voorwaarden aan Nederland verzoeken om een toezichtmaatregel te treffen op grond van het kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis.

Het verstrijken van de maximumduur van de maatregelen die in Nederland op grond van een EB zijn opgelegd zal voor de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat en voor de beschermde persoon geen verrassing zijn. Zij moeten immers op grond van artikel 5:4:6, vierde lid van dit wetsvoorstel worden geïnformeerd over deze maatregelen, wanneer ze worden opgelegd.

Het is belangrijk dat de beschermde persoon zich tijdig beraadt op de situatie die ontstaat als de termijn van de in de uitvoerende lidstaat, waar hij verblijft, getroffen maatregelen is verstreken. De richtlijn gaat ervan uit dat de te beschermen persoon tijdelijk in een andere lidstaat verblijft.

Het is in het belang van de beschermde persoon dat de maatregelen niet «automatisch» vervallen, maar dat een afweging wordt gemaakt. Nu – in het wetsvoorstel – door het verstrijken van de maximale duur de bevolen maatregelen niet van rechtswege vervallen, is een expliciete beslissing door de officier van justitie vereist. Dit vereiste kan functioneren als een attendering voor de officier en betekent dat hij een beslissing moet nemen waarbij hij de behoefte aan voortzetting van de bescherming in beschouwing neemt. Het is voor de praktijk belangrijk dat de officier van justitie deze afweging tijdig maakt, dat wil zeggen geruime tijd voorafgaand aan de datum waarop de duur van de bevolen maatregelen verstrijkt. Als blijkt dat voortzetting van de geboden beschermingsmaatregelen is gewenst, dan dient in de eerste plaats bezien te worden of er een juridische basis is om deze maatregelen voort te zetten of aansluitend te treffen. Er kan niet worden volstaan met het afzien van intrekking van de maatregel waarvan de maximale duur verstrijkt. Als er een juridische grondslag is voor het nemen van een aansluitende maatregel, dan kan de beschermingsmaatregel die op basis van het EB is bevolen worden ingetrokken. Het antwoord op de vraag welke maatregelen kunnen worden getroffen en op welke basis, is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden die zich voordoen.

De situatie dat een beschermingsmaatregel in Nederland als ten uitvoer leggende lidstaat niet wordt ingetrokken, hoewel de maximale duur van

de maatregel is verstreken, dient zo veel mogelijk te worden voorkomen. In de bedoelde, ongewenste situatie staat de afdwingbaarheid van de maatregel ter discussie. Onder deze omstandigheden ontstaat rechtsonzekerheid voor de te beschermen persoon met het risico dat hij niet meer beschermd wordt. Deze situatie kan worden vermeden door tijdig na te gaan of deze persoon nog bescherming behoeft na het verstrijken van de maximale geldingsduur van de ten uitvoer leggende maatregel.

Indien een maatregel geboden blijft, kan de procedure voor erkenning van het Europees beschermingsbevel in beginsel opnieuw worden gevolgd. Ik wijs erop dat een EB alleen kan worden uitgevaardigd als dit gebaseerd is op een nationale maatregel in de beslissingsstaat. De kans dat de geldingsduur van de nationale maatregel inmiddels is verstreken zal bij een hernieuwde, tweede aanvraag van een EB groter zijn dan bij de eerste aanvraag. Als de uitvaardiging van een (tweede) EB niet meer mogelijk is, dan kan de beschermde persoon in Nederland een maatregel eisen bij de burgerlijke voorzieningenrechter. Deze persoon verkeert dan in dezelfde positie als Nederlandse ingezetenen, die bescherming behoeven en geen beroep kunnen doen op een eerdere rechterlijke uitspraak. Het eisen van een maatregel bij de civiele rechter kan in deze context functioneren als een «vangnet» in situaties waarin voortgezette bescherming gewenst is en er geen publiekrechtelijke basis is om een beschermingsmaatregel op te leggen.

Overigens is de laatstgenoemde situatie vergelijkbaar met het geval waarin de beslissingsstaat het EB intrekt. Overweging (23) bij de richtlijn zegt over deze situatie dat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de maatregelen die ze ter uitvoering van het bevel heeft genomen, moet 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 de toelichting bij artikel 5:4:8, tweede lid, kwam aan de orde dat de officier van justitie weigert een gewijzigd verbod of gewijzigde beperking te handhaven als dit/deze niet onder de reikwijdte van de richtlijn valt of als de met het EB verstrekte informatie onvolledig is, of niet binnen de door de officier gestelde termijn is vervolledigd. In deze situatie kan de officier van justitie de maatregelen die hij op grond van het oorspronkelijke EB had getroffen intrekken.

Onderdeel d) van het voorgestelde artikel 5:4:9, eerste lid betreft de denkbare situatie waarin na de erkenning van het Europees beschermingsbevel een vonnis in de zin van artikel van Kaderbesluit 2008/947/JBZ of een beslissing inzake toezichtmaatregelen in de zin van artikel 4 van Kaderbesluit 2009/829/JBZ aan Nederland als uitvoerende lidstaat wordt overgedragen. In dit geval kan de officier van justitie de maatregelen die hij heeft bevolen ter uitvoering van het EB intrekken. Het kaderbesluit van 2008 is in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, van 12 juli 2012, Stb 2012, nr 333. Het kaderbesluit van 2009 is geïmplementeerd in de wet van 5 juni 2013, Stb. 2013, nr 250.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting ging ik reeds in op de verhouding tussen deze richtlijn en de twee genoemde kaderbesluiten en gaf ik een voorbeeld van samenloop van maatregelen die zich in de praktijk kan voordoen.

De bevoegdheid om de maatregelen die op basis van het EB zijn bevolen in te trekken maakt het mogelijk om samenloop of stapeling van verschillende maatregelen betreffende dezelfde persoon te voorkomen of te beëindigen. Op deze wijze kan onduidelijkheid worden weggenomen ten

aanzien van de verplichtingen waaraan de persoon die gevaar veroorzaakt zich moet houden en ten aanzien van de gevolgen van een inbreuk op de verplichtingen.

Artikel 14, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat en indien mogelijk de beschermde persoon onmiddellijk van deze beslissing in kennis stelt. De woorden «indien mogelijk» bieden enige flexibiliteit voor de praktijk. Er kunnen bijvoorbeeld duidelijke aanwijzingen zijn dat de beschermde persoon Nederland definitief heeft verlaten, terwijl de verblijfplaats van deze persoon onbekend is. De intrekking van de bevolen maatregelen is ook van belang voor de persoon die gevaar veroorzaakt; hij hoeft zich immers niet meer te houden aan het betreffende verbod. Ook aan hem dient, indien mogelijk, mededeling te worden gedaan van de intrekking.

Derde paragraaf. Europees beschermingsbevel uitgevaardigd door de bevoegde autoriteit van Nederland

Artikel 5:4:10

Het initiatief voor een Europees beschermingsbevel ligt bij de beschermde persoon, dat wil zeggen bij de natuurlijke persoon die wordt beschermd op grond van een beschermingsmaatregel die is getroffen in de uitvaardigende lidstaat. Dit blijkt uit artikel 6, tweede lid van de richtlijn. De beschermde persoon kan zelf afwegen of het in zijn belang is om de uitvaardiging van een EB te verzoeken. Het is denkbaar dat hij of zij in stilte naar een andere lidstaat wil vertrekken en de persoon die gevaar veroorzaakt onwetend wil houden van het verblijf in die lidstaat. In dat geval kan de beschermde persoon besluiten geen EB aan te vragen. Een andere situatie is aan de orde als de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte is van het vertrek van de beschermde persoon en er mee dreigt om hem of haar te volgen en lastig te vallen in de lidstaat van bestemming.

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 5:4:10 maakt duidelijk dat de beschermde persoon het verzoek om een EB uit te vaardigen kan richten aan of de officier van justitie in Nederland of aan de bevoegde autoriteit van de ten uitvoer leggende lidstaat. De laatstgenoemde mogelijkheid kan aan de orde zijn als de beschermde persoon al woont of verblijft in de lidstaat waar het EB ten uitvoer gelegd zal worden en het verzoek aldaar indient. Deze lidstaat is niet bevoegd om een besluit te nemen over het verzoek en zal dit zo spoedig mogelijk moeten doorgeven aan de officier van justitie in Nederland, die wel bevoegd is in dezen. In de omgekeerde situatie geldt een vergelijkbare verplichting: als een EB wordt aangevraagd bij de officier van justitie terwijl de beschermingsmaatregel in een andere lidstaat is genomen, dan draagt de officier dit verzoek ter behandeling over aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Op deze manier wordt de aanvrager die het verzoek heeft gedaan in de uitvoerende lidstaat niet belast door het opnieuw moeten indienen van een verzoek, te weten bij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat.

Als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat – in de laatstgenoemde situatie – niet bekend is, dan moet de officier van justitie de nodige informatie vergaren met behulp van de contacten en netwerken die hem ter beschikking staan. Bijvoorbeeld via het Europees justitieel netwerk (bedoeld in Besluit van de Raad 2008/967/JBZ, Pb EU L 348 van 24 december 2008, blz. 130), via het Nederlandse lid van Eurojust of het nationaal systeem voor de coördinatie van Eurojust.

Het derde lid van artikel 5:4:10 maakt het mogelijk dat de wettelijk vertegenwoordiger van de beschermde persoon een verzoek tot uitvaardiging van een EB indient, namens de beschermde persoon.

Artikel 5:4:11

Pas nadat de beschermde persoon erom heeft verzocht, kan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat een EB uitvaardigen. Eerst moet de autoriteit zich ervan vergewissen dat de beschermingsmaatregel voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn: er is reeds een maatregel vastgesteld die voldoet aan de definitie van beschermingsmaatregel en waarbij aan de persoon die gevaar veroorzaakt een of meer van de verboden of beperkingen zijn opgelegd die samengevat kunnen worden aangeduid als een locatieverbod, een contactverbod of een benaderingsverbod. Dit betekent niet dat alle nationale maatregelen die één van deze verboden of beperkingen inhouden als grondslag voor een EB kunnen dienen. Overweging (9) van de preambule bij de richtlijn geeft uitleg over de beschermingsmaatregelen die als basis kunnen dienen voor de uitvaardiging van een EB.

«Het betreft beschermingsmaatregelen die specifiek gericht zijn op de bescherming van een persoon tegen een strafbare gedraging van een ander persoon die, op enigerlei wijze, een bedreiging kan vormen voor het leven, of de fysieke, psychische en seksuele integriteit van die persoon – bijvoorbeeld het voorkomen van elke vorm van lastigvallen – evenals voor de waardigheid of persoonlijke vrijheid van die persoon – bijvoorbeeld het voorkomen van ontvoering, belaging en andere vormen van indirecte dwang –, en die gericht zijn op het voorkomen van nieuwe strafbare gedragingen of op het beperken van de gevolgen van reeds gepleegde strafbare gedragingen». Ook zegt overweging (9):

«Een lidstaat is echter niet verplicht een Europees beschermingsbevel uit te vaardigen op basis van een strafrechtelijke maatregel die niet specifiek gericht is op de bescherming van een persoon, maar hoofdzakelijk andere doelen heeft, zoals de reclassering van de dader».

De al opgelegde nationale beschermingsmaatregel staat bij de beoordeling van de aanvraag van een EB niet ter discussie. Het gaat om de vraag of bescherming die een natuurlijke persoon in één lidstaat (in casu Nederland) geniet, kan worden gehandhaafd en voortgezet in een andere lidstaat waarnaar deze persoon verhuist of al verhuisd is, zoals is aangeduid in overweging (6) van de richtlijn. Door het uitvaardigen van een EB krijgt de nationale beschermingsmaatregel gevolgen in een andere lidstaat, mits het EB aldaar wordt erkend.

Een andere voorwaarde om een verzoek tot uitvaardiging van een EB te honoreren is dat de beschermde persoon besluit om in een andere lidstaat te gaan wonen of er reeds woont, dan wel besluit in een andere lidstaat te gaan verblijven of er reeds verblijft. Aan de duur van dit verblijf is geen ondergrens gesteld als voorwaarde voor het doen van een verzoek.

De officier van justitie die een verzoek tot het uitvaardigen van een EB ontvangt moet toetsen of aan de zojuist genoemde voorwaarden is voldaan. Daarnaast heeft hij een zekere beoordelingsruimte. Deze ruimte wordt als volgt beschreven in het tweede deel van artikel 6, eerste lid van de richtlijn:

«De bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat die de uitvaardiging van een Europees beschermingsbevel overweegt, houdt onder meer rekening met de duur van de periode of perioden dat/die de beschermde persoon in de uitvoerende lidstaat wil verblijven en met de ernst van de behoefte aan bescherming».

De beoordelingsruimte is door de term «onder meer» open geformuleerd en biedt de officier van justitie de mogelijkheid om met diverse relevante factoren rekening te houden. Hij kan ook het belang van de persoon die gevaar veroorzaakt meewegen. Deze beoordeling maakt evenwichtige besluitvorming mogelijk en voorkomt dat het gebruik van het instrument van het EB tot onevenredig bezwarende gevolgen voor één van de betrokkenen zou leiden of dat het instrument gebruikt zou worden om de persoon die gevaar veroorzaakt te belemmeren terwijl er geen aanwijzingen zouden zijn voor een reële behoefte aan bescherming. Ook kan de officier bij zijn beslissing rekening houden met de kans dat een uit te vaardigen EB erkend zal worden in de lidstaat van bestemming; dit met het oog op de gronden voor niet-erkenning van het Europees beschermingsbevel.

Artikel 5:4:12

Overweging (17) bij de richtlijn verwijst naar artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Overeenkomstig deze bepalingen «moet de persoon die gevaar veroorzaakt, hetzij tijdens de procedure die leidt tot de vaststelling van een beschermingsmaatregel, hetzij vóór de uitvaardiging van een Europees beschermingsbevel, in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord en de beschermingsmaatregel te betwisten». In verband hiermee bepaalt artikel 6, vierde lid van de richtlijn dat alvorens een Europees beschermingsbevel wordt uitgevaardigd, de persoon die gevaar veroorzaakt het recht krijgt te worden gehoord en de beschermingsmaatregel te betwisten, voor zover hem deze rechten niet zijn verleend in de procedure die tot de beschermingsmaatregel hebben geleid.

Deze verplichting voor de officier van justitie wordt vastgelegd in artikel 5:4:12, eerste lid. Dit betekent dat de officier van justitie moet nagaan of de betreffende persoon is gehoord in het kader van de procedure die tot de beschermingsmaatregel heeft geleid en of hij het recht had om deze maatregel te betwisten.

In het algemeen van deze memorie van toelichting haalde ik een onderzoek aan van het instituut Intervict. Uit dit onderzoek is gebleken dat beschermingsmaatregelen in Nederland voornamelijk worden opgelegd bij:

- de schorsing van de voorlopige hechtenis,
- de voorwaardelijke veroordeling en
- de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Heeft de persoon die gevaar veroorzaakt in deze drie procedures het recht te worden gehoord en de beschermingsmaatregel te betwisten?

Schorsing van voorlopige hechtenis

De artikelen 80 t/m 88 W.v. Sv. betreffen de schorsing van de voorlopige hechtenis. Op grond van artikel 80, vierde lid wordt de verdachte in de gelegenheid gesteld te worden gehoord op het verzoek tot een bevel dat de voorlopige hechtenis zal worden geschorst. Artikel 80, eerste lid, gaat ervan uit dat de verdachte zich bereid verklaart tot nakoming van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden. De schorsing van de voorlopige hechtenis met de daaraan verbonden verplichting om zich aan bepaalde voorwaarden te houden, brengt de verdachte in principe in een voordeliger positie dan bij voortzetting van de voorlopige hechtenis. In deze systematiek past geen recht van de verdachte om een maatregel te betwisten die is opgelegd als voorwaarde die de rechter aan de schorsing verbindt. Als de verdachte het niet eens is met de aan de

schorsing te verbinden voorwaarden dan zal hij zich niet bereid verklaren tot nakoming van deze voorwaarden en zal de rechter geen bevel geven om de voorlopige hechtenis te schorsen. Artikel 87, tweede lid bepaalt dat de verdachte die aan de rechtbank schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis heeft verzocht, eenmaal van een afwijzende beslissing op dat verzoek bij het gerechtshof in hoger beroep kan komen.

Voorwaardelijke veroordeling

Beschermingsmaatregelen kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarde waaraan een veroordeelde gedurende een bepaalde termijn heeft te voldoen (art. 14c, tweede lid, W.v. Sr.).

Een veroordeling komt tot stand na een procedure die op tegenspraak is gevoerd of bij verstek. Het Wetboek van Strafvordering kent verscheidene bepalingen die ertoe verplichten de verdachte te horen (artt. 286). Zo heeft de verdachte het recht om te antwoorden op het requisitoir van de officier van justitie (art. 311, tweede lid Sv.) en om het laatste te spreken (art. 311, vierde lid Sv.). De artt. 404 en volgende Sv. stellen hoger beroep open voor de verdachte die niet van de gehele tenlastelegging is vrijgesproken. Dit geldt ook voor de verdachte die bij verstek is veroordeeld. Dit hoger beroep kan worden ingesteld tegen de vonnissen betreffende misdrijven, door de rechtbank als einduitspraak of in de loop van het onderzoek ter terechtzitting gegeven.

Hierbij past een kanttekening. De ingrijpendheid van de voorwaarden en de duur van de proeftijd kunnen ertoe leiden dat verdachten er de voorkeur aan geven in de plaats daarvan enige tijd de gevangenis in te gaan. Aangezien het voor de succesvolle afronding van een voorwaardelijke sanctie van groot belang is dat de veroordeelde bereid is de voorwaarden na te leven, zijn bijzondere voorwaarden dus niet onbepaald inzetbaar. Steeds zal daarom de juiste balans moeten worden gevonden tussen de wenselijkheid van het opleggen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing en de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Artikel 15a, tweede lid W.v. Sr. bepaalt dat aan de voorwaardelijke invrijheidstelling (naast algemene voorwaarden) bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld betreffende het gedrag van de veroordeelde. Het derde lid van dit artikel noemt als mogelijke voorwaarden onder 1° een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instelling, onder 2° een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te binden en onder 10° andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen. Het openbaar ministerie neemt de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden. De directeur van de penitentiaire inrichting adviseert omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden en de reclassering kan hieromtrent adviseren. Het OM kan de gestelde bijzondere voorwaarden aanvullen, wijzigen of opheffen. Zodanige wijziging wordt de veroordeelde terstond schriftelijk medegedeeld. In bepaalde omstandigheden kan het OM bij de rechtbank vorderen de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten. In de procedure voor de rechtbank heeft de veroordeelde het recht zich te verdedigen.

Artikel 15f bepaalt dat tegen de beslissing van de rechtbank omtrent de vordering geen rechtsmiddel open staat.

Conclusie

Uit de beschrijving van de drie procedures die tot het opleggen van een beschermingsmaatregel kunnen leiden, blijkt dat de rechten van de verdachte of veroordeelde om gehoord te worden en om de maatregel te betwisten in de onderscheiden procedures uiteenlopen. Dit is verklaarbaar vanuit de context waarin de maatregel wordt opgelegd. Verder kan de positie van de persoon die gevaar veroorzaakt in het kader van één van de drie genoemde procedures verschillen naar gelang van het besluit dat aan de orde is. Zo heeft een veroordeelde persoon bij een voorwaardelijke invrijheidstelling geen recht om gehoord te worden ten aanzien van een op te leggen bijzondere voorwaarde, maar wel ten aanzien van een vordering tot uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling.

De officier zal bij de behandeling van een verzoek tot uitvaardiging van een Europees Beschermingsbevel van geval tot geval in concreto moeten beoordelen of de persoon die gevaar veroorzaakt is gehoord in de procedure die tot het nemen van de beschermingsmaatregel heeft geleid. Als het verzoek om een EB uit te vaardigen is gebaseerd op een bijzondere voorwaarde waarover de veroordeelde (persoon die gevaar veroorzaakt) niet is gehoord, dan moet de officier van justitie deze persoon in de gelegenheid stellen te worden gehoord in het kader van de procedure tot uitvaardiging van een EB.

De richtlijn EB kent geen verplichting voor de bevoegde autoriteit om het besluit om een EB uit te vaardigen te motiveren. Niettemin kan de motivering van belang zijn voor de persoon die gevaar veroorzaakt, indien hij het recht heeft om het EB te betwisten.

Ik stel daarom voor dat van het horen van de persoon die gevaar veroorzaakt een schriftelijk verslag wordt opgemaakt. Als het besluit tot uitvaardiging van een EB afwijkt van de standpunten die de persoon die gevaar veroorzaakt uitdrukkelijk heeft onderbouwd, dan moeten de redenen die tot afwijken hebben geleid aan dit verslag worden toegevoegd, voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven. Dit voorstel komt overeen met artikel 257c Sv., ten aanzien van het horen inzake strafbeschikkingen waarbij aanwijzingen worden opgelegd die het gedrag van de verdachte betreffen.

Het is goed denkbaar dat de persoon die gevaar veroorzaakt, is gehoord in de procedure die tot het nemen van de beschermingsmaatregel heeft geleid en dat de officier van justitie het nuttig vindt om deze persoon ook te horen in de procedure ter behandeling van het verzoek om een EB uit te vaardigen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 5:4:12 stelt expliciet dat de officier deze bevoegdheid heeft. Het OM kan door middel van het horen inlichtingen verkrijgen die hem in staat stellen om zich een oordeel te vormen over bijvoorbeeld de ernst van de bedreiging.

Bij het maken van zijn afweging kan het ook van belang zijn de beschermde persoon te horen. Ook deze bevoegdheid wordt in het voorgestelde artikel 5:4:12 vastgelegd. De motivering van het besluit van de officier kan van belang zijn voor de beschermde persoon, in het bijzonder als zijn verzoek om een EB uit te vaardigen wordt afgewezen. Ik stel daarom voor dat van het horen van de beschermde persoon een schriftelijk verslag wordt opgemaakt. Als het besluit tot weigering van een EB afwijkt van de standpunten die de beschermde persoon uitdrukkelijk heeft onderbouwd, dan moeten de redenen die tot afwijken hebben geleid aan dit verslag worden toegevoegd, voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven.

Op deze wijze wil ik de persoon die gevaar veroorzaakt en de beschermde persoon een gelijkwaardige procespositie geven ten aanzien van de

besluitvorming over de uitvaardiging van een EB. Het bijzondere van het EB is dat het hier drie partijen betreft: de beschermde persoon, de persoon die gevaar veroorzaakt en het OM. Er is daarom geen volledige parallel met bijvoorbeeld de strafbeschikking, zoals neergelegd in de artikelen 257a en volgende van het Wetboek van Strafvordering, maar er kan wel een aantal aspecten aan deze artikelen worden ontleend, omdat het de oplegging van maatregelen betreft door de officier van justitie aan een persoon in een strafzaak.

De NVvR wijst erop dat de officier van justitie de bevoegdheid heeft, maar niet de plicht om de gevaar veroorzakende persoon te horen; een verplichting die hij ten aanzien van de beschermde persoon wel heeft. De NVvR vindt dat de gevaar veroorzakende persoon in procedureel opzicht op achterstand wordt gezet. Hiernaast kan het volgens de NVvR om reden van algemeen belang zinvol zijn om de gevaar veroorzakende persoon te horen, bijvoorbeeld met het oog op risico-inschatting en op grond daarvan eventueel te nemen maatregelen.

Ik wijs erop dat de officier van justitie bij de behandeling van een verzoek om een EB uit te vaardigen geen verplichting heeft om de beschermde persoon in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. In beginsel kan de officier van justitie een verzoek om een EB uit te vaardigen behandelen zonder de beschermde persoon en zonder de persoon die gevaar veroorzaakt op te roepen om gehoord te worden. De officier is wel gehouden om beide betrokkenen op de hoogte te stellen van de behandeling van het verzoek. Zij kunnen vervolgens zelf aan de officier van justitie meedelen dat zij gehoord willen worden.

Het is mogelijk dat de officier zelf redenen aanwezig acht om de betrokkenen te horen. In dat geval kan hij hen oproepen. Het voorbeeld dat de NVvR geeft van dergelijke redenen is een goede illustratie.

Door geen hoorplicht in de wet op te nemen wordt de procedure niet onnodig verzaamd voor gevallen waarin betrokkenen geen behoefte hebben gehoord te worden en waarin de officier van justitie evenmin redenen heeft om hen te horen. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen zowel de beschermde persoon als de persoon die gevaar veroorzaakt melden dat zij gehoord willen worden en heeft de officier van justitie de mogelijkheid om hen op zijn initiatief op te roepen. Op deze wijze kan worden ingespeeld op de mate van complexiteit van de zaken die zich in de praktijk kunnen voordoen.

De Raad voor de Rechtspraak vroeg zich af op welke wijze de officier van justitie de betrokkene (de persoon die gevaar veroorzaakt) in de gelegenheid stelt om te worden gehoord en hoeveel moeite moet worden gedaan om de betrokkene te bereiken.

De Raad snijdt hier een punt aan dat belangrijk is voor de praktijk. De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (in casu Nederland) zendt een EB toe in de vorm van een formulier. Dit formulier is als bijlage bij de richtlijn 2011/99/EU gevoegd. In onderdeel (h) van het formulier moet door de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat informatie worden opgenomen ten aanzien van de persoon die gevaar veroorzaakt. Dit betreft onder meer de familienaam, voornaam, Het geslacht, de nationaliteit, het identiteitsnummer of sociale zekerheidsnummer, de geboortedatum, geboorteplaats, adressen in de uitvaardigende lidstaat en in de uitvoerende lidstaat of elders en de taal die hij begrijpt.

Als het formulier onvolledig is ingevuld of niet vervolledigd is binnen een termijn die gesteld is door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, dan kan die autoriteit weigeren om het EB te erkennen.

Als de officier van justitie het niet noodzakelijk acht om de persoon die gevaar veroorzaakt te horen, dan kan hij besluiten om de aanvraagprocedure van het EB voort te zetten. Hoewel de officier het niet noodzakelijk

acht om betrokkene te horen, kan het voorkomen dat de betrokkene een andere mening is toegedaan. In beginsel kan hij dan aan de officier van justitie laten weten dat hij gehoord wil worden. Dit veronderstelt dat hij op de hoogte is van de procedure. Teneinde de betrokken persoon die gevaar veroorzaakt in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord, dient de officier zich in te spannen om het adres of de verblijfplaats van de betrokkene te achterhalen.

Indien de betrokkene zich niet meldt dan zou de officier van justitie niettemin een besluit tot uitvaardiging van een EB kunnen nemen. Er is dan een risico dat de autoriteit van de uitvoerende lidstaat het EB weigert, omdat het formulier niet volledig is ingevuld. Als de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat het EB wel zou erkennen, dan zou deze autoriteit de door hem op grond van het EB te treffen maatregelen niet kunnen meedelen aan de persoon die gevaar veroorzaakt, omdat deze persoon onvindbaar is. De maatregelen kunnen dan niet preventief werken. Als de maatregelen niettemin zouden worden opgelegd, dan zou de beschermde persoon zich hierop kunnen beroepen in het geval de gevaar veroorzakende persoon op zou duiken en inbreuk zou maken op maatregelen die in de uitvoerende lidstaat gelden. In die zin zou het opleggen van maatregelen op basis van een EB, zonder dat de gevaar veroorzakende persoon hiervan kennis draagt, toegevoegde waarde kunnen hebben.

Met het oog op het voorgaande zal in de praktijk in overleg tussen het OM, de beschermde persoon die een EB verzoekt en de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat door het OM moeten worden beoordeeld of het een EB-uitvaardigt.

Overigens lijkt de kans dat het adres van de persoon die gevaar veroorzaakt onbekend is, in Nederland niet groot te zijn. Zoals ik hierboven beschreef worden beschermingsmaatregelen in Nederland hoofdzakelijk opgelegd in verband met:

- de schorsing van de voorlopige hechtenis,
- de voorwaardelijke veroordeling en
- de voorwaardelijke invrijheidstelling.

In elk van deze drie gevallen zal de verdachte respectievelijk de veroordeelde moeten laten weten op welk adres hij bereikt kan worden. Dit met het oog op een eventuele overtreding van de voorwaarden in Nederland.

Op de vorm van de kennisgeving van mededelingen (onder meer aan der persoon die gevaar veroorzaakt) ging ik in bij de toelichting op artikel 5:4:2 van dit wetsvoorstel, alsmede op artikel 5:4:6, vierde lid.

Artikel 5:4:13

Artikel 6 van de richtlijn bevat in het zevende lid de volgende verplichting ten aanzien van de beschermde persoon. «Indien een verzoek tot uitvaardiging van een EB wordt afgewezen, informeert de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de beschermde persoon over eventuele toepasselijke rechtsmiddelen die hem, volgens zijn nationale recht, tegen deze beslissing ter beschikking staan».

De richtlijn zwijgt over het informeren van de beschermde persoon als zijn verzoek wordt toegewezen. De richtlijn rept evenmin over het informeren van de persoon die gevaar veroorzaakt als het verzoek om een EB uit te vaardigen wordt toegewezen.

Er is geen termijn gesteld waarbinnen de tenuitvoerleggende lidstaat het ontvangen EB moet erkennen en ten uitvoer leggen. Pas als de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat maatregelen neemt is zij verplicht de beschermde persoon van deze maatregelen op de hoogte te stellen. Dit zou betekenen dat de beschermde persoon geruime tijd in het ongewisse

kan blijven over het vervolg van zijn of haar verzoek om een EB uit te vaardigen. Als een beslissing uitblijft dan zou het onduidelijk zijn welke autoriteit «aan zet is» en waar de beschermde persoon kan informeren naar de voortgang. Ik stel voor om in deze leemte te voorzien. Als een beschermde persoon verzoekt om een EB uit te vaardigen dan dient hij ook geïnformeerd te worden als dit verzoek wordt toegekend. Toekenning van het verzoek betekent dat het EB is toegezonden aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming.

Ook de persoon die gevaar veroorzaakt moet op de hoogte worden gesteld van de toekenning van het verzoek om een EB toe te kennen. Zoals in het voorgaande is beschreven heeft hij het recht om de beschermingsmaatregel te betwisten alvorens een Europees beschermingsbevel wordt uitgevaardigd, voor zover hem dit recht niet is verleend in de procedure die tot de beschermingsmaatregel heeft geleid (artikel 6, vierde lid, richtlijn). Het is voorstelbaar dat de persoon die gevaar veroorzaakt vindt dat hij dit recht in de bedoelde procedure niet heeft gekregen en alsnog de beschermingsmaatregel wil betwisten. Hij zou dan bij de burgerlijke rechter in kort geding het besluit tot uitvaardigen van het EB moeten kunnen aanvechten. Dit veronderstelt dat hij op de hoogte is van dit besluit. Evenals voor de beschermde persoon geldt ook voor de persoon die gevaar veroorzaakt dat hij niet in het ongewisse dient te blijven over de fase van de procedure die tot oplegging van maatregelen kan leiden in de uitvoerende lidstaat. Hij kan er belang bij hebben om zich te kunnen voorbereiden op de tenuitvoerlegging van het EB.

Artikel 6, zevende lid van de richtlijn bepaalt: «Indien een verzoek tot uitvaardiging van een Europees beschermingsbevel wordt afgewezen, informeert de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat de beschermde persoon over eventuele toepasselijke rechtsmiddelen die hem, volgens zijn nationale recht, tegen deze beslissing ter beschikking staan». Zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt geen rechtsmiddel voorgesteld, maar kan de beschermde persoon in voorkomend geval de zaak in kort geding voorleggen aan de civiele voorzieningenrechter. Het genoemde artikel 6, zevende lid, behoeft dan ook geen implementatie.

De officier van justitie moet zijn besluit tot toekenning of afwijzing van het verzoek om een EB uit te vaardigen motiveren. De officier kan hierbij volstaan met het in het kort vermelden van de redenen voor zijn beslissing en hierbij aansluiten bij de elementen van het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 5:4:11.

Artikel 5:4:14

Artikel 7 van de richtlijn bepaalt dat het EB in de in bijlage I bij de richtlijn voorgeschreven vorm wordt uitgevaardigd. Deze bijlage omvat een formulier waarop de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat gegevens moet invullen die van belang zijn voor de autoriteit van de uitvoerende lidstaat met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging van het EB. Artikel 7 van de richtlijn schrijft gedetailleerd voor welke gegevens het betreft. In het voorgestelde artikel 5:4:14 wordt naar dit formulier verwezen.

Als de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat niet bekend is, dan moet de officier van justitie de nodige informatie vergaren met behulp van de contacten en netwerken die hem ter beschikking staan. Bijvoorbeeld via het Europees justitieel netwerk (bedoeld in Besluit van de Raad 2008/967/JBZ, Pb EU L 348 van 24 december 2008, blz. 130), via het Nederlandse lid van Eurojust of het nationaal systeem voor de coördinatie van Eurojust.

De bevoegde autoriteit die het EB uitvaardigt moet zorgen voor vertaling van het EB in de officiële taal of een van de officiële talen van de ten uitvoer leggende lidstaat of in een of meer andere officiële talen van de Europese Unie, die deze lidstaat aanvaardt blijkens een door hem bij de Europese Commissie neergelegde verklaring. Artikel 17 van de richtlijn biedt elke lidstaat de mogelijkheid om bij de vaststelling van de richtlijn of later, in een bij de Commissie neer te leggen verklaring, mee te delen dat hij een vertaling in een of meer andere officiële talen van de Unie aanvaardt. Nederland zal een dergelijke verklaring afleggen en meedelen een vertaling in het Engels te aanvaarden.

Artikel 5:4:15

Zoals eerder beschreven vormen de beschermingsmaatregelen die op grond van het nationale recht in een lidstaat worden genomen de basis op grond waarvan een beschermde persoon kan verzoeken een Europees beschermingsbevel uit te vaardigen. Volgens de definitie van beschermingsmaatregel betreft dit een beslissing in strafzaken waarbij, ter bescherming van een beschermde persoon tegen een strafbare handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen bepaalde verboden of beperkingen worden opgelegd (contactverbod, locatieverbod, benaderingsverbod) aan een persoon die gevaar veroorzaakt.

De Europese wetgever wil voorkomen dat de beschermde persoon niet op de hoogte zou zijn van de mogelijkheid om een EB te verzoeken. Artikel 6, vijfde lid van de richtlijn bepaalt daarom dat de bevoegde autoriteit die een beschermingsmaatregel uitvaardigt de beschermde persoon op een passende wijze informeert, volgens de nationaalrechtelijke procedures, over de mogelijkheid om een EB te verzoeken voor het geval deze persoon besluit zich naar een andere lidstaat te begeven, alsmede over de basisvoorwaarden voor een dergelijk verzoek. De autoriteit zal de beschermde persoon het advies geven het verzoek in te dienen alvorens het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat te verlaten.

Voor drie vormen van een beschermingsmaatregel die in Nederland het vaakst worden opgelegd betekent dit dat de rechtbank bevoegd is voor een bevel tot schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv.) en de voorwaardelijke veroordeling (art. 14a e.v. Sr.). Voor de voorwaardelijke invrijheidstelling geldt dat het OM de beslissing neemt omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden (art. 15a, vijfde lid Sr.).

De Raad voor de Rechtspraak heeft voorgesteld de plicht om de beschermde persoon te informeren enkel te beleggen bij de officier van justitie, in lijn met artikel 51a, derde lid, Sv.

Artikel 6, vijfde lid van de richtlijn betreffende het EB stelt dat «de bevoegde autoriteit die een beschermingsmaatregel uitvaardigt (...) de beschermde persoon informeert op een passende wijze, volgens de nationaalrechtelijke procedures over de mogelijkheid om een Europees beschermingsbevel te verzoeken (...), alsmede over de basisvoorwaarden voor een dergelijk verzoek».

Ik meen dat het voorstel van de Raad voor de Rechtspraak past bij de ratio van artikel 6, vijfde lid van de richtlijn, te weten dat de beschermde persoon goed geïnformeerd wordt.

In Nederland is de officier van justitie de spil in de informatievoorziening ten behoeve van slachtoffers. Dit betreft niet alleen informatie over de vervolging die het OM zelf leidt, maar ook over de einduitspraak in de strafzaak tegen de verdachte (die door de rechter gedaan wordt). Dit is vastgelegd in artikel 51a, derde lid, Sv.

Het voorstel van de Raad vind ik dan ook doelmatig. Het OM is voor de beschermde persoon of het slachtoffer de instantie waar hij informatie

kan krijgen. Door deze functie van «loket» bij één instantie geconcentreerd te houden wordt onduidelijkheid vermeden. De verwijzing in de richtlijn naar «nationaalrechtelijke procedures» geeft ruimte om het OM te belasten met het informeren van de beschermde persoon, zoals bedoel in artikel 6, vijfde lid van de richtlijn; ook als de beschermingsmaatregelen door de rechter zijn opgelegd. Het voorgestelde artikel 5:4:15 voorziet in deze verplichting voor de officier van justitie.

Uit het eerdergenoemde onderzoeksrapport van Intervict blijkt dat in de meeste gevallen geen sprake is van een grensoverschrijdende dimensie. Verder is het goed denkbaar dat de beschermde persoon ten tijde van het opleggen van de beschermingsmaatregel nog geen voornemen heeft om naar een andere lidstaat te reizen. De informatie over het EB kan in een later stadium wel relevant worden voor de beschermde persoon; hij of zij moet hierover dus beschikken.

Ter voorbereiding op de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel worden door mijn ministerie in samenspraak met de organisaties in de justieteketen de werkprocessen uitgewerkt. De genoemde informatieverplichting ten opzichte van de beschermde persoon komt hierbij uitdrukkelijk aan de orde. Bezien wordt of bij de beslissingen over beschermingsmaatregelen de informatie op een gestandaardiseerde manier kan worden toegevoegd, evenals het advies om het verzoek om een EB uit te vaardigen in te dienen alvorens het grondgebied van Nederland te verlaten.

Artikel 5:4:16

De bevoegde autoriteit van Nederland als uitvaardigende lidstaat is in beginsel exclusief bevoegd om een aantal beslissingen te nemen (artikel 13 van de richtlijn EB). Dit betreft de verlenging, wijziging en intrekking van de beschermingsmaatregel en als gevolg daarvan van het EB. Op genoemde beslissing is het recht van de uitvaardigende lidstaat van toepassing (art. 13 tweede lid van de richtlijn).

Dit ligt anders in geval van samenloop met Kaderbesluit 2008/947/JBZ of Kaderbesluit 2009/829/JBZ en de hierop gebaseerde Nederlandse wetgeving. Als vanuit Nederland een sanctie of rechterlijke uitspraak, die een beschermingsmaatregel omvat, is overgedragen aan een andere lidstaat binnen het raamwerk van genoemde kaderbesluiten en daarbij de bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een beschermingsmaatregel is komen te berusten bij de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, dan is de «aanvankelijk bevoegde» Nederlandse autoriteit niet (meer) bevoegd tot wijziging of intrekking van de beschermingsmaatregel. Om discussie over de genoemde bevoegdheidsvraag te voorkomen wordt het tweede lid voorgesteld, dat gebaseerd is op artikel 13 van de richtlijn inzake het EB.

Verder kan de in Nederland bevoegde autoriteit een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel opleggen ten gevolge van de intrekking van de beschermingsmaatregel, mits de beschermingsmaatregel is toegepast op grond van een vonnis in de zin van artikel 2 van Kaderbesluit 2008/947/JBZ of een beslissing inzake toezichtmaatregelen in de zin van artikel 4 van Kaderbesluit 2009/829/JBZ. Dit is vastgelegd in artikel 13, eerste lid onder b, van de richtlijn. Deze bepaling behoeft geen afzonderlijke implementatie in dit wetsvoorstel, omdat de inhoud van de bepaling samenhangt met de twee genoemde kaderbesluiten, die al in Nederland zijn geïmplementeerd. De richtlijn inzake het EB brengt geen wijziging aan in de betreffende bevoegdheid.

Bij de bevoegdheid in het voorgestelde eerste lid maak ik onderscheid tussen enerzijds de autoriteit die in Nederland bevoegd om te beslissen tot een beschermingsmaatregel en anderzijds de autoriteit die bevoegd is om een EB uit te vaardigen. De bevoegdheid om een beschermingsmaatregel op te leggen ligt bij de autoriteit die daartoe op grond van het Nederlandse straf(proces)recht bevoegd is. De bevoegdheid om een EB uit te vaardigen wil ik opdragen aan de officier van justitie en hij is dan ook bevoegd om een uitgevaardigd EB te wijzigen of in te trekken

Ik geef een voorbeeld. De rechter legt een voorwaardelijke vrijheidsstraf op met een proeftijd en met als bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde verboden wordt contact te leggen met een bepaalde persoon («de beschermde persoon»). De politie signaleert dat de veroordeelde zich niet houdt aan de algemene voorwaarde die inhoudt dat betrokkene zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Het OM vordert vervolgens dat de rechter gelast dat de niet ten uitvoer gelegde straf alsnog (geheel of voor een gedeelte) zal worden tenuitvoergelegd (art. 14g, eerste lid Sv.). De rechterlijke beslissing kan een wijziging van de bijzondere voorwaarden omvatten of kan alsnog bijzondere voorwaarden stellen (art. 14j Sv.). De rechter kan bijvoorbeeld beslissen dat de vrijheidsstraf alsnog wordt opgelegd. Dit betekent dat het contactverbod vervalt; er is dan geen beschermingsmaatregel meer van toepassing. Hiermee vervalt de grondslag aan het Europees beschermingsbevel dat door de officier van justitie was uitgevaardigd. De officier van justitie moet de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat in kennis stellen van deze beslissing. Op deze wijze blijft de bevoegdheid ten aanzien van beslissingen omtrent nationale beschermingsmaatregelen berusten bij de autoriteit die bevoegd is op grond van het Nederlandse recht. Verder blijft de besluitvorming en informatietaak ten aanzien van het EB geconcentreerd bij de officier van justitie.

In de werkprocessen moet gewaarborgd worden dat informatie over verlening, wijziging en intrekking van beschermingsmaatregelen wordt doorgegeven aan de officier van justitie, opdat hij de gevolgen voor het EB kan afhandelen.

De Raad voor de Rechtspraak stelt voor artikel 16, eerste lid, anders te redigeren (betreft art.5:4:16). De Raad stelt dat als de beschermingsmaatregel wordt ingetrokken, de grondslag van het EB vervalt. Als de beschermingsmaatregel wordt gewijzigd, vervalt die grondslag ook min of meer. Daarom zou volgens de Raad de officier van justitie verplicht moeten worden om het EB te wijzigen of in te trekken als de beschermingsmaatregel, waarop het EB berust, wordt ingetrokken of gewijzigd. Ik vind dat de formulering van een verplichting niet nodig is en in een aantal gevallen de officier te vergaand zou beperken in zijn bevoegdheid om het EB te wijzigen of in te trekken. Ik ben het met de Raad eens dat als de beschermingsmaatregel wordt ingetrokken, de grondslag aan het EB ontvalt en dat het EB dan ook moet worden ingetrokken. Als de beschermingsmaatregel niet wordt ingetrokken, maar wordt gewijzigd, dan hoeft dit niet in alle gevallen te leiden tot overeenkomstige wijziging van het EB. Dit betreft met name situaties waarin een wijziging van het EB niet zou leiden tot wijziging van de maatregelen die in de ten uitvoer leggende lidstaat worden genomen op grond van het door de officier van justitie gewijzigde EB.

Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de looptijd van de maatregelen in de uitvoerende lidstaat op basis van het daar geldende nationale recht korter is dan waartoe in het EB wordt verzocht. Als een wijziging van de Nederlandse beschermingsmaatregel die een verkorting van de looptijd inhoudt niet tot wijziging van de geldingsduur van de maatregel in de uitvoerende lidstaat zal leiden, dan is het niet zinvol om het EB aan te

passen. Bijvoorbeeld: de Nederlandse rechter legt een contactverbod op voor negen maanden, als aanwijzing bij een strafbeschikking. Op basis hiervan vaardigt de officier van justitie een EB uit, op verzoek van de beschermde persoon. In lidstaat X wordt op basis van het EB een contactverbod opgelegd voor zes maanden. Dit is de maximale termijn op basis van het nationale recht van lidstaat X. Later wordt in Nederland de duur van het contactverbod verlengd tot elf maanden. Er is nu geen reden om het EB te wijzigen, want de bevoegde autoriteit van lidstaat X kan het contactverbod niet verlengen tot elf maanden.

Een ander voorbeeld betreft de modaliteiten van een locatieverbod. Stel dat de rechter of het OM in Nederland een locatieverbod oplegt als voorwaarde voor invrijheidstelling. Dit verbod houdt in dat de betrokkene (de gevaar veroorzakende persoon) de beschermde persoon niet mag benaderen binnen een straal van 500 meter rond de woning. Op grond van deze maatregel is een EB uitgevaardigd. De uitvoerende lidstaat kan alleen maatregelen opleggen tot een maximum van 300 meter en de autoriteit besluit daartoe. In een later stadium wordt in Nederland besloten de straal te vergroten tot 1.000 meter rond de woning van de beschermde persoon. Overeenkomstige wijziging van het EB zal in de uitvoerende lidstaat niet (kunnen) leiden tot aanpassing van de maatregel op grond van het EB.

Mijn conclusie is dat de officier van justitie beoordelingsruimte nodig heeft bij de overweging of hij een EB zal aanpassen dan wel een nieuw EB zal uitvaardigen. Deze beoordelingsruimte is gewenst, opdat de officier rekening kan houden met de consequenties in de uitvoerende lidstaat. Hij kan daarover desgewenst overleggen met de autoriteiten in de uitvoerende lidstaat.

Het OM heeft er terecht op gewezen dat alleen de officier van justitie – en niet de rechter – een EB kan wijzigen of intrekken.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 5:4:16 betreft de verhouding tussen de richtlijn EB en de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ. Het kaderbesluit van 2008 is in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, van 12 juli 2012, Stb 2012, nr 333. Het kaderbesluit van 2009 is geïmplementeerd in de wet van 5 juni 2013, Stb. 2013, nr 250.

Het kaderbesluit van 2008

Dit kaderbesluit betreft de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen. Artikel 2 van dit kaderbesluit betreft een onherroepelijke uitspraak of beschikking van een rechter van de uitvaardigende lidstaat waarbij aan een natuurlijke persoon die een strafbaar feit heeft gepleegd wordt opgelegd:

- een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, als op grond van dat vonnis of bij een latere proeftijdbeslissing voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend;
- een voorwaardelijke straf;
- een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging, of
- een alternatieve straf.

Het is mogelijk dat een in dit kader opgelegde voorwaarde tevens is aan te merken als beschermingsmaatregel. Dit kan zich voordoen als de voorwaarde een contactverbod, locatieverbod of benaderingsverbod omvat. Hoofdstuk 3 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (stb. 2012, nr. 333) betreft de voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen. Een Nederlandse rechterlijke uitspraak in dezen

kan aan de ten uitvoer leggende lidstaat worden toegestuurd met het oog op de tenuitvoerlegging in die lidstaat. Het OM zendt dan de rechterlijke uitspraak, vergezeld van een ingevuld certificaat rechtstreeks aan de bevoegde autoriteit van de ten uitvoer leggende lidstaat. Soms kan een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer worden gelegd als de veroordeelde de betreffende verplichting niet heeft nageleefd. Volgens het Kaderbesluit van 2008 is de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bevoegd alle vervolgbeslissingen in verband met een voorwaardelijke straf, een voorwaardelijke invrijheidstelling, een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging en een alternatieve straf te geven, met name in geval van het niet-naleven van een proeftijdvoorwaarde of een alternatieve straf en in het geval dat de gevonnenste persoon een nieuw strafbaar feit pleegt (artikel 14 van het kaderbesluit). Deze vervolgbeslissingen betreffen ook het opleggen van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel in het geval van een alternatieve straf of een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. Het recht van de uitvoerende lidstaat beheerst deze beslissingen. Bij de aanneming van het Kaderbesluit van 2008 of later kan iedere lidstaat verklaren dat hij als uitvoerende lidstaat in door hem te bepalen gevallen of soorten van gevallen zal weigeren om de verantwoordelijkheid voor bepaalde vervolgbeslissingen op zich te nemen. Deze weigering kan het opleggen van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel betreffen. In dat geval wordt de bevoegdheid tot het nemen van een vervolgbeslissing overgedragen aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat indien een vervolgbeslissing aan de orde is.

Samenvattend zeggen de genoemde regelingen het volgende. Artikel 13, eerste lid onder b, van de richtlijn Europees Beschermingsbevel gaat ervan uit dat als een beschermingsmaatregel is opgelegd op grond van een rechterlijke uitspraak in de zin van het kaderbesluit van 2008, de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (in de zin van de richtlijn) bevoegd is om een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel op te leggen ten gevolge van de intrekking. Deze regeling stemt niet geheel overeen met die van het Kaderbesluit van 2008. Dit kaderbesluit voorziet erin dat de bevoegdheid om een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel op te leggen, toekomt aan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Dit is het geval als in de rechterlijke uitspraak die is gedaan in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsbenemende sanctie is bepaald die ten uitvoer kan worden gelegd als de verplichting niet is nageleefd en de uitvoerende lidstaat geen verklaring heeft afgelegd waarbij de verantwoordelijkheid tot het nemen van de betreffende vervolgingsbeslissing te weigeren.

Welke regeling is nu van toepassing in de bedoelde situatie? Overweging (33) bij de richtlijn EB geeft een duidelijke aanwijzing voor het antwoord op deze vraag en luidt: «Deze richtlijn moet bijdragen aan de bescherming van in gevaar verkerende personen en aldus de bestaande rechtsinstrumenten ter zake, zoals Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ aanvullen, maar onverlet laten». Artikel 20, tweede lid van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn de toepassing van Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ onverlet laat.

Ik concludeer dan ook dat ten aanzien van de bevoegdheid tot het nemen van vervolgbeslissingen als de veroordeelde de aan hem opgelegde voorwaarden niet naleeft, de bepalingen van het Kaderbesluit 2008/947/JBZ van toepassing zijn, voor zover artikel 13 van de richtlijn EB hiervan afwijkt.

De wet van 5 juni 2013, waarin het kaderbesluit 2009/829/JBZ is geïmplementeerd, definieert de toezichtbeslissing als een uitvoerbare beslissing van een bevoegde autoriteit, genomen in het kader van een strafrechtelijke procedure, waarbij aan een natuurlijke persoon als alternatief voor voorlopige hechtenis of als voorwaarde van de schorsing van de voorlopige hechtenis, een of meer toezichtmaatregelen zijn opgelegd. Een toezichtmaatregel is een verplichting die overeenkomstig het recht van de uitvaardigende lidstaat is opgelegd (bijv. een locatieverbod of contactverbod). In de termen van het Nederlandse recht wordt met de toezichtbeslissing bedoeld de beslissing van de rechter tot opschorting of schorsing van de voorlopige hechtenis (overeenkomstig artikel 80 Sv.). De toezichtmaatregel betreft in het Nederlandse recht de voorwaarden die de rechter heeft verbonden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis. Deze toezichtmaatregel kan tevens gekwalificeerd worden als beschermingsmaatregel in de zin van de richtlijn EB, mits het een contactverbod, locatieverbod of benaderingsverbod betreft.

Het nu voorgestelde tweede lid van artikel 5:4:16 betreft de situatie dat een EB is uitgevaardigd en dat ook KB 2008/947/JBZ of Kaderbesluit 2009/829/JBZ is toegepast. Als op basis van KB 2008/947/JBZ de bevoegdheid tot het nemen van vervolgbeslissingen (zoals wijziging van de proeftijd of van de voorwaarden) is overgedragen aan de uitvoeringsstaat dan kan de officier van justitie als autoriteit van de uitvaardigende lidstaat inzake het EB geen bevoegdheid meer uitoefenen.

Het derde lid legt vast dat bij samenloop van beslissingen in de zin van het Kaderbesluit 2008/947/JBZ of Kaderbesluit 2009/829/JBZ met een Europees Beschermingsbevel, de bij die kaderbesluiten bepaalde vervolgbeslissingen overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van die kaderbesluiten, en de daarop gebaseerde Nederlandse wetgeving, worden genomen. Deze bepaling strookt met de eerder aangehaalde overweging (33) van de richtlijn EB.

Artikel 13, vierde lid, van de richtlijn EB betreft de verhouding tussen het Kaderbesluit van 2008 en de richtlijn Europees beschermingsbevel. Het gaat hier om de situatie dat een beschermingsmaatregel deel uitmaakt van een vonnis in de zin van dit kaderbesluit dat aan een andere lidstaat is of wordt toegezonden nadat een EB is uitgevaardigd. Hierna heeft de bevoegde autoriteit van de toezichtsstaat een vervolgbeslissing genomen die gevolgen heeft voor de in de beschermingsmaatregel opgenomen verplichtingen of aanwijzingen. Het betreft hier de bevoegdheid van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat die is vastgelegd in artikel 14 van KB 2008/947/JBZ. Deze autoriteit kan alle vervolgbeslissingen nemen in verband met een voorwaardelijke straf, een voorwaardelijke invrijheidstelling, een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging en een alternatieve straf, met name in geval van het niet-naleven van een proeftijdvoorwaarde of een alternatieve straf en in het geval dat de gevonniste persoon een nieuw strafbaar feit pleegt. In de toelichting op het tweede lid van het voorgestelde artikel 5:4:16 ging ik al in op deze situatie. Het betreft hier alle vervolgbeslissingen, zoals het wijzigen van de voorwaarden, van de duur van de proeftijd, het intrekken van de opschorting van de tenuitvoerlegging van het vonnis of het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

De regel dat de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat – in Nederland de officier van justitie – het EB onverwijld moet verlengen, wijzigen of intrekken strookt met de systematiek van het EB: Als de beschermingsmaatregel die ten grondslag ligt aan het EB wordt gewijzigd, dan moet het EB in beginsel dienovereenkomstig worden aangepast. Artikel 13, vierde

lid, van de richtlijn EB betreft een bevestiging van de principes van het systeem van het EB en hoeft dan ook niet expliciet in de wet te worden opgenomen.

Hiernaast kan het voorkomen dat de bevoegde autoriteit van de ten uitvoer leggende lidstaat overweegt de maatregelen in te trekken die hij heeft genomen op grond van het EB, omdat volgens het recht van de uitvoerende lidstaat de maximumduur van de maatregelen is verstreken. De autoriteit van de uitvoerende lidstaat kan dan inlichtingen verzoeken aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat – in Nederland de officier van justitie – over de vraag of de door het EB geboden bescherming in de gegeven omstandigheden noodzakelijk blijft. De officier van justitie is gehouden om onverwijld op dit verzoek te antwoorden. Dit is vastgelegd in artikel 14, derde lid van de richtlijn EB. Deze op de praktijk gerichte norm kan worden opgenomen in de beschrijving van de werkwijze van het OM en eventueel worden vastgelegd in OM-beleidsregels. Artikel 130, vierde lid van de Wet op de rechterlijke organisatie geeft hiervoor de grondslag.

De besluiten die de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat neemt ten aanzien van verlenging, wijziging en intrekking van de beschermingsmaatregel zijn belangrijk voor de autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Laatstgenoemde autoriteit heeft deze informatie nodig om de consequenties van de besluiten te bepalen en daarnaar te handelen. Het vierde lid verplicht de officier van justitie dan ook om de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat in kennis te stellen van de beslissingen die strekken tot wijziging of intrekking van een Europees beschermingsbevel. Zoals uiteengezet in de toelichting bij artikel 5:4:13 is het van belang dat ook de beschermde persoon en de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte zijn van beslissingen over het Europees beschermingsbevel.

Artikel 5:4:17

Artikel 22 van de richtlijn verplicht de lidstaten om relevante gegevens te verstrekken aan de Europese Commissie met betrekking tot de toepassing van nationale procedures inzake het Europees beschermingsbevel. Deze gegevensverzameling dient ertoe de evaluatie van de toepassing van de richtlijn te vergemakkelijken. In ieder geval moeten gegevens verstrekt worden over het aantal keren dat een Europees beschermingsbevel is aangevraagd, uitgevaardigd en/of erkend. Overweging (32) bij de richtlijn zegt dat in dit verband ook andere gegevens nuttig kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld de aard van het strafbare feit.

Artikel 5:4:17 geeft een grondslag voor een ministeriële regeling waarbij regels kunnen worden vastgesteld over het verzamelen en verstrekken van de bedoelde gegevens. Op deze wijze kan zorgvuldig en duidelijk worden bepaald wat in dezen verwacht wordt van de organisaties die in de praktijk met het Europees beschermingsbevel gaan werken. Met de administratieve belasting van deze organisaties dient terughoudend te worden omgegaan.

ARTIKEL II

Het Europees beschermingsbevel kan alleen in de praktijk worden gebracht tussen Europese lidstaten die de richtlijn hebben geïmplementeerd in hun regelgeving en praktijk.

Op grond van artikel 21 van de richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 11 januari 2015 aan de richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Via de Commissie kunnen lidstaten nagaan welke lidstaten klaar zijn om het Europees beschermingsbevel in de praktijk toe te passen. De Nederlandse officier van justitie kan alleen een EB uitvaardigen naar -of een ontvangen EB erkennen van- een lidstaat die aan de Commissie heeft laten weten dat zijn wetgeving aan de richtlijn voldoet.

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

Bijlage

Transponeringstabel

Artikel richtlijn 2011/99/EU (Europees Beschermingsbevel)	Artikel wetsvoorstel
1	–
2	5:4:1
3	5:4:4.1 en 5:4.11.1
4	–
5	4:4:11.1.b
6.1	5:4:11.1 en 5:4:11.2
6.2	5:4:10.1 en 5:4:10.2
6.3	5:4:10.1 en 5:4:10.2
6.4	5:4:12.1, 5:4:12.2, 5:4:13.1
6.5	5:4:15
6.6	5:4:10.3
6.7	Behoeft geen implementatie in de wet
7	5:4:14.1
8.1	5:4:14.2, 5:4:2.2
8.2	5:4:4.6, 5:4:14.3
8.3	5:4:4.5
9.1	5:4:4.1, 5:4:4.2, 5:4:6.1, 5:4:6.2
9.2	5:4:6.2 (mvt art. 5:4:7)
9.3	5:4:6.4
9.4	5:4:4.4
10.1	5:4:5.1
10.2	5:4:5.2
11.1 en 11.2	5:4:7 (en mvt)
11.3	mvt
12	5:4:7.3, 5:4:7.4
13.1.a)	5:4:8.1 en 5:4:16.1
13.1.b)	Behoeft geen implementatie in de wet
13.2	5:4:16.1
13.3	5:4:16.3
13.4	Behoeft geen implementatie in de wet
13.5	5:4:16.4
13.6	5:4:8.3, 8.4
13.7	5:4:8.2
13.7.a)	5:4:8.1
13.7.b)	5:4:9.1.c
14	5:4:9
14.1.a	5:4:9.1.a)
14.1.b	5:4:9.1.b)
14.1.c	5:4:9.1.c)
14.1.d	5:4:9.1.d)
14.2	5:4:9.3
14.3	5:4:9.2 en 5:4:6.5
15	5:4:4.2
16	Behoeft naar zijn aard geen implementatie in de wet
17.1	5:4:14.3
17.2	5:4:7.4
17.3	mvt

Artikel richtlijn	Artikel wetsvoorstel
2011/99/EU (Europees Beschermingsbevel)	
18	Behoeven naar hun aard geen implementatie
19	in de wet
20	
21	
22	
23	
24	
25	
