

Vergaderjaar 2019–2020

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2019

In verschillende debatten is het woonverbod aan de orde gekomen. Meest recent hebben de leden Van Toorenburg (CDA) en Van Wijngaarden (VVD) tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Straffen en Beschermen op 20 juni 2019 een motie ingediend met het verzoek te bezien of een zelfstandig woonverbod – ten aanzien van veroordeelden van zware gewelds- en zedenmisdrijven – in de wet kan worden opgenomen.¹ De aandacht voor een zelfstandig woonverbod is niet nieuw. De Federatie Nabestaanden Geweldmisdrijven (FNG) heeft meerdere malen aandacht gevraagd voor een woonverbod. Op 1 september 2017 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer schriftelijk geïnformeerd over de op dat moment bestaande mogelijkheden, waaronder die van een woonverbod, om een confrontatie met dader en slachtoffer zoveel mogelijk te voorkomen.²

In deze brief informeer ik u over de uitgevoerde vergelijking tussen het Nederlandse en Belgische systeem, waar de motie specifiek om heeft gevraagd. Tevens heb ik gekeken naar de mogelijkheden die het bestuursrecht biedt. Op basis van deze informatie ben ik tot de conclusie gekomen dat het opnemen van een zelfstandig woonverbod geen meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige mogelijkheden.

1. Vergelijking Nederland België

België

Bij de veroordeling van daders van – uitsluitend – zedenmisdrijven met minderjarige slachtoffers hebben rechters in België de mogelijkheid een woonverbod als bijkomende straf op te leggen. De rechter beoordeelt concreet of het wenselijk is deze bijkomende straf op te leggen en oordeelt tevens over de omvang van de zone waarin het woonverbod van

¹ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 48.

² Kamerstuk 33 552, nr. 29.

toepassing is. De strafrechter kan een woonverbod voor één tot maximaal twintig jaar opleggen; hij houdt daarbij rekening met de ernst van de feiten en de reclasseringsmogelijkheden van de veroordeelde. De strafrechter kan de eventuele inbreng van het slachtoffer in aanmerking nemen. Het gaat dan om de impact van het delict op het slachtoffer. Hierbij dient naar een evenwicht te worden gestreefd tussen de bescherming van het slachtoffer en de resocialisatiemogelijkheden voor de dader. Het woonverbod loopt vanaf de dag dat de veroordeelde zijn gevangenisstraf heeft ondergaan of vanaf de dag van vervroegde invrijheidstelling en wordt gecontroleerd door de politie.

In België bestaan speciale strafuitvoeringsrechtbanken, waar een veroordeelde zich periodiek moet verantwoorden ten overstaan van een rechter die waakt over de uitvoering van de straf. Een dader aan wie een woonverbod als bijkomende straf is opgelegd wordt na invrijheidstelling onder toezicht van de strafuitvoeringsrechtbank gesteld. Rekening houdend met wijzigende omstandigheden – de situatie van de veroordeelde kan veranderen of het slachtoffer kan verhuizen – kan de rechter de duur en inhoud van het verbod wijzigen of het verbod beëindigen. Het ontbreken van belastend gedrag jegens het slachtoffer door de dader is daarbij een voorwaarde om de duur van het verbod te verkorten.

Nederland

Een woonverbod is in het Nederlandse strafrecht niet beperkt tot zedenmisdrijven met minderjarige slachtoffers en is altijd gekoppeld aan een vorm van toezicht door de reclassering. Het Nederlandse stelsel kent de volgende varianten van een woonverbod: een locatieverbod als bijzondere voorwaarde bij een door de rechter opgelegde voorwaardelijke sanctie of bij een onvoorwaardelijke sanctie als onderdeel van de tenuitvoerlegging, in het bijzonder de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). Daarbij geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht (WLT) op 1 januari 2018 dat de rechter de proeftijd bij de v.i. van zeden- en zware geweldsdelinquenten telkens met 2 jaar kan verlengen, zolang dat noodzakelijk is gelet op het recidiverisico of het risico op ernstig belastend gedrag jegens een slachtoffer. Aan deze doelgroep kan, bij een veroordeling tot een gevangenisstraf of tbs wegens een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf, daarnaast een zelfstandige gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) worden opgelegd. Wanneer de rechter na detentie, v.i., of tbs de tenuitvoerlegging van de GVM gelast, kan hij, indien sprake is van een te beschermen slachtoffer, een verhuisplicht of een verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen als voorwaarde aan die maatregel verbinden. Voor de tenuitvoerlegging van de GVM gelden dezelfde voorwaarden als bij de verlenging van de v.i.: recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer. Kortgezegd, er moet een bepaalde dreiging van een dader uitgaan om de vrijheid langer te kunnen beperken. De looptijd van een GVM kan variëren van 2 tot 5 jaar en de GVM kan vervolgens telkens opnieuw worden verlengd. Voor zowel de verlenging van de proeftijd bij de v.i. als de GVM geldt dat er geen wettelijke maximale duur is.

Conclusies vergelijking

- Zowel het Nederlandse als het Belgische stelsel biedt de mogelijkheid een dader langdurig uit de woonomgeving van een slachtoffer te weren.
- Zowel in het Nederlandse als het Belgische rechtssysteem speelt verwacht belastend gedrag jegens het slachtoffer een rol bij het woonverbod. In Nederland als criterium voor het opleggen en

uitvoeren ervan, in België als voorwaarde om de duur van het woonverbod te verminderen. Dit maakt het materieel verschil tussen beide systemen klein.

- Voor wat betreft de duur van het woonverbod biedt het Nederlandse systeem meer mogelijkheden. Maximaal 20 jaar in België ten opzichte van de Nederlandse maatregel die geen maximale duur kent. Ook de reikwijdte van de Nederlandse wetgeving is ruimer: alle zeden- en zware geweldsmisdrijven t.o.v. zedenmisdrijven met minderjarige slachtoffers in België.

2. Een zelfstandig woonverbod

Een woonverbod is een ingrijpende straf en de rechter zal bij de oplegging naast het belang van het slachtoffer ook altijd rekening (moeten) houden met de grondrechten van de betrokkene. Als ik een zelfstandig woonverbod in de wet zou

opnemen, wil ik dat deze voor slachtoffers effectief is en een waardevolle aanvulling is op het huidige sanctiepallet. Bovenstaande vergelijking brengt mij tot de conclusie dat ons huidige systeem voldoende mogelijkheden biedt om daders uit de omgeving van slachtoffers of nabestaanden te weren. Voor wat betreft de duur en de reikwijdte van het woonverbod biedt ons systeem zelfs meer mogelijkheden dan het Belgische.

Daarnaast is het goed denkbaar dat de rechter het woonverbod zal verdisconteren in de duur van een opgelegde gevangenisstraf. Dit zou vanuit het perspectief van slachtoffers of nabestaanden een ongewenst gevolg kunnen zijn. Om deze redenen – en het reeds bestaande toepassingskader van de WLT – zie ik er van af om een zelfstandig woonverbod in de wet op te nemen.

3. Een zelfstandig woonverbod in het kader van het bestuursrecht

Naar aanleiding van de gevoerde debatten is ook gevraagd te kijken naar de mogelijkheden die het bestuursrecht biedt. Ook het bestuursrecht kent reeds een woonverbod, namelijk het huisverbod ingevolge de Wet tijdelijk huisverbod. Op grond van deze wet kan de burgemeester – vanwege huiselijk geweld – met het oog op de veiligheid van huisgenoten van de betrokkene een tijdelijk huisverbod opleggen de duur van 10 dagen, te verlengen met maximaal 4 weken.

Het combineren van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties is niet zonder meer mogelijk. Als een bestuursorgaan een punitieve sanctie oplegt na detentie, leidt dit veelal tot schending van het ne-bis-in-idembeginsel.³ Voor de vraag of het bestuursrecht hier een oplossing zou kunnen bieden is bepalend of het woonverbod moet worden aangemerkt als een «straf» in de zin van artikel 6 EVRM. Gelet op de vaste jurisprudentie van het EHRM is dat naar mijn inschatting het geval. Ook al is de maatregel niet punitief bedoeld, kijkend naar de aard en zwaarte is sprake van een ingrijpende maatregel die zeer lang kan duren.

Ook is het zo dat bij de oplegging van een bestuursrechtelijk woonverbod voldoende rekening dient te worden gehouden met de eerder opgelegde sanctie. Als dat onvoldoende gebeurt kan de cumulatie van «straffen» mogelijk te zwaar worden. Reeds om deze reden lijkt het niet mogelijk om een langdurig woonverbod mogelijk te maken via het bestuursrecht. Daarnaast gelden ook hier praktische en uitvoeringstechnische bezwaren.

³ ne-bis-in-idembeginsel: Een dader mag niet tweemaal voor hetzelfde feit worden gestraft.

4. Beschermingsbehoeften van slachtoffers

Ik realiseer me dat het voor slachtoffers en nabestaanden van ernstige strafbare feiten zeer belastend kan zijn om te worden geconfronteerd met een dader die terugkeert in hun nabije omgeving. Het aangedane leed kan door de terugkeer van de dader verder worden versterkt. Hoewel ik niet over ga tot het invoeren van een zelfstandig woonverbod, maak ik me er wel sterk voor om slachtoffers en nabestaanden een stem te geven als daders tijdens de tenuitvoerlegging van de straf mogelijk voor verlof in aanmerking komen en zij een confrontatie willen

voorkomen. Ik doel hier dan op het wetsvoorstel Straffen en Beschermen, welke het mogelijk maakt dat slachtofferbelangen expliciet worden meegewogen bij het toekennen van verlof en v.i. Daarnaast wil ik slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid geven zich tijdens de zitting uit te spreken over hun beschermingsbehoeften als een tbs-gestelde mogelijk voor een voorwaardelijke beëindiging van de maatregel in aanmerking komt. Hiervoor stuur ik medio november uw Kamer het wetsvoorstel Uitbreiding Slachtofferrechten toe.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker