

No.W03.06.0059/I

's-Gravenhage, 24 mei 2006

Bij Kabinetsmissive van 6 maart 2006, no.06.000739, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod), met memorie van toelichting.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen deels nader dient te worden overwogen.

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel verschaft de burgemeester de bevoegdheid een huisverbod op te leggen aan degene van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod strekt ertoe in een noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden.¹ De bevoegdheid kan ook worden toegepast als zich nog geen strafbare feiten hebben voorgedaan.

Huiselijk geweld is een ernstig maatschappelijk probleem. Doordat het zich afspeelt in de beslotenheid van het gezin, is het in de praktijk moeilijk om dit probleem het hoofd te bieden. Tot voor kort waren de daartoe beschikbare, vooral strafrechtelijke bevoegdheden, beperkt: in geval van eenvoudige mishandeling was vrijheidsbeneming maar kortstondig mogelijk en dan nog slechts wanneer er sprake was van heterdaad. Sinds februari van dit jaar is het strafmaximum op mishandeling van familieleden verhoogd naar vier jaar, wat voorlopige hechtenis mogelijk maakt.² In het kader van een schorsing daarvan kunnen ook voorwaarden worden opgelegd. Verder kan de rechter een huisverbod opleggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling.

Onlangs heeft de Minister van Justitie aangekondigd dat hij van plan is om, waarschijnlijk aan de officier van justitie, de bevoegdheid te geven om aan verdachten een straat- of contactverbod op te leggen.³ De Raad constateert dat met deze wijzigingen in strafrechtelijk opzicht een rijk gesorteerd instrumentarium ter beschikking komt voor de bestrijding van huiselijk geweld. In de memorie van toelichting wordt bovendien opgemerkt dat wanneer bij huiselijk geweld strafrechtelijk optreden mogelijk is, strafrechtelijk zal worden opgetreden.⁴

De Raad adviseert nader in te gaan op de noodzaak en het belang van de voorgestelde regeling van het huisverbod naast de uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden.

¹ Memorie van toelichting, par. 1 en 2.

² Stb. 2006, 11.

³ Kamerstukken II 2006/06, 30 300, VI, nr. 57. Grondslag voor een dergelijke maatregel zou dienen te zijn dat tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en dat er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van het strafbare feit. Nog bezien wordt aan welke autoriteit de bevoegdheid het best kan worden toebedeeld.

⁴ Memorie van toelichting, par. 2.

2. Afweging van tegengestelde rechten en belangen

Het wetsvoorstel biedt door de oplegging van het huis- en contactverbod bescherming aan de rechten en belangen van degenen die samenleven met de huisgenoot die dreigt met geweld. Hun recht op lichamelijke integriteit, op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven en hun huisrecht zijn in het geding. Daartegenover staan de rechten en belangen van de huisgenoot van wie de dreiging met geweld uitgaat. Enerzijds strekt het voorstel dus tot bescherming van in Grondwet en EVRM verankerde rechten van de andere huisgenoten, maar anderzijds stelt het beperkingen aan de rechten op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, het privéleven, het huisrecht en de bewegingsvrijheid door het huis- en contactverbod dat aan degene van wie de dreiging uitgaat, kan worden opgelegd. Die beperkingen worden door dit wetsvoorstel bij de wet voorzien, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM. Zij dienen twee doelen, enerzijds crisisinterventie en het scheppen van een afkoelingsperiode en anderzijds het organiseren van de hulpverlening aan alle betrokkenen. Een dergelijke beperking moet voorts relevant, proportioneel en evenredig aan het te bereiken doel zijn om gerechtvaardigd te zijn. Daarbij worden de rechten en belangen van de in het huis achterblijvende huisgenoten betrokken. In het licht van hun rechten en belangen en de met de maatregel te bereiken doelen zal de Raad de evenredigheid en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel afwegen. De Raad maakt daarbij onderscheid tussen het huisverbod en het contactverbod.

a. De oplegging van het huisverbod (artikel 2)

Het huisverbod kan worden opgelegd voor een vaste termijn van tien dagen, met de mogelijkheid van verlenging tot maximaal vier weken.

Uithuisplaatsing ten behoeve van crisisinterventie door of namens de burgemeester kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn. Een termijn van tien dagen is echter niet nodig om een crisis te bezweren.⁵

Zodra de acute crisis is bezworen, is het nodig de rechten en belangen van de huisgenoten bij voortzetting van de maatregel om hulpverlening te organiseren opnieuw af te wegen tegenover de vrijheidsbeperking die eventuele voortzetting van de maatregel impliceert. De toelichting merkt over vrijheidsbeperking en de daarbij in acht te nemen waarborgen in algemene zin op dat het verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking slechts gradueel is. Bij de beoordeling of een vrijheidsbeperking langer gerechtvaardigd is, zijn de aard, duur, gevolgen en uitvoeringswijze van de maatregel relevant.⁶ Een maatregel die na de noodzakelijke crisisinterventie voortduurt en vervolgens door het bestuur kan worden verlengd tot maximaal vier weken en die naar zijn aard een ingrijpende vrijheidsbeperking oplevert, omdat de eigen woning en de eigen straat verboden terrein zijn en geen voorziening biedt voor het verblijf van de betrokkene gedurende deze periode, is naar het oordeel van de Raad, ook in het licht van de bescherming van de rechten en belangen van de bedreigde huisgenoten slechts evenredig aan het daarmee te bereiken doel als in toereikende waarborgen van processuele aard wordt voorzien. Hij adviseert dan ook in een zwaardere vorm van deze processuele waarborgen te voorzien, waarbij over de verlenging van de maatregel na de noodzakelijke crisisinterventie – in plaats van door een bestuursorgaan met toetsing door de rechter – door de rechter zal worden beslist.

⁵ Zie bijvoorbeeld de regeling in de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (artikelen 25, 27 en 29), waar over de voortzetting van de inbewaringstelling, die is gelast door de burgemeester binnen een beduidend kortere termijn dan tien dagen door de rechter moet worden beslist.

⁶ Memorie van toelichting, par. 6.2.

Naarmate een beperking op rechten als hier aan de orde groter is, zullen immers zwaardere processuele waarborgen moeten worden verlangd. Op grond van het voorgaande adviseert de Raad het volgende alternatief onder ogen te zien:

- uithuisplaatsing ten behoeve van crisisinterventie kan noodzakelijk zijn, maar een termijn van tien dagen om een crisis te bezweren is niet nodig. Die termijn zou beduidende bekorting behoeven;
- na verloop van die kortere termijn dient in een zwaardere processuele waarborg te worden voorzien; dan zou de rechter beslissen over de verlenging van het huisverbod. Daarbij kan de aard van de maatregel bepalen welke rechter bevoegd is deze beslissing te nemen. De Raad wijst in dit verband op de overeenkomsten met de procedure voor opname van een psychiatrische patiënt na de inbewaringstelling door de burgemeester krachtens de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wbopz). Hiertoe is steeds een machtiging van de civiele rechter vereist.

b. De omvang van het contactverbod

In de memorie van toelichting wordt niet specifiek ingegaan op het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven als neergelegd in artikel 8 EVRM, dat in het geding kan zijn. Volgens artikel 1, aanhef en onder b, van het voorstel, geldt het contactverbod ten aanzien van *alle* bewoners van de woning.

De omstandigheid dat de aanwezigheid van de ene ouder in huis een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van de andere ouder zal, buiten de situatie van crisisinterventie, echter niet zonder meer ook een verbod om contact met de kinderen op te nemen kunnen rechtvaardigen. En wanneer het om kindermishandeling door een ouder gaat, is het niet vanzelfsprekend dat geen contact met de andere ouder mag plaatsvinden.

De Raad adviseert daarom om met betrekking tot het contactverbod, na de fase van crisisinterventie, te voorzien in de mogelijkheid het verbod te beperken tot bepaalde personen.

Het contactverbod zal bovendien vaak lastig zijn te handhaven, bijvoorbeeld een verbod om een kind te bellen. De Raad adviseert ook aan dit aspect aandacht te schenken.

3. De toepassingscriteria

Volgens het voorgestelde artikel 2, eerste lid, eerste volzin, kan aan een persoon een huisverbod worden opgelegd indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer andere personen die met deze persoon in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden voor dit gevaar bestaat. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen (artikel 2, eerste lid, laatste volzin). De Raad merkt op dat nergens wordt toegelicht wanneer sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van een persoon of een ernstig vermoeden voor dat gevaar. Bovendien wordt slechts zijdelings ingegaan op risicotaxatie als hulpmiddel bij het beoordelen van de vraag of de omstandigheden aanleiding geven tot een huisverbod. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader op deze criteria en nadere regels in te gaan.

4. De bevoegdheid van de burgemeester en de machtiging aan de hulpofficier van justitie

Het voorgestelde huisverbod is een bevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan van zijn bevoegdheden en taken mandaat c.q. machtiging verlenen aan de hulpofficier van justitie. Deze doet van een door hem opgelegd huisverbod onverwijld mededeling aan de burgemeester. Normaliter treedt de hulpofficier van justitie strafrechtelijk op. Hij heeft een aantal bevoegdheden die hij uitoefent onder gezag van de officier van justitie. In het wetsvoorstel gaat het niet om strafrecht en oefent de hulpofficier van justitie – in de praktijk veelal een brigadier van politie – zijn taak en bevoegdheid uit onder gezag van de burgemeester, in het kader van de hulpverlenende taak van de politie.

Teneinde te verduidelijken dat het hier niet om strafrechtelijk optreden gaat, geeft de Raad in overweging de hulpofficier van justitie te vervangen door een politieofficier in de rang van ten minste inspecteur van politie.

5. Betredingsbevoegdheid

Het voorgestelde artikel 4, derde lid, geeft de politie voor de controle op de naleving van het huisverbod de bevoegdheid elke plaats waar de uithuisgeplaatste zich niet mag bevinden, te betreden zonder toestemming van de bewoner. Deze beperking op het huisrecht voldoet naar het oordeel van de Raad niet aan de noodzakelijkheidseis en is zonder nadere specificatie van de noodzaak in het concrete geval derhalve niet proportioneel. Stel dat de partner van de uithuisgeplaatste bij familie is ingetrokken. Het is niet nodig tegen de wil van de bewoner binnen te treden enkel om te controleren of ook de uithuisgeplaatste zich mogelijk daar bevindt. Voorts merkt de Raad op dat bij appartementsgebouwen zich alleen voor de eigenaren toegankelijke gemeenschappelijke ruimten bevinden. Ook daarvoor geldt dat het zonder toestemming van de eigenaar betreden van die ruimte in dit verband slechts bij concrete noodzaak proportioneel is.

De Raad adviseert de betredingsbevoegdheid te heroverwegen.

6. Recht op ongestoord genot eigendom

Het huisverbod kan ook een beperking meebrengen van iemands eigendomsrecht als gewaarborgd door artikel 1, eerste lid, eerste zin, van het Eerste protocol bij het EVRM. De bepaling geldt niet alleen de eigenaar, maar ook de huurder van de woning.⁷ Verder dient de beperking in het algemeen belang te zijn.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom volgens genoemde bepaling.

7. Opvangplaatsen

Volgens de memorie van toelichting wordt niet voorzien in opvang van de uithuisgeplaatste en dient deze zelf een onderkomen te vinden bijvoorbeeld bij familie of vrienden.⁸ Dit hoeft niet steeds een reële mogelijkheid te zijn. Denkbaar is voorts dat de omstandigheid dat de uithuisgeplaatste geen onderdak heeft, tot een verdere escalatie kan leiden. De Raad adviseert hierop in te gaan en het voorstel zonnig aan te vullen.

8. Ervaringen

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt kort gewezen op onderzoeken naar de wettelijke voorzieningen voor uithuisplaatsing in Oostenrijk en Duitsland. De

⁷ EHRM 23 februari 1995, series A, vol.306-B, p.53, Gasus Dosier- und Fordertechnik, alsmede T. van Banning, Het recht op eigendom, een onderbelicht mensenrecht, NJCM-Bulletin 2004, nr.4A, p.460.

⁸ Memorie van toelichting, par. 3.

Raad merkt op dat het tijdelijk huisverbod niet een nieuw instrument is, maar in het strafrecht al wordt toegepast, bijvoorbeeld door de rechter-commissaris als bijzondere voorwaarde in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting uitgebreider verslag te doen van de ervaringen met de uithuisplaatsingsmaatregel in Oostenrijk en Duitsland alsmede om de ervaringen in Nederland met het strafrechtelijk huisverbod te beschrijven en daarbij in het bijzonder in te gaan op de effectiviteit en handhaving.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W03.06.0059/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, onder a, zo nodig, in verband met artikel 3 van de Politiewet 1993, uitzonderen de bijzondere en vrijwillige ambtenaren van politie, aangesteld voor de uitoefening van de politietaak. In elk geval in de toelichting preciseren of deze functionarissen mede worden begrepen onder “ambtenaar van politie”.
- De tekst van artikel 2, eerste lid, luidt "De burgemeester kan voor een periode van tien dagen een huisverbod opleggen"; daarmee wordt een vaste periode van tien dagen bedoeld. Duidelijkheidshalve dit onderdeel wijzigen in “De burgemeester kan een huisverbod opleggen. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen, behoudens verlenging overeenkomstig artikel 9.”
- De tekst van artikel 2, tweede lid, wijzigen in: Een huisverbod kan slechts worden opgelegd aan een meerderjarig persoon.
- (De verwijzing naar het eerste lid is onduidelijk, omdat het eerste lid twee personen noemt; de verbijzondering van de plaats waar de woning ligt, is overbodig.)
- In artikel 2, derde lid, "In het geval dat" wijzigen in "als"; "daarvan neemt deze" wijzigen in "daarvan neemt hij"; de laatste bijzin schrappen.
- In artikel 2, vijfde lid, "deze" wijzigen in: hij.
- In artikel 2, zevende lid, na "hulpverlening" een komma plaatsen.
- De verschillen motiveren tussen de termen "terstond" in artikel 2, vijfde lid, en “onverwijld” in artikel 2, zevende lid, en artikel 3, tweede lid.
- In artikel 4, tweede lid, laatste zin, "de uithuisgeplaatste" wijzigen in: hem.
- In artikel 4, derde lid, "een of meer" schrappen.
- Artikel 5, eerste lid, doen luiden als volgt:
 1. Indien de uithuisgeplaatste dat wenst, draagt de burgemeester zorg dat deze binnen 24 uur nadat hij die wens te kennen heeft gegeven, voor de duur van de behandeling van zijn verzoek om voorlopige voorziening wordt bijgestaan door een raadsman.
- In artikel 6, eerste lid, en artikel 9, vierde lid, "verzoek om een voorlopige voorziening" wijzigen in “verzoek om voorlopige voorziening” (zie artikel 8:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).
- In artikel 6, tweede lid, na "omstandigheden" een komma plaatsen.
- In artikel 8, eerste lid, onder c, "in geval" wijzigen in: ingeval.
- In artikel 8, tweede lid, "ter zitting aanwezig waren" wijzigen in: aanwezig waren ter zitting waarop de uitspraak werd gedaan.
- In artikel 9, vierde lid, "Het tweede en derde lid" wijzigen in: Het tweede en het derde lid.
- In artikel 10, eerste lid, "de artikelen" wijzigen in: artikel.
- In artikel 11 ", een taakstraf" schrappen, aangezien deze sanctiemogelijkheid reeds volgt uit artikel 9, tweede lid, juncto artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht. Verder "bestraft" wijzigen in: gestraft.