



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

Nader Rapport

4 september 2014
Nr. 555394

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2014, nr. 2014001087, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2014, nr. No.W03.14.0179/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling merkt op dat feitelijke gegevens, met name ten aanzien van het adres, in een in het buitenland afgegeven beschermingsmaatregel meestal in Nederland zullen moeten worden aangepast. Het betreft veelal informatie van feitelijke aard, waarbij de aanpassing geen belangenafweging vergt. Tevens merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet is ingegaan op de vraag of voor de aanpassing van een in het buitenland afgegeven beschermingsmaatregel griffierecht verschuldigd is. Naar aanleiding van het advies is in het wetsvoorstel bepaald dat een verzoek tot aanpassing van een in het buitenland afgegeven beschermingsmaatregel kan worden ingediend zonder tussenkomst van een advocaat. Tevens is in de memorie van toelichting aangegeven dat voor de feitelijke aanpassing geen griffierecht geheven zal worden. Deze uitzondering zal in artikel 1 van de Regeling griffierechten burgerlijke zaken worden opgenomen.

De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele opmerkingen zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwerkt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

No. W03.14.0179/II

's-Gravenhage, 24 juli 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2014, no.2014001087, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, L 181) (Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening, waarbij een mechanisme wordt ingevoerd (een certificaat) om ervoor te zorgen dat een bedreigde persoon ook als hij of zij verhuist naar een andere lidstaat of daar regelmatig verblijft, de bescherming van een in een lidstaat van oorsprong opgelegde beschermingsmaatregel kan meenemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verplichte vertegenwoordiging en verschuldigdheid van griffierecht bij de aanpassing van het certificaat. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Verplichte vertegenwoordiging en griffierecht bij aanpassing certificaat

Bij een verzoek tot aanpassing van een certificaat door de rechter is volgens het voorstel, anders dan bij het verzoek tot afgifte en intrekking daarvan, procesvertegenwoordiging verplicht. Daartoe vermeldt de toelichting dat de voorzieningenrechter zich zal moeten buigen over de ligging van het adres en de functie die het voor degene om wie het gaat, vervult.¹

De Afdeling merkt op dat in een groot deel van de gevallen van een buitenlandse beschermingsmaatregel niet zal kunnen worden volstaan met de enkele afgifte van het certificaat, omdat een op de situatie in Nederland toegespitste aanpassing zal moeten plaatsvinden (met name ten aanzien van het adres). De vraag kan worden gesteld waarom daarvoor beroepsmatige rechtsbijstand benodigd is. Het betreft veelal informatie van feitelijke aard, die geen belangenafweging vergt. Uit de toelichting bij de procedure tot afgifte van het certificaat blijkt dat met onderhavig voorstel juist is bedoeld een laagdrempelige procedure voor het meenemen van bescherming in te richten, waarbij verplichte bijstand door een advocaat voor de verzoeker onnodige kosten zou opleveren.²

Vooorts vermeldt de toelichting dat afgifte van een certificaat onder de reikwijdte van artikel 20 van de Wet griffierecht burgerlijke zaken valt, zodat daarvoor geen griffierecht verschuldigd is.³ Niet wordt aangegeven of dit tevens geldt voor de aanpassing van het certificaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.*

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, Inrichting van de uitvoeringswet.

² Memorie van toelichting, Algemeen, Inrichting van de uitvoeringswet.

³ Memorie van toelichting, Algemeen, Inrichting van de uitvoeringswet.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0179/II

- In artikel 2, tweede lid, ‘authentiek’ schrappen.
- In artikel 2, tweede lid, na ‘de gegevens’ opnemen: als bedoeld in artikel 7 van de verordening. Daarnaast toelichten wat in die bepaling, onder ‘voor zover mogelijk’ wordt verstaan.
- In artikel 2, derde lid, na ‘kennisgeving’ opnemen: als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de verordening.
- Daarnaast in de toelichting op deze bepaling⁴ aanvullen dat als de persoon van wie de dreiging uitgaat in de oorspronkelijke procedure is verschenen, dit betekent dat hij kennis heeft van de beschermingsmaatregel, omdat daaruit voortvloeit dat de maatregel aan hem bekend wordt gemaakt.
- In artikel 2, vierde lid, tevens voorzien in een regeling voor het in kennis stellen van de persoon van wie de dreiging uitgaat van de afgifte van het certificaat door de burgemeester dan wel de hulpofficier.⁵
- In artikel 4, eerste lid, ‘het verzoek’, vervangen door: een verzoek.
- In artikel 5, eerste lid, in aansluiting op artikel 11, eerste lid, van de verordening niet alleen verwijzen naar het bepaalde onder a van artikel 3, eerste lid, van de verordening, maar ook naar het bepaalde onder c.
- In artikel 6, eerste lid, na ‘dan’ invoegen: wel.
- In artikel 7 na ‘verzoek’ invoegen: om weigering van erkenning of tenuitvoerlegging van de beschermingsmaatregel.

⁴ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 2, derde lid.

⁵ In het voorstel is voor de procedure bij de rechter voor het in kennis stellen van de persoon van wie de dreiging uitgaat een regeling opgenomen in artikel 2, derde lid, maar deze wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure bij de burgemeester dan wel officier van justitie.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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, L 181) (Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat 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, L 181) moet worden uitgevoerd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder verordening: 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, L 181).

Artikel 2

1. Een certificaat, als bedoeld in artikel 5 van de verordening, voor de erkenning van een beschermingsmaatregel in een andere lidstaat wordt bij verzoekschrift gevraagd aan de rechter die de beschermingsmaatregel heeft bevolen. Het verzoekschrift kan zonder tussenkomst van een advocaat worden ingediend.
2. Bij het verzoekschrift, bedoeld in het eerste lid, wordt een authentiek afschrift van de beslissing waarin de beschermingsmaatregel wordt bevolen overgelegd. Het verzoekschrift bevat daarnaast, voor zover mogelijk, de gegevens die de rechter nodig heeft om het certificaat volgens het op basis van artikel 19 van de verordening opgestelde meertalige standaardformulier te kunnen afgeven.
3. De in het eerste lid bedoelde rechter beslist onverwijld op het verzoek. De persoon van wie de dreiging uitgaat behoeft niet te worden opgeroepen. Indien het verzoek wordt toegewezen wordt aan de persoon van wie de dreiging uitgaat daarvan een kennisgeving gezonden overeenkomstig het bepaalde in artikel 291 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.
4. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de afgifte van een certificaat voor de erkenning van een beschermingsmaatregel die is opgelegd op grond van de Wet tijdelijk huisverbod. De afgifte van een certificaat wordt in dat geval gevraagd aan de burgemeester of de hulpofficier als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet tijdelijk huisverbod, die de beschermingsmaatregel oplegt of heeft opgelegd. Indien de persoon aan wie een tijdelijk huisverbod is opgelegd zijn zienswijze niet vooraf naar voren heeft kunnen brengen, wordt het certificaat niet afgegeven voordat op een door de uithuisgeplaatste ingesteld beroep is beslist, dan wel drie dagen na het opleggen van de maatregel zijn verstreken en de uithuisgeplaatste geen beroep heeft ingesteld.

Artikel 3

1. De rechter of burgemeester of hulpofficier van justitie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet tijdelijk huisverbod die het certificaat heeft afgegeven kan op verzoek van de beschermde persoon of de persoon van wie de dreiging uitgaat of ambtshalve het certificaat verbeteren, indien dit door een kennelijke verschrijving afwijkt van de beschermingsmaatregel. Er vindt geen oproeping van belanghebbenden plaats. Aan de persoon van wie de dreiging uitgaat en aan de beschermde persoon wordt een kennisgeving verzonden van de afgifte van het verbeterde certificaat.
2. Tegen de verbetering van een certificaat of weigering daarvan staat geen voorziening open.



Artikel 4

1. Intrekking van een certificaat overeenkomstig artikel 9, eerste lid, van de verordening, geschiedt door de rechter die het heeft afgegeven. Als het verzoek daartoe wordt gedaan door de beschermde persoon of de persoon van wie de dreiging uitgaat kan het worden ingediend zonder tussenkomst van een advocaat.
2. De eerste volzin van het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een certificaat dat is afgegeven door een burgemeester of de hulpofficier van justitie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet tijdelijk huisverbod, met dien verstande dat in dat geval de burgemeester of hulpofficier van justitie het certificaat intrekt.
3. Tegen de intrekking van een certificaat of weigering daarvan staat geen voorziening open.

Artikel 5

1. Indien een in een andere lidstaat bevolen beschermingsmaatregel de aanduiding van een plaats bevat, zoals omschreven in artikel 3, onder 1, onderdeel a, van de verordening, kan de beschermde persoon de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag verzoeken deze plaats te wijzigen in een plaats in Nederland rekening houdend met het doel dat dit adres of deze locatie voor de beschermde persoon dient. De persoon van wie de dreiging uitgaat wordt niet opgeroepen.
2. De beschermde persoon legt bij het in het eerste lid bedoelde verzoek de gegevens, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de verordening over.

Artikel 6

1. De voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag kan op verzoek van een beschermde persoon die in Nederland gebruik wil maken van de bescherming die een in de lidstaat van oorsprong gelaste beschermingsmaatregel biedt, een door de wet toegelaten dwangmiddel opleggen, dan de beschermde persoon machtiging verlenen de naleving van de beschermingsmaatregel te bewerkstelligen met behulp van de sterke arm.
2. De in het eerste lid bedoelde persoon legt bij het verzoek de gegevens, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de verordening over.

Artikel 7

Het verzoek van de persoon van wie de dreiging uitgaat, als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de verordening, wordt ingediend bij de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag.

Artikel 8

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze wet wordt aangehaald als: Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de 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). De verordening wordt van kracht op 11 januari 2015 en is in al haar onderdelen verbindend en rechtstreeks toepasselijk. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben, overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, kennis gegeven van hun wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze verordening. De verordening is derhalve voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland eveneens verbindend. De verordening is evenwel niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, nam Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening. Na par. 8 van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

2. Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving

Elk wetsvoorstel dat wordt voorgelegd aan het parlement dient een adequaat antwoord te bevatten op de zeven hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving. Gelet op het bijzondere karakter van een wet ten behoeve van de uitvoering van een verordening, die rechtstreekse werking heeft, waarbij de uitvoeringswet derhalve slechts een complementaire functie vervult, is er ten behoeve van de duidelijkheid voor gekozen de zeven hoofdvragen in deze paragraaf bij elkaar te beantwoorden.

De eerste vraag luidt: Wat is de aanleiding? De aanleiding voor het wetsvoorstel is de 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). Om in Nederland uitvoering te kunnen geven aan de verordening, is uitvoeringswetgeving noodzakelijk, onder meer om te bepalen welke procesrechtelijke bepalingen van toepassing zijn, wie de bevoegde autoriteit is om het in de verordening opgenomen instrumentarium vorm te geven en de wijze waarop dat dient te geschieden. De tweede vraag luidt: Wie zijn betrokken? Een concept-versie van het voorstel van de onderhavige uitvoeringswet is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tevens is het concept-wetsvoorstel besproken met de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. In par. 8 wordt nader ingegaan op de inhoud van de ontvangen adviezen. De derde vraag luidt: Wat is het probleem? Een verordening is op grond van art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in elke lidstaat verbindend en rechtstreeks toepasselijk. Gelet op vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en op de aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het verdrag van Lissabon heeft aangenomen gehechte Verklaring nr. 17 betreffende voorrang, kan het verdragsrecht niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij worden gezet. Dit betekent onder meer dat de lidstaten hun nationale wetgeving zodanig dienen in te richten dat uitvoering gegeven kan worden aan een verordening als de onderhavige. De vierde vraag luidt: Wat is het doel? Het doel van de onderhavige uitvoeringswetgeving is om uitvoering te kunnen geven aan de Verordening inzake wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Voor het antwoord op de vijfde vraag, te weten: wat rechtvaardigt overheidsinterventie, zij verwezen naar de antwoorden op de derde en vierde vraag, waarin is ingegaan op de noodzaak tot het vervaardigen van uitvoeringswetgeving. Indien geen uitvoeringswetgeving tot stand komt, blijft de verordening rechtstreeks toepasselijk, doch in dat geval ontbreekt een wettelijk kader op grond waarvan het instrumentarium bruikbaar is. De zesde vraag luidt: Wat is het beste instrument? Het beste instrument om uitvoering te geven aan de onderhavige verordening is een algemeen verbindend voorschrift in de vorm van een uitvoeringswet, omdat de taak van de rechter in Nederland in wetgeving is vastgelegd. Wijzigingen in die taak kunnen derhalve alleen worden aangebracht door nieuwe wetgeving of wijziging van bestaande wetgeving. De laatste vraag luidt: Wat zijn de gevolgen? De gevolgen van inwerkingtreding van de uitvoeringswet zijn dat wettelijke grondslagen zijn aangebracht om het in de verordening opgenomen instrumentarium vorm te geven en te bepalen op welke wijze dit dient te geschieden. Dit alles leidt ertoe dat gewaarborgd wordt dat een in een lidstaat van de Europese Unie gelaste beschermingsmaatregel op snelle en eenvoudige wijze in een andere lidstaat wordt erkend.

3. Voorgeschiedenis van de verordening

In 2010 deed Spanje met steun van een groep lidstaten een voorstel voor een Europees Bescher-



mingsbevel (European Protection Order/EPO). Dit voorstel omvatte zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Een aantal andere lidstaten, waaronder Nederland, en de Commissie pleitten ervoor om het voorgestelde EPO te beperken tot het strafrecht. Redenen hiervoor waren de rechtsgrondslag in het Verdrag betreffende de werking van de EU – alleen de Commissie heeft initiatiefrecht in burgerrechtelijke zaken – en de implementatie en uitvoerbaarheid in de rechtssystemen van de lidstaten. Laatstgenoemde lidstaten vormden een blokkerende minderheid. De groep initiatiefnemers van het EPO heeft vervolgens in het voorjaar van 2011 het oorspronkelijke voorstel (COM (2011) 274) aangepast en beperkt tot beschermingsmaatregelen in strafzaken. Dit initiatief heeft uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU 2011, L 338). Ter implementatie van deze richtlijn is op xxx een wetsvoorstel aan de TK aangeboden (Kamerstukken 2013/14, xxx, nrs. 1–3).¹

De Commissie bleek bereid het initiatief te nemen voor regelgeving inzake civielrechtelijke beschermingsmaatregelen, hetwelk heeft geleid tot de onderhavige verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.

4. Doel van de verordening

Om de slachtoffers van geweld, in het bijzonder huiselijk geweld, stalking en geweld tegen kinderen, te beschermen, voorzien de nationale wettelijke regels van alle lidstaten van de Europese Unie in de mogelijkheid tijdelijke en preventieve maatregelen te treffen ter bescherming van een persoon wanneer er een ernstig risico bestaat dat de lichamelijke en/of psychische integriteit of de vrijheid van de betrokkene in het gedrang komt. De beschermingsmaatregelen worden door een rechtsprekende of andere autoriteit gelast op verzoek van de persoon die in gevaar is. De beschermingsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een verbod om dichter dan een bepaalde afstand bij de beschermde persoon in de buurt te komen of om op bepaalde plaatsen te komen waar de beschermde persoon woont of geregeld komt. De mogelijkheden om nationale maatregelen op te leggen die strekken tot bescherming van een (potentieel) bedreigde persoon lopen in de diverse lidstaten van de Europese Unie zeer uiteen. In sommige lidstaten worden beschermingsmaatregelen alleen door de strafrechter opgelegd, in andere lidstaten door een bestuurlijke autoriteit en in weer een andere groep lidstaten kunnen deze maatregelen door de burgerlijke rechter worden getroffen. En er zijn ook lidstaten, waaronder Nederland, waarin alle drie genoemde vormen voorkomen.

De verordening voert een snel en efficiënt mechanisme in om ervoor te zorgen dat de lidstaat waarheen de persoon die in gevaar is, is verhuisd, zonder verdere formaliteiten de civiele beschermingsmaatregel erkent die door de eerste lidstaat is gelast. De bedreigde persoon kan daardoor, ook als hij of zij verhuist naar een andere lidstaat of daar regelmatig verblijft, de bescherming die de beschermingsmaatregel hem of haar biedt met zich meenemen. Sommige beschermingsmaatregelen zullen nadat een certificaat is afgegeven zonder meer bruikbaar zijn in een andere lidstaat. Dit geldt met name voor een contact- of toenaderingsverbod. Als in de lidstaat van herkomst een beschermingsmaatregel is gelast, waarin het de persoon van wie de dreiging uitgaat wordt verboden om de bedreigde persoon binnen een afstand van 50 meter te benaderen, dan kan de bedreigde persoon door erkenning van de maatregel in andere lidstaten in de gehele Europese Unie de bescherming genieten die deze maatregel biedt. Dat ligt anders als de in de lidstaat van herkomst gelaste beschermingsmaatregel een verbod betreft om een bepaalde locatie of gebied te betreden. Indien de bedreigde persoon zich naar een andere lidstaat begeeft, dan is hij of zij niet gebaat met een locatie- of gebiedsverbod dat niet in de aangezochte lidstaat gelegen is. Teneinde ook de bescherming die een locatie- of gebiedsverbod betreft effectief te doen zijn in een andere lidstaat, bepaalt de verordening in art. 11 dat de beschermingsmaatregel op verzoek van de bedreigde persoon in feitelijk opzicht zodanig wordt aangepast dat er in de aangezochte lidstaat uitvoering aan kan worden gegeven. Tot de feitelijke elementen behoren het adres, de algemene locatie of de minimumafstand die de persoon van wie de dreiging uitgaat ten opzichte van de beschermde persoon en het adres of de algemene locatie in acht moet nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat als ten aanzien van een persoon in een andere lidstaat een beschermingsmaatregel is gelast, waarin is bepaald dat het deze persoon verboden is om een bepaald in die lidstaat gelegen huis waar de bedreigde persoon woont, aangeduid met de adresgegevens, te betreden, de door de maatregel beschermde persoon aan de Nederlandse rechter kan vragen om dat adres te wijzigen in het adres van het huis in Nederland waar hij of zij naartoe verhuist of is verhuisd. De bedreigde persoon behoeft derhalve niet, om de bescherming die hij of zij genoot in de lidstaat van herkomst te kunnen behouden, in Nederland een geheel nieuwe procedure te voeren, waarin hij of zij vraagt om een beschermingsmaatregel. Betrokkene kan volstaan met het verzoeken van feitelijke aanpassing van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel. De bescherming die de bedreigde

¹ Indiening van het strafrechtelijke wetsvoorstel wordt zeer binnenkort verwacht; de vindplaats wordt zo spoedig mogelijk ingevuld en in elk geval voor de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

persoon geniet van de oorspronkelijke beschermingsmaatregel kan daarmee optimaal benut worden in alle lidstaten van de Europese Unie waar betrokkene naartoe verhuist of regelmatig verblijft.

5. Inrichting van de verordening

Deze verordening stelt regels vast voor een eenvoudige en snelle regeling voor de erkenning van beschermingsmaatregelen die in een lidstaat in burgerlijke zaken zijn gelast. In art. 3 van de verordening is de gebruikte terminologie gedefinieerd. Gelet op de rechtstreekse werking van de verordening, hebben ook de begripsbepalingen rechtstreekse werking in het Nederlandse recht. In overweging 10 is voorts uitdrukkelijk bepaald 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. Beschermingsmaatregelen die door de Nederlandse strafrechter of het openbaar ministerie zijn opgelegd, vallen niet onder het toepassingsbereik van de verordening, omdat deze slechts kunnen worden opgelegd in strafzaken en daarmee onder het toepassingsgebied van de strafrechtelijke Richtlijn vallen (Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel, PbEU 2011, L 338).

Bij de inrichting van de verordening is met het oog op de gewenste eenvoud en snelheid gekozen voor een systeem waarbij een in de ene lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel voorzien wordt van een certificaat. In art. 5 lid 1 van de verordening is bepaald dat het certificaat niet ambtshalve door de rechter wordt afgegeven, maar dat de beschermde persoon in geval van een grensoverschrijdende zaak hierom kan verzoeken. Omdat slechts in sommige zaken sprake zal zijn van grensoverschrijdende problematiek, wordt hiermee onnodige werklast voor de rechterlijke macht voorkomen.

Een beschermingsmaatregel die in de ene lidstaat is gelast of opgelegd, wordt met dit certificaat automatisch erkend in andere lidstaten. Automatische erkenning is eveneens van toepassing wanneer de lidstaat van erkenning en/of tenuitvoerlegging zelf geen beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken kent. Dit is immers een basisprincipe van de wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken: het feit dat de lidstaat waar de erkenning en/of tenuitvoerlegging wordt gevraagd in zijn interne recht niet in een dergelijke maatregel voorziet, mag geen afbreuk doen aan het feit dat hij verplicht is de door een andere lidstaat genomen maatregel te erkennen en in voorkomend geval ten uitvoer te leggen. De verordening kent in artikel 13 slechts zeer beperkte mogelijkheden om een erkenning te onthouden aan een in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel: de erkenning en, in voorkomend geval, de tenuitvoerlegging van de beschermingsmaatregel wordt geweigerd, op verzoek van de persoon van wie de dreiging uitgaat, voor zover de erkenning kennelijk strijdig is met de openbare orde van de aangezochte lidstaat of onverenigbaar is met een in de aangezochte lidstaat gegeven of erkende beslissing. Laatstgenoemde weigeringsgrond doet zich bijvoorbeeld voor als de te erkennen beschermingsmaatregel een contactverbod voor de duur van vijf jaar inhoudt, terwijl in de aangezochte lidstaat met betrekking tot dezelfde persoon reeds een contactverbod van kracht is voor de duur van zes maanden. De beschermingsmaatregel die is gelast in de aangezochte lidstaat, gaat derhalve voor een eventuele andere beschermingsmaatregel die is gelast in een andere lidstaat en waarvan betrokkene erkenning en tenuitvoerlegging wil in de aangezochte lidstaat. Als de persoon van wie de dreiging uitgaat de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag verzoekt de erkenning van de beschermingsmaatregel te weigeren, dan zal hij moeten stellen waar hij dit verzoek op grondt. Indien er door een rechter in Nederland reeds een andere beslissing is genomen of erkend, dan zal hij deze beslissing dienen over te leggen.

In artikel 2 lid 3 van de verordening is bepaald dat de verordening niet van toepassing is op beschermingsmaatregelen die onder de Verordening Brussel II bis vallen. Dit betekent bijvoorbeeld dat als de rechter een contactregeling tussen een kind en een ouder heeft vastgesteld, inhoudende dat buiten deze contactregeling geen contact mag plaatsvinden, de erkenning en tenuitvoerlegging van deze beslissing rechtstreeks valt onder de werking van de Verordening Brussel II bis en niet onder de onderhavige verordening.

6. Beschermingsmaatregelen in Nederland

In Nederland kunnen zowel in als buiten het kader van het strafrecht beschermingsmaatregelen worden opgelegd. Voor een overzicht van de beschermingsmaatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden opgelegd zij verwezen naar de memorie van toelichting bij wetsvoorstel xxx, waarmee de strafrechtelijke Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU 2011, L 338) wordt geïmple-

menteerd. De verordening waar de onderhavige uitvoeringswet betrekking op heeft, ziet alleen op civiele beschermingsmaatregelen.

Het Nederlandse recht kent buiten strafrechtelijke procedures twee andere soorten procedures die kunnen leiden tot een beschermingsmaatregel, die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen. In de eerste plaats kan door de burgerlijke rechter een beschermingsmaatregel worden gelast in het kader van een procedure wegens onrechtmatige daad (art. 6:162 jo. 3:296 BW). Doorgaans wordt deze procedure gevoerd via de kortgedingprocedure (art. 254–260 Rv). Wanneer de gedaagde onrechtmatig heeft gehandeld jegens de eiser of wanneer er een reële dreiging bestaat dat hij of zij dat in de toekomst zal doen, dan kan de rechter een straat- en/of contactverbod opleggen om herhaling van het gedrag of daadwerkelijke uitvoering van een bedreiging te voorkomen. De inhoud van deze verboden kan variëren van een straat- en contactverbod, tot een dorps- of buurtverbod. Civiele straat- en contactverboden worden jaarlijks tussen de 400 en 500 keer opgelegd.

De tweede procedure die kan leiden tot een beschermingsmaatregel die onder het toepassingsgebied van de verordening valt wordt geboden door de op 1 januari 2009 in werking getreden Wet tijdelijk huisverbod, waarmee burgemeesters de mogelijkheid hebben gekregen om in een situatie waarin huiselijk geweld dreigt, de persoon van wie die dreiging uitgaat voor een periode van in beginsel tien dagen de toegang tot het huis waar hij of zij woont te ontfangen. Het huisverbod kan worden opgelegd als de aanwezigheid van de pleger een bedreiging vormt voor de veiligheid van één of meer van zijn of haar huisgenoten en heeft tot doel om (escalatie van) huiselijk geweld te voorkomen. Gedurende de looptijd van het huisverbod mag de pleger zijn of haar woning niet meer in en geldt er een contactverbod tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s). Daarnaast biedt het tijdelijk huisverbod de mogelijkheid om hulpverlening aan de betrokkenen te starten. Gelet op het karakter van deze strikt genomen administratieve maatregel, niet zijnde een maatregel genomen in een strafzaak, moet een tijdelijk huisverbod geacht worden onder het toepassingsgebied van de verordening te vallen. Jaarlijks worden er circa 3.000 huisverboden opgelegd. De Wet tijdelijk huisverbod beoogt onder meer om betrokkenen bij huiselijk geweld een afkoelingsperiode te gunnen. De termijn is tien dagen en deze termijn kan eventueel eenmalig worden verlengd tot in totaal 28 dagen. Gelet hierop leent een beschermingsmaatregel die in het kader van deze wet is opgelegd, zich feitelijk niet voor erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. Maar er kan niet helemaal uitgesloten worden dat een bedreigde persoon toch behoefte heeft aan het uitbreiden van de door het tijdelijk huisverbod geboden bescherming naar een andere lidstaat, met name omdat deze bescherming tevens ziet op een contactverbod (art. 1, onder b Wet tijdelijk huisverbod). Naar verwachting zal het evenwel in de praktijk niet of nauwelijks voorkomen dat een bedreigde persoon behoefte zal hebben aan het meenemen van een op grond van de Wet tijdelijk huisverbod opgelegde beschermingsmaatregel naar een andere lidstaat. Omdat echter de verordening rechtstreeks toepasselijk is, is voor de volledigheid toch een voorziening in dit wetsvoorstel opgenomen waarmee de bescherming die geboden wordt door een in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod opgelegde beschermingsmaatregel meegenomen kan worden naar een andere lidstaat. Genoemde voorziening betreft de bevoegdheid van de burgemeester resp. de hulpofficier van justitie om het certificaat te verstrekken, te verbeteren of in te trekken.

7. Inrichting van de uitvoeringswet

Gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening worden in de uitvoeringswet alleen die aspecten geregeld die niet uit de verordening voortvloeien. Dit betreft in de eerste plaats de aanwijzing van de bevoegde autoriteit om een certificaat af te geven, in te trekken of te verbeteren, alsmede de procedure die ter zake gevolgd dient te worden (art. 5 en 9 van de verordening). In de tweede plaats de aanwijzing van de bevoegde autoriteit die een in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel zodanig kan aanpassen dat daar in Nederland uitvoering aan kan worden gegeven (art. 11 van de verordening). En in de derde plaats wordt in de uitvoeringswet geregeld dat de beschermde persoon de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag kan verzoeken aan een in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel een dwangmiddel te verbinden om de persoon van wie de dreiging uitgaat te prikkelen hetgeen in de beschermingsmaatregel is bepaald na te leven. Dit laatste schrijft de verordening niet voor, maar sluit het evenmin uit. De verordening heeft immers geen betrekking op sancties die aan beschermingsmaatregelen zijn of kunnen worden verbonden.

In Nederland gelaste beschermingsmaatregelen

Verzoeken betreffende de afgifte, verbetering of intrekking van een certificaat dienen bij verzoekschrift te worden gedaan. Dit betekent dat op grond van artikel 261 Rv de regels voor de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg van dit wetboek van toepassing zijn, voor zover uit de wet of de verordening niet anders voortvloeit. Op enkele punten wordt voorgesteld af te wijken van de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering neergelegde regels. Een eerste afwijking van de regels van de verzoekschriftprocedure wordt voorgesteld ten aanzien van de verplichte procesvertegenwoordiging bij het

verzoek om de afgifte van een certificaat. De afgifte van een certificaat vergt slechts het nagaan of sprake is van een grensoverschrijdende zaak en of aan de in art. 6 van de verordening opgenomen vereisten is voldaan en vergt geen belangenafweging. Verplichte bijstand door een advocaat zou voor de verzoeker onnodige kosten opleveren. Teneinde de voorziening zo laagdrempelig mogelijk te houden wordt daarom voorgesteld dat het verzoek zonder tussenkomst van een advocaat kan worden ingediend. De afgifte van een certificaat als het onderhavige valt onder art. 20 lid 2 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en er wordt derhalve geen griffierecht in rekening gebracht. Een andere afwijking van de regels van de verzoekschriftprocedure betreft de oproeping van de persoon van wie de dreiging uitgaat bij het verzoek om de afgifte van een certificaat. De verordening schrijft voor dat de persoon van wie de dreiging uitgaat in kennis dient te worden gesteld van de afgifte van een certificaat. Het is evenwel niet nodig dat de persoon van wie de dreiging uitgaat voorafgaande aan de afgifte van het certificaat wordt opgeroepen. De afgifte geschiedt immers slechts alleen indien aan de in art. 6 van de verordening genoemde voorwaarden is voldaan en tegen de afgifte staat geen beroep open. Het oproepen (en horen) van de persoon van wie de dreiging uitgaat, biedt dan ook geen meerwaarde. Op grond van art. 291 Rv geschiedt de kennisgeving aan de persoon van wie de dreiging uitgaat op de wijze als in de derde afdeling van Titel 3 van het Eerste Boek bepaald ten aanzien van de oproeping. Dit betekent dat de kennisgeving geschiedt bij aangetekende brief, tenzij de rechter anders bepaalt.

Indien een certificaat een kennelijk verschrijving bevat kan het op verzoek van de beschermde persoon, de persoon van wie de dreiging uitgaat of ambtshalve door de rechter worden verbeterd.

Indien een beschermingsmaatregel of een certificaat wordt ingetrokken, wordt op grond van het bepaalde in art. 14 van de verordening op verzoek van de beschermde persoon of van de persoon van wie de dreiging uitgaat een nieuw certificaat verstrekt, waarin de intrekking is vermeld. Onder intrekking van de beschermingsmaatregel dient tevens de vernietiging van de uitspraak te worden verstaan, waarin de beschermingsmaatregel is gelast.

In een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregelen

De verordening schrijft in art. 11 voor dat bij de erkenning van een in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel deze in Nederland indien nodig in feitelijk opzicht zodanig wordt aangepast dat er uitvoering aan kan worden gegeven. In de uitvoeringswet is derhalve bepaald dat als een beschermingsmaatregel de aanduiding van een plaats (een adres of locatie) bevat, de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag op verzoek van de beschermde persoon dit adres of deze locatie kan wijzigen in een adres of locatie in Nederland waar de beschermde persoon woont of werkt of die deze regelmatig bezoekt of verblijft. Er is voor gekozen om deze zaken centraal te beleggen bij de rechtbank Den Haag, omdat er slechts weinig zaken verwacht worden en bij de rechtbank Den Haag reeds bijzondere expertise op het gebied van familiezaken met internationale aspecten bestaat. Centrale belegging van dit verzoek bij de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag wordt tevens ondersteund in het advies van de Raad voor de rechtspraak.

Aanpassing van de beschermingsmaatregel kan nodig zijn als het een maatregel betreft die de persoon van wie de dreiging uitgaat verbiedt om zich op een bepaald adres in de lidstaat die de beschermingsmaatregel heeft gelast op te houden. Ook kan de beschermingsmaatregel aangeven dat de persoon van wie de dreiging uitgaat zich niet binnen een bepaalde afstand van dit adres of deze locatie mag ophouden. Het in een andere lidstaat gelegen adres dient dan gewijzigd te worden in een met dit adres corresponderend adres dat voor de beschermde persoon dezelfde functie heeft, bijvoorbeeld het nieuwe woonhuis, eventueel aangevuld met de afstand waarbinnen de persoon van wie de dreiging uitgaat zich niet mag ophouden. Omdat de voorzieningenrechter om de oorspronkelijke beschermingsmaatregel te kunnen aanpassen zich zal moeten verdiepen in de ligging van het aangegeven adres of locatie en de functie die het voor de beschermde persoon vervult is de beslissing die hij moet nemen niet van zo eenvoudige aard als de afgifte van een certificaat. Om die reden is hier niet bepaald dat het verzoek zonder tussenkomst van een advocaat kan worden ingediend. Oproeping van de persoon van wie de dreiging uitgaat is evenwel niet nodig en zou de snelheid en de eenvoud van het instrument te zeer aantasten. Indien deze persoon bezwaar heeft tegen de aanpassing van de beschermingsmaatregel, staat voor hem de weg van hoger beroep bij het Gerechtshof open.

Sancties

De verordening heeft geen betrekking op eventuele sancties die verbonden zijn aan de overtreding van een beschermingsmaatregel. Als in Nederland een beschermingsmaatregel wordt gelast, kan daaraan op vordering van de eiser tevens een dwangmiddel worden verbonden. Vrij gebruikelijk is dat een dwangsom wordt opgelegd, die de persoon van wie de dreiging uitgaat verbeurt als hij de beschermingsmaatregel overtreedt. Ook komt het voor dat de rechter de beschermde persoon machtigt om de naleving van de beschermingsmaatregel te bewerkstelligen met behulp van de sterke arm. Dit laatste kan met name van belang zijn als de beschermingsmaatregel een locatie- of gebieds-

verbod betreft. Indien de persoon van wie de dreiging uitgaat zich desondanks in die locatie of dat gebied ophoudt, dan kan de beschermde persoon de hulp van de politie inroepen om ervoor te zorgen dat de persoon van wie de dreiging uitgaat zich verwijderd of verwijderd wordt. Als deze dwangmiddelen onvoldoende uitkomst bieden, kan de rechter op verlangen van de beschermde persoon ook de tenuitvoerlegging bij lijfswang toestaan.

Teneinde dezelfde bescherming te kunnen bieden aan beschermde personen die in Nederland een beroep doen op de bescherming die een beschermingsmaatregel biedt, is bepaald dat de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag op verzoek van de beschermde persoon een door de wet toegelaten dwangmiddel kan opleggen, dan wel de beschermde persoon kan machtigen om de naleving van de beschermingsmaatregel te bewerkstellingen met behulp van de sterke arm. Het opleggen van een dwangmiddel gebeurt in Nederland bij het gelasten van een beschermingsmaatregel niet automatisch. De voorzieningenrechter zal daartoe slechts besluiten indien een dwangmiddel uitdrukkelijk is gevorderd en hij van oordeel is dat de persoon van wie de dreiging uitgaat een extra prikkel nodig heeft om zich aan de beschermingsmaatregel te houden. Om tot dat oordeel te komen weegt de rechter de belangen van betrokkenen. Om die reden is ervoor gekozen om ten behoeve van het effectief gebruik van een in een andere lidstaat bevolen beschermingsmaatregel aan te sluiten bij de Nederlandse praktijk, waarin de rechter op verzoek oordeelt over de vraag of een dwangmiddel moet worden opgelegd of een machtiging verleend dient te worden om naleving van de beschermingsmaatregel met behulp van de sterke arm te bewerkstelligen. Het verzoek kan zowel separaat worden gedaan als tegelijkertijd met een verzoek om aanpassing van de beschermingsmaatregel, zoals hiervoor aangegeven. Omdat altijd een afweging van belangen noodzakelijk is en de beslissing die de rechter moet nemen niet van zo eenvoudige aard is als de afgifte van een certificaat, is hier niet bepaald dat het verzoek zonder tussenkomst van een advocaat kan worden ingediend.

8. Adviezen

Een concept-versie van het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tevens is het concept-wetsvoorstel besproken met de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. De VNG heeft geen gebruik gemaakt van de uitnodiging om advies uit te brengen. Aan de hand van de uitgebrachte adviezen en hetgeen in het overleg met de Adviescommissie burgerlijk procesrecht naar voren kwam is het wetsvoorstel zowel inhoudelijk als in technische zin op diverse punten aangepast. In het hiernavolgende wordt op de belangrijkste adviezen en wijzigingen ingegaan.

In het concept-wetsvoorstel, zoals dat ter consultatie is voorgelegd, was voorzien in intern beroep op beslissingen van de voorzieningenrechter bij de rechtbank Den Haag. In alle adviezen zijn vraagtekens geplaatst bij deze keuze en hierop is deze heroverwogen. Dit heeft ertoe geleid dat is aangesloten bij de reguliere regels van art. 358 e.v. Rv en een eventueel hoger beroep dient te worden ingesteld bij het gerechtshof Den Haag. Op advies van de Raad voor de rechtspraak en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht is verduidelijkt dat de regels van de verzoekschriftprocedure van toepassing zijn op de verzoeken die op grond van de uitvoeringswet worden ingediend, tenzij anders is bepaald. Tevens is op advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op diverse punten in de memorie van toelichting verduidelijkt welke processuele vereisten van toepassing zijn. Het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om in geval van aanpassing op verzoek van de beschermde persoon door de Nederlandse rechter van een in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel, de persoon van wie de dreiging uitgaat op te roepen teneinde zijn zienswijze kenbaar te kunnen maken is niet overgenomen, omdat dit tot ernstige vertraging van de gevraagde aanpassing zou kunnen leiden. De verordening schrijft slechts voor dat de persoon van wie de dreiging uitgaat in kennis wordt gesteld van de aanpassing en daartegen eventueel beroep kan instellen. Voorgesteld is dan ook te bepalen dat de persoon van wie de dreiging uitgaat niet wordt opgeroepen. Indien hij bezwaar heeft tegen de door de voorzieningenrechter aangebrachte aanpassing, staat de weg van hoger beroep voor hem open bij het gerechtshof, waarbij tevens kan worden verzocht om een spoedappell als de persoon van wie de dreiging uitgaat er belang bij heeft dat de zaak snel behandeld wordt.

Voorts is op advies van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten in de memorie van toelichting toegelicht wanneer griffierecht verschuldigd is.

De burgemeester kan voor enkele hem in de Wet tijdelijk huisverbod toegekende bevoegdheden mandaat onderscheidelijk machtiging verlenen aan de hulpofficier van justitie. Op advies van de Nederlandse Orde van Advocaten is in de uitvoeringswet bepaald dat als de burgemeester gebruik heeft gemaakt van die bevoegdheid de aangewezen hulpofficier tevens bevoegd is tot het uitvoeren van de in deze uitvoeringswet opgedragen taken.

In het concept-wetsvoorstel was slechts voorzien in de mogelijkheid om in Nederland een dwangsom

te doen verbinden aan een in het buitenland opgelegde beschermingsmaatregel. Op advies van de Nederlandse Orde van Advocaten is deze mogelijkheid tevens uitgebreid met de machtiging om de beschermingsmaatregel ten uitvoer te leggen met behulp van de sterke arm of lijfswang.

De adviescommissie voor burgerlijk procesrecht adviseerde om geen van de aan de Nederlandse rechter toe te kennen bevoegdheden centraal te beleggen bij de rechtbank Den Haag, zoals in het concept-wetsvoorstel was opgenomen. De Raad voor de Rechtspraak onderschrijft evenwel in zijn advies de centrale belegging, omdat dit aansluit bij diverse andere uitvoeringswetten betreffende EG-verordeningen en voorts gelet op de expertise van de rechtbank Den Haag in (familie)kwesies met internationale aspecten. Om deze reden is de centrale belegging ter zake van de aanpassing van in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel, alsmede het verzoek tot het aan die beschermingsmaatregel verbinden van een dwangmiddel in het wetsvoorstel gehandhaafd.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Lid 1 en 2

Doel van de verordening is om via een eenvoudig en snel mechanisme een civiele beschermingsmaatregel mee te kunnen nemen naar een andere lidstaat. In de verordening is daarvoor gekozen voor een mechanisme waarbij de beschermingsmaatregel op verzoek van de beschermde persoon kan worden voorzien van een certificaat. Het certificaat kan worden beschouwd als een soort paspoort waarmee de beschermingsmaatregel binnen de lidstaten van de Europese Unie kan reizen. Om de verkrijging van het certificaat zo eenvoudig mogelijk te houden wordt daarom voorgesteld om de beschermde persoon de mogelijkheid te bieden om de rechter die de beschermingsmaatregel heeft bevolen bij verzoekschrift te vragen om betreffende een reeds gelaste of te gelasten beschermingsmaatregel een certificaat af te geven. Dit brengt mee dat op grond van artikel 261 Rv de regels voor de verzoekschrift-procedure in eerste aanleg van dit wetboek van toepassing zijn, voor zover uit de wet of de verordening niet anders voortvloeit. Omdat evenwel het verzoek om een certificaat van zeer eenvoudige aard is, is indiening door een advocaat niet nodig. Om die reden is bepaald dat verplichte vertegenwoordiging door een advocaat niet vereist is.

Lid 3

De verordening bepaalt dat het certificaat slechts wordt afgegeven als in de oorspronkelijke procedure is voldaan aan een aantal voorwaarden, zoals bepaald in art. 6 van de verordening. Dit betekent dat de persoon van wie de dreiging uitgaat in kennis is gesteld van de beschermingsmaatregel. Als de desbetreffende persoon in de procedure is verschenen, dan betekent dit dat hij kennis heeft van de beschermingsmaatregel. In geval van een procedure bij verstek, moet de persoon van wie de dreiging uitgaat behoorlijk zijn opgeroepen volgens de desbetreffende betekenisvereisten van de lidstaat van oorsprong. Gaat het om een beschermingsmaatregel die ex parte, dus zonder oproeping van de persoon van wie de dreiging uitgaat, wordt gegeven, dan moet die persoon het recht hebben (gehad) de beschermingsmaatregel aan te vechten.

De rechter die de beschermingsmaatregel oplegde kan op eenvoudige wijze nagaan of aan de voorwaarden is voldaan en indien dat het geval is onverwijld beslissen tot afgifte van het certificaat.

Een mondelinge behandeling van het verzoek is op grond van het bepaalde in art. 279 Rv niet verplicht en evenmin de oproeping van de persoon van wie de dreiging uitgaat.

De verordening schrijft voorts in art. 8 voor dat de instantie van afgifte aan de persoon van wie de dreiging kennisgeving doet van het certificaat, alsmede van het feit dat de afgifte ervan leidt tot de erkenning en, in voorkomend geval, de uitvoerbaarheid van de beschermingsmaatregel. De procedure met betrekking tot de kennisgeving wordt beheerst door het bepaalde in art. 291 Rv.

Lid 4

Het ligt niet erg voor de hand dat een bedreigde persoon behoefte heeft aan erkenning en tenuitvoerlegging van een beschermingsmaatregel die is opgelegd in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod, omdat de duur van deze maatregel slechts geldt voor een periode van tien dagen. Eenmalig is een verlenging mogelijk voor een periode van vier weken, te rekenen vanaf het moment dat de maatregel is opgelegd. De maximale duur van de maatregel bedraagt derhalve vier weken (28 dagen). Niet helemaal uitgesloten kan worden dat een bedreigde persoon in deze korte tijdspanne toch behoefte heeft aan erkenning van het huisverbod en met name van het daarbij behorende contactverbod in een andere lidstaat, bijvoorbeeld vanwege een vakantie in een andere lidstaat in die periode. Gelet op de reikwijdte van de verordening, met name het bepaalde in art. 3 sub 1, is een door de burgemeester opgelegd huisverbod een beschermingsmaatregel die op grond van de verordening in andere lidstaten moet worden erkend. Om die reden dient voor de volledigheid in deze wet ook een voorzie-

ning getroffen te worden voor de afgifte van een certificaat betreffende een tijdelijk huisverbod. In het geval dat een bedreigde persoon behoefte heeft aan een certificaat om het huisverbod mee te kunnen nemen naar een andere lidstaat, kan de afgifte van een certificaat worden gevraagd aan de burgemeester. De Wet tijdelijk huisverbod biedt de burgemeester de bevoegdheid om het opleggen van een tijdelijk huisverbod te mandateren aan een hulpofficier van justitie, dan wel deze daartoe te machtigen. Indien de burgemeester van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, is de desbetreffende hulpofficier van justitie tevens bevoegd om een certificaat af te geven.

Een tijdelijk huisverbod is een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 (Algemene wet bestuursrecht (Awb)). De uithuisgeplaatste wordt voordat de beschikking wordt genomen in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:8 Awb jo. 4:11, onder a, Awb). Is de uithuisgeplaatste niet gehoord, dan kan het certificaat pas worden afgegeven als hij het recht heeft gehad het tijdelijk huisverbod aan te vechten (art. 6 lid 3 verordening). Op grond van artikel 8:1 Awb kan de uithuisgeplaatste bij de rechtbank beroep instellen tegen het huisverbod. Hij kan voorts ingevolge artikel 8:81 Awb de zaak op korte termijn aan de rechter voorleggen door een voorlopige voorziening te verzoeken bij de (bestuursrechtelijke) voorzieningenrechter in de rechtbank. Indien een tijdelijk huisverbod is opgelegd zonder dat de uithuisgeplaatste vooraf is gehoord, zal het certificaat kunnen worden afgeven als deze persoon in de beroepsprocedure zijn zienswijze alsnog naar voren heeft kunnen brengen. Om die reden is bepaald dat in dat geval het certificaat pas kan worden afgegeven als op het beroep is beslist. Stelt de persoon van wie de dreiging uitgaat niet binnen drie dagen beroep in tegen het tijdelijk huisverbod, dan kan het certificaat alsnog worden afgegeven. Gelet op de korte geldigheidsduur van tien dagen van een tijdelijk huisverbod, moet betrokkene geacht worden na drie dagen voldoende in de gelegenheid te zijn geweest om de beschermingsmaatregel aan te vechten. Daarmee is aan het vereiste in art. 6 lid 3 van de verordening voldaan.

Artikel 3

De verordening ziet in art. 9 op de mogelijkheid van verbetering van het certificaat in geval van een materiële fout, waarmee bedoeld wordt op een kennelijk verschrijving. Indien sprake is van een kennelijke verschrijving kan de rechter (of burgemeester of gemandateerde of gemachtigde hulpofficier van justitie) die het certificaat heeft afgegeven op verzoek van de beschermde persoon of van de persoon van wie de dreiging uitgaat of ambtshalve het certificaat verbeteren. Overwogen is om voor de verbetering van het certificaat art. 31 Rv van toepassing te doen zijn. Art. 31 Rv betreft evenwel een procedure op tegenspraak, hetgeen het snelle en eenvoudige erkenningsmechanisme te zeer zou aantasten. De afgifte van het certificaat geschiedt ex parte, wat wil zeggen zonder dat de persoon van wie de dreiging uitgaat wordt opgeroepen. Het ligt daarom in de rede om een eventuele kennelijke verschrijving eveneens ex parte te kunnen verbeteren. Omdat de verbetering zowel gevraagd kan worden door de beschermde persoon als de persoon van wie de dreiging uitgaat, is bepaald dat de belanghebbenden niet worden opgeroepen. Derhalve geldt dat in geval de verbetering gevraagd wordt door de beschermde persoon, de persoon van wie de dreiging uitgaat niet opgeroepen wordt en in geval de verbetering gevraagd wordt door de persoon van wie de dreiging uitgaat, de beschermde persoon niet wordt opgeroepen. En omdat het hier slechts gaat om de verbetering van een kennelijke verschrijving, is het instellen van hoger beroep tegen de verbetering uitgesloten. Een kennelijke verschrijving dient rechtstreeks uit de stukken, te weten de oorspronkelijke beschermingsmaatregel, te blijken en zal bijvoorbeeld een spelfout in de naam of het adres van (een van) de betrokkenen(n) kunnen betreffen of een verschrijving in de geldigheidsduur van het certificaat. Indien het certificaat nadat het is verbeterd nog steeds een of meer kennelijke verschrijvingen bevat, staat het de persoon van wie de dreiging uitgaat of de beschermde persoon vrij om opnieuw verbetering hiervan te vragen.

Artikel 4

In art. 5 lid 2 van de verordening is bepaald dat tegen de afgifte van het certificaat geen beroep openstaat. De persoon van wie de dreiging uitgaat kan echter op grond van art. 9 lid 1 onderdeel b van de verordening wel aan de rechter vragen het certificaat in te trekken, omdat het gelet op de in art. 6 van de verordening neergelegde voorwaarden kennelijk ten onrechte is toegekend. Overigens kan ook de beschermde persoon om intrekking van het certificaat verzoeken en kan de rechter dit ambtshalve doen. Artikel 14 lid 1 van de verordening bepaalt voorts dat als de beschermingsmaatregel wordt geschorst of ingetrokken of de uitvoerbaarheid ervan wordt geschorst of beperkt of het certificaat wordt ingetrokken de beschermde persoon of de persoon van wie de dreiging uitgaat de rechter kan verzoeken een nieuw certificaat af te geven waarin de schorsing, beperking of intrekking wordt vermeld.

Onder intrekking van de beschermingsmaatregel wordt mede verstaan dat de beschermingsmaatregel in hoger beroep vernietigd is. Bepaald is dat de rechter die de beschermingsmaatregel heeft bevolen de bevoegde rechter is bij wie een verzoek op grond van art. 9 lid 1 onderdeel b van de verordening moet

worden ingediend. Ten aanzien van de afgifte van het certificaat is in art. 2 lid 1 bepaald dat het verzoek kan worden gedaan zonder tussenkomst van een advocaat. Omdat ook voor de intrekking van een certificaat geldt dat slechts getoetst dient te worden aan de voorwaarden zoals neergelegd in art. 6 van de verordening en deze toetsing van zeer eenvoudige aard is, ligt het in de rede dat ook voor een verzoek om intrekking van een ten onrechte afgegeven certificaat geen tussenkomst van een advocaat nodig is. Tevens valt ook de intrekking van een certificaat onder art. 20 lid 2 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en is derhalve voor de behandeling van het verzoek geen griffierecht verschuldigd. Voor het overige zijn de regels van de verzoekschriftprocedure onverkort van toepassing en dat betekent niet meer dat de beschermde persoon en de persoon van wie de dreiging uitgaat worden opgeroepen.

In het tweede lid is bepaald dat ook een door een burgemeester of gemandateerde, dan wel gemachtigde hulpofficier van justitie afgegeven certificaat op verzoek kan worden ingetrokken. In dat geval is ook de burgemeester of hulpofficier van justitie de bevoegde instantie om het certificaat in te trekken. Omdat verplichte procesvertegenwoordiging in geval van een verzoek aan de burgemeester of hulpofficier van justitie niet aan de orde is, is de tweede volzin van het eerste lid niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

De verordening bepaalt in art. 5 lid 2 dat tegen de afgifte van een certificaat geen hoger beroep openstaat. Het ligt derhalve in de rede om hoger beroep eveneens uit te sluiten voor de intrekking van een certificaat. De verordening regelt dat niet en derhalve is zulks in dit artikel bepaald.

Artikel 5

De verordening onderscheidt in artikel 3 lid 1 een drietal soorten beschermingsmaatregelen. Als de beschermingsmaatregel een contact- of toenaderingsverbod of een regeling daarvoor bevat, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onderdelen b en c, is aanpassing niet nodig. Bevat de beschermingsmaatregel evenwel de aanduiding van een plaats, dus een specifiek adres, specifieke locatie, of specifiek gebied, bijvoorbeeld het adres waar de beschermde persoon woont, alsmede een bepaalde afstand tot dat adres binnen welk gebied de persoon van wie de dreiging uitgaat zich niet mag ophouden, dan schrijft artikel 11 lid 1 van de verordening voor dat de beschermingsmaatregel in de lidstaat waar de beschermde persoon beschermd wil worden, zodanig wordt aangepast dat er ook in die lidstaat uitvoering aan kan worden gegeven. Dit betekent dat de bevoegde instantie in de aangezochte lidstaat, op verzoek van de beschermde persoon, het oorspronkelijke adres of gebied wijzigt in bijvoorbeeld het nieuwe woon- of werkadres, eventueel aangevuld met de in de oorspronkelijke beschermingsmaatregel bepaalde straal waarbinnen de persoon van wie de dreiging uitgaat zich niet mag ophouden. Voorgesteld wordt om de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag bevoegd te doen zijn voor de beoordeling van dit verzoek. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat dit de burgerlijke voorzieningenrechter betreft. De burgerlijke voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag is bij uitstek degene die ervaring heeft met kwesties zoals door de verordening zijn bestreken en hij moet derhalve het beste in staat worden geacht om te beoordelen of en zo ja, in hoeverre aanpassing nodig is. Daarom is er niet voor gekozen om de aanpassing van de beschermingsmaatregel bij een ander orgaan neer te leggen, eventueel gecombineerd met een mogelijkheid van beroep op de rechter, zoals geadviseerd werd door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

Op het verzoek tot aanpassing zijn de regels van de verzoekschriftprocedure van toepassing en dat zou betekenen dat de persoon van wie de dreiging uitgaat in beginsel moet worden opgeroepen teneinde te worden gehoord over de verzochte aanpassing van de beschermingsmaatregel. Omdat het hier een in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel gaat, zal de persoon van wie de dreiging uitgaat zich doorgaans niet in Nederland bevinden en is het zeer de vraag of hij naar Nederland zal reizen om over de aanpassing gehoord te worden. Zijn oproeping zou de procedure echter wel complexer en tijdrovender maken. De verordening schrijft bovendien slechts voor dat de persoon van wie de dreiging uitgaat in kennis wordt gesteld van de aanpassing en daartegen eventueel beroep kan instellen. Voorgesteld is dan ook te bepalen dat de persoon van wie de dreiging uitgaat niet wordt opgeroepen. Indien hij bezwaar heeft tegen de door de voorzieningenrechter aangebrachte aanpassing, staat de weg van hoger beroep voor hem open bij het gerechtshof.

Artikel 6

Deze bepaling voorziet erin dat als een beschermde persoon zich onvoldoende beschermd voelt door de in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel, hij de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag kan verzoeken aan de beschermingsmaatregel een dwangmiddel te verbinden, dan wel machtiging te verzoeken om de naleving van de beschermingsmaatregel te bewerkstelligen met behulp van de sterke arm. Er is voor gekozen ook voor deze procedure de rechtbank Den Haag aan te wijzen als bevoegde instantie, om aan te sluiten bij het bepaalde ter zake van de aanpassing van de beschermingsmaatregel.

De verordening heeft alleen betrekking op beschermingsmaatregelen en heeft geen betrekking op eventuele sancties die in de lidstaten zijn verbonden aan overtreding van de beschermingsmaatregel. Dit is in overweging 18 geëxpliciteerd. De lidstaten van de Europese Unie kennen zeer verschillende wettelijke maatregelen om nakoming van de beschermingsmaatregel te borgen. In sommige lidstaten is overtreding van een civiele beschermingsmaatregel strafbaar. Andere lidstaten kennen alleen de handhaving door de politie of kennen de mogelijkheid om een dwangsom aan de veroordeling te verbinden voor het geval aan de beschermingsmaatregel niet wordt voldaan. In de Nederlandse praktijk legt de rechter die een civiele beschermingsmaatregel gelast, op vordering van de beschermde persoon regelmatig tevens een dwangsom op en soms wordt ook machtiging verleend om de naleving van de beschermingsmaatregel in de aangezochte lidstaat te bewerkstelligen met behulp van de sterke arm of lijfswang. Indien een beschermde persoon voor een in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel een certificaat heeft verkregen om in Nederland gebruik te maken van de bescherming die de maatregel biedt, en hij vermoedt dat de dreigende persoon zich niet aan de beschermingsmaatregel zal houden, of als dat intussen reeds gebleken is, kan er de behoefte bestaan dat aan de beschermingsmaatregel een dwangmiddel wordt verbonden. De beschermde persoon kan daartoe bij de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag een verzoek indienen. En ook hier geldt dat voor de duidelijkheid wordt benadrukt dat dit de burgerlijke voorzieningenrechter betreft. Bij deze procedure kan met het oog op de consequenties die het opleggen van een dwangmiddel voor de dreigende persoon heeft niet worden volstaan met een ex-parte procedure. De regels van de verzoekschriftprocedure zijn voor dit verzoek dan ook onverkort van toepassing, hetgeen onder meer betekent dat het verzoek door een advocaat moet worden ingediend en de persoon van wie de dreiging uitgaat wordt opgeroepen.

Artikel 7

Indien de persoon van wie de dreiging uitgaat meent dat de in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel in Nederland niet erkend kan worden omdat deze kennelijk strijdig is met de Nederlandse openbare orde of onverenigbaar is met een in Nederland gegeven of erkende beslissing, kan hij de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag verzoeken de erkenning te weigeren. Het centraal beleggen van dit verzoek bij de rechtbank Den Haag sluit aan bij de verzoeken die de beschermde persoon kan doen tot eventuele aanpassing van de beschermingsmaatregel en het eraan verbinden van een dwangmiddel. Het ligt in de rede dat als de persoon van wie de dreiging uitgaat meent dat de beschermingsmaatregel in Nederland niet erkend kan worden, hij daarvoor dezelfde rechter adieert, opdat voorkomen wordt dat bij verschillende gerechten verschillende procedures naast elkaar gaan lopen.

Artikel 8

Er wordt naar gestreefd de wet in werking te laten treden op hetzelfde moment als de verordening, te weten 11 januari 2015. Voor wat betreft deze datum is afgeweken van de vaste verandermomenten omdat de uitvoeringswet betrekking heeft op een bindend EU-instrument. Zodra de wet is aangenomen in beide Kamers der Staten-Generaal, zal deze in het Staatsblad worden geplaatst en zal de volgende dag in werking treden. Mocht de parlementaire behandeling pas na 11 januari 2015 worden afgerond, dan zal als gevolg van de bepaling dat de wet in werking treedt de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin zij is verschenen, geen verdere vertraging kunnen optreden.

Transponeringstabel Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

Bepaling in verordening	Bepaling in uitvoeringswet	Omschrijving beleidsruimte
artikel 1	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 2	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 3	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 4	artikel 6	nvt
artikel 5	artikel 2	nvt
artikel 6	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 7	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 8	artikel 2	nvt
artikel 9	artikelen 3 en 4	nvt
artikel 10	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 11	artikel 5	nvt
artikel 12	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 13	artikel 7	nvt
artikel 14	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 15	behoeft geen uitvoering	nvt



Bepaling in verordening	Bepaling in uitvoeringswet	Omschrijving beleidsruimte
artikel 16	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 17	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 18	Behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 19	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 20	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 21	behoeft geen uitvoering	nvt
artikel 22	behoeft geen uitvoering	nvt

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,