

Vergaderjaar 2014–2015

34 021

Uitvoering van 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 (PbEU 2013, L181) (Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG

Ontvangen 1 december 2014

1. Inleiding

Vijf fracties hebben opmerkingen over het wetsvoorstel betreffende de uitvoeringswet van de verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken (verder: Verordening) gemaakt en daarover vragen gesteld. Dit zijn de leden van de fractie van de VVD, de SP, het CDA, de PVV en D66. Graag beantwoord ik de gestelde vragen en ga op de gemaakte opmerkingen in. Ik zal daarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aanhouden. Op een enkel punt zijn vergelijkbare vragen tezamen beantwoord.

De leden van de fracties van de VVD en de PVV vragen naar de verwachte kosten van uitvoering en financiële effecten.

Op grond van het in de consultatieronde uitgebrachte advies van de Raad voor de rechtspraak worden de uitvoeringskosten begroot op nihil, omdat de beschermingsmaatregelen over het algemeen geen internationaal karakter hebben en derhalve niet tot een substantiële werklastvermeerdering zullen leiden.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom Denemarken niet deelneemt aan de vaststelling van de betreffende verordening en of er werkafspraken bestaan tussen Nederland en Denemarken voor de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening. Of Denemarken in de toekomst gebruik zal maken van de mogelijkheid om in overleg met de Europese Commissie over dit onderwerp bilaterale afspraken met de Europese Unie te maken, is op dit moment nog niet bekend.

Tussen Nederland en Denemarken bestaan geen werkafspraken over de wederzijdse erkenning van in beide landen opgelegde beschermingsmaatregelen. Voor Nederlandse en Deense burgers die in Denemarken respectievelijk Nederland civielrechtelijke bescherming willen verkrijgen,

staan de reguliere wegen daarvoor open. Voor een Deense burger die in Nederland een civielrechtelijke beschermingsmaatregel wenst betekent dit dat hij door tussenkomst van een advocaat een kort geding kan voeren.

2. Voorgeschiedenis van de verordening

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over stadionverboden en een Europese uitwisseling daarvan. Stadionverboden vallen niet onder het toepassingsgebied van de Richtlijn of de verordening, omdat ze niet dienen ter bescherming van een persoon. De verordening en de strafrechtelijke richtlijn zien voorts alleen op maatregelen die door overheidsorganen zijn gelast. Binnen de Raad van Europa zijn evenwel in het kader van het bestrijden van voetbalgeweld afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling tussen de aangesloten landen. Deze zijn uitgewerkt in een handboek, en alle ministers van de aangesloten landen hebben hiervoor getekend. Clubs wisselen onder andere informatie uit op de jaarlijkse meeting van de UEFA en de Raad van Europa waar alle clubs bijeen zijn die Europees voetbal spelen. De informatie kan mede betrekking hebben op privaatrechtelijk opgelegde stadionverboden. Een dergelijke informatie-uitwisseling is nuttig. Er bestaat evenwel geen plicht voor voetbalclubs om de houder van een stadionverbod in een buitenland zonder meer ook de toegang tot hun eigen stadion te ontzeggen. Een dergelijk automatisme is ook niet gewenst, vanwege de diversiteit aan stadionverboden en van redenen die aan een stadionverbod ten grondslag kunnen liggen.

3. Doel van de verordening

De leden van de fractie van de PVV menen dat het doel van de verordening tegenstrijdig is met de verwachting dat slechts in sommige zaken sprake zal zijn van grensoverschrijdende problematiek en vragen in dat verband een nadere onderbouwing van het doel van het wetsvoorstel. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of onderzocht is hoe vaak Nederlandse beschermde personen buiten Nederland gebruik zullen maken van beschermingsmaatregelen en omgekeerd en zo ja, om hoeveel gevallen het gaat. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen in par 6. of de regering verwacht dat er regelmatig een beroep zal worden gedaan op de voorgestelde wetgeving.

Het doel van de verordening is om de bescherming die een beschermingsmaatregel voor een bedreigde persoon biedt uit te breiden naar alle door de verordening gebonden lidstaten van de Europese Unie. In veel gevallen zal evenwel geen sprake zijn van grensoverschrijding door de beschermde persoon. Er worden op dit moment dan ook slechts geringe aantallen zaken verwacht. Dit neemt niet weg dat het instrument voor die enkele gevallen daadwerkelijk een uitkomst zal kunnen bieden en voorkomen wordt dat betrokkene in meerdere lidstaten van de Europese Unie telkens nieuwe beschermingsmaatregelen zal moeten vragen. De boodschap voor de persoon van wie de dreiging uitgaat is met dit instrument en de uitvoeringswetgeving duidelijk gegeven: de beschermingsmaatregel heeft rechtskracht in alle lidstaten die door de verordening gebonden zijn. Hoeveel zaken precies verwacht worden, is niet bekend, omdat nog geen ervaring is opgedaan met de verordening.

4. Inrichting van de verordening

De leden van de SP-fractie vragen of zij het goed zien dat een civielrechtelijke beschermingsmaatregel alleen wordt erkend als de uitspraak voorzien is van een certificaat of als deze maatregel noodzakelijk is aangepast door een bevoegde autoriteit conform de aldaar geldende wet- en regelgeving en vragen of deze voorwaarden cumulatief zijn. Voorts

vragen genoemde leden wanneer een beschermde persoon weet wanneer een civielrechtelijke beschermingsmaatregel aangepast dient te worden om daadwerkelijk uitvoerbaar te zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie.

De leden van de fractie van de SP zien het goed dat een in de ene lidstaat afgegeven beschermingsmaatregel in de andere lidstaten alleen wordt erkend als deze is voorzien van een certificaat. Erkenning kan slechts worden geweigerd als de erkenning in strijd is met de openbare orde van de aangezochte lidstaat of als de erkenning in strijd is met een door de aangezochte lidstaat gegeven of erkende beslissing (artikel 13, eerste lid, Verordening). Aanpassing van de beschermingsmaatregel is niet altijd nodig, maar zal daarentegen onvermijdelijk zijn als de maatregel een locatie- of gebied bevat waar de persoon van wie de dreiging uitgaat zich niet mag ophouden. In dat geval ligt in de rede dat de beschermde persoon graag het in de beschermingsmaatregel vermelde adres of locatie gewijzigd wil hebben in een locatie in de aangezochte lidstaat, omdat hij of zij niet gebaat is met een beschermingsmaatregel die ziet op een locatieverbod in bijvoorbeeld Frankrijk, terwijl de beschermde persoon naar Nederland is verhuisd. In geval de beschermingsmaatregel slechts een contactverbod bevat en/of een toenaderingsverbod binnen een bepaalde afstand, is aanpassing niet steeds nodig en is de beschermingsmaatregel die is voorzien van een certificaat in beginsel als zodanig bruikbaar in de andere lidstaat. Slechts als de erkenning van de beschermingsmaatregel afstuit op de openbare orde of het feit dat in de aangezochte lidstaat reeds een andere beschermingsmaatregel is gegeven of erkend waarmee de beschermingsmaatregel die wordt overgelegd in strijd is, kan de erkenning in de aangezochte lidstaat geweigerd worden. De aanpassing van de beschermingsmaatregel wordt beheerst door het recht van de aangezochte lidstaat. Voor Nederland is bepaald dat de beschermde persoon de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag om aanpassing kan vragen.

5. Beschermingsmaatregelen in Nederland

De leden van de fractie van de VVD vragen op basis waarvan een beschermingsmaatregel die is gelast in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod, zijnde een bestuursrechtelijke maatregel, als civiele beschermingsmaatregel wordt gekwalificeerd.

Uit de verordening blijkt dat het begrip burgerlijke zaken autonoom moet worden uitgelegd, overeenkomstig de beginselen van het Unierecht. Het burgerrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk karakter van de instantie die een beschermingsmaatregel gelast, is niet doorslaggevend voor de beoordeling van de vraag of een beschermingsmaatregel voor de toepassing van de verordening al dan niet van burgerrechtelijke aard is. Dit betekent voor Nederland dat zowel beschermingsmaatregelen die door de burgerlijke rechter zijn opgelegd, als het door de burgemeester opgelegde tijdelijk huisverbod onder het toepassingsbereik van de verordening vallen.

Voorts vragen genoemde leden of het klopt dat een beschermingsmaatregel van een opgelegd huisverbod per definitie niet kan worden «meegenomen» naar het buitenland, aangezien dit huisverbod is verbonden aan een specifiek adres.

Ook een door de burgemeester opgelegd huisverbod is een beschermingsmaatregel die voldoet aan de definitie zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, Verordening en is een bijzondere vorm van een locatieverbod, omdat een «gewoon» locatieverbod doorgaans een voor de persoon van wie de dreiging uitgaat neutrale plaats betekent, bijvoorbeeld het huis van degene die bescherming vraagt, terwijl een huisverbod doorgaans een locatie betreft waar de persoon van wie de dreiging uitgaat zelf woont of

mogelijk zelfs zijn eigendom is. Gelet op de zeer beperkte duur van een huisverbod, te weten maximaal tien dagen, en na verlenging, hetgeen een nieuwe beslissing is, nog eens maximaal achttien dagen, is het zeer onwaarschijnlijk dat een huisverbod (en een eventueel daarmee gepaard gaand contactverbod) feitelijk bruikbaar is in een andere lidstaat, doch geheel uitgesloten is dit niet. Het is immers mogelijk dat de persoon van wie de dreiging uitgaat een huisverbod wordt opgelegd betreffende het huis waarin hij of zij met de beschermde persoon leeft. Voor de persoon van wie de dreiging uitgaat is het dan verboden zich gedurende tien dagen op te houden in dit woonhuis. Mocht de beschermde persoon besluiten naar een andere lidstaat van de Europese Unie te vertrekken, dan kan hij of zij de burgemeester of hulpofficier van justitie die het huisverbod oplegt vragen een certificaat te verstrekken. Vervolgens vertrekt de beschermde persoon naar de andere lidstaat en als hij of zij de beschermingsmaatregel in die andere lidstaat wil invoeren, legt hij of zij het huisverbod met het certificaat over aan de aldaar bevoegde instantie. Omdat in het huisverbod het adres in Nederland vermeld staat, zal de beschermingsmaatregel eerst moeten worden aangepast door het nieuwe adres te vermelden en van die aanpassing wordt de persoon van wie de dreiging uitgaat op de hoogte gesteld. Hij of zij dient immers te weten op welk adres hij of zij zich niet mag vervoegen. Ondanks de eenvoud van het instrument verwacht ik niet dat het voor een beschermde persoon de moeite zal lonen om deze stappen te zetten om bescherming te genieten van een huisverbod waarvan de geldigheid binnen enkele dagen zal zijn verstreken.

De leden van de fractie van de SP vragen of alle beschermingsmaatregelen die niet zijn opgelegd door de Nederlandse strafrechter, het openbaar ministerie of onder de werking van de Brussel II-bis verordening vallen onder de onderhavige civiele verordening vallen.

De leden zien dat juist. Gelet op het in artikel 2, eerste lid, Verordening geformuleerde toepassingsgebied is de verordening van toepassing op beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, die niet onder de verordening Brussel II-bis vallen. Zoals hiervoor reeds aangegeven dient het begrip burgerlijke zaak autonoom te worden uitgelegd en dat betekent dat een bestuursrechtelijke maatregel evenzeer onder het begrip burgerlijke zaak valt als een door de civiele rechter gelaste maatregel. Het Nederlandse recht kent geen andere bestuurlijke beschermingsmaatregelen dan die welke zijn gegrond op de Wet tijdelijk huisverbod.

6. Inrichting van de uitvoeringswet

De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de werking van een beschermingsmaatregel langer zal doorwerken dan in de «moeder-lidstaat» is bepaald, door wie dit wordt bijgehouden en of het certificaat ambtshalve zal worden gewijzigd of ingetrokken.

Op het certificaat zal zijn aangegeven gedurende welke termijn de beschermingsmaatregel geldt. In de verordening (artikel 4, vierde lid) is bepaald dat ongeacht een eventuele langere looptijd van de beschermingsmaatregel, de rechtsgevolgen van de erkenning van de beschermingsmaatregel beperkt zijn tot een termijn van twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum waarop het certificaat is afgegeven. Daarmee is derhalve gewaarborgd dat de periode van bescherming op grond van de in de lidstaat van oorsprong afgegeven beschermingsmaatregel in de aangezochte lidstaat hetzelfde is, zij het dat de totale periode van bescherming op grond van dit instrument maximaal 12 maanden bedraagt. Heeft de bedreigde persoon daarna nog langer behoefte aan bescherming, dan kan de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar hij of zij dan verblijft worden benaderd om een nieuwe maatregel of andere voorziening te treffen. Als de instantie van afgifte zelf ontdekt dat er een

fout is gemaakt in het certificaat of het certificaat ten onrechte is afgegeven, kan de instantie deze fout zelf verbeteren of het certificaat intrekken.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat het instellen van hoger beroep tegen de afgifte van certificaten in alle gevallen onmogelijk is. De leden zien dit goed. De verordening bepaalt in artikel 5, tweede lid dat tegen de afgifte van het certificaat geen hoger beroep openstaat.

Genoemde leden vinden het te ver gaan dat geen hoger beroep open staat tegen het intrekken van een certificaat, gelet op de verregaande gevolgen voor de beschermde persoon en vragen waarom deze situatie op één lijn wordt gesteld met de afgifte van een certificaat? Een certificaat kan op grond van artikel 9, eerste lid, Verordening alleen worden ingetrokken als het kennelijk ten onrechte is toegekend. Het woordje kennelijk duidt erop dat sprake moet zijn van een evidente vergissing. Op grond van vaste rechtspraak zal wel een voorziening openstaan als de rechter buiten het toepassingsgebied van artikel 9, eerste lid, Verordening treedt, bijvoorbeeld omdat geen sprake is van een kennelijk ten onrechte toegekend certificaat of wordt geklaagd over een essentieel verzuim dat het maken van een uitzondering op het appelverbod kan rechtvaardigen.

De aan het woord zijnde leden willen weten op welke manier wordt of kan worden gecontroleerd of een persoon van wie de dreiging uitgaat wel deugdelijk in kennis is gesteld van de voorgenomen aanpassing van de beschermingsmaatregel.

De aanpassing van de beschermingsmaatregel geschiedt door de autoriteiten in de aangezochte lidstaat. Indien in Nederland een beschermingsmaatregel wordt aangepast, dan zal de persoon van wie de dreiging uitgaat daarvan op grond van artikel 291 Rv bij aangetekende brief in kennis worden gesteld, tenzij de rechter anders bepaalt.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP of ook de beschermde persoon in hoger beroep kan gaan als deze het niet eens is met de aanpassing?

De beschermde persoon en de persoon van wie de dreiging uitgaat kunnen op grond van artikel 11, vijfde lid, Verordening hoger beroep instellen tegen de aanpassing.

De leden van de fractie van de PVV vragen wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse burger als deze uitvoeringswet niet ingevoerd wordt? De verordening is bindend voor Nederland vanaf 11 januari 2015, ook zonder uitvoeringswet. De onderhavige uitvoeringswet dient ertoe om de instanties aan te wijzen die in Nederland met de uitvoering zullen worden belast en daar waar de verordening aspecten overlaat aan het nationale recht, te preciseren hoe gehandeld dient te worden. Als de uitvoeringswet niet wordt aangenomen, zullen de uitvoeringsinstanties ieder voor zich dienen te bepalen hoe zij de verordening uitvoeren en interpreteren. Voorts vragen genoemde leden welke beschermingsmaatregelen onder het bereik van deze verordening vallen.

De beschermingsmaatregelen die onder het bereik van de verordening vallen zijn een locatie- of straatverbod, een contactverbod of een toenaderingsverbod dat door de civiele rechter wordt opgelegd, of een door de burgemeester of hulpofficier van justitie opgelegd huisverbod, al dan niet gepaard gaande met een contactverbod op grond van de Wet tijdelijk huisverbod.

De leden van de D66-fractie vragen of het feit dat de Europese Commissie heeft verzocht door te geven welke uitvoeringsinstanties zijn aangewezen

betekent dat de regering deze gegevens heeft doorgegeven alvorens het parlement de uitvoeringswet heeft aangenomen. Eveneens merken genoemde leden op dat het wetsvoorstel relatief laat aan de Kamer is voorgelegd en wat de gevolgen zijn als de wet pas na 11 januari 2015 in werking treedt.

Zoals door de Commissie is verzocht zijn de namen en adressen van de Nederlandse gerechten doorgegeven teneinde te voldoen aan het bepaalde in artikel 18 van de verordening. Deze gegevens zijn evenwel te allen tijde te wijzigen. De periode tussen het vaststellen van de verordening en het in werking treden ervan is korter dan gebruikelijk, omdat voor het tijdstip van in werking treden aansluiting is gezocht bij het in werking treden van de strafrechtelijke richtlijn (Richtlijn 2011/99/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU 2011, L 338)). Direct nadat de verordening is vastgesteld is het inrichten van de uitvoeringswetgeving ter hand genomen, is overleg gevoerd met de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, is een concept-voorstel ter consultatie voorgelegd aan veldpartijen en is het wetsvoorstel nadat alle adviezen zijn verwerkt er advisering gezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Bij het opstellen van de uitvoeringswetgeving is getracht naadloos aan te sluiten bij de aard van de verordening, zijnde een zo eenvoudig mogelijk instrument dat dient om de bescherming die een bedreigde persoon ontleent aan een in een lidstaat gelaste beschermingsmaatregel tevens kan benutten in een andere lidstaat van de Europese Unie. Dat proces heeft iets meer dan een jaar in beslag genomen, hetgeen een gebruikelijke periode is voor de voorbereiding van een wetsvoorstel. Als de uitvoeringswet later in werking treedt dan de verordening van toepassing is, heeft dit geen invloed op de rechtskracht van de verordening zelf. Een verordening is bindend in al haar onderdelen. Uitvoeringswetgeving dient ertoe om de rechtspraktijk handvatten te bieden om met het oog op de rechtseenheid het in de verordening bepaalde op zo praktisch mogelijke wijze uit te voeren. Verondersteld mag worden dat de rechtspraktijk gedurende de periode dat de uitvoeringswetgeving nog geen rechtskracht heeft erop zal anticiperen, dan wel andere wegen zal zoeken om hetgeen in de verordening is bepaald vorm te geven.

7. Adviezen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het beroep in eerste aanleg dan wel het hoger beroep dat de persoon van wie de dreiging uitgaat kan instellen, de inwerkingtreding opschort van de beschermingsmaatregel die in een andere EU-lidstaat wordt opgelegd.

In Nederland is het gebruikelijk dat als een beschermingsmaatregel wordt gelast, deze uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard. In dat geval schort een ingesteld hoger beroep de uitvoerbaarheid van de beschermingsmaatregel niet op. Als de beschermde persoon op zijn of haar verzoek een certificaat betreffende de beschermingsmaatregel verkrijgt, zal hij of zij de beschermingsmaatregel daarmee kunnen «meenemen» naar een andere lidstaat. Als de uitspraak waarin de beschermingsmaatregel is opgelegd in hoger beroep vernietigd wordt, dan zal de persoon van wie de dreiging uitgaat de rechter op grond van artikel 14 Verordening een certificaat kunnen verzoeken waarin is vermeld dat de beschermingsmaatregel is ingetrokken. Verder is denkbaar dat in een lidstaat een beschermingsmaatregel wordt gelast, maar dat in een andere lidstaat eveneens een procedure inzake een beschermingsmaatregel loopt die in eerste aanleg of in hoger beroep tot een andere uitkomst leidt. In dat geval zal de persoon van wie de dreiging uitgaat op grond van artikel 13, eerste lid, onder b Verordening de autoriteiten in de aangezochte lidstaat kunnen verzoeken de erkenning van de in de andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel te weigeren. De beschermde persoon zal als degene die

om de beschermingsmaatregel heeft gevraagd vanzelfsprekend op de hoogte zijn van het feit dat het verzoek niet heeft geleid tot het gelasten van een beschermingsmaatregel, dan wel van het feit dat een in eerste aanleg gelaste beschermingsmaatregel in hoger beroep is vernietigd. En daarmee weet de beschermde persoon dat hij of zij in de desbetreffende lidstaat geen bescherming geniet op grond van een beschermingsmaatregel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven