

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 999

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 1 fiche aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn inzake Europees Beschermingsbevel (EB).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Richtlijn inzake Europees Beschermingsbevel (EB)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Beschermingsbevel

Datum document: 5 januari 2010

Nr. initiatief: 17513/09 COPEN 247

Register Raad: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17513.en09.pdf>

Impact-assessment/detailed statement:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17513-ad02re01.en09.pdf>

Behandelingstraject Raad:
Raadswerkgroep COPEN, eerste presentatie voorstel JBZ-Raad
25–26 februari 2010, behandeling
JBZ-Raad 3–4 juni 2010

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) Rechtsbasis: artikel 82 eerste lid, onderdeel d, VWEU
- b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement
- c) Comitologie: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Inhoud voorstel:

Dit voorstel voor een Europees Beschermingsbevel (EB) beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet -op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een contact- of gebiedsverbod-, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke ander lidstaat waar deze persoon verblijft of zal verblijven.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Bevoegdheid: het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, onderdeel d, VWEU

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's / implicaties / kansen

Er is thans geen indicatie te geven van de mate waarin in de praktijk het EB gebruikt gaat worden.

Dit maakt het niet mogelijk een indicatie te geven van mogelijke kosten van handhaving.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland is positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. In Nederland is de bescherming van slachtoffers een prioriteit, in het bijzonder de aanpak van huiselijk geweld. Ten aanzien van het ter tafel liggende voorstel is Nederland voorstander van een ruime toepassing, zodat niet alleen strafrechtelijke beschermingsmaatregelen, maar ook civielrechtelijke en administratiefrechtelijke beschermingsmaatregelen

onder het EB vallen. Het slachtoffer is daarbij gebaat, omdat er dan meer mogelijkheden zijn voor bescherming. Nederland is voorstander van een flexibel instrument en plaatst enkele kanttekeningen bij het voorstel dat ter tafel ligt, met het oog op de praktische uitvoerbaarheid en de verhouding met bestaande rechtsinstrumenten.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Volgens het programma van Stockholm kan de wederzijdse erkenning gelden voor alle soorten rechterlijke beslissingen en vonnissen, die, afhankelijk van het rechtsstelsel, van strafrechtelijke of bestuurlijke aard kunnen zijn. In het programma is tevens gesteld dat slachtoffers van strafbare feiten een bijzondere bescherming kan worden geboden, die in de gehele Unie effectief moet zijn.

Dit voorstel van 12 lidstaten¹ voor een Europees Beschermingsbevel (EB) beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet -op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een contact- of gebiedsverbod-, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke andere lidstaat waar deze persoon verblijft.

In het voorstel wordt aangegeven wat wordt verstaan onder een beschermingsmaatregel en een EB: een beschermingsmaatregel is een door een bevoegde autoriteit van een lidstaat genomen beslissing waarbij een persoon die gevaar veroorzaakt één of meer verplichtingen of verboden wordt opgelegd, mits het overtreden van deze verplichtingen of verboden een strafbaar feit is volgens het recht van de betrokken lidstaat of in die lidstaat anderszins met vrijheidsstraf kan worden bestraft (artikel 1, tweede lid); een EB is een in een lidstaat gegeven beslissing waarbij een beschermingsmaatregel wordt opgelegd die ertoe strekt een andere lidstaat in de gelegenheid te stellen krachtens zijn nationale recht een beschermingsmaatregel te nemen met het oog op de bescherming van het leven, de fysieke en psychologische integriteit, de vrijheid of de seksuele integriteit van een persoon (artikel 1, eerste lid).

De beschermde persoon die voornemens is de beslissingsstaat (de lidstaat waar de beschermingsmaatregel is opgelegd) te verlaten of deze heeft verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven, kan een verzoek indienen voor het uitvaardigen van een EB. Dit kan zowel bij de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat alsook bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar hij of zij naartoe zal gaan/is gegaan (tenuitvoerleggingsstaat; artikel 5).

De tenuitvoerleggingsstaat is verplicht het EB te erkennen (artikel 3). Deze lidstaat dient waar nodig alle maatregelen te nemen die in een soortgelijk geval op basis van het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de te beschermen persoon te waarborgen (artikel 8, eerste lid, onderdeel a). Deze maatregelen kunnen, afhankelijk van het rechtssysteem van de lidstaat die de beschermingsmaatregel overneemt, strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk zijn.

Impact assessment/detailed statement

In het *detailed statement* wordt aangegeven dat één van de rechten van slachtoffers het recht van bescherming tegen verder geweld door de dader is. Verder wordt aangegeven dat de vrijheid van personen, dus ook van slachtoffers, niet dient te worden ingeperkt door dat recht.

Wettelijke maatregelen zijn daarom nodig om slachtoffers te beschermen indien zij binnen de EU elders verblijven of zullen verblijven. Er zijn daartoe vier opties bestudeerd. De optie waarbij een separaat wetgevend voorstel wordt gedaan, gericht op de bescherming van slachtoffers, leent

¹ België, Bulgarije, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Finland en Zweden.

zich volgens het *detailed statement* het best om het doel (personen die in gevaar verkeren beschermen) te bereiken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid: positief. Volgens de Juridische Dienst van de Raad is de rechtsbasis van de ontwerprichtlijn (artikel 82, eerste lid, onderdeel d) de juiste rechtsbasis.

a) Functionele toets:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*:

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Als een slachtoffer van een strafbaar feit ook in een andere lidstaat aanspraak wil kunnen maken op bescherming jegens bepaalde personen op basis van een nationale rechterlijke beslissing, is een maatregel op het niveau van de EU vereist.

De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Het gekozen rechtsinstrument (richtlijn) is het juiste instrument om het doel te bereiken, omdat het uitgangspunt is dat de nationale rechtsstelsels niet worden aangetast. De rechtsstelsels van de lidstaten verschillen echter dusdanig, dat naast strafrechtelijke ook civiel- en bestuursrechtelijke maatregelen onder de reikwijdte van de ontwerprichtlijn zouden moeten vallen om de wederzijdse verplichtingen tussen de lidstaten meer in evenwicht te kunnen brengen. Dit compliceert de uitvoerbaarheid, omdat de precieze reikwijdte van de richtlijn niet goed in te schatten is en omdat er sprake is van overlap met bestaande Kaderbesluiten en Verordeningen. Dit betreft de regels voor de wederzijdse erkenning van civielrechtelijk opgelegde maatregelen ter bescherming van personen, o.a. Verordening Brussel I (Verordening 44/2001 van 22 december 2000) en de overdracht van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden (Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ). Er zal een praktische oplossing gevonden moeten worden voor de overgang van maatregelen tussen lidstaten met een strafrechtelijk en lidstaten met een civielrechtelijk systeem.

Nederlands oordeel

Nederland is voorstander van bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Regelgeving op EU-niveau kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

Overigens zouden initiatieven daartoe naar het oordeel van Nederland bij voorkeur door de Commissie moeten worden genomen om onduidelijkheden ten aanzien van bevoegdheidsvraagstukken te voorkomen en de samenhang tussen initiatieven te vergroten.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting

In de financiële bijlage geven de initiatiefnemers aan dat de kosten van de ontwerp-richtlijn beperkt zullen zijn tot de vertaling van documenten.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De kosten die voortvloeien uit de toepassing van deze ontwerp-richtlijn worden door de tenuitvoerleggingsstaat gedragen, met uitzondering van de kosten die uitsluitend op het grondgebied van de beslissingsstaat zijn ontstaan. De kosten van tenuitvoerlegging voor de lidstaten zullen afhankelijk zijn van het aantal uit te voeren EB's en van de precieze vormgeving van de regels. De ontwerp-richtlijn laat de beslissing over een EB aan de beslissingsstaat, op basis van het nationale recht van die lidstaat, zodat het aantal beschermingsbevelen thans niet goed in te schatten is.

Evenmin is thans een indicatie te geven van de mate waarin in de praktijk het EB gebruikt gaat worden en dus ook geen indicatie van mogelijke kosten van eventuele handhaving.

De nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

De ontwerp-richtlijn verplicht de bevoegde autoriteiten om een EB om te zetten in een soortgelijke maatregel op basis van het nationale recht en deze vervolgens tenuitvoer te leggen. Dit omvat de handhaving van de opgelegde beschermingsmaatregel. Verder bevat de richtlijn verplichtingen voor de bevoegde autoriteiten op administratief terrein, zoals het doorsturen van documenten, het onverwijld beslissen over de omzetting van een beschermingsmaatregel, het onverwijld uitvoeren daarvan en het informeren van de betrokken personen en van de autoriteiten in de tenuitvoerleggingsstaat. Afhankelijk van het aantal verzoeken voor een EB en van de precieze vormgeving van de regels, zal zeker sprake zijn van extra administratieve belasting van de rechterlijke organisatie en van financiële, administratieve en operationele consequenties voor de uitvoerende instanties, die thans echter niet goed te kwantificeren zijn.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger:

De beschermde persoon moet zelf een verzoek indienen voor het uitvaardigen van een EB. Dit levert lasten op voor die burger. Uit de aanvraag zouden ook financiële lasten kunnen voortvloeien.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctienering beleid

Uitgangspunt van de richtlijn is dat de juridische autoriteiten ter uitvoering van een EB gehouden zijn alleen die maatregelen te nemen die overeenkomstig het nationale rechtssysteem opgelegd kunnen worden. De implementatie strekt echter tot aanvulling van de wetgeving met regels over de wederzijdse erkenning van een Europees beschermingsbevel, de omzetting van de beschermingsmaatregel in een maatregel naar nationaal recht en de rechtsgevolgen van de nietnaleving van een opgelegde beschermingsmaatregel, en hebben betrekking op verschillende rechtsgebieden. Hierbij zijn eveneens vragen aan de orde rond de bevoegde rechterlijke instantie en de processuele rechten van de betreffende persoon.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: het voorstel bevat een evaluatiebepaling (artikel 20). Nederland vindt dat wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De ontwerp-richtlijn verplicht de lidstaten om een EB om te zetten in een maatregel jegens de betrokken persoon, die op grond van het nationale recht beschikbaar is in een soortgelijke zaak.

Dit betreft beschermingsmaatregelen van strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuurlijke aard en omvat zowel het vooronderzoek als definitieve

beslissingen van rechterlijke of soortgelijke autoriteiten. Bij niet-naleving van de opgelegde maatregel, zal deze door de uitvoeringstaat gehandhaafd moeten worden. Tot nu toe is in het Nederlandse strafrecht de schending van een door de strafrechter opgelegde voorwaarde verbonden met de procedure tegen een verdachte of veroordeelde in het kader van de oplegging van een bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis of de voorwaardelijke invrijheidsstelling van een persoon. Bij het EB wordt die procedure in een andere lidstaat gevoerd, dan waar de EB kan worden afgegeven. De handhaving van een opgelegde beschermingsmaatregel veronderstelt een zelfstandige procedure in de uitvoerende lidstaat. Het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Kamerstukken II, 2007/08, 31 467, nr. 2) voorziet in de bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing inzake een contact- of gebiedsverbod als voorlopige maatregel. Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding dat de mogelijkheid van de oplegging van een contact- of gebiedsverbod en een meldingsplicht als afzonderlijke en zelfstandige maatregel regelt (Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 VI, nr. 84, blz. 6).

Indien deze wetsvoorstellen tot wet worden verheven zal Nederland eenvoudiger langs strafrechtelijke weg gevolg kunnen geven aan strafrechtelijke beschermingsmaatregelen van andere lidstaten. Dit zal echter eveneens kunnen leiden tot extra werklast voor de politie, justitie en andere betrokken partijen.

b) Handhaafbaarheid

De ontwerp-richtlijn gaat er vanuit dat de juridische autoriteiten van de uitvoeringsstaat gehouden zijn de maatregelen te nemen die overeenkomstig het nationale rechtssysteem toegepast kunnen worden. Uitgangspunt is dat voor de werking van de ontwerp-richtlijn geen specifieke maatregelen hoeven te worden genomen in de lidstaten, in de zin van het creëren van nieuwe beschermingsmaatregelen. Het gaat immers om het erkennen van een beschermingsmaatregel. De handhaving zal overeenkomstig het bestaande Nederlandse systeem, dat wil zeggen in ieder geval strafrechtelijk of civielrechtelijk, plaatsvinden. In Nederland ligt de nadruk op de civielrechtelijke handhaving, dat wil zeggen dat de rechter een dwangsom oplegt die wordt verbeurd bij niet naleving van de opgelegde beschermingsmaatregel. Bij strafrechtelijke maatregelen en ook bij bepaalde civielrechtelijke maatregelen zijn politie en justitie belast met de uitvoering van een opgelegde beschermingsmaatregel.

Onder punt a. is vermeld dat de implementatie van de richtlijn tot aanvulling van de Nederlandse wetgeving op de verschillende rechtsgebieden noopt. Daarbij is eveneens aangegeven dat het Nederlandse strafrechtstelsel thans geen zelfstandige mogelijkheid biedt voor de handhaving van een beschermingsmaatregel. Wel is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat de bevoegdheid tot oplegging van een contact- of gebiedsverbod en een meldingsplicht als voorlopige maatregel regelt. Tevens is een wetsvoorstel in voorbereiding dat een dergelijke bevoegdheid als zelfstandige maatregel regelt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden: n.v.t.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. In Nederland is de bescherming van slachtoffers een prioriteit, in het bijzonder de aanpak van huiselijk geweld. Voor Nederland is het van belang te streven naar een flexibel instrument, dat eenvoudig is toe te passen, goed uitvoerbaar is en dat zoveel mogelijk tegemoet komt aan de

belangen van de slachtoffers zonder dat de betrokken overheidsinstanties onevenredig worden belast. Ten aanzien van het ter tafel liggende voorstel plaatst Nederland enkele kanttekeningen.

In de eerste plaats is het van belang dat het EB niet alleen strafrechtelijke maar ook civielrechtelijke of administratieve beschermingsmaatregelen omvat zodat opgelegde contact- of gebiedsverboden kruiselings in andere lidstaten tenuitvoergelegd kunnen worden. Het slachtoffer is daarbij gebaat, omdat er dan meer mogelijkheden zijn voor bescherming.

In de tweede plaats leidt het ruime toepassingsbereik van het voorgestelde rechtsinstrument tot overlap met bestaande Kaderbesluiten en Verordeningen (zoals Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ en Verordening 44/2001). Nederland acht het van groot belang dat de afgrenzing tussen het EB en bestaande Europese regelgeving helder en praktisch wordt geregeld ten behoeve van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het EB.

Tenslotte voorziet de richtlijn in een zelfstandige procedure op verzoek van het slachtoffer. Deze procedure staat los van de procedure die wordt gevoerd tegen de persoon tegen wie het slachtoffer beschermd moet worden. Hiermee wordt afgeweken van het systeem dat in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, wordt gehanteerd en dat uitgaat van een beschermingsmaatregel die wordt opgelegd in het kader van een procedure jegens een verdachte of veroordeelde terzake van een strafbaar feit danwel jegens een veroordeelde terzake van een onrechtmatige daad. Dit betreft voor Nederland, evenals voor een groot aantal andere lidstaten, een nieuwe situatie en vereist een zorgvuldige doordenking van de verhouding tussen de betreffende procedures, mede vanwege de wenselijkheid van «kruislingse omzetting» van een beschermingsmaatregel (een strafrechtelijke maatregel wordt omgezet in een civielrechtelijke maatregel en *vice versa*) in een andere lidstaat.