

**Voorstel van wet van de leden Ellian en Eerdmans tot
wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van
Strafvordering inzake een gebiedsverbod voor daders van
ernstige gewelds-, zeden- en levensdelicten (Wet zelfstandig
gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en
nabestaanden)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

CONSULTATIEVERSIE

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot de toevoeging van een regeling in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, ter realisatie van een nieuw gebiedsverbod. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de wens die ten grondslag ligt aan de motie Eerdmans/Ellian/Van der Plas, die de regering verzoekt te bewerkstelligen dat daders van ernstige gewelds- en zedendelicten na hun detentie niet terugkeren naar hun oude woonomgeving, indien het aannemelijk is dat de slachtoffers en hun naasten of nabestaanden daar met hen geconfronteerd zullen worden (*Kamerstukken II 2020/2021, 29279, nr. 669*).

Het slachtoffer van een ernstig gewelds-, levens- of zedendelict ondervindt van dat misdrijf vaak ernstig leed.¹ Dit aangedane leed wordt door de terugkeer van de veroordeelde dader² in de directe woonomgeving verergerd. Slachtoffers geven aan dat de huidige situatie in de praktijk, waarin een dader terugkeert in de directe woonomgeving van slachtoffers, voor hen betekent dat ze zich opnieuw slachtoffer voelen. Een confrontatie tussen de dader en slachtoffer of nabestaanden kan zeer belastend zijn. Daarbovenop kan de constante angst voor die confrontatie veel stress opleveren voor het slachtoffer of diens nabestaanden.³ Langdurige of herhaaldelijk terugkerende stress leidt vaak tot verdergaande psychische en/of gezondheidsproblemen.⁴ Daarnaast leidt de angst voor confrontatie er onder andere toe dat slachtoffers zich soms gedwongen voelen om te verhuizen.⁵ Met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd dat slachtoffers van ernstige gewelds-, levens- of zedendelicten zich minder zorgen hoeven te maken om een confrontatie met de dader in de directe woonomgeving.

¹ W. Lamet & K. Wittebrood, *Nooit meer hetzelfde: gevolgen van misdrijven voor slachtoffers*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009, www.dare.uva.nl.

² Waar in deze toelichting ‘dader’ wordt genoemd, wordt daarmee bedoeld: de veroordeelde dader.

³ Wanneer in het vervolg wordt gesproken van ‘slachtoffer(s)’, wordt daarmee, in het geval van een levensdelict, bedoeld: ‘nabestaanden van het slachtoffer’. Met ‘nabestaande’ wordt in dit voorstel bedoeld: de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner, de broers, de zussen, de kinderen en de ouders of voogden van de overledene.

⁴ Denk bijvoorbeeld aan de trauma- en stressor-gerelateerde stoornissen uit de DSM-5.

⁵ Aldus Jos de Keijser, hoogleraar Complexe rouwverwerking, tegen EenVandaag, raadpleegbaar op [Kamer: “Permanente woonverbod voor moordenaars en zedendelinquenten” - EenVandaag \(avrotros.nl\)](http://Kamer:Permanente-woonverbod-voor-moordenaars-en-zedendelinquenten-EenVandaag-avrotros.nl);

Verhuizen kan leiden tot stress, financiële gevolgen en het afscheid moeten nemen van dierbare, tastbare herinneringen in het huis.

2. Aanleiding en achtergrond

Een slachtoffer van een gewelds-, levens- of zedendelict ondervindt daar vaak ernstige psychologische gevolgen van.⁶ Gelukkig biedt Slachtofferhulp Nederland goede psychosociale ondersteuning, om ervoor te zorgen dat het slachtoffer na het misdrijf zijn of haar leven weer op de rails kan krijgen.⁷ Dit proces kan worden bemoeilijkt, indien een slachtoffer in zijn of haar directe woonomgeving veelvuldig kan worden geconfronteerd met de dader. Dit kan stress en andere psychische klachten opleveren.⁸ Slachtoffers en slachtofferadvocaten geven aan dat, ter voorkoming van genoemd probleem, de huidige mogelijkheden om confrontaties tussen veroordeelde daders en slachtoffers te voorkomen, onvoldoende zijn.⁹ Deze mogelijkheden voor woonplaatsverboden/gebiedsverboden¹⁰ kennen namelijk een te korte werkingstermijn en hebben bovendien te hoge drempels voor oplegging. Meer dan eens zien slachtoffers zich genoodzaakt te verhuizen, om de kans op confrontatie te verkleinen.¹¹

De initiatiefnemers van dit voorstel vinden deze huidige situatie buitengewoon onwenselijk. Een slachtoffer van een ernstig gewelds-, levens- of zedendelict moet alle mogelijkheden krijgen om het misdrijf te verwerken en het normale leven weer op te bouwen, zonder daarbij rekening te moeten houden met een mogelijke confrontatie met de veroordeelde dader in de directe eigen omgeving. Het is onaanvaardbaar dat slachtoffers zélf het initiatief moeten nemen om ervoor te zorgen dat zij weer onbezorgd in hun eigen huis kunnen blijven wonen, zonder elke dag te moeten vrezen voor een confrontatie met de veroordeelde dader. Het doel van dit wetsvoorstel is dan ook om een regeling te realiseren, die ertoe strekt dat bij de meest ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten een verbod om in de directe woonomgeving van het slachtoffer te wonen én te komen, het uitgangspunt is. Slechts in bijzondere omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. Daarbij is het van belang dat voor het realiseren van een gebiedsverbod geen initiatief van het slachtoffer vereist is. Voorts zien de vereisten voor het opleggen van een gebiedsverbod niet op het gedrag van de veroordeelde dader¹², maar op de behoefte van het slachtoffer. Daarbij moet worden

⁶ W. Lamet & K. Wittebrood, *Nooit meer hetzelfde: gevolgen van misdrijven voor slachtoffers*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009, www.dare.uva.nl;

Psychosociale ondersteuning richt zich onder meer op stressreductie, oordeelloze communicatie, psycho-educatie en informatie, monitoren van herstel en eventueel tijdig verwijzen. Dit gaat hand in hand met de juridische dienstverlening om zowel herstel als recht te vinden. Zolang de stressor voortduurt, wordt herstel belemmerd.

⁷ M. Kragting e.a., *What works. Psychosociale dienstverlening Slachtofferhulp Nederland*, Amsterdam: NSCR 2022, www.nscr.nl.

⁸ Aldus Jos de Keijser, hoogleraar Complexe rouwverwerking, tegen EenVandaag, raadpleegbaar op <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/kamer-permanent-woonverbod-voor-moordenaars-en-zedendelinquenten/>.

⁹ Volgt uit meerdere gesprekken gevoerd met slachtoffers, nabestaanden, Slachtofferhulp Nederland en de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers. Dit volgt ook uit E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023.

¹⁰ In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt gesproken van een ‘gebiedsverbod’. Hoewel de motie spreekt van een ‘woonplaatsverbod’, sluit de term ‘gebiedsverbod’ beter aan bij de inhoud ervan.

¹¹ Zie ook E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023, waaruit volgt dat slachtoffers en nabestaanden van ernstige delicten over het algemeen de dader überhaupt nooit meer willen tegenkomen, of daarmee nu een nieuwe gevaarlijke situatie ontstaat of niet.

¹² Zoals wel het geval is bij de huidige wettelijke mogelijkheden voor woonplaatsverboden: daar hangt alles af van het gedrag van de dader. Zie daarvoor hoofdstuk 3, onder ‘Probleembeschrijving’. Zie ook E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023, blz. 13.

opgemerkt dat het gebiedsverbod zoals dat met de voorgestelde regeling wordt geïntroduceerd, enkel zal gelden voor veroordeelde daders van ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Probleembeschrijving

De kern van het probleem is dat de rechter te weinig effectieve instrumenten heeft om ervoor te zorgen dat de kans op confrontatie met de veroordeelde dader in de woonomgeving van het slachtoffer drastisch afneemt. De huidige wettelijke mogelijkheden die een vorm van een (zeer beperkt) woonplaats- of locatieverbod mogelijk maken, bieden onvoldoende bescherming aan slachtoffers en nabestaanden.¹³ Hieronder zetten de initiatiefnemers de belangrijkste huidige mogelijkheden uiteen¹⁴ en lichten toe waarom deze mogelijkheden niet toereikend zijn.

*De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)*¹⁵

De GVM kan, sinds de inwerkingtreding van de Wet Langdurig Toezicht in 2018, aan daders worden opgelegd die zijn veroordeeld wegens een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf. De GVM kan door de rechter (ambtshalve of op vordering van het Openbaar Ministerie) slechts worden opgelegd ter bescherming van de (algemene) veiligheid van personen of goederen of ter voorkoming van strafbare feiten. De rechter kan vlak voor het einde van detentie, voorwaardelijke invrijheidsstelling of tbs (enkel op vordering van het Openbaar Ministerie) de tenuitvoerlegging van de GVM gelasten, wanneer sprake is van een recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer.¹⁶ De GVM kan er in bestaan dat er een voorwaarde bestaat die verplicht tot verhuizen of die verbiedt in een bepaald gebied te wonen.¹⁷ De tenuitvoerlegging van de GVM kan worden gelast voor een periode van minimaal twee en maximaal vijf jaar. Dit kan na die periode telkens weer worden verlengd met een periode van minimaal twee en maximaal vijf jaar. Er is geen wettelijk maximum gesteld aan het aantal verlengingen, waardoor de GVM in theorie onbeperkt kan worden verlengd. Voor elke verlenging geldt wederom het vereiste van recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer (art. 6:6:23c lid 1 Sv).

De GVM voorziet niet afdoende in een oplossing tegen het probleem van (risico op) confrontatie met de veroordeelde dader. De eerste en belangrijkste reden daarvoor, is dat de drempel voor tenuitvoerlegging te hoog ligt. Tenuitvoerlegging van de GVM kan immers slechts gelast worden, indien sprake is van een recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer. Daarvan is geen sprake, indien een veroordeelde dader zijn leven opnieuw wenst op te bouwen in dezelfde woonplaats als de woonplaats van het slachtoffer, zeker wanneer de veroordeelde dader vóór detentie of tbs al in deze woonplaats woonde. Er kan pas sprake zijn van een recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag

¹³ Zoals ook volgt uit E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023.

¹⁴ De opsomming hieronder is niet uitputtend. Voor een uitgebreidere opsomming, zie E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023.

¹⁵ Art. 38v van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

¹⁶ Dit alles volgt uit art. 6:6:23a tot en met art. 6:6:23c van het Wetboek van Strafvordering.

¹⁷ Art 6:6:23b lid 2 sub m en n van het Wetboek van Strafvordering (voortaan: Sv).

jegens het slachtoffer, indien daarvoor specifieke aanwijzingen zijn. Die zijn er veelal niet, indien de veroordeelde dader enkel zijn leven na detentie weer opbouwt in de woonplaats van het slachtoffer.¹⁸ Overigens wordt de tenuitvoerlegging van de GVM ook maar zeer zelden gelast: vijf keer sinds de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht in 2018.¹⁹

De tweede reden waarom de GVM in dezen niet voldoet, is het beperkte en tijdelijke karakter van de maatregel. Doordat de GVM nooit voor langere tijd ineens kan worden opgelegd, kunnen slachtoffers in het ergste geval elke twee jaar heftige psychische klachten ervaren, als gevolg van de angst dat het vestigings- of locatieverbod niet wordt verlengd. Bovendien brengt een dergelijke rechterlijke beoordeling altijd stress met zich mee voor het slachtoffer, hetgeen kan leiden tot verdergaande psychische klachten.²⁰

De derde reden waarom de GVM niet voldoet, is het moment van gelasten van de tenuitvoerlegging. Dat is dertig dagen voor het einde van de detentie. Dat betekent dat zowel het slachtoffer als de veroordeelde dader gedurende de detentie niet weet waar zij aan toe zijn als de detentie eindigt. Op deze manier wordt het zoeken naar nieuwe huisvesting voor de veroordeelde ook bemoeilijkt.

Een locatieverbod als bijzondere voorwaarde of als onvoorwaardelijke sanctie²¹

De veroordeelde dader mag bij een locatieverbod niet op een specifieke locatie komen waar het slachtoffer zelf vaak komt. Het locatieverbod kan op twee manieren als bijzondere voorwaarde gelden. Ten eerste een locatieverbod als bijzondere voorwaarde bij een door de rechter opgelegde voorwaardelijke sanctie. Ten tweede een locatieverbod als een bijzondere voorwaarde bij een onvoorwaardelijke sanctie als onderdeel van de tenuitvoerlegging, in het bijzonder de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 6:2:11 lid 3 sub b (locatieverbod/vestigingsverbod) en sub m (verhuisplicht) Sv).

De proeftijd in het kader van dit locatieverbod is maximaal drie jaar, maar kan op maximaal tien jaren worden gesteld, indien er ernstig rekening gehouden moet worden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal plegen dat gericht is tegen de onaantastbaarheid van het lichaam of een misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van dieren benadeelt (art. 14b lid 2 Sr). De proeftijd van een voorwaardelijke invrijheidstelling kan bij zware zeden- en geweldsdelicten telkens met twee jaar worden verlengd, zolang dat noodzakelijk is gelet op het recidiverisico of het risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer. Deze proeftijd bij de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling kan in theorie levenslang gelden, en daarmee het locatieverbod dus ook (art. 6:1:18 Sv).²²

¹⁸ M.J.M. Verpalen, 'Verlenging termijn maatregel bij: Wetboek van Strafvordering, Artikel 6:6:23c', *T&C Strafvordering* 2020.

¹⁹ Blz. 218 van de Antwoorden op de feitelijke vragen over de begroting Justitie en Veiligheid 2023.

²⁰ Ook blijven de stressklachten zich vaak aandienen als de stressor niet definitief is opgelost. Dit kan verergerd worden door de herbeleving die met een herbeoordeling gepaard kan gaan. Vergelijk hierbij de TBS-verlengingszittingen. De psychische gevolgen, die gepaard kunnen gaan met een rechterlijke beoordeling rondom de vraag of terugkeer in de woonplaats mogelijk is, zijn dan ook dusdanig ernstig dat een gebiedsverbod direct voor langere tijd opgelegd moet worden (zie hoofdstuk 4: Hoofdlijnen van het voorstel).

²¹ Oftewel 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 invrijheidstelling.

²² Hoewel art. 6:1:18 lid 2 Sv niet vereist dat het gaat om een zwaar gewelds- of zedendelict, volgt dit wel uit de brief over slachtofferbeleid, van de minister voor Rechtsbescherming (*Kamerstukken II* 2019-2020, 33552, nr. 59);

Een locatieverbod als bijzondere voorwaarde bij een door de rechter opgelegde voorwaardelijke sanctie voldoet om twee redenen niet. De eerste reden is dat de verlenging van de proeftijd een te hoge drempel kent.²³ Immers: wanneer een veroordeelde dader enkel zijn leven weer opbouwt in de woonplaats van het slachtoffer, dan zal niet direct sprake zijn van recidivegevaar of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer.²⁴

De tweede reden waarom dit locatieverbod niet voldoet, is wederom de beperkte duur. Doordat het locatieverbod niet voor langere tijd kan worden opgelegd, ervaart het slachtoffer elke paar jaar heftige psychische klachten als gevolg van de angst dat het locatieverbod niet wordt verlengd en de stress die een rechterlijke beoordeling sowieso met zich mee brengt. Het risico op hernieuwd slachtofferschap ligt daarmee op de loer en herstel wordt bemoeilijkt.

Overige mogelijkheden: locatieverbod/gebiedsverbod/contactverbod

Andere mogelijkheden tot het opleggen van een locatieverbod verlopen veelal via de civiel- of bestuursrechtelijke weg. Zo kan o.b.v. art. 172 Gemeentewet een rechter, officier van justitie of burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde een gebiedsverbod opleggen. Daarnaast kan via de civiele kortgedingprocedure een straat- of contactverbod ex art. 6:103 BW worden gevorderd. Deze bestuursrechtelijke mogelijkheden voldoen om twee redenen niet. Ten eerste zal er in de meeste gevallen geen sprake zijn van een direct gevaar voor de openbare orde. Deze maatstaf kent andere eisen en ziet ook op andere omstandigheden. Ten tweede zal dit gebiedsverbod van relatief korte duur zijn. De civielrechtelijke mogelijkheden voldoen niet, omdat daarvoor initiatief van het slachtoffer vereist is. Een slachtoffer moet, ten behoeve van het herstel, zoveel mogelijk ontlast worden. Bovendien verhoogt een civielrechtelijke procedure de kans op secundaire victimisatie, oftewel herhaald slachtofferschap.²⁵

Een strafrechtelijke mogelijkheid voor het opleggen van een gebiedsverbod is de gedragsaanwijzing ex art. 509hh Sv. Ook hierbij zijn de eisen te hoog (vrees voor verstoring van de openbare orde, belastend gedrag jegens een persoon of herhaald gevaar voor goederen) en is de maatregel slechts zeer tijdelijk van aard (maximaal 90 dagen met beperkte verlengingsmogelijkheden). Bovendien is deze maatregel bedoeld voor verdachten die nog niet veroordeeld zijn.²⁶

Kortom: de huidige wettelijke mogelijkheden zijn te tijdelijk van aard en kennen te hoge drempels en voorkomen daarmee een confrontatie niet (voldoende). Het slachtoffer van een gewelds- of zedendelict, of de nabestaande in geval van een levensdelict, is daarmee

Artikel 6:1:18 lid 2 Sv stond voorheen in art. 15c Sr, dat inmiddels is vervallen (vervallen bij de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissing, *Stb.* 2017, 82).

²³ Zie vorige alinea.

²⁴ Vgl. M.J.M. Verpalen, 'Verlenging termijn maatregel bij: Wetboek van Strafvordering, Artikel 6:6:23c', *T&C Strafvordering* 2020.

²⁵ Als gevolg van een belastende procedure, kan een slachtoffer 'opnieuw slachtoffer' worden. Zie bijvoorbeeld N. Elbers & I. Becx, *Secundaire victimisatie als probleem. Herstelrecht als oplossing? Een onderzoek naar de reikwijdte van secundaire victimisatie en herstelrecht in het straf-, civiel- en bestuursrecht in Nederland*, Amsterdam: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving 2020.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ook art. 80 Sv: de schorsing van de voorlopige hechtenis. Logischerwijs vormt deze bepaling geen oplossing voor het in deze toelichting geschetste probleem, daar het in deze bepaling gaat om *verdachten*, en niet om veroordeelden. Bovendien heeft een dergelijk gebiedsverbod als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis een tijdelijk karakter.

onvoldoende beschermd tegen de ernstige psychologische gevolgen van een kans op confrontatie met de veroordeelde dader in de eigen woonplaats.²⁷

Met deze huidige instrumenten wordt dan ook niet voorkomen dat een veroordeelde dader zich, na zijn detentie of tbs-maatregel, (constant) kan ophouden in de directe woonomgeving van het slachtoffer. Er zijn de initiatiefnemers meerdere gevallen ten gehore gekomen, waarbij slachtoffers zich daarom genoodzaakt zagen te verhuizen. Buiten de financiële nadelen die aan een verhuizing kleven, brengt een verhuizing stress mee én worden daarmee mogelijk waardevolle herinneringen aan het slachtoffer van de hand gedaan. Daarnaast geldt het principiële argument: het zou voor een slachtoffer van een ernstig gewelds-, zeden- of geweldsmisdrijf nooit nodig moeten zijn om te verhuizen, om daarmee het constante risico op confrontatie met de veroordeelde dader te ontlopen. Uit het voorgaande blijkt dan ook dat een gebiedsverbod voor veroordeelde daders van een ernstig gewelds-, levens- of zedendelict broodnodig is.

3.2 Probleemaanpak

Om ervoor te zorgen dat slachtoffers in hun directe woonomgeving (veel) minder vaak kunnen worden geconfronteerd met de aanwezigheid van de veroordeelde dader(s), moet er een nieuwe maatregel worden toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht. Het doel van dit wetsvoorstel is dan ook om een regeling te realiseren, die ertoe strekt dat bij de meest ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten een verbod om in de directe woonomgeving van het slachtoffer te wonen én te komen, het uitgangspunt is. Ten aanzien van deze nieuwe maatregel moet allereerst rechtszekerheid voor het slachtoffer centraal staan. Een slachtoffer moet er bij het wijzen van het vonnis, behoudens bijzondere omstandigheden, vanuit mogen gaan dat er een lange tijd geen of weinig kans op confrontatie met de veroordeelde dader in de eigen woonomgeving bestaat. Daarbij moet geen initiatief van het slachtoffer worden verwacht. Dat is, met het oog op het verwerken van het misdrijf, niet wenselijk, zeker nu het slachtoffer vaak ook te maken heeft met stress in verband met het uitoefenen van het spreekrecht en de bezigheden in verband met de vordering van de benadeelde partij. Voorts is het essentieel dat de vereisten voor oplegging en tenuitvoerlegging van een gebiedsverbod anders zullen moeten zijn, dan die van de huidige wettelijke mogelijkheden voor gebieds- en woonplaatsverboden. Dat betekent dat niet langer het gedrag van de veroordeelde dader centraal moet staan (recidiverisico of risico op ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer), maar de aard van het delict (een ernstig gewelds-, levens- of zedendelict) en de wens van het slachtoffer. Daarbij moet als uitgangspunt gelden dat het slachtoffer niet actief hoeft te verzoeken om een gebiedsverbod.

Om te komen tot een weloverwogen vaststelling van een gebiedsverbod, is gekeken naar de mogelijkheden in België. Blijkens art. 382bis Strafwetboek jo. art. 26 Strafwetboek is de minimumduur van het woonverbod in België één jaar. De maximumduur is twintig jaar. De rechter kan de duur en de inhoud van het verbod verminderen, wijzigen of beëindigen vanwege gewijzigde omstandigheden. Een woonplaatsverbod in België houdt in dat het de veroordeelde verboden is te wonen, te verblijven of zich op te houden in het door de rechter bepaalde gebied. Enkele elementen van deze opzet, zijn (deels) overgenomen in dit voorstel.

In dit initiatiefwetsvoorstel staat de bescherming van het slachtoffer centraal. Dat betekent echter niet dat de rechten van de veroordeelde dader uit het oog zijn verloren. Een

²⁷ Eenzelfde conclusie wordt getrokken in E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* (Cahier 2023-1, WODC), 2023.

gebiedsverbod is een ingrijpende maatregel. Daar komt bij dat dit wetsvoorstel een nieuwe norm beoogt vast te leggen. Deze norm houdt in dat bij een bepaalde categorie delicten (ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten uit het Wetboek van Strafrecht), de rechter standaard een gebiedsverbod oplegt. Het opleggen van een gebiedsverbod zou disproportioneel zijn, indien dit uitgangspunt zou gelden voor lichte delicten. Daarmee zou het gebiedsverbod bovendien op gespannen voet komen te staan met internationaal recht (zoals het recht op *family life* ex art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).²⁸

3.3 Voorgestelde procedure

Het verloop van de procedure waarbij een gebiedsverbod wordt opgelegd, ziet er als volgt uit:

1. *Oplegging*

In het veroordelend vonnis of arrest van de rechter, wordt ook het gebiedsverbod opgelegd. De rechter bepaalt hierbij ook al de duur en de omvang van het gebiedsverbod. De oplegging, duur en de omvang van het gebiedsverbod zijn met redenen omkleed.

2. *Tenuitvoerlegging gelasten*

Ten minste twaalf weken voor het eindigen van de gevangenisstraf of de tbs-maatregel, bepaalt de rechter, op vordering van het Openbaar Ministerie, of de tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod – zoals opgelegd in het vonnis of het arrest genoemd in punt 1 – wordt gelast. De rechter kan er hierbij ook voor kiezen om het gebiedsverbod op een aangepaste wijze²⁹ ten uitvoer te laten leggen, of – in geval van bijzondere omstandigheden – om het gebiedsverbod in het geheel niet ten uitvoer te laten leggen.

3. *Verzoeken om wijzigen, opschorten of opzeggen*

Tien jaar na de tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod heeft de veroordeelde de mogelijkheid om wijziging, opschorting of opzegging van het gebiedsverbod te verzoeken bij de rechter. Tien jaar nadat de veroordeelde een dergelijk verzoek heeft gedaan, kan hij opnieuw een verzoek doen.

Slachtoffers en, in geval van een levensdelict, de nabestaanden³⁰, kunnen op elk moment een verzoek om wijziging, opschorting of opzegging van het gebiedsverbod verzoeken bij de rechter.

Tegen de beslissing van de rechter op een dergelijk verzoek, staat hoger beroep open voor het openbaar ministerie, het slachtoffer of diens nabestaanden en de veroordeelde.

4. *Verlengingszitting*

Indien de rechter een gebiedsverbod heeft opgelegd dat niet levenslang duurt, bekijkt de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, één jaar vóór het einde van de termijn waarvoor het gebiedsverbod geldt, of het gebiedsverbod verlengd wordt.

²⁸ Voor de verhouding van het gebiedsverbod met internationaal recht, zie hoofdstuk 6.

²⁹ Dat wil zeggen: een ander gebied waarop het verbod ziet of een andere duur van het verbod.

³⁰ Zie voetnoot 2: met nabestaanden wordt bedoeld: de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner, de broers, de zussen, de kinderen en de ouders of voogden van de overledene.

Hieronder wordt één voor één ingegaan op deze verschillende fases.

1. Oplegging

Het moment van oplegging van het gebiedsverbod is cruciaal. Indien een gebiedsverbod pas wordt opgelegd vlak voor het einde van de detentie of tbs-maatregel, bemoeilijkt dat het vinden van een nieuw woonadres en biedt de maatregel tevens onvoldoende rechtszekerheid voor zowel veroordeelde daders als slachtoffers. Indien een gebiedsverbod echter te ver voor het einde van de detentie of tbs-maatregel wordt opgelegd, leidt dat ertoe dat de rechter onvoldoende rekening kan houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden die voor de veroordeelde dader gelden. Met deze bijzondere omstandigheden wordt bedoeld, dat er zodanige omstandigheden zijn die de oplegging van een gebiedsverbod disproportioneel maken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een zorgbehoevend familielid in de eerste of tweede graad, waarbij dit familielid in grote mate afhankelijk is van de zorg die de veroordeelde dader zou bieden.

Bij de oplegging van het gebiedsverbod bepaalt de rechter de duur van het gebiedsverbod en de omvang van het gebied waar het verbod op ziet.

Ten eerste de duur. Zoals gesteld is een belangrijk manco van de huidige wettelijke mogelijkheden de beperkte duur daarvan en de onzekerheid voor zowel veroordeelde daders als slachtoffers over de tenuitvoerlegging. Om aan de bezwaren van de huidige mogelijkheden voor woonplaatsverboden/gebiedsverboden tegemoet te komen (die allen hooguit vijf jaar – met verlengingsmogelijkheden – duren), zal er in het Nederlandse gebiedsverbod een minimumduur van tien jaar gelden. Een maximumduur zoals in het Belgische systeem bestaat, zal er in het Nederlandse niet bestaan. Initiatiefnemers willen in dit kader de rechter de ruimte geven.

Ten tweede de omvang van het gebied waar het gebiedsverbod op ziet. Dit gebied kan volledig door de rechter worden vastgesteld, waarbij een minimumstraal van vijf kilometer geldt.³¹ Een kleiner gebied waarop het gebiedsverbod ziet, zal immers weinig bijdragen aan het verminderen van het risico op confrontatie. Op het punt van de geografische omvang is het evenwel wenselijk dat de rechter maatwerk levert. Zo kan hij rekening houden met het werk van het slachtoffer en diens vaste bezoekslocaties en -momenten in de buurt. Het is aan de rechter om te beoordelen welke omstandigheden hij van belang acht bij het bepalen van de omvang van het gebied waarop het gebiedsverbod ziet. Het gebied waarop het gebiedsverbod ziet hoeft geen bepaalde vorm te hebben, zolang er maar een cirkel met een straal van vijf kilometer rondom de woning van het slachtoffer in het gebied past. In dit gebied is het voor de veroordeelde verboden om zich te bevinden. Eventueel kan dit, indien bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken, worden gewijzigd (zie hieronder).

2. Tenuitvoerlegging gelasten

Gelet op de ingrijpende gevolgen van het gebiedsverbod, is het wenselijk om bij de oplegging ervan twee toetsmomenten te hanteren: bij het vonnis en voor het einde van de detentie of tbs-maatregel. Daarbij geldt dat, indien het gebiedsverbod bij vonnis is opgelegd, deze in beginsel ook zal worden uitgevoerd.

³¹ De straal van vijf kilometer is een minimum. Indien het wenselijk is dat de dader niet komt te weten waar het slachtoffer woont, is het (voor de rechter) raadzaam om een grotere straal te hanteren.

Het tweede toetsmoment, twaalf weken voor het einde van de detentie of tbs-maatregel, is enkel bedoeld om eventuele bijzondere omstandigheden mee te kunnen wegen. Deze bijzondere omstandigheden moet de veroordeelde dader zelf aanvoeren en uitdrukkelijk onderbouwen. De rechter toetst of de bijzondere omstandigheden maken dat de tenuitvoerlegging van een gebiedsverbod in een concreet geval disproportioneel is, mede gezien in het licht van de belangen van het slachtoffer. Bij dit tweede toetsmoment heeft de rechter drie opties:

- Het bij vonnis opgelegde gebiedsverbod geheel handhaven en uitvoering gelasten;
 - o Dit betekent dat de bijzondere omstandigheden die zijn aangevoerd door de veroordeelde dader die tot een wijziging van het opgelegde gebiedsverbod zouden moeten leiden onvoldoende gewicht in de schaal leggen om af te zien van de tenuitvoerlegging, bijvoorbeeld omdat de belangen van het slachtoffer zwaarder wegen dan de bijzondere omstandigheden met betrekking tot de veroordeelde dader. Het bij vonnis opgelegde gebiedsverbod wordt als zodanig ten uitvoer gelegd.
- het bij vonnis opgelegde gebiedsverbod wijzigen;
 - o De rechter mag er in uitzonderingssituaties voor kiezen om het gebiedsverbod te wijzigen naar aanleiding van de bijzondere omstandigheden die de veroordeelde dader heeft aangevoerd. Dit kan betekenen dat het gebiedsverbod enkel inhoudt dat de veroordeelde dader niet in het desbetreffende gebied mag wonen en aldus zal moeten verhuizen, maar dat hij er nog wel mag komen. Het verbod is in die zin dus slechts een woonverbod (dan wel een verhuisplicht), en niet (ook) een allesomvattend gebiedsverbod. De rechter kan hier alleen voor kiezen als er sprake is van bijzondere omstandigheden.
 - o Daarnaast kan de rechter het gebied waarop het gebiedsverbod ziet, wijzigen. Ook dan moet er in het gebied een cirkel met een straal van vijf kilometer rondom de woning van het slachtoffer passen.
- het bij vonnis opgelegde gebiedsverbod niet ten uitvoer laten leggen.
 - o De rechter kan er ook voor kiezen om het bij vonnis opgelegde gebiedsverbod niet ten uitvoer te laten leggen. Deze uitzonderingssituatie doet zich slechts voor indien bijzondere omstandigheden maken dat een gebiedsverbod disproportioneel is, mede gezien in het licht van de belangen van het slachtoffer. Indien het slachtoffer of de nabestaanden aangeven geen voorstander te zijn van een gebiedsverbod, kan dat ook een reden zijn om het opgelegde gebiedsverbod geheel niet ten uitvoer te laten leggen.

3. Verzoeken om wijzigen, opschorten of opzeggen

Bij bijzondere (gewijzigde) omstandigheden kan de veroordeelde, tien jaar na tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod, of tien jaar na het laatste verzoek³², verzoeken om wijziging van het gebiedsverbod. De rechter zal, alvorens te beslissen op dit wijzigingsverzoek, het slachtoffer horen. Zo kan het slachtoffer zijn wensen kenbaar maken. De toets hierbij is of de bijzondere omstandigheden maken dat (verdere) tenuitvoerlegging van een gebiedsverbod disproportionele gevolgen met zich meebrengt, mede gezien in het

³² Er is gekozen voor een termijn van tien jaar, om het slachtoffer te beschermen tegen overmatig procederen door de dader en daarmee het risico op secundaire victimisatie te vermijden.

licht van de belangen van het slachtoffer. De rechter kan ervoor kiezen de duur van het gebiedsverbod te wijzigen, de omvang van het gebied waarop het gebiedsverbod ziet aanpassen en/of ervoor kiezen het woongedeelte van het verbod wel te handhaven (veroordeelde mag niet in het vastgestelde gebied wonen), maar het bevinden-gedeelte niet (veroordeelde mag zich voortaan wel in het vastgestelde gebied bevinden). Verder kan ook het gebied waarop het gebiedsverbod ziet, worden gewijzigd. Dit is dus dezelfde gang van zaken zoals bij het tweede toetsmoment (zie hiervoor). Ook het slachtoffer en het openbaar ministerie mogen, na tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod, verzoeken om opheffing of wijziging van het gebiedsverbod.

Tegen een beslissing van de rechter op het verzoek van de veroordeelde, het openbaar ministerie of het slachtoffer om wijziging, opschorting of opzegging, kan door de veroordeelde, het openbaar ministerie of het slachtoffer hoger beroep worden ingesteld.

4. Verlengingszitting

Een jaar vóór de afloop van het opgelegde gebiedsverbod bekijkt de rechter ambtshalve of verlenging van de duur van het gebiedsverbod wenselijk is voor het slachtoffer (indien de rechter geen levenslang gebiedsverbod heeft opgelegd). Daarom wordt het slachtoffer gehoord, voordat de rechter de verlengingsbeslissing neemt. De duur van de verlenging is volledig aan de rechter, er geldt nu geen minimumduur. De rechter kan er bij de verlenging van het gebiedsverbod voor kiezen om het verbod aan te passen. Tegen de beslissing van de rechter na de verlengingszitting, kan door de veroordeelde, het Openbaar Ministerie of het slachtoffer hoger beroep worden ingesteld.

3.4 Delicten waarvoor als uitgangspunt geldt dat een gebiedsverbod wordt opgelegd

Een gebiedsverbod als uitgangspunt is een ingrijpende maatregel. Dat maakt dat deze maatregel alleen kan worden opgelegd aan plegers van de meest ernstige delicten die ons Wetboek van Strafrecht kent. Daarbij geldt het volgende tweeledige vereiste: ten eerste moet er sprake zijn van een in art. 22b lid 1 Sr genoemd delict en ten tweede moet de rechter een gevangenisstraf van twee jaar of meer hebben opgelegd, of de maatregel van tbs hebben opgelegd. Met dat tweede vereiste wordt voorkomen dat een relatief lichte variant van een (op papier) ernstig delict leidt tot een gebiedsverbod, terwijl dat – gelet op de ernst van het gepleegde delict – niet wenselijk is. Een extra waarborg om dit onwenselijke gevolg te voorkomen, volgt uit art. 22b lid 1 onder a Sr: ‘en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad’.³³

Ten aanzien van de specifiek genoemde delicten, wordt aansluiting gezocht bij het taakstrafverbod ex art. 22b lid 1 Sr. Concreet betekent dit het volgende. Een gebiedsverbod wordt opgelegd, indien de rechter een gevangenisstraf van twee jaar of meer oplegt, dan wel tbs, vanwege een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld³⁴ en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gehad, of vanwege een misdrijf genoemd in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250 van het Wetboek van Strafrecht.

³³ Volgt ook uit *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 169, nr. 3: hierdoor wordt voorkomen dat het stoppen van een vinger in iemands oor zonder instemming van de betrokkene (mits die handeling een seksuele lading heeft) – hetwelk kwalificeert als verkrachting – valt onder het bepaalde in art. 22b lid 1 Sr.

³⁴ Voor de volledigheid: het gaat daarbij om het wettelijke maximum zoals in de strafbepaling is aangegeven. Strafmaximumverlagende omstandigheden zoals poging en deelneming tellen niet mee. Dit volgt uit de Memorie van Toelichting op art. 22b Sr, *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 169, nr. 3.

Er wordt om twee redenen aangesloten bij het bepaalde in art. 22b lid 1 Sr. Ten eerste wordt de grens gesteld op delicten waarvoor ten minste zes jaar gevangenisstraf gegeven kan worden, zodat daarmee wordt gerealiseerd dat voor de meest ernstige delicten geldt, dat er in beginsel een gebiedsverbod wordt opgelegd. Met deze grens wordt tevens aangesloten bij de grens die voor de twee buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten, de strafbeschikking en de transactie, wordt gehanteerd. Deze afdoeningsmodaliteiten zijn in beginsel niet bedoeld voor de afdoening van ernstige misdrijven.³⁵ Ten tweede wordt aangesloten bij het bepaalde in art. 22b lid 1 Sr, zodat op die manier slachtoffers van zeden-, gewelds- en levensdelicten beter kunnen herstellen van het delict. Dergelijke delicten laten in de regel namelijk diepe psychische wonden achter. De (constante angst voor) confrontatie met de veroordeelde dader van een dergelijk misdrijf, kan psychische klachten verergeren en herstel bemoeilijken.

Het gebiedsverbod is een ingrijpende maatregel. Daarom geldt het uitgangspunt dat een gebiedsverbod wordt opgelegd, enkel voor de hierboven genoemde delicten. Die hebben immers de meest ernstige (psychische) gevolgen voor het slachtoffer. In de regel zullen andere delicten minder ernstige psychische gevolgen hebben voor het slachtoffer. Dat betekent dat de (angst voor) confrontatie met de veroordeelde dader minder snel ernstige psychische klachten als gevolg zal hebben, waardoor een specifieke regeling voor een algemeen gebiedsverbod daarvoor minder gepast geacht wordt.³⁶ De huidige wettelijke mogelijkheden voor de oplegging van gebiedsverboden en locatieverboden lijken voor deze gevallen vooralsnog toereikend te zijn.

3.5 Overige uitvoeringskwesties

Mocht het slachtoffer vóór de strafoplegging overlijden, moet voor de bepaling van het gebiedsverbod worden gekeken naar diens nabestaanden (ook indien het overlijden van het slachtoffer niet het gevolg is van het delict waarvoor de veroordeelde is veroordeeld). Indien tussen strafoplegging en tenuitvoerlegging het slachtoffer komt te overlijden, dan blijft het gebiedsverbod slechts gelden zoals dat is opgelegd, indien de nabestaanden aangeven daar baat bij te hebben. Indien het slachtoffer tijdens de tenuitvoerlegging komt te overlijden, dan geldt hetzelfde: dan blijft het gebiedsverbod slechts gelden zoals dat is opgelegd, indien de nabestaanden aangeven daar baat bij te hebben.

Mocht het slachtoffer verhuizen vóór de strafoplegging, dan moet daar, voor de bepaling van het gebiedsverbod, uiteraard rekening mee worden gehouden. Indien het slachtoffer verhuist vóór de tweede toets (gelasten van de tenuitvoerlegging), dan moet de rechter de locatie waarop het gebiedsverbod ziet, wijzigen indien het slachtoffer daartoe een verzoek indient. Indien het slachtoffer na de tenuitvoerlegging verhuist, kan hij of zij verzoeken om wijziging van het gebiedsverbod. Hetzelfde geldt met betrekking tot verhuizende nabestaanden.

3.6 Motivering instrument

Met dit voorstel is ervoor gekozen om een nieuwe wettelijke regeling te introduceren en dus geen bestaande regeling te wijzigen. De reden daarvoor is dat de huidige wettelijke mogelijkheden een ander karakter hebben. Deze richten zich allemaal, kort gezegd, op de veroordeelde dader: het gaat om het risico dat van hem uitgaat in hele specifieke

³⁵ Vergelijk ook *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 169, nr. 3.

³⁶ Deze afweging is ook gemaakt in het licht van de proportionaliteitseis die gesteld wordt door onder andere het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zie hoofdstuk 6 van deze toelichting.

omstandigheden. Het voorgestelde wetsvoorstel neemt echter het belang van het slachtoffer tot centraal uitgangspunt. Daarom is ervoor gekozen een nieuwe regeling te introduceren. Een aanpassing van (het karakter van) een bestaande regeling zou dan een te grote wijziging inhouden, waardoor de oorspronkelijke functie van die regeling verloren zou gaan.³⁷

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

De uitvoerings- en handhavingsaspecten in het kader van een gebiedsverbod, vallen uiteen in twee componenten: re-integratie en handhaving. Deze worden hieronder besproken.

Ten behoeve van de re-integratie en het voorkomen van recidive, hebben ex-gedetineerden recht op nazorg. De gemeente³⁸ is daarbij verantwoordelijk voor nazorg op de volgende (leef)gebieden: een (geldig) ID-bewijs, huisvesting, inkomen en werk/dagbesteding, (inzicht in) schulden en zorg.³⁹ Door een gebiedsverbod moeten gemeenten rekening houden met het gebied waar de veroordeelde niet mag wonen/komen. Dat betekent dat bij het vinden van huisvesting en dagbesteding, het betreffende gebied moet worden vermeden. Indien een gebiedsverbod is opgelegd kunnen alle betrokken partijen echter al tijdig anticiperen, rekening houden met en handelen naar het gebiedsverbod. Niemand hoeft daardoor verrast te zijn. Dit brengt dus ook voordelen met zich mee.

Specifiek met betrekking tot verloven (tijdens de gevangenisstraf of de tbs), dient vanzelfsprekend rekening te worden gehouden met het opgelegde gebiedsverbod, ook al heeft de tweede toets (twaalf weken voor het einde van de tbs of gevangenisstraf) nog niet plaatsgevonden. De duur van het gebiedsverbod, wordt door de tenuitvoerlegging tijdens het verlot niet aangetast – dat wil zeggen dat de termijn pas begint met lopen op de eerste dag na invrijheidsstelling.

De handhaving van het gebiedsverbod zal plaats moeten vinden door de politie. De politie moet in het betreffende gebied waarvoor het gebiedsverbod geldt, daarvan op de hoogte worden gesteld. Zo wordt voor het gebiedsverbod, voor wat betreft de handhaving, dezelfde werkwijze gehanteerd als bij de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel (GVM, zie hiervoor). Elektronische monitoring (EM) van het gebiedsverbod is geen optie, gelet op de impact en de duur van het gebiedsverbod. Immers: EM betekent in beginsel een enkelband en het dragen van een enkelband gedurende vele jaren is volgens de initiatiefnemers niet wenselijk. Desalniettemin zal handhaving geen grote druk leggen op de capaciteit van de politie, nu dit voorstel is gereserveerd voor een selecte groep delinquenten, namelijk zij die zijn veroordeeld voor de ernstigste delicten.

Veroordeelden die de maatregel overtreden, worden bestraft met hechtenis van hoogstens een jaar en minstens veertien dagen.⁴⁰ De consequentie van het overtreden van het gebiedsverbod kan tevens een verplichting tot betaling van een door de rechter te bepalen geldbedrag aan het slachtoffer inhouden, ter compensatie van het ongemak dat het slachtoffer heeft ondervonden als gevolg van de overtreding. Dit geldbedrag wordt al bij het veroordelende vonnis, dat tevens het gebiedsverbod oplegt, vastgesteld door de rechter. Daarmee wordt voorkomen dat er na elke overtreding een onderzoek naar de financiële positie van de veroordeelde moet worden gedaan.

³⁷ Daarom is er niet voor gekozen om (bijvoorbeeld) de regeling rondom de GVM aan te passen.

³⁸ Met 'gemeente' wordt bedoeld: de gemeente (of gemeenten) waarbinnen het gebiedsverbod valt.

³⁹ Zo volgt onder andere uit: <https://vng.nl/artikelen/re-integratie-van-ex-gedetineerden>.

⁴⁰ Een vergelijkbare bepaling is art. 38w Sr.

Indien bijzondere (persoonlijke) omstandigheden maken dat het voorkomen van een overtreding van het gebiedsverbod in redelijkheid niet van de veroordeelde kan worden gevergd, ziet het Openbaar Ministerie af van vervolging. Hierbij kan worden gedacht aan een verblijf in een gevangenis, tbs-kliniek of ziekenhuis vanwege spoedeisende zorg.

Voor wat betreft de financiële gevolgen van dit voorstel: naar het oordeel van initiatiefnemers zijn deze nihil, gelet op de relatief beperkte groep die een gebiedsverbod zoals bedoeld in dit voorstel opgelegd zal krijgen. Immers: dit voorstel ziet op delinquenten die zijn veroordeeld voor de ernstigste misdrijven die ons Wetboek van Strafrecht kent.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat de voorgestelde regeling niet van toepassing zal zijn op de BES-eilanden, vanwege het kleine oppervlak van deze eilanden. Een gebiedsverbod voor één van deze eilanden, zou in de meeste gevallen feitelijk een verbanning van het eiland betekenen. Initiatiefnemers achten dat niet wenselijk gelet op het insulaire karakter van de BES-eilanden.

5. Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

Indien de rechter een gebiedsverbod als bedoeld in dit voorstel oplegt, heeft dat geen gevolgen voor zijn instrumentarium. Met andere woorden: naast het opleggen van een dergelijk gebiedsverbod, staat het de rechter vrij om ook de andere maatregelen en/of straffen op te leggen die hij zonder een gebiedsverbod mocht opleggen, zoals de GVM of andere maatregelen zoals beschreven in paragraaf 3.1. Het opleggen van het hier voorgestelde gebiedsverbod tast de mogelijkheden voor de rechter dus niet aan.

6. Verhouding tot Europees en internationaal recht

Een gebiedsverbod vormt een inperking van een aantal Europese/internationale (mensen)rechten. Hieronder volgt een bespreking van die rechten, waarbij wordt aangegeven waarom het gebiedsverbod na ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten niet zal leiden tot een disproportionele inbreuk op die rechten.

6.1 Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid

Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bevat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Art. 8 EVRM wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) ruim uitgelegd.⁴¹ Ook artikel 10 van onze Grondwet en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) beschermen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de woning. Het gebiedsverbod verbiedt de veroordeelde om zich op een specifieke plaats te bevinden en vormt daarmee een aantasting van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴²

⁴¹ Het EHRM heeft meermaals aangegeven dat er geen uitputtende definitie wordt gegeven aan de term 'priveleven' en dat deze term zich daar ook niet voor leent. Zie bijvoorbeeld EHRM 16 december, nr. 13710/88 (*Niemietz/Duitsland*), EHRM 6 februari 2001, nr. 44599/98 (*Bensaid/Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 27 juli 2004, nrs. 55480/00 en 59330/00 (*Sidabras en Džiautas/Litouwen*).

⁴² Specifiek ten aanzien van het recht op familie- en gezinsleven kan worden opgemerkt dat het gebiedsverbod de contactmogelijkheden met de familie en/of het gezin kan beperken (bepaalde gebieden kunnen voor de dader

Ten aanzien van art. 8 EVRM geldt dat dit geen absoluut recht is. Beperking is dan ook mogelijk, wanneer de inmenging op het recht bij wet is voorzien, in een democratische samenleving noodzakelijk is en een legitiem doel heeft.

Artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM bevat het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid (liberty of movement).⁴³ Ook art. 12, eerste lid van het IVBPR bevat dit recht. Het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid is niet absoluut. Een inperking van dit recht is geen schending, indien aan drie voorwaarden is voldaan: de inperking is bij wet voorzien, noodzakelijk in een democratische samenleving en ten behoeve van een legitiem doel.

Bij wet voorzien

Deze eis houdt in dat er sprake is van een voor de burger voldoende toegankelijke en voldoende voorzienbare wettelijke basis van de maatregel. Deze basis moet afdoende waarborgen bevatten, zodat willekeur en misbruik worden voorkomen.

Wanneer dit wetsvoorstel tot wet is verheven, berust de inmenging op een formeelwettelijke basis. Deze basis is toegankelijk en voorzienbaar, daar dit voorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt. Voorts is het voorstel deugdelijk en kenbaar gemotiveerd. De regeling zelf, zeker in combinatie met deze toelichting, is voldoende voorzienbaar: het bevat immers een uitgangspunt ten aanzien van een aantal specifiek genoemde delicten. Voorts is duidelijk uitgelegd hoe en wanneer dit uitgangspunt ten uitvoer wordt gelegd. Het blijft evenwel onvermijdelijk - en bovendien zeer wenselijk - dat de rechter een discretionaire bevoegdheid heeft. Daarom kan het, in bijzondere gevallen, voorkomen dat van het uitgangspunt wordt afgeweken.

De procedure rondom het gebiedsverbod bevat voorts meerdere waarborgen tegen willekeur en misbruik van de maatregel. Denk hierbij aan het feit dat de oplegging, de precieze invulling van het verbod en de duur (behoudens het gegeven dat er bij die laatste twee sprake is van wettelijke minima) is voorbehouden aan de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Bovendien zijn er voldoende mogelijkheden om bij overtreding van het gebiedsverbod als gevolg van bijzondere (gewijzigde) omstandigheden af te zien van vervolging door het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er voor zowel veroordeelde als slachtoffer genoeg mogelijkheden om om wijziging dan wel opheffing van het gebiedsverbod te verzoeken.

Aan de eis dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, is hiermee dan ook voldaan.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Een inmenging in het recht genoemd in art. 8 EVRM en art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM is noodzakelijk, wanneer sprake is van een *pressing social need*.⁴⁴ Daarnaast moet de

immers verboden gebied zijn). Dit neemt niet weg dat de beperkingen van het gebiedsverbod niet zien op het contact, maar op de plaats van delict. Daarom wordt in deze paragraaf meer specifiek ingegaan op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en niet zozeer op het recht op *family life*.

⁴³ Zie onder andere hoofdstuk 3 in B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht, Ons Strafrecht (deel 2)*, 14^e druk, Wolters Kluwer Deventer 2020.

⁴⁴ Oftewel een dringende maatschappelijke behoefte.

maatregel proportioneel⁴⁵ zijn en moet het doel niet met een lichter middel kunnen worden bereikt (de eis van subsidiariteit).

Een gebiedsverbod beantwoordt zeker aan een *pressing social need*. Het voorkomt immers dat slachtoffers constant te maken kunnen hebben met een angst voor confrontatie met de veroordeelde dader. Die constante angst kan leiden tot ernstige psychische klachten (zie hiervoor). Door een gebiedsverbod wordt het slachtoffer rust geboden en kunnen voornoemde klachten worden voorkomen. Bovendien zorgt een gebiedsverbod ervoor dat slachtoffers zich niet gedwongen voelen om te moeten verhuizen, teneinde de kans op confrontatie met de dader te voorkomen. Een verhuizing brengt voor slachtoffers stress en financiële gevolgen mee en er wordt afscheid genomen van dierbare herinneringen (bijvoorbeeld die in het huis).

De noodzaak van een gebiedsverbod kan worden gezien in de positieve verplichting die voortvloeit uit art. 8 EVRM: de Staat moet maatregelen treffen om het privéleven van slachtoffers te beschermen.

Met betrekking tot de proportionaliteit, kan worden gewezen op het feit dat een gebiedsverbod alleen wordt opgelegd na een zeer ernstig delict. Hoewel een gebiedsverbod een veroordeelde in zijn bewegingsvrijheid beperkt – en hij dus onder omstandigheden niet meer bij familie of vrienden langs kan komen, of op een bepaalde plek kan wonen – betekent dit niet, dat contact met familie of vrienden is uitgesloten. De veroordeelde wordt de mogelijkheid om in Nederland te gaan wonen niet ontnomen: zijn keuzevrijheid wordt enkel enigszins ingeperkt, ten behoeve van de fysieke en mentale gesteldheid van het slachtoffer. Bovendien kan de veroordeelde om opheffing of wijziging van het gebiedsverbod verzoeken, indien bijzondere omstandigheden maken dat (verdere) tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod niet langer proportioneel is. Daarnaast zal het gebiedsverbod niet ten uitvoer worden gelegd, indien het slachtoffer aangeeft geen prijs te stellen op een gebiedsverbod. Het gebiedsverbod is, kortom, niet disproportioneel ingrijpend.

Ten aanzien van de subsidiariteit moet de mentale gesteldheid van het slachtoffer centraal staan. Een minder vergaande maatregel zou het slachtoffer niet de rust bieden, die hij of zij nodig heeft om het delict te verwerken en te herstellen. Het gebiedsverbod biedt het slachtoffer enige zekerheid, die bij een minder vergaande maatregel niet mogelijk is.

Legitiem doel

Het gebiedsverbod leidt ertoe dat een slachtoffer in alle rust het delict kan verwerken en de draad weer kan oppakken. Het gebiedsverbod heeft dan ook als gevolg dat wanordelijkheden (als gevolg van een eventuele confrontatie tussen dader en slachtoffer) worden voorkomen en beschermt de rechten en vrijheden van slachtoffers.

Aldus kan worden geconcludeerd dat het gebiedsverbod weliswaar kan leiden tot een inperking van de rechten van de veroordeelde die volgen uit art. 8 EVRM en art. 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is.

6.2 Recht op eigendom⁴⁶

⁴⁵ Oftewel een redelijke verhouding tussen ernst van de inmenging en het belang dat met de inmenging wordt gediend.

⁴⁶ De MvT bij de invoering van de GVM bevat geen passage over art. 1 EP EVRM.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM bevat het recht op eigendom.⁴⁷ Ook artikel 14 van onze Grondwet benoemt dit recht. Een gebiedsverbod kan leiden tot een inmenging in het eigendomsrecht. Dat is het geval wanneer dit verbod ertoe leidt dat de veroordeelde na zijn gevangenisstraf of tbs-behandeling niet langer in zijn woning kan wonen, omdat de woning binnen het gebied valt, waarop het gebiedsverbod ziet. Een dergelijke inmenging is gerechtvaardigd, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden worden hieronder doorlopen.

Bij wet voorzien

Deze eis houdt in dat er sprake is van een voor de burger voldoende toegankelijke en voldoende voorzienbare wettelijke basis van de maatregel. Deze basis moet afdoende waarborgen bevatten, zodat willekeur en misbruik worden voorkomen.

Wanneer dit wetsvoorstel tot wet is verheven, berust de inmenging op een formeelwettelijke basis. Deze basis is toegankelijk en voorzienbaar, daar dit voorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt. Voorts is het voorstel deugdelijk en kenbaar gemotiveerd. De regeling zelf, zeker in combinatie met deze toelichting, is zeer voorzienbaar: het bevat immers een uitgangspunt ten aanzien van een aantal specifiek genoemde delicten. Voorts is duidelijk uitgelegd hoe en wanneer dit uitgangspunt ten uitvoer wordt gelegd. Het blijft evenwel onvermijdelijk - en bovendien zeer wenselijk - dat de rechter een discretionaire bevoegdheid heeft. Daarom kan het, in bijzondere gevallen, voorkomen dat van het uitgangspunt wordt afgeweken.

De procedure rondom het gebiedsverbod bevat voorts meerdere waarborgen tegen willekeur en misbruik van de maatregel. Denk hierbij aan het feit dat de oplegging, de precieze invulling van het verbod en de duur (behoudens het gegeven dat er bij die laatste twee sprake is van wettelijke minima) is voorbehouden aan de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Bovendien zijn er voldoende mogelijkheden om bij overtreding van het gebiedsverbod als gevolg van bijzondere (gewijzigde) omstandigheden af te zien van vervolging door het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er voor zowel dader als slachtoffer genoeg mogelijkheden om om wijziging dan wel opheffing van het gebiedsverbod te verzoeken.

Ten slotte is de vraag in hoeverre de kwestie van de inmenging in de beschikbare nationale procedures aan de orde kan komen.⁴⁸ Daar de dader/eigenaar tegen het vonnis van de rechtbank – waarin het gebiedsverbod wordt opgelegd – kan opkomen, kan hij of zij ook de inmenging in het eigendomsrecht aanvechten. Verder is er bij bijzondere omstandigheden de mogelijkheid om om opheffing of wijziging van het gebiedsverbod te verzoeken.

Aan de eis dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, is hiermee dan ook voldaan.

Gerechtvaardigd algemeen belang dienend

⁴⁷ Ook art. 17 van het EU-Grondrechtenhandvest bevat het recht op eigendom. In de toelichting daarop is duidelijk gemaakt dat dit artikel is gebaseerd op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De waarborgen van laatstgenoemd artikel en de jurisprudentie van het EHRM hierover, is dan ook van toepassing op art. 17 van het EU-Grondrechtenhandvest. Dat betekent dat een rechtvaardige inmenging in art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM in de regel ook een rechtvaardige inmenging is in art. 17 van het EU-Grondrechtenhandvest. Daarom wordt art. 17 hier verder niet besproken.

⁴⁸ Zie bijv. EHRM 24 oktober 1986, nr. 9118/80 (*Agosi/Verenigd Koninkrijk*).

Ten tweede komt de eis aan bod dat de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient. De jurisprudentie leert dat dit meestal wordt aangenomen.⁴⁹ Het algemeen belang dat gediend wordt met dit gebiedsverbod, is dat dankzij een gebiedsverbod (ernstige) psychische klachten van slachtoffers van ernstige delicten kunnen worden voorkomen.

Proportionaliteit

De inmenging in het eigendomsrecht van de dader moet daarnaast proportioneel zijn. Er moet dan ook een rechtmatig evenwicht bestaan tussen de eisen van het algemeen belang (zie hierboven) en de bescherming van het eigendomsrecht van de dader. Een inmenging mag geen *excessive burden* op de betrokkene leggen. Daarbij speelt ook het gedrag van de dader/eigenaar een rol.

Daar een gebiedsverbod slechts kan worden opgelegd aan daders van de meest ernstige delicten uit ons Wetboek van Strafrecht, en het belang van slachtoffers zwaarwegend is, is de inmenging proportioneel. Het belang van herstel en verwerking van het slachtoffer, zodat hij of zij de draad weer kan oppakken, weegt zwaarder dan het eigendomsrecht van de dader. Bovendien wordt het eigendom niet van de dader afgenomen; hij kan er enkel geen gebruik van maken. Hij kan evenwel nog wel geld aan de woning verdienen (door verhuur of verkoop). Compensatie vanwege de inmenging is in deze geen vereiste om aan de proportionaliteitseis te voldoen, daar het hier niet gaat om ontneming. Specifieker: er is evenmin sprake van *de facto*-ontneming, daar het de dader vrij staat om geld te verdienen aan zijn woning. Aan de proportionaliteitseis is dus voldaan.

6.3 Recht van de Europese Unie

Vrij verkeer van personen

Aan mensen met de nationaliteit van een EU-lidstaat – waaronder Nederland – komt de status van burger van de Unie toe (art. 20 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, voortaan: VWEU). Daaruit volgt dat EU-burgers ingevolge art. 21 VWEU en art. 45 van het Handvest van de Grondrechten van de EU het recht hebben om vrij te kunnen reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Op grond van art. 27 lid 1 van de Richtlijn 2004/38 kunnen individuele lidstaten beperkingen en voorwaarden stellen aan de uitoefening van het recht op vrij verblijf en reizen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Met het gebiedsverbod wordt de openbare orde en de volksgezondheid gediend. Immers: wanordelijkheden ten gevolge van een confrontatie tussen dader en slachtoffer worden voorkomen. Belangrijker nog: psychische klachten van het slachtoffer als gevolg van een constante angst voor confrontatie kunnen worden voorkomen. De maatregel voldoet voorts aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (zie vorige paragraaf).

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

ARTIKEL I

⁴⁹ *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Barentsen e.a., blz. 363.

Artikel 38aa

Dit artikel bevat de kern van het woonplaatsverbod. Het bevat het uitgangspunt, dat bij veroordeling tot een gevangenisstraf van minimaal twee jaren wegens een strafbaar feit als bedoeld in art. 22b, eerste lid, Sr, de rechter een gebiedsverbod oplegt voor ten minste tien jaren. (eerste lid) Deze mogelijkheid is er ook bij ter beschikking stelling. Het gebiedsverbod leidt ertoe dat het de veroordeelde verboden is om zich in het gebied op te houden. Dat houdt in dat deze persoon niet in het gebied mag wonen, er mag komen of op welke manier ook verblijf houden.

Bij het opleggen van de straf wordt het verbod in zijn geheel opgelegd. In een later stadium – in geval van bijzondere omstandigheden – kan dit bij de tenuitvoerlegging veranderen. Dat kan op grond van artikel 6:6:24a van het Wetboek van Strafvordering. Dit gebiedsverbod beslaat ten minste een cirkel van vijf kilometer rondom de woonplaats van de slachtoffers of nabestaanden. Die straal kan wel ruimer, maar niet beperkter worden opgelegd. De minimumduur is altijd ten minste tien jaar. (derde lid)

Indien het slachtoffer is overleden, wordt er bij het opleggen van het gebiedsverbod gelet op de nabestaanden. Met ‘nabestaanden’ wordt bedoeld de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner, de broers, de zussen, de kinderen en de ouders of voogden van de overledene. (vierde lid)

Voorts bevat het artikel nog een extra waarborg, teneinde te voorkomen dat dit wetsvoorstel disproportionele gevolgen heeft. Een gebiedsverbod wordt namelijk niet opgelegd in bijzondere omstandigheden of indien er geen redelijk doel mee is gediend voor het slachtoffer of nabestaanden. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien het slachtoffer of de nabestaande heeft aangegeven een gebiedsverbod niet op prijs te stellen. Deze extra waarborg geldt enkel voor uitzonderlijke situaties. (vijfde lid)

Ten slotte bepaalt artikel 38aa dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is, waardoor deze ook van toepassing is in geval van verlof. De duur van het gebiedsverbod neemt door de toepassing tijdens het verlof niet af: de opgelegde termijn van ten minste tien jaar begint pas te lopen na de invrijheidstelling dan wel op de dag van de beëindiging van de terbeschikkingstelling. (zesde lid)

Dit gebiedsverbod staat er niet aan in de weg dat er ook andere straffen of maatregelen opgelegd kunnen worden. De maatregel kan tezamen met straffen en andere maatregelen worden opgelegd. Artikel 38aa tast in die zin de vrijheid van de rechter dus niet aan. (zevende lid)

Artikel 38ab

Dit artikel is een sanctioneringsbepaling: het bepaalt de gevolgen van het overtreden van het gebiedsverbod. Deze sanctie wordt direct bepaald door de rechter die ook het gebiedsverbod oplegt. (eerste lid) De sanctie bestaat in de vorm van hechtenis. De duur is minimaal veertien dagen en maximaal twaalf maanden per overtreding. (tweede en derde lid)

Toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichtingen die volgen uit het opgelegde gebiedsverbod niet op. (vierde lid)

Naast de hechtenis kan de rechter bepalen dat bij elke overtreding een vastgesteld geldbedrag moet worden betaald aan het slachtoffer of diens nabestaanden. Het bedrag komt ten goede aan degene die met het overtreden gebiedsverbod werd beschermd. (vijfde lid)

ARTIKEL II

Artikel 6:6:24a

Dit artikel wijzigt het Wetboek van Strafvordering. Het omschrijft de processuele gang van zaken. Kort gezegd komt het hierop neer:

In het veroordelende vonnis, legt de rechter het gebiedsverbod op. Dit gebiedsverbod omvat in alle gevallen een verbod om zich op te houden (dus niet een afgezwakte vorm) in een gebied met een straal van ten minste vijf kilometer. In beginsel wordt dit gebiedsverbod uiteindelijk, na het uitzitten van de gevangenisstraf of het afronden van de tbs, ook daadwerkelijk tenuitvoergelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal dit anders zijn, indien tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod niet proportioneel zou zijn.

Twaalf weken voor het einde van de tbs of de gevangenisstraf of eenzelfde periode voor het moment waarop de proefperiode aanvangt in het geval er sprake is van voorwaardelijke vrijheidsstraf (zoals bedoeld in artikel 6:1:18, tweede lid, Sv), vordert het openbaar ministerie bij de rechter de tenuitvoerlegging van het woonplaatsverbod. (eerste en tweede lid) Op deze manier kan de rechter nogmaals toetsen of tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod proportioneel is. Slechts indien er sprake is van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld zorg dragen voor een ziek familielid, in een gebied dat binnen het beoogde gebiedsverbod valt) of het slachtoffer of diens nabestaanden aangeven geen baat te hebben bij tenuitvoerlegging, kan de rechter gelasten dat tenuitvoerlegging niet plaatsvindt. (derde lid) Hij kan er ook voor kiezen om het gebiedsverbod onder andere voorwaarden of in beperktere vorm ten uitvoer te leggen. (vierde lid). Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat er op het moment van ten uitvoer leggen alleen sprake is van een woonverbod in plaats van een algeheel gebiedsverbod.

Tenminste tien jaar sinds de aanvang van de tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod, dan wel sinds zijn vorige verzoek tot wijziging of opzegging, kan de dader verzoeken om wijziging, opschorting of opzegging van een gebiedsverbod. Het openbaar ministerie en het slachtoffer of diens nabestaanden kunnen op elk moment tijdens de tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod verzoeken om wijziging, opschorting of opzegging van het gebiedsverbod. Tegen een beslissing van de rechter op een hiervoor omschreven verzoek, staat voor alle genoemde partijen hoger beroep open. Alvorens te beslissen tot wijziging, opschorting of opzegging geeft de rechter ten minste het slachtoffer of diens nabestaanden de gelegenheid mondeling én schriftelijk hun opvatting daarover kenbaar te maken. Op deze manier heeft het slachtoffer of diens nabestaande de keuze voor de wijze van het uiten van de opvatting. (vijfde, zesde en zevende lid).

Indien de rechter geen levenslang, maar een tijdelijk gebiedsverbod heeft opgelegd, bepaalt de rechter – op vordering van het openbaar ministerie – een jaar voor het einde van de duur van het gebiedsverbod, of de duur van deze maatregel verlengd wordt. Ook tegen deze beslissing

staat hoger beroep open voor het openbaar ministerie, de veroordeelde en het slachtoffer of diens nabestaanden. (achtste lid)

Het negende lid maakt duidelijk dat er tegen zowel een besluit tot wijziging, opschorting of opzegging als tegen een besluit over verlenging hoger beroep open staat.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Concreet heeft deze bepaling tot gevolg dat de voorgestelde regeling slechts van toepassing is, indien het strafbare feit is begaan ná inwerkingtreding van de voorgestelde regeling. Ook is deze wet van toepassing als de verdachte het strafbare feit weliswaar heeft begaan voor inwerkingtreding, maar op dat moment nog niet is veroordeeld voor inwerkingtreding. Indien het strafbare feit al is begaan en de verdachte ter zake van dit delict reeds is veroordeeld vóór inwerkingtreding, dan geldt het ‘oude’ regime, dat wil zeggen: het gebiedsverbod zoals hier is voorgesteld, kan dan niet worden opgelegd.

ARTIKEL IV

Dit artikel bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL V

Dit artikel bevat de citeertitel van de wet.

Ellian
Eerdmans

**Voorstel van wet van de leden Ellian en Eerdmans tot
wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van
Strafvordering inzake een gebiedsverbod voor daders van
ernstige gewelds-, zeden- en levensdelicten (Wet zelfstandig
gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en
nabestaanden)**

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

CONSULTATIEVERSIE

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 het wenselijk is te voorzien in een wettelijk uitgangspunt, dat slachtoffers van ernstige gewelds-, zeden- of levensdelicten, of diens nabestaande(n), beschermt tegen de constante angst voor een confrontatie met de dader in de hun directe woonomgeving van;

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 I

Aan Boek 1, Titel IIA, van het Wetboek van Strafrecht wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

VIJFDE AFDELING

Gebiedsverbod

Artikel 38aa

1. Ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden legt de rechter aan een verdachte die wegens een strafbaar feit als bedoeld in art. 22b, eerste lid, wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste twee jaren, dan wel gelast wordt dat hij ter beschikking wordt gesteld, een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid op die een gebiedsverbod inhoudt.

2. Een gebiedsverbod opgelegd bij de rechterlijke uitspraak, genoemd in het derde lid, houdt in een verbod om in het krachtens het derde lid van dit artikel door de rechter vast te stellen gebied, te wonen, en zich daar te vestigen, te verblijven, of op andere wijze op te houden.

3. In de rechterlijke uitspraak wordt ten minste bepaald:
 - a. het gebied waarvoor het gebiedsverbod geldt, dat ten minste een straal van vijf kilometer rond het adres waar een slachtoffer of diens nabestaanden wonen beslaat, en
 - b. de termijn van het gebiedsverbod, die ten minste tien jaren bedraagt.
4. Een gebiedsverbod ten opzichte van nabestaanden, kan betrekking hebben op de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner, de broers, de zussen, de kinderen en de ouders of voogden van het slachtoffer.
5. Een gebiedsverbod wordt niet opgelegd in bijzondere omstandigheden of indien het slachtoffer of de nabestaanden aangeven hier geen behoefte aan te hebben.
6. De maatregel is dadelijk uitvoerbaar, met dien verstande dat de termijn, bedoeld in het derde lid, onder b, aanvangt met ingang van de dag van de invrijheidstelling van de veroordeelde aan wie de maatregel is opgelegd dan wel de dag van de beëindiging van de terbeschikkingstelling.
7. De maatregel kan tezamen met straffen en andere maatregelen worden opgelegd.

Artikel 38ab

1. In het vonnis waarbij de maatregel, bedoeld in artikel 38aa, wordt opgelegd, beveelt de rechter dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan.
2. De rechter bepaalt in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De duur van de vervangende hechtenis wordt in gehele dagen, weken of maanden vastgesteld en bedraagt ten minste veertien dagen.
3. De duur van de ten uitvoer te leggen vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste 12 maanden per overtreding van de opgelegde maatregel.
4. Toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichtingen ingevolge de maatregel, bedoeld in artikel 38aa, niet op.
5. De rechter kan in het vonnis waarbij de maatregel, bedoeld in art. 38aa, wordt opgelegd, bepalen dat degene aan wie de maatregel is opgelegd bij elke overtreding van de maatregel een geldbedrag betaalt aan het slachtoffer of diens nabestaanden. De rechter stelt in het vonnis dit geldbedrag vast.

ARTIKEL II

In Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering wordt na artikel 6:6:24 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6:6:24a

1. Indien een gebiedsverbod als bedoeld in artikel 38aa van Boek I van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd, kan dit slechts ten uitvoer worden gelegd indien het openbaar ministerie de rechter die in eerste aanleg van de zaak heeft kennisgenomen een vordering tot tenuitvoerlegging voorlegt.
2. De vordering moet worden ingediend ten minste twaalf weken voor de beëindiging van de terbeschikkingstelling dan wel twaalf weken voor ommekomst van de termijn, bedoeld in artikel 6:1:18, tweede lid, dan wel twaalf weken voordat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt beëindigd.

3. De rechter kan slechts gelasten dat de tenuitvoerlegging niet plaatsvindt indien er bijzondere omstandigheden zijn of indien deze tenuitvoerlegging gezien de belangen van het slachtoffer of de nabestaanden geen redelijk doel dient.

4. In zijn last kan de rechter bepalen dat het gebiedsverbod onder andere voorwaarden ten uitvoer gelegd dient te worden. Deze andere voorwaarden kunnen inhouden dat het gebiedsverbod beperkt wordt tot het zich wonen of tot het zich vestigen in het gebied of dat het gebiedsverbod geldt ten aanzien van een andere locatie. De wijziging van de voorwaarden kan niet betekenen dat de straal kleiner wordt dan vijf kilometer als bedoeld in artikel 38aa, derde lid, onder a van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Bij wijziging van het gebiedsverbod wordt ten minste vastgesteld voor welk gebied en voor welke termijn het gewijzigde verbod geldt.

5. Tot wijziging, opschorting of opzegging van een gebiedsverbod kan de rechter alleen overgaan op verzoek van het openbaar ministerie, de veroordeelde, het slachtoffer of diens nabestaanden. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing.

6. Alvorens te beslissen tot wijziging, opschorting of opzegging geeft de rechter ten minste het slachtoffer of diens nabestaanden de gelegenheid hun opvatting hierover kenbaar te maken. Deze opvatting kan zowel mondeling als schriftelijk gegeven worden.

7. Wijziging of opzegging van een gebiedsverbod op verzoek van de veroordeelde vindt slechts plaats, indien er ten minste tien jaar zijn verstreken sinds de aanvang van de tenuitvoerlegging dan wel sinds een voorafgaand verzoek tot wijziging of opzegging.

8. Indien de rechter een tijdelijk gebiedsverbod heeft opgelegd, bepaalt de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, een jaar voor het einde van de termijn waarvoor de maatregel bedoeld in art. 38aa van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, of de duur van de maatregel verlengd wordt. Indien tot verlenging wordt overgegaan, bepaalt de rechter tevens voor welke termijn.

9. Tegen de beslissing bedoeld in het vijfde lid en de beslissing bedoeld in het achtste lid staat hoger beroep open voor het openbaar ministerie, de veroordeelde en het slachtoffer of diens nabestaanden.

ARTIKEL III

De artikelen I en II van deze wet hebben geen gevolgen voor veroordelingen tot vrijheidsstraf die door de rechtbank of het gerechtshof zijn uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL V

Deze wet wordt aangehaald als Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden

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

Gegeven

De Minister voor Rechtsbescherming,