EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.3.2022
COM(2022) 127 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de toepassing 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

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Verordening (EU) nr. 606/2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken[1] (de "verordening") vormt een aanvulling op Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel[2] (de "richtlijn"). Beide maken deel uit van hetzelfde wetgevingspakket. De verordening is op 12 juni 2013 aangenomen op grond van artikel 81, lid 2, punten a), e) en f), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Samen met Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten[3] (de "richtlijn slachtofferrechten") vormen de richtlijn en de verordening een samenhangend geheel van maatregelen. Dit versterkt de rechten en de bescherming van slachtoffers en potentiële slachtoffers van misdrijven wanneer zij naar een andere lidstaat reizen of verhuizen.

De richtlijn en de verordening beogen dit doel te bereiken door de bevoegde instanties in de lidstaten een rechtsgrondslag te bieden voor de erkenning van beschermingsbevelen die in een andere lidstaat zijn uitgevaardigd. Krachtens dit rechtskader moeten alle lidstaten zowel strafrechtelijke beschermingsbevelen als burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen die in een andere lidstaat zijn uitgevaardigd, erkennen en uitvoeren.

Zoals voorgeschreven in artikel 21 van de verordening, wordt in dit verslag de toepassing ervan beoordeeld. De Europese Commissie moet ook bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag indienen over de toepassing van de verordening en, indien nodig, wijzigingsvoorstellen doen. Hoewel het verslag uiterlijk op 11 januari 2021 had moeten worden ingediend, heeft de uitbraak van de COVID-19-pandemie in de eerste helft van 2020 de Commissie onder ongekende druk gezet om dringende dossiers in verband met COVID-19 te behandelen. Dit heeft de beoordeling en de bekendmaking ervan vertraagd.

De verordening vormt een aanvulling op de richtlijn om ervoor te zorgen dat er geen mazen in de wet zitten wat betreft het EU-kader voor de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen voor slachtoffers van misdrijven. Daarom moet dit verslag worden gelezen in samenhang met het verslag over de uitvoering van de richtlijn, dat de Commissie op 11 mei 2020 heeft bekendgemaakt[4]. Samen geven de verslagen een volledig beeld van de minimumregels die in de hele EU gelden voor de

---

1 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 (PB L 181 van 29.6.2013, blz. 4).

2 Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PB L 338 van 21.12.2011, blz. 2).

3 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

4 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (COM(2020) 187 final van 11.5.2020).

transnationale erkenning en uitvoering van beschermingsmaatregelen door de bevoegde instanties in de lidstaten.

1.2. Doel en belangrijkste onderdelen van de verordening

De verordening beoogt ervoor te zorgen dat een natuurlijk persoon die in een bepaalde lidstaat de bescherming geniet van een maatregel in burgerlijke zaken, ook op die bescherming kan rekenen bij een reis of verhuizing naar een andere lidstaat. Tegelijkertijd beoogt de verordening de rechten van de verdediging van de persoon van wie de dreiging uitgaat, te beschermen.

Daarom bevat de verordening voorschriften voor de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen die in de lidstaten zijn opgelegd. Deze voorschriften stellen de bevoegde instanties in staat om met behulp van een eenvoudig en snel mechanisme een continue bescherming in de hele EU te waarborgen.

De verordening is van toepassing op nationale beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, die worden gelast in het kader van burgerrechtelijke en bestuurlijke procedures. Meer in het bijzonder is zij van toepassing op maatregelen die verplichtingen opleggen aan een persoon die een risico vormt voor de fysieke of psychische integriteit van een andere persoon en die tot doel hebben deze andere persoon te beschermen. De verordening is van toepassing op alle slachtoffers. De verordening heeft betrekking op de drie meest voorkomende soorten nationale beschermingsmaatregelen:

- een verbod op of een regeling omtrent het betreden van de plaats waar de beschermde persoon zijn verblijfplaats heeft, werkt, waar hij regelmatig verblijf houdt of die hij regelmatig bezoekt;
- een verbod op of een regeling omtrent enige vorm van contact met de beschermde persoon; en
- een verbod op of een regeling omtrent het benaderen van de beschermde persoon tot binnen een bepaalde afstand.

Beschermingsmaatregelen zijn meestal gericht op het voorkomen van elke vorm van:

- gendergerelateerd geweld;
- huiselijk geweld; of
- geweld in hechte relaties, zoals fysiek geweld, pesterijen, seksuele agressie, stalking, intimidatie of andere vormen van indirecte dwang.

Slachtoffers van dit soort strafbare feiten lopen namelijk een verhoogd risico van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding. In de praktijk zijn het vooral vrouwen die van beschermingsmaatregelen profiteren.

Beschermingsbevelen houden meestal een vrij beperkte inbreuk in op de bewegingsvrijheid van de persoon van wie de dreiging uitgaat. Met het afgeven van en het toezicht op beschermingsbevelen zijn doorgaans geen grote financiële investeringen gemoeid. Zij kunnen echter wel geweld helpen verminderen en voorkomen[5].

[5] Van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A., Baldry, A., *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States*, 2015.

In de praktijk dient de persoon die bescherming geniet op grond van een of meer nationale beschermingsmaatregelen (de "beschermde persoon") een verzoek in bij de instantie van de lidstaat waar de beschermingsmaatregelen zijn opgelegd (de "instantie van afgifte"). Indien het verzoek wordt toegekend, geeft de instantie van afgifte in deze lidstaat (de "lidstaat van oorsprong") een certificaat af. Vervolgens zendt de instantie van afgifte dit certificaat toe aan de bevoegde instantie van een andere lidstaat (de "aangezochte lidstaat") om de beschermingsmaatregelen te laten erkennen en uitvoeren op het grondgebied van de aangezochte lidstaat. De bevoegde instantie van de aangezochte lidstaat kan elke maatregel nemen die haar in een soortgelijk geval krachtens het nationale recht ter beschikking staat om de bescherming van de beschermde persoon op het grondgebied van de aangezochte lidstaat voort te zetten. De aangezochte lidstaat moet het slachtoffer hetzelfde niveau van bescherming bieden als hij zijn eigen burgers in een soortgelijke situatie zou bieden.

Het certificaat betreffende beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken heeft de vorm van een meertalig standaardmodel, dat bij een latere uitvoeringshandeling is aangenomen[6]. De andere lidstaten moeten dit certificaat zonder enige aanvullende verificatie erkennen. Het certificaat moet rechtstreeks uitvoerbaar zijn, hetgeen betekent dat de beschermde persoon de beschermingsmaatregelen rechtstreeks kan inroepen bij de instanties van de aangezochte lidstaat.

Sinds 11 januari 2015 is de verordening rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken.

1.3. Doelstelling en reikwijdte van het verslag

De analyse van de Commissie is grotendeels gebaseerd op rechtstreekse informatie van de lidstaten. De Commissie heeft de primaire gegevens ontleend aan de kennisgevingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 18, lid 1. In deze kennisgevingen worden de bevoegde instanties en de voor de toepassing van de verordening aanvaarde talen vermeld. Daarnaast heeft de Commissie de antwoorden op een vragenlijst over de toepassing van de verordening sinds de inwerkingtreding ervan bestudeerd. De Commissie had deze vragenlijst in juli 2021 naar de bevoegde instanties in de lidstaten gestuurd en 19 lidstaten hadden geantwoord. Van alle lidstaten hadden er 16 bevestigd dat hun rechtsstelsel beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mogelijk maakt. De Commissie heeft aanvullende informatie verzameld over de bevoegde instanties in de lidstaten die gebruikmaken van het e-justitieportaal.

Voor de opstelling van dit verslag heeft de Commissie gebruikgemaakt van twee aanvullende onderzoeken, die de gegevens van de lidstaten aanvulden. De Commissie baseerde zich meer bepaald op een onderzoek dat in 2017 door het Europees Parlement werd bekendgemaakt. In dit onderzoek werd de werking van de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken onderzocht in het kader van een beoordeling van de uitvoering van de richtlijn[7]. De

---

6 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 939/2014 van de Commissie van 2 september 2014 tot vaststelling van de certificaten als bedoeld in de artikelen 5 en 14 van Verordening (EU) nr. 606/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken (PB L 263 van 3.9.2014, blz. 10).

7 Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, *European protection order – study* (Europees beschermingsbevel – Onderzoek), PE 603.272, september 2017

Commissie verdiepte zich ook in het eindonderzoek van POEMS, een project dat tussen 2012 en 2014 door het Daphne-programma van de Commissie werd gefinancierd. Dit onderzoek bracht de wetgeving in kaart en evalueerde het effect van beschermingsbevelen in de lidstaten[8].

Dit verslag is toegespitst op bepalingen die de kern vormen van de verordening en van cruciaal belang zijn voor de soepele werking van de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken in de gehele EU.

Deze bepalingen omvatten de verplichting om de soorten instanties aan te melden die bevoegd zijn voor onder de verordening vallende zaken, met vermelding van:

- de instanties die bevoegd zijn voor de afgifte van certificaten voor burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen;
- de instanties waarbij een in een andere lidstaat opgelegde beschermingsmaatregel moet worden ingeroepen (en die bevoegd zijn om een dergelijke maatregel ten uitvoer te leggen);
- de instanties die bevoegd zijn voor het aanpassen van beschermingsmaatregelen; en
- de instanties waarbij het verzoek om weigering van erkenning moet worden ingediend.

In het verslag wordt ook gekeken naar:

- de taalregelingen van de lidstaten;
- de verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging van de persoon van wie de dreiging uitgaat;
- de afgifte, verwerking en toezending van certificaten van burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen; en
- de verbetering en intrekking van certificaten van burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen.

2. ALGEMENE BEOORDELING

Het verslag bestrijkt alle lidstaten die door de verordening gebonden zijn[9].

De instanties van afgifte in de lidstaat van oorsprong kunnen beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken gelasten, bijvoorbeeld een verbod om dichter dan een voorgeschreven afstand in de buurt van een andere persoon te komen. Volgens overweging 14 van de verordening moet de aangezochte lidstaat dergelijke maatregelen erkennen als beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.

(http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

8 Van der Aa, S. et al., op. cit.

9 Het verslag heeft geen betrekking op het Verenigd Koninkrijk, aangezien de gegevens over de uitvoering van de verordening die voor het analysegedeelte van het verslag werden vergaard, werden verzameld nadat dit land de EU had verlaten en na afloop van de overgangsperiode waarin de verordening nog in het Verenigd Koninkrijk van toepassing was.

Bovendien moet het begrip "burgerlijke zaken" autonoom worden uitgelegd. De instantie die een beschermingsmaatregel gelast, kan van burgerrechtelijke, bestuurlijke of strafrechtelijke aard zijn. Deze aard is echter niet relevant bij de beoordeling van de vraag of een beschermingsmaatregel van burgerrechtelijke aard is, zolang de beslissing zelf betrekking heeft op burgerlijke zaken (overweging 10).

De verordening houdt rekening met de verschillende rechtstradities van de lidstaten en laat de nationale regelingen voor het gelasten van beschermingsmaatregelen onverlet. Dit betekent dat de lidstaten niet verplicht zijn hun nationale regelingen te wijzigen om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mogelijk te maken. Zij verplicht de lidstaten evenmin beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken in te voeren met het oog op de toepassing van de verordening (overweging 12).

De Commissie heeft van 16 lidstaten de bevestiging gekregen dat hun rechtsstelsels beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mogelijk maken. Van alle lidstaten hebben er vier bevestigd dat zij geen beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken of certificaten die onder de verordening vallen, toestaan. De Commissie heeft hiermee rekening gehouden bij het opstellen van het verslag.

Bijgevolg geeft het verslag de situatie in de lidstaten weer, voor zover de verordening in de praktijk op hen van toepassing is. In het verslag wordt ook rekening gehouden met overweging 12 van de verordening.

Uit het POEMS-eindverslag van 2015[10] en het onderzoek van het Europees Parlement van 2017[11] blijkt dat alle lidstaten voorzien in een of andere vorm van strafrechtelijke of burgerrechtelijke beschermingsbevelen. In beide onderzoeken werd echter vastgesteld dat de wetgeving inzake beschermingsbevelen en de beschermingsniveaus in de EU aanzienlijk verschillen, wat een belemmering kan vormen voor de vlotte werking van de richtlijn en de verordening, die samen het EU-rechtskader vormen.

De meeste lidstaten lijken de voorkeur te geven aan een stelsel waarbij beschermingsmaatregelen worden opgelegd na hetzij een strafrechtelijke procedure, hetzij een burgerrechtelijke of bestuurlijke procedure. In andere lidstaten staat het slachtoffer een combinatie van burgerrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen ter beschikking.

In bepaalde gevallen kan het voor de bevoegde instanties in de lidstaten moeilijk zijn om te bepalen of de richtlijn of de verordening van toepassing is. Deze situatie zal zich waarschijnlijk voordoen wanneer één beschermingsbevel verscheidene maatregelen van verschillende aard (burgerrechtelijk, bestuurlijk of strafrechtelijk) omvat.

Zowel het POEMS-eindverslag van 2015 als het onderzoek van het Europees Parlement van 2017 suggereren dan ook dat het gebruik van beschermingsmaatregelen in burgerrechtelijke en strafrechtelijke zaken en de manier waarop deze worden toegepast, in de praktijk sterk verschillen in de EU.

[10] Van der Aa, S. et al., op. cit.

[11] Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, op. cit.

3. SPECIFIEKE BEOORDELING

3.1. Bevoegde instanties (artikel 18, lid 1, punt a))

Artikel 18, lid 1, punt a), van de verordening bepaalt dat de lidstaten aan de Commissie moeten meedelen welke instanties bevoegd zijn voor de onder de verordening vallende zaken. Tegen juli 2015 hadden alle door de verordening gebonden lidstaten op één na de nodige informatie aan de Commissie meegedeeld.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de verordening moet de instantie van uitgifte van de lidstaat van oorsprong op verzoek van de beschermde persoon het certificaat afgeven door gebruik te maken van het meertalige standaardformulier. Artikel 18, lid 1, punt a), i), bepaalt dat de lidstaten aan de Commissie moeten meedelen welke instanties bevoegd zijn om beschermingsmaatregelen te gelasten en certificaten af te geven.

Van alle lidstaten waarop de verordening van toepassing is, hebben er 20 meegedeeld dat de instanties die bevoegd zijn om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken te gelasten en uit te vaardigen, geografisch bevoegde rechterlijke instanties zijn. Deze omvatten rechtbanken van eerste aanleg, hoven van beroep en hooggerechtshoven. Van alle lidstaten vermeldden er vijf uitdrukkelijk familierechtbanken of de familiekamer van rechtbanken, terwijl één lidstaat de arbeidsrechtbank vermeldde. Voorts hebben vier lidstaten meegedeeld dat ook openbare aanklagers bevoegd zijn.

Om rekening te houden met de verschillende soorten instanties die in de lidstaten in burgerlijke zaken beschermingsmaatregelen gelasten, is de verordening van toepassing op beslissingen van zowel rechterlijke als administratieve instanties. De administratieve instanties moeten echter garanties bieden ten aanzien van hun onpartijdigheid en ten aanzien van het recht van de partijen op rechterlijke toetsing. Dit betekent ook dat de politie geen instantie van afgifte kan zijn (overweging 13). Eén lidstaat deelde de Commissie mee dat de burgemeester van een stad bevoegd is. Een andere lidstaat gaf aan dat de politie, in haar hoedanigheid van instantie met bevoegdheden van openbaar bestuur, een voorlopig preventief contactverbod kan opleggen en certificaten kan afgeven.

Artikel 18, lid 1, punt a), ii), van de verordening bepaalt dat de lidstaten aan de Commissie de instanties moeten meedelen:

- waarvoor men zich kan beroepen op een in een andere lidstaat gelaste beschermingsmaatregel; en/of
- die bevoegd zijn om een beschermingsmaatregel ten uitvoer te leggen.

Van alle lidstaten hebben er twaalf rechtbanken aangewezen, op één na allemaal uitdrukkelijk geografisch bevoegde rechtbanken, zoals rechtbanken van eerste aanleg, stedelijke rechtbanken of arrondissementsrechtbanken. In drie lidstaten zijn openbare aanklagers bevoegd en in vier andere gerechtsdeurwaarders. Bovendien doen acht lidstaten een beroep op de rechtshandhavingsinstanties om de beschermingsmaatregelen te handhaven. In twee lidstaten blijkt de politie rechtstreeks verantwoordelijk te zijn voor de erkenning van certificaten en de tenuitvoerlegging van beschermingsmaatregelen.

Artikel 18, lid 1, punt a), iii), van de verordening bepaalt dat de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van de instanties die bevoegd zijn voor het aanpassen van een beschermingsmaatregel. Van alle lidstaten hebben er

18 uitdrukkelijk geografisch bevoegde rechtbanken aangewezen, zoals rechtbanken van eerste aanleg, stedelijke rechtbanken of arrondissementsrechtbanken of de voorzitter van de plaatselijke rechtbank. Voorts hebben drie lidstaten rechtbanken of rechtbanken van eerste aanleg in het algemeen aangewezen, terwijl twee lidstaten openbare aanklagers hebben aangewezen en twee andere lidstaten gerechtsdeurwaarders.

Ten slotte moeten de lidstaten op grond van artikel 18, lid 1, punt a), iv), van de verordening aan de Commissie meedelen bij welke instanties het verzoek tot weigering van erkenning (en van tenuitvoerlegging) wordt ingediend; Van alle lidstaten hebben er 17 uitdrukkelijk geografisch bevoegde rechtbanken aangewezen. Daarentegen hebben vier lidstaten andere soorten rechtbanken meegedeeld, zoals rechtbanken van eerste aanleg, rechtbanken voor lichte overtredingen en hoven van beroep.

3.2. Taalregeling (artikel 18, lid 1, punt b), artikel 16, artikel 4, lid 2, punt c), en artikel 5, lid 3)

Indien nodig moet een beschermde persoon die in de aangezochte lidstaat een beschermingsmaatregel wenst in te roepen, de bevoegde instanties een vertaling van het certificaat overleggen (artikel 4, lid 2, punt c)). De beschermde persoon kan de lidstaat van oorsprong verzoeken om deze vertaling af te geven (artikel 5, lid 3).

Het certificaat moet worden vertaald in een van de officiële talen van de aangezochte lidstaat of in een van de officiële talen van de Unie waarvan die lidstaat heeft verklaard deze te kunnen aanvaarden (artikel 16, lid 1). De lidstaten hadden tot 11 juli 2014 de tijd om deze informatie aan de Commissie mee te delen (artikel 18, lid 1, punt b)). Van alle lidstaten hebben er acht zich aan deze termijn gehouden. Tegen juli 2015 hadden op één na alle door de verordening gebonden lidstaten de nodige informatie aan de Commissie meegedeeld.

Van alle lidstaten aanvaarden er drie inkomende certificaten in het Engels en heeft er één de Commissie meegedeeld dat een van zijn rechtbanken inkomende certificaten in het Italiaans aanvaardt. Voorts aanvaarden twee lidstaten op basis van wederkerigheid inkomende getuigschriften in andere talen.

3.3. Procedurele waarborgen voor de persoon van wie de dreiging uitgaat (artikelen 6, 11, 12 en 13)

De verordening voorziet in specifieke waarborgen om ervoor te zorgen dat, indien een beschermde persoon om de afgifte van een certificaat verzoekt, de rechten van de verdediging van de persoon van wie de dreiging uitgaat, worden geëerbiedigd (artikel 6). De bevoegde instantie moet met name nagaan of de persoon van wie de dreiging uitgaat:

- in kennis is gesteld van de beschermingsmaatregel (of van de aanpassing ervan, overeenkomstig artikel 11, lid 3);
- in kennis is gesteld van de inleiding van de procedure; of
- het recht heeft om de beschermingsmaatregel in de lidstaat van oorsprong aan te vechten.

In vijf lidstaten wordt de persoon van wie de dreiging uitgaat persoonlijk, door een gerechtsdeurwaarder of door een ambtenaar van de rechtbank in kennis gesteld van de beschermingsmaatregel.

In twee lidstaten wordt de persoon persoonlijk of per aangetekende brief in kennis gesteld. In één lidstaat gebeurt dit alleen per aangetekende brief. In één lidstaat vindt de kennisgeving in de meeste gevallen schriftelijk plaats (elektronisch of per aangetekende brief). Indien de persoon van wie de dreiging uitgaat op de zitting aanwezig is, wordt de informatie mondeling verstrekt. In één lidstaat wordt de betrokkene per gewone brief in kennis gesteld. In drie lidstaten kan de politie in sommige gevallen de kennisgeving persoonlijk afhandelen.

In drie lidstaten zijn er geen specifieke regels voor de kennisgeving van het certificaat. De persoon van wie de dreiging uitgaat, kan op verschillende manieren in kennis worden gesteld, bijvoorbeeld langs elektronische weg, per aangetekende brief, door een koeriersdienst of persoonlijk.

De lidstaten hebben geen melding gemaakt van terugkerende problemen bij de kennisgeving aan de persoon van wie de dreiging uitgaat.

Krachtens de verordening kan de persoon van wie de dreiging uitgaat een gerechtelijke procedure aanspannen in de aangezochte lidstaat. De persoon van wie de dreiging uitgaat, kan beroep instellen tegen de aanpassing van de beschermingsmaatregel (artikel 11, lid 5). In bepaalde gevallen[12] kan deze persoon ook om weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging van de beschermingsmaatregel verzoeken (artikel 13, lid 1).

Eén lidstaat heeft statistieken verstrekt over de juridische procedures die personen van wie de dreiging uitgaat bij de rechtbank van eerste aanleg hebben aangespannen. In totaal waren er 13 verzoeken in 2017, 28 in 2018 en 13 in 2019.

3.4. Afgifte, verwerking en toezending van het certificaat (artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1)

Een beschermde persoon kan de instantie van uitgifte van de lidstaat van oorsprong verzoeken het certificaat af te geven (artikel 5, lid 1) en het voor erkenning en tenuitvoerlegging aan de instanties van een andere lidstaat toezenden. Krachtens artikel 4, lid 1, van de verordening moeten de lidstaten beschermingsmaatregelen erkennen die in een andere lidstaat zijn gelast, zonder dat een bijzondere procedure moet worden gevolgd. Voorts moeten deze maatregelen rechtstreeks uitvoerbaar zijn in de aangezochte lidstaat.

De werking van het krachtens artikel 5 van de verordening opgestelde meertalige standaardformulier, met inbegrip van de inhoud ervan, was bevredigend volgens alle acht lidstaten die hierover feedback verstrekten.

Van alle lidstaten hebben er zeven het mogelijk gemaakt certificaten elektronisch te verzenden. Voorts hebben vijf lidstaten bevestigd dat certificaten voor de erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken digitaal kunnen worden verwerkt. Van deze lidstaten hadden er vier een positieve ervaring in dit opzicht, en geen enkele een negatieve ervaring. Geen enkele lidstaat heeft de Commissie in kennis

[12] Indien een dergelijke erkenning kennelijk strijdig is met de openbare orde van de aangezochte lidstaat of indien zij onverenigbaar zou zijn met een in die lidstaat gegeven of erkende beslissing.

gesteld van problemen bij de verzending van de certificaten. Eén lidstaat merkte echter op dat afzonderlijke standaardformulieren moeten worden ingevuld als het om meer dan één persoon gaat. In dergelijke gevallen kost het meer tijd om de formulieren in te vullen.

Geen enkele lidstaat verklaarde herhaaldelijk problemen te hebben met de procedure, ook niet met het naleven van de termijnen. Tenslotte hebben vier lidstaten te kennen gegeven dat zij niet over gegevens of praktijkervaring beschikken.

3.5. Verbetering of intrekking van beschermingsmaatregelen en certificaten (artikel 14, lid 1, en artikel 9, lid 1)

Een beschermingsmaatregel kan in de lidstaat van oorsprong worden opgeschort, beperkt of ingetrokken. In dat geval kan de beschermde persoon of de persoon van wie de dreiging uitgaat, verzoeken om afgifte van een certificaat, zodat in de aangezochte lidstaat met deze wijziging rekening wordt gehouden (artikel 14, lid 1).

Indien een certificaat een materiële fout bevat of kennelijk ten onrechte is toegekend, kan de beschermde persoon of de persoon van wie de dreiging uitgaat, om verbetering of intrekking van het certificaat verzoeken. De instantie van afgifte kan dit ook op eigen initiatief doen (artikel 9, lid 1).

De werking van het krachtens artikel 14 van de verordening opgestelde meertalige standaardformulier, met inbegrip van de inhoud ervan, was bevredigend volgens alle acht lidstaten die hierover feedback verstrekten.

Slechts één lidstaat verstrekte informatie over de gemiddelde termijn voor de intrekking of de verbetering, en gaf aan dat deze 10 tot 14 dagen was. Voorts deelde één lidstaat mee dat in één geval het certificaat moest worden verbeterd als gevolg van een rekenfout.

In een andere lidstaat is in de nationale wetgeving geen termijn vastgesteld voor de verbetering of intrekking van het certificaat. In deze lidstaat wordt de kwestie onderzocht tijdens een rechtszitting waarvan de deelnemers vooraf in kennis moeten worden gesteld. De duur van de procedure kan derhalve variëren naar gelang van de duur van deze gerechtelijke procedure. Ten slotte hebben negen lidstaten ofwel geen gegevens verstrekt, ofwel aangegeven dat zij geen gevallen hebben gehad.

3.6. Bewustmaking en opleiding inzake de uitvoering van de verordening

Van alle lidstaten hebben er zeven de rechterlijke instanties en de juridische beroepsbeoefenaren bewust gemaakt van de uitvoering van de verordening, met name door middel van informatiebrieven, websites, handboeken en handleidingen, balieverenigingen en richtsnoeren.

In vijf lidstaten werden opleidingssessies over de uitvoering van de verordening georganiseerd. In vier daarvan waren deze sessies echter niet specifiek gericht op de verordening, maar maakten zij deel uit van programma's voor rechters en/of gerechtelijke ambtenaren met een meer algemene invalshoek.

4. GEGEVENSVERZAMELING

In juli 2021 heeft de Commissie de bevoegde instanties in de lidstaten een vragenlijst toegezonden om gegevens en informatie te verzamelen over de uitvoering van de verordening vanaf de inwerkingtreding ervan. De Commissie ontving antwoorden van 19 lidstaten, waarvan er 16 bevestigden dat hun rechtsstelsel beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mogelijk maakt.

De Commissie stelde vast dat tien lidstaten (d.w.z. de helft van de lidstaten waarop de verordening van toepassing is) verklaarden niet te beschikken over uitgesplitste statistische gegevens over beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Deze lidstaten waren derhalve niet in staat gegevens te verstrekken over het aantal certificaten dat krachtens de verordening is afgegeven of ontvangen. Van alle lidstaten hebben er zeven gegevens verstrekt, maar zij gaven extreem lage cijfers op voor zowel de afgegeven als de ontvangen certificaten (van 1 tot 0). In één lidstaat werden 25 certificaten afgegeven.

Van alle lidstaten antwoordden er 14 dat zij geen gevallen hadden gehad of niet beschikten over uitgesplitste statistieken over de verzoeken om afgifte van certificaten die zij als lidstaat van oorsprong hadden ontvangen. Anderzijds deelden twee lidstaten mee dat hun respectieve bevoegde instanties elk één verzoek om afgifte van een certificaat hadden ontvangen, waarvan er één was afgewezen.

In de vragenlijst werd ook gepeild naar gevallen waarin lidstaten, optredend als een aangezochte lidstaat, een beschermingsmaatregel ten uitvoer legden via het certificaat waarvan sprake in artikel 5 en deze maatregel uiteindelijk aanpasten. Van alle lidstaten verklaarden er vijf dat zij geen dergelijke gevallen hebben gehad.

Evenzo gaven vijf lidstaten aan dat zij geen gevallen hebben gehad waarin tegen de aanpassing van een beschermingsmaatregel beroep was ingesteld.

Bijna alle lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, gaven aan dat zij niet beschikten over bekende gevallen (twee lidstaten) of uitgesplitste gegevens (negen lidstaten) over opgeschorte, verbeterde of ingetrokken beschermingsmaatregelen op grond van artikel 14 of artikel 9 van de verordening. Dit staat los van de vraag of zij optraden als lidstaat van oorsprong of als aangezochte lidstaat. In één lidstaat is één certificaat overeenkomstig artikel 9 van de verordening verbeterd vanwege een rekenfout.

In het POEMS-eindverslag van 2015[13] en het onderzoek van het Europees Parlement[14] van 2017 werd reeds gewezen op het gebrek aan betrouwbare en publiek beschikbare gegevens over het vóórkomen van burgerrechtelijke beschermingsbevelen. Beide onderzoeken meldden dat veel lidstaten niet over regelmatige statistieken beschikten en zich slechts konden beroepen op incidentele studies. Bovendien had de verstrekte informatie meestal betrekking op bepaalde beschermingsbevelen of bepaalde delen van het land. In de onderzoeken werd geconcludeerd dat de grote verschillen tussen de in de verschillende lidstaten verzamelde gegevens erop zouden kunnen wijzen dat het werkelijke aantal burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen zwaar onderschat is. De resultaten van

13 Van der Aa, S. et al., op. cit.

14 Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, op. cit.

de enquête van 2021 leiden tot een soortgelijke conclusie. Het ontbreken van uitgesplitste gegevens in de lidstaten waarvan de rechtsstelsels beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mogelijk maken, maakt het moeilijk om een echte inschatting te maken van het gebruik van burgerrechtelijke beschermingsmaatregelen.

5. CONCLUSIE

Een soepele werking van de verordening is van het grootste belang om slachtoffers van misdrijven in de EU volledige en betrouwbare bescherming te bieden wanneer zij hun recht op vrij verkeer uitoefenen.

Volgens de betrokken lidstaten is de kern van het bij de verordening ingevoerde stelsel van wederzijdse erkenning (d.w.z. de werking van het meertalige standaardformulier) toereikend. Voorts blijkt dat de lidstaten geen grote problemen hebben ondervonden bij de toepassing van de belangrijkste aspecten van de verordening, zoals die betreffende de afgifte, de verwerking en de toezending van certificaten. Verscheidene lidstaten zijn in staat certificaten elektronisch te verzenden.

De lidstaten hebben ook geen melding gemaakt van terugkerende problemen met betrekking tot de procedurele waarborgen voor de persoon van wie de dreiging uitgaat. Met name wat betreft de kennisgeving van de beschermingsmaatregelen aan deze persoon, passen de lidstaten verschillende procedures toe, zoals kennisgeving per aangetekende brief of langs elektronische weg of persoonlijke kennisgeving.

De analyse heeft geen problemen aan het licht gebracht met betrekking tot de verbetering of intrekking van beschermingsmaatregelen. Sommige lidstaten hebben aangegeven dat zij geen dergelijke gevallen hebben gehad.

Net als het verslag over de uitvoering van de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel toont deze analyse echter aan dat verschillen in wetgeving en praktijken inzake nationale beschermingsmaatregelen in de EU kunnen verhinderen dat het instrument zijn volle potentieel bereikt en dat deze verschillen het succes van de wederzijdse erkenning van beschermingsbevelen in het gedrang kunnen brengen. Uit de analyse blijkt dat het in bepaalde gevallen moeilijk kan zijn om te bepalen of de richtlijn dan wel de verordening van toepassing is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer één beschermingsbevel verscheidene maatregelen van verschillende aard (burgerrechtelijk, bestuurlijk of strafrechtelijk) omvat.

Bovendien blijkt uit dit verslag dat er ruimte is om de bekendheid van de verordening in de lidstaten te verbeteren. Het bevorderen van bewustmaking en het verstrekken van informatie en richtsnoeren aan beroepsbeoefenaren en belanghebbenden op nationaal niveau zou kunnen bijdragen tot een beter gebruik van de verordening.