

Fiche 3: Verordening wederzijdse erkenning beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

Datum Commissiedocument

20 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 276

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0276:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC (2011) 580 en SEC (2011) 581 (samenvatting) en SEC (2011) 582 (IAB Opinion)

Behandelingstraject Raad

Het voorstel zal achtereenvolgens worden behandeld in de Raadswerkgroep civielrechtelijke aangelegenheden, CATS en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) *Rechtsbasis*: 81 lid 2 onder a, e en f VWEU

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*:

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) *Delegatie en/of comitologie*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• *Korte inhoud voorstel:*

Het voorstel regelt dat slachtoffers beschermingsbevelen in burgerlijke zaken mee kunnen nemen naar een andere lidstaat.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:*
Bevoegdheid: 81 lid 2 VWEU.
Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld.
- *Risico's / implicaties/ kansen:*
Het is belangrijk voor slachtoffers dat zij een beschermingsmaatregel die is opgelegd in burgerlijke zaken in de ene lidstaat mee kunnen nemen naar een andere lidstaat zodat zij daar dezelfde bescherming kunnen invoeren. De voorgestelde procedure langs de route van wederzijdse erkenning sluit aan bij andere instrumenten op het terrein van het civiele recht. Het is op dit moment niet mogelijk om een indicatie te geven van het aantal slachtoffers dat gebruik gaat maken van dit instrument.
- *Nederlandse positie en eventuele acties:*
Nederland is positief over initiatieven tot bescherming van slachtoffers. Een eenvoudige procedure om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mee te nemen naar een andere lidstaat draagt bij aan de versterking van de positie van slachtoffers. Nederland is kritisch over de wijze waarop de reikwijdte van het voorstel geformuleerd is omdat de bepaling de mogelijkheid creëert van kruislingse omzetting tussen civiel, straf- en bestuursrecht. Dit is in de praktijk zeer lastig uitvoerbaar. Het voorstel dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande instrumenten van wederzijdse erkenning in het civiele recht en de afbakening tussen de verschillende instrumenten dient helder te worden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Dit voorstel beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet, op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een civielrechtelijk contact- of gebiedsverbod, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke ander lidstaat waar deze persoon verblijft of zal verblijven. Dit voorstel beperkt zich tot een Europees beschermingsbevel in burgerlijke zaken en vormt een aanvulling op een voorstel uit 2010 op initiatief van de lidstaten dat oorspronkelijk ook het civiele recht omvatte, maar na aanpassing alleen nog op een Europees beschermingsbevel¹ in strafzaken zal zien.

Voorgeschiedenis

In 2010 deed Spanje met steun van een groep lidstaten een voorstel voor een Europees Beschermingsbevel (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. Voor Nederland was met name van belang de rechtsonzekerheid die

¹ Richtlijn inzake Europees Beschermingsbevel (Kamerstuk 22112, 999)

langere tijd zou bestaan voor slachtoffers als de Europese Commissie een zaak hierover aanhangig zou maken bij het Europese Hof. Tevens zou de vermenging van rechtsgebieden leiden tot problemen bij de implementatie. Nederland was dan ook voorstander van afzonderlijke wetgeving voor civielrechtelijke beschermingsmaatregelen.

De groep initiatiefnemers van het EPO heeft in het voorjaar van 2011 het oorspronkelijke voorstel aangepast en beperkt tot beschermingsmaatregelen in strafzaken. De Commissie bleek bereid het initiatief te nemen voor regelgeving inzake civielrechtelijke beschermingsmaatregelen, als onderdeel van een breder pakket maatregelen dat zij mei jl. heeft gepresenteerd. Het pakket omvat tevens een mededeling van de Europese Commissie over versterking van de rechten van slachtoffers in de EU² en een ontwerp-richtlijn met minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van criminaliteit³.

Ook is het instrument als maatregel opgenomen in de Routekaart voor slachtoffers die in juni 2011 door de JBZ-Raad is aangenomen⁴.

- *Impact assessment Commissie*

Bij de voorbereiding van de ontwerp-Verordening is de Commissie te rade gegaan bij lidstaten, andere instellingen en deskundigen met diverse achtergronden. Tijdens een bijeenkomst met deskundigen bleek dat in veel lidstaten civielrechtelijke beschermingsmaatregelen bestaan, waarvan de wederzijdse erkenning dient te gebeuren volgens de in burgerlijke zaken gangbare normen. De Europese Commissie heeft tevens een externe studie laten uitvoeren die samen met de effectbeoordeling inzicht moet geven in de behoeften van slachtoffers van misdrijven, in de maatregelen die kunnen worden genomen om daaraan tegemoet te komen en in de effecten van alle mogelijke opties. Als onderdeel van de voorbereiding van de effectbeoordeling heeft de Commissie een openbare raadpleging gehouden, waaraan zowel het brede publiek als niet-gouvernementele en gouvernementele organisaties konden deelnemen en waarin werd gevraagd welke stappen de Commissie moest ondernemen om de situatie van de slachtoffers van misdrijven te verbeteren, onder meer op het gebied van beschermingsbevelen. Daarnaast werd opdracht gegeven voor een studie om na te gaan wat mogelijk was met betrekking tot het specifieke doel te voorkomen dat de door een beschermingsbevel verkregen bescherming verloren gaat wanneer een beschermde persoon naar een andere lidstaat reist of verhuist.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:* 81 lid 2 onder a e en f VWEU . Volgens Nederland is dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Functionele toets:*

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

² COM (2011) 274

³ COM (2011) 275

⁴ Document Raad 11108/11

Het doel van het voorstel kan niet voldoende worden bereikt door de lidstaten alleen, vanwege het grensoverschrijdende aspect. Maatregelen op het niveau van de EU zijn nodig om het mogelijk te maken dat beschermingsmaatregelen die in de ene lidstaat zijn genomen in een andere lidstaat op eenvoudige wijze kunnen worden ingeroepen. Het subsidiariteitsoordeel is derhalve positief.

Een verordening is volgens Nederland het juiste instrument om te regelen dat beschermingsmaatregelen in civiele zaken, ongeacht welke rechter deze heeft opgelegd, via wederzijdse erkenning in een andere lidstaat ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het voorstel gaat in beginsel niet verder dan nodig is met het oog op de mogelijkheid om al opgelegde beschermingsmaatregelen in civiele zaken in andere lidstaten op eenvoudige wijze te kunnen inroepen. Ook de proportionaliteit wordt daarom positief beoordeeld, mits een nauwkeurige afbakening met het voorstel voor een richtlijn voor een Europees beschermingsbevel in strafzaken tot stand komt.

c) Nederlands oordeel:

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

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting: geen

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

In Nederland dient een autoriteit te worden aangewezen die bevoegd is een certificaat af te geven waarmee een slachtoffer in een andere lidstaat aanspraak kan maken op dezelfde bescherming. Is de persoon van wie de dreiging uitgaat in eerste instantie niet gehoord dan zal dit alsnog moeten gebeuren. Tevens dienen ontvangen certificaten te worden aangepast aan ons nationale systeem van beschermingsmaatregelen. Dit leidt tot kosten voor o.a. personeel, huisvesting, ICT en vertaling van stukken. Een en ander is afhankelijk van de omvang van het gebruik dat er van deze procedure wordt gemaakt. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

Nederland dient op verzoek van een slachtoffer een certificaat af te geven. Ontvangen certificaten dienen waar nodig te worden aangepast aan de Nederlandse situatie. De beschermde persoon en de persoon van wie de dreiging uitgaat dienen over de procedure en de beslissingen te worden geïnformeerd door de bevoegde autoriteit. De mate van administratieve lasten is afhankelijk van de omvang van het gebruik dat van de procedure wordt gemaakt.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: geen*

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

Door deze verordening wordt Nederland gehouden om in andere lidstaten opgelegde beschermingsmaatregelen in Nederland ten uitvoer te leggen, ook als Nederland eenzelfde maatregel in zijn systeem niet kent. Hoewel de verordening gebaseerd is op wederzijdse erkenning sluit deze niet geheel aan bij andere civielrechtelijke instrumenten die gebaseerd zijn op wederzijdse erkenning.

De verordening laat de mogelijkheid bestaan van kruislingse omzetting (tussen straf-, civiel- en bestuursrechtelijke beschermingsmaatregelen) wat in de praktijk niet uitvoerbaar lijkt. In samenhang met het voorstel voor een richtlijn voor een Europees beschermingsbevel in strafzaken lijkt aanpassing van regelgeving noodzakelijk voor een heldere uitvoeringspraktijk in Nederland. Ook is een duidelijke afstemming en afbakening nodig ten opzichte van de bestaande verordeningen Brussel I (nr. 44/2001) en Brussel II bis (nr. 2201/2003).

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

De regeling heeft directe werking en zal in werking treden op de twintigste dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Uiterlijk binnen vijf jaar komt er een evaluatie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid:*

Op zich zelf is het zeer wel mogelijk beschermingsmaatregelen die in de ene lidstaat genomen zijn ook in een andere lidstaat ten uitvoer te leggen conform de huidige systematiek in het civiele recht van de wederzijdse erkenning. De wijze waarop dit onderwerp thans in de verordening is uitgewerkt, roept echter nog enkele vragen op. Vooral als het gaat om het toepassingsbereik, dat niet eenduidig is geformuleerd. Hierdoor wordt de afgrenzing ten opzichte van het Europees beschermingsbevel voor strafzaken niet helder. Daarnaast is niet voor alle fases in het proces duidelijk gedefinieerd welke rechter bevoegd is en welk recht van toepassing is. Aanscherping van de tekst op beide punten is dan ook nog noodzakelijk.

De verordening zal in nauwe samenhang met het voorstel voor de ontwerp-richtlijn Europees beschermingsbevel (strafzaken) moeten worden gezien. Zowel de voorgestelde verordening als de ontwerp-richtlijn voorzien in zgn. "kruislingse" tenuitvoerlegging. Dit betekent dat een strafrechtelijke maatregel die in lidstaat A wordt opgelegd in lidstaat B ten uitvoer moet worden gelegd. Als de ten uitvoer leggende lidstaat deze maatregel niet kent, dan moet deze lidstaat de maatregel omzetten in een maatregel die wel deel uitmaakt van zijn juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld een civielrechtelijke maatregel. Dit betekent dat een autoriteit moet worden aangewezen die maatregelen uit het ene rechtsterrein moet kunnen omzetten in maatregelen op een ander rechtsterrein.

Voorts impliceert deze vorm van omzetting dat bij overtreding van de maatregel andere consequenties kunnen volgen in de ten uitvoer leggende lidstaat, dan die voorzien waren in de uitvoerende lidstaat. Het is de vraag hoe ver dat gaat. De omzetting van maatregelen roept vragen op voor de uitvoerbaarheid in het recht van de lidstaten en voor de rechtszekerheid voor zowel slachtoffers als personen van wie de dreiging uitgaat (of daders).

b) Handhaafbaarheid:

De handhaving zal overeenkomstig het bestaande Nederlandse systeem, dat wil zeggen in ieder geval strafrechtelijk of civielrechtelijk, plaatsvinden. Bij strafrechtelijke maatregelen en ook bij bepaalde civielrechtelijke maatregelen zijn politie en justitie belast met de uitvoering van een opgelegde beschermingsmaatregel indien de beschermingsmaatregel wordt geschonden. Daarnaast kan indien de rechter dit heeft bepaald een dwangsom of boete worden geïnd bij niet naleving van de opgelegde beschermingsmaatregel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt):

Nederland staat positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Voor Nederland werd dit al aangekondigd in het regeerakkoord waarin is opgenomen dat slachtoffers een sterkere positie krijgen. Voor de Europese Unie is dit voornemen terug te vinden in het Stockholm Programma. De positie van slachtoffers wordt versterkt door hen de mogelijkheid te bieden op eenvoudige wijze een beschermingsmaatregel mee te nemen naar een andere lidstaat.

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 gerechtvaardigde belangen van de slachtoffers zonder dat de betrokken overheidsinstanties onevenredig worden belast. Het huidige voorstel voldoet in voldoende mate aan deze voorwaarden.

In tegenstelling tot het eerdere voorstel voor één richtlijn voor een Europees beschermingsbevel liggen er nu twee voorstellen, één gericht op burgerlijke zaken (onderhavige voorstel) en één gericht op strafzaken. Dit komt tegemoet aan de bezwaren die Nederland eerder heeft gemaakt bij het voorstel voor één Europees beschermingsbevel. Immers het conflict over de rechtsgrondslag is hiermee voorkomen en er wordt een splitsing aangebracht tussen de verschillende rechtsgebieden.

Wel is het noodzakelijk de wijze waarop in het document (tekstueel) de reikwijdte wordt bepaald nog nauwkeurig te bezien. Niet uitgesloten is thans dat ook beschermingsmaatregelen genomen door de strafrechter of burgemeester (huisverbod) onder deze regeling vallen. Kruislingse omzetting van beschermingsmaatregelen (van bijv. civiel- naar strafrechtelijke maatregelen) maakt de uitvoering zeer complex en is daarom ongewenst.

Tevens is er sprake van overlap met bestaande verordeningen (Brussel I, Brussel II bis). De afbakening met deze verordeningen moet worden verduidelijkt.