

Vergaderjaar 2013–2014

33 954

Implementatie van richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L 338)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 april 2014 en het nader rapport d.d. 3 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 februari 2014, no.2014000356, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L 338), met memorie van toelichting.

Richtlijn 2011/99/EU (hierna: de richtlijn) beoogt maatregelen die een slachtoffer beschermen en zijn opgelegd in de ene lidstaat, te kunnen uitbreiden naar een andere lidstaat. Een Europees beschermingsbevel kan alleen worden uitgevaardigd indien in de beslissingsstaat al een nationale beschermingsmaatregel is vastgesteld.² Het moet daarbij gaan om beslissingen in strafzaken.³ Drie typen beschermingsmaatregelen kunnen worden omgezet in een Europees beschermingsbevel: locatieverboden, contactverboden en benaderingsverboden. Andere maatregelen kunnen niet worden overgedragen op basis van de richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de vervaltermijn van de uitvoeringsmaatregelen en enkele artikelsgewijze opmerkingen. Zij is

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikel 5.

³ Artikel 2, tweede lid. Volgens overweging 10 van de considerans bij de richtlijn speelt het strafrechtelijk, burgerrechtelijk of bestuursrechtelijk karakter van de autoriteit die de beschermingsmaatregel oplegt daarbij geen rol.

van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 februari 2014, nr. 2014000356, 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 10 april 2014, no. W03.14.0039/II bied ik U hierbij aan.

1. Vervaltermijn uitvoeringsmaatregelen

De richtlijn laat de keuze voor de geldingstermijn van de uitvoeringsmaatregelen van het Europees beschermingsbevel over aan het nationale recht van de lidstaten. In het voorstel wordt de maximale termijn van een beschermingsbevel op één jaar vastgelegd, ook na mogelijke verlenging.⁴ In artikel 14, eerste lid, onder b, van de richtlijn wordt het verstrijken van de termijn voor de uitvoeringsmaatregelen als een facultatieve grond voor intrekking van die maatregelen genoemd. Artikel 5:4:9, eerste lid, onder b, van het voorstel, sluit daarbij aan. De toelichting vermeldt dat indien de termijn is verstreken, de maatregelen niet automatisch vervallen, maar dat een besluit tot intrekking moet worden genomen. De genoemde richtlijn-bepaling wordt in de toelichting geïnterpreteerd als «uiting van bezorgdheid van de Europese wetgever over het belang van de beschermde persoon.» Voordat de officier van justitie tot intrekking besluit kan hij bij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat inlichtingen inwinnen omtrent de vraag of de bij het Europees bevel geboden bescherming in de gegeven omstandigheden noodzakelijk blijft.⁵ De toelichting wijst op de mogelijkheid dat de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat van mening zijn dat bescherming noodzakelijk blijft na verloop van de termijn. In dat geval zullen deze autoriteiten moeten aangeven op welke juridische basis zij de medewerking van de Nederlandse autoriteiten verzoeken.⁶

De Afdeling merkt op dat het op grond van de richtlijn en het wetsvoorstel mogelijk is om de uitvoeringsmaatregelen niet in te trekken, ook al is de volgens het nationale recht geldende maximumduur van de ter uitvoering van het Europees beschermingsbevel genomen maatregelen verstreken. De toelichting maakt echter niet duidelijk wat de status is van niet-ingetrokken uitvoeringsmaatregelen, ná het verstrijken van de maximale duur van deze maatregelen.

Ziet de Afdeling het goed dan zal, indien een maatregel geboden blijft, de procedure voor erkenning van het Europees beschermingsbevel opnieuw moeten worden gevolgd. Daardoor bestaat het risico dat de persoon die bescherming behoeft, daarvan (enige tijd) verstoken blijft.

De Afdeling adviseert in het belang van de te beschermen persoon de toelichting op dit punt te verduidelijken.

⁴ Artikel 5:4:6, derde lid en 5:4:8, eerste lid.

⁵ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 5:4:9.

⁶ Memorie van toelichting, ibid.

Artikel 5:4:9, tweede lid van het voorstel vermeldt in lijn met artikel 14, derde lid, van de richtlijn dat de officier van justitie bij de autoriteit van de uitvaardigende staat inlichtingen kan inwinnen over de vraag of de bij het Europees beschermingsbevel geboden bescherming in de gegeven omstandigheden noodzakelijk blijft.

1. Vervaltermijn uitvoeringsmaatregelen

De Afdeling advisering wijst erop dat het verstrijken van de maximale termijn voor de uitvoeringsmaatregelen als een facultatieve grond voor intrekking van die maatregelen wordt genoemd, in artikel 14, eerste lid, onder b, van de richtlijn. Artikel 5:4:9, eerste lid, onder b, van het voorstel, sluit daarbij aan. De Afdeling merkt op dat het op grond van de richtlijn en het wetsvoorstel mogelijk is om de uitvoeringsmaatregelen niet in te trekken, ook als de volgens het nationale recht geldende maximumduur van de ter uitvoering van het Europees beschermingsbevel genomen maatregelen is verstreken. De toelichting maakt echter niet duidelijk wat de status is van niet-ingetrokken uitvoeringsmaatregelen, ná het verstrijken van de maximale duur van deze maatregelen. De Afdeling adviseert in het belang van de te beschermen persoon de toelichting op dit punt te verduidelijken.

Uit artikel 5:4:9, eerste lid, onder b, blijkt dat indien de maximale duur van het bevel tot maatregelen is verstreken, de officier van justitie de ter uitvoering van het Europees beschermingsbevel (EB) bevolen maatregelen kan intrekken. Het is in het belang van de beschermde persoon dat de maatregelen niet «automatisch» vervallen, maar dat een afweging wordt gemaakt. Aangezien door het verstrijken van de maximale duur, de bevolen maatregelen niet van rechtswege vervallen, is een expliciete beslissing door de officier van justitie vereist. Dit vereiste kan functioneren als een attendering voor de officier en betekent dat hij een beslissing moet nemen waarbij hij de behoefte aan voortzetting van de bescherming in beschouwing neemt. Het is voor de praktijk belangrijk dat de officier van justitie deze afweging tijdig maakt, dat wil zeggen geruime tijd voorafgaand aan de datum waarop de duur van de bevolen maatregelen verstrijkt. Als blijkt dat voortzetting van de geboden beschermingsmaatregelen gewenst is, dan dient in de eerste plaats bezien te worden of er een juridische basis is om deze maatregelen voort te zetten of aansluitend te treffen. Er kan niet worden volstaan met het afzien van intrekking van de maatregel waarvan de maximale duur verstrijkt. Als er een juridische grondslag is voor het nemen van een aansluitende maatregel, dan kan de beschermingsmaatregel die op basis van het EB is bevolen worden ingetrokken. Het antwoord op de vraag welke maatregelen kunnen worden getroffen en op welke basis, is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden die zich voordoen. In het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting inzake artikel 5:4:9 noem ik twee denkbare mogelijkheden: de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat verzoeken aan Nederland om een toezichtmaatregel te treffen op grond van het kaderbesluit 2009/829/JBZ of de betrokkene kan bij de burgerlijke voorzieningenrechter een maatregel eisen.

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

De Afdeling brengt naar voren dat, indien een maatregel geboden blijft, de procedure voor erkenning van het Europees beschermingsbevel opnieuw zal moeten worden gevolgd. Ik ben het met de Afdeling eens dat deze mogelijkheid in beginsel bestaat. Ik wijs erop dat een EB alleen kan worden uitgevaardigd als dit gebaseerd is op een nationale maatregel in de uitvaardigende lidstaat. De kans dat de geldingsduur van de nationale

maatregel inmiddels is verstreken zal bij een hernieuwde, tweede aanvraag van een EB groter zijn dan bij de eerste aanvraag. Als de uitvaardiging van een (tweede) EB niet meer mogelijk is, dan kan de beschermde persoon in Nederland een maatregel eisen bij de burgerlijke voorzieningenrechter. Deze persoon verkeert dan in dezelfde positie als Nederlandse ingezetenen, die bescherming behoeven en geen beroep kunnen doen op een eerdere rechterlijke uitspraak. Het eisen van een maatregel bij de civiele rechter kan in deze context functioneren als een «vangnet» in situaties waarin voortgezette bescherming gewenst is en er geen publiekrechtelijke basis is om een beschermingsmaatregel op te leggen.

Overigens is de laatstgenoemde situatie vergelijkbaar met het geval waarin de uitvaardigende lidstaat het EB intrekt. Overweging (23) bij de richtlijn zegt over deze situatie dat de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat de maatregelen die ze ter uitvoering van het bevel heeft genomen, moet beëindigen met dien verstande dat zij zelfstandig, en conform het nationale recht, maatregelen krachtens haar nationale recht ter bescherming van de betrokkene kan treffen. Ik zal de toelichting ten aanzien van artikel 5:4:9 op het bovengenoemde punt aanpassen.

2. Overige opmerkingen, artikelsgewijs

a. Artikel 5:4:1, onder b

Artikel 5:4:1, onder b, van het voorstel, geeft de definitie van beschermingsmaatregel. Deze definitie sluit aan bij artikel 2, tweede lid, van de richtlijn, maar het laatste deel daarvan, waarbij een beperking is opgenomen door te verwijzen naar de maatregelen in artikel 5 van de richtlijn, ontbreekt in deze bepaling. De in artikel 5 van de richtlijn opgenomen bepalingen zijn overgenomen in artikel 5:4:3, onder a, van het voorstel.

De Afdeling adviseert in artikel 5:4:1, onder b, nader aan te sluiten bij de definitie in de richtlijn, door te verwijzen naar artikel 5:4:3, onder a, van het voorstel.

b. Artikel 5:4:16, vierde lid

Op grond van artikel 5:4:16, vierde lid, van het voorstel, doet de officier van justitie mededeling van elke genomen beslissing die strekt tot wijziging of intrekking van het Europees beschermingsbevel aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat en aan de beschermde persoon. De persoon die gevaar veroorzaakt wordt in deze bepaling niet genoemd. De richtlijn bevat geen bepalingen over het doen van mededelingen aan betrokkenen in deze situatie. In de toelichting op artikel 5:4:13 van het voorstel wordt uiteengezet dat, hoewel de richtlijn hier niet in voorziet, het van belang is dat de beschermde persoon en de persoon die gevaar veroorzaakt op de hoogte zijn van het nemen van een beslissing over het Europees beschermingsbevel. Niet wordt toegelicht waarom bij het wijzigen of intrekken van de maatregelen als bedoeld in artikel 5:4:16 een andere keuze wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert hier nader op in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn

Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn, bepaalt onder meer dat een maatregel die op basis van een vervolgbeslissing als bedoeld in artikel 11 van de richtlijn wordt genomen, zoveel mogelijk overeenstemt met de in

de beslissingsstaat opgelegde beschermingsmaatregel. In de toelichting staat vermeld dat deze bepaling zo wordt begrepen dat de autoriteit bij vervolgbeslissingen een maatregel dient te kiezen die zoveel mogelijk overeenkomt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel. Daarbij wordt vermeld dat dit onderdeel van deze bepaling niet wordt geïmplementeerd omdat deze situatie in Nederland theoretisch is. Waarom deze situatie theoretisch is, wordt echter niet toegelicht.⁷

De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Overige opmerkingen, artikelsgewijs

a. Artikel 5:4:1, onder b

Het advies om in artikel 5:4:1, onder b, nader aan te sluiten bij de definitie in de richtlijn, neem ik over.

b. Artikel 5:4:16, vierde lid

Als de officier van justitie een beslissing neemt die strekt tot wijziging of intrekking van het EB, dan dient hiervan niet alleen mededeling gedaan te worden aan de autoriteit van de uitvoerende lidstaat en de beschermde persoon, maar ook aan de persoon die gevaar veroorzaakt. Artikel 5:4:16, vierde lid, zal ik in deze zin aanpassen.

c. Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn

De genoemde bepaling van de richtlijn betreft het nemen van een maatregel op basis van een vervolgbeslissing als bedoeld in artikel 11, tweede lid van de richtlijn, te weten in geval van overtreding van een of meer maatregelen die in de uitvoerende lidstaat op grond van de erkenning van een EB zijn genomen.

Artikel 5:4:7 betreft de situatie dat Nederland uitvoerende lidstaat is en dat de persoon die gevaar veroorzaakt de aan hem opgelegde maatregel overtreedt of dreigt te overtreden. In dit geval kan op grond van artikel 5:4:7, eerste lid, een ambtenaar van politie bevelen de maatregel na te leven. Als de persoon die gevaar veroorzaakt dit bevel negeert dan overtreedt hij artikel 184 Sr. Op deze wijze wordt de maatregel in Nederland gehandhaafd.

Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn betreft de situatie dat de autoriteit van de uitvoerende lidstaat de bevoegdheid heeft om een nieuwe of andere maatregel te treffen, als handhavingsmodaliteit bij overtreding van de eerder opgelegde maatregel. In Nederland bestaat deze bevoegdheid tot het nemen van een vervolgbeslissing in deze vorm niet. Dit impliceert dat het geen toegevoegde waarde heeft om in de wet op te nemen dat maatregelen die op basis van een vervolgbeslissing worden genomen, zo veel mogelijk overeenstemmen met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel.

Ik zal de memorie van toelichting op dit punt aanvullen.

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

3. De redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

⁷ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 5:4:7.

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 vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0039/II

- Toelichten waarom in artikel 5:4:1, onder e en f, niet de definities «beslissingsstaat» en «tenuitvoerleggingsstaat» uit artikel 2, vijfde en zesde lid van de richtlijn zijn overgenomen.
- In artikel 5:4:4 in alle leden ofwel overal 4 weken, ofwel overal 28 dagen opnemen.
- In artikel 5:4:5, onder f, «het aan» schrappen.
- In de transponeringstabel voor artikel 6, zevende lid, 13.1b en 13.4 niet opnemen dat de bepaling «naar zijn aard geen omzetting behoeft», nu het bij die bepalingen om inhoudelijke redenen voor niet omzetten gaat.
- In artikel 5:4:8, vierde lid, opnemen dat de officier van justitie – naast de in deze bepaling opgenomen mededeling aan betrokkenen van weigering en intrekking (tweede en derde lid) van uitvoeringsmaatregelen – eveneens mededeling doet van verlenging of wijziging van uitvoeringsmaatregelen (als bedoeld in het eerste lid).
- In artikel 5:4:9 «artikel 8, tweede lid» vervangen door: artikel 5:4:8, tweede lid.
- In artikel 5:4:12, tweede en derde lid, na «behandeling» invoegen: van het verzoek.
- In artikel 5:4:13 voor het tweede tekstblok beginnend met «Indien de officier (.)» de aanduiding «2.» opnemen.
- De Europese Commissie en het Raadssecretariaat verzoeken de in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5:4:7 vermelde kennelijke verschrijving in de Nederlandstalige versie van Bijlage II bij de richtlijn te rectificeren.