

Fractie JA21, Fractie VVD
Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. drs. J. Eerdmans en mr. U. Ellian
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum

12 december 2025

Contactpersoon

J.M.E. Smilde

Onderwerp

Wetsvoorstel 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)

Geachte heer Eerdmans, geachte heer Ellian,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennis genomen van uw voorstel 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). De WeCo wil daarover graag het volgende opmerken.

Inleiding

Het is voor veel slachtoffers van strafbare feiten, hun naasten of nabestaanden een zware belasting geconfronteerd te worden met de dader of daders.¹ Ook om andere redenen, zoals het voorkomen van herhaling, kan het onwenselijk zijn dat daders en slachtoffers met elkaar worden geconfronteerd.

Het belang te voorkomen dat slachtoffers in hun omgeving worden geconfronteerd met daders was al eerder, in 2017, aanleiding voor de Tweede Kamer een motie aan te nemen, waarin de minister werd verzocht te onderzoeken of de toen geboden mogelijkheden om een veroordeelde een langdurig gebiedsverbod op te leggen teneinde te voorkomen dat slachtoffers in hun woonomgeving worden geconfronteerd met daders voldoende helder en duidelijk zijn.² Naar aanleiding daarvan is in 2023 het WODC-rapport *Het gebiedsverbod in perspectief* verschenen.³ Ter onderbouwing wordt in de toelichting op het initiatiefwetsvoorstel meermaals verwezen naar de bevindingen uit dit rapport.

¹ Op 8 juli 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan waarmee de regering werd verzocht te bewerkstelligen dat daders van ernstige gewelds- en zedendelicten na hun detentie niet terugkeren naar hun oude woonomgeving als het aannemelijk is dat hun slachtoffers en hun naasten of nabestaanden daar met hen geconfronteerd zullen worden. Het nu voorliggende initiatiefwetsvoorstel is ingediend door twee van de drie ondertekenaars van die motie. Zie Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr. 669; Handelingen II 99-34-1.

² Kamerstukken II 2016-17, 33 552, nr. 30.

³ E.A.E. Fechner & Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief*. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen (Cahier 2023-1), WODC 2023.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot toevoeging van een regeling in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, ter realisatie van een nieuw gebiedsverbod. Volgens de toelichting bieden de huidige wettelijke mogelijkheden die een vorm van een (zeer beperkt) woonplaats- of locatieverbod mogelijk maken, onvoldoende bescherming aan slachtoffers en nabestaanden. De kern van het probleem is volgens de toelichting 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. Rechtszekerheid voor het slachtoffer moet daarbij centraal staan. Het slachtoffer moet er bij het wijzen van het vonnis, behoudens bijzondere omstandigheden, vanuit kunnen gaan dat er een lange tijd geen of weinig kans op confrontatie met de veroordeelde dader in de eigen woonomgeving bestaat. De regeling is daarom opgebouwd vanuit het uitgangspunt dat bij de meest ernstige gewelds-, levens- en zedendelicten een verbod om in de directe woonomgeving van het slachtoffer te wonen én te komen wordt opgelegd, terwijl daarvan slechts in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken.

Het gebiedsverbod

Het voorgestelde artikel 38aa Sr bepaalt dat de rechter aan een verdachte die wegens een strafbaar feit als bedoeld in art. 22b, eerste lid, Sr 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 oplegt die een gebiedsverbod inhoudt (lid 1). Dit gebiedsverbod houdt in een verbod in het vast te stellen gebied te wonen, en zich daar te vestigen, te verblijven, of op andere wijze op te houden (lid 2). De termijn van het gebiedsverbod bedraagt tenminste tien jaren (lid 3) en kan ook 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 (lid 4).

Een gebiedsverbod wordt volgens het wetsvoorstel niet opgelegd in bijzondere omstandigheden of als het slachtoffer of de nabestaanden aangeven hieraan geen behoefte te hebben (lid 5).

Verplichte oplegging, tenzij

Het uitgangspunt van de wettelijke regelingen van de straftoemeting is dat de rechter vrij is in zijn beslissing over de op te leggen straf of maatregel. Binnen de (ruim getrokken) grenzen van de wet wordt de rechter de keuze gelaten welke straf en/of maatregel passend is met het oog op de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omstandigheden van het geval. Daaronder kunnen ook belangen van slachtoffers en nabestaanden worden begrepen. Dit stelsel is bedoeld om de rechter (telkens) in het concrete geval een afweging te laten maken van alle bij de straftoemeting betrokken belangen en de soort en de maat van die sanctie daarop af te stemmen.

In de loop van de tijd is dat stelsel verschillende malen ter discussie gesteld. Een wetsvoorstel ter invoering van minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven beoogde voor bepaalde gevallen de wettelijke ondergrens te verhogen van de gevangenisstraf, maar werd uiteindelijk ingetrokken.⁴ De invoering en uitbreiding van het taakstrafverbod ex artikel 22b Sr verbiedt de rechter in bepaalde bij wet omschreven gevallen de taakstraf als (enige) sanctie op te leggen, waardoor de rechter wordt gedwongen andere strafmodaliteiten toe te passen.

De variant die het onderhavige wetsvoorstel biedt, wijkt af van deze voorbeelden, doordat het de rechter in bepaalde gevallen in beginsel *verplicht* de maatregel op te leggen. De voorgestelde regeling biedt een gefixeerde sanctie die de rechter in die gevallen (behoudens

⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 33 151, nr. 10.

bijzondere omstandigheden) de mogelijkheid ontnemt een individuele beoordeling te maken van alle bij de straftoemeting betrokken belangen. Het stelt daarbij het belang van de rechtszekerheid voor het slachtoffer voorop.

Een fundamentele verschuiving in de verhouding wetgever - rechter

De WeCo onderkent dat het aan de wetgever is om het stelsel van regels over de straftoemeting in te richten en vorm te geven. Tegelijkertijd stelt de WeCo vast dat de voorgestelde regeling een fundamentele verandering teweegbrengt in de vrijheid van de rechter bij de oplegging van sancties. Het wetsvoorstel wijdt daaraan geen woord. De WeCo is nadrukkelijk van mening dat dit wetsvoorstel zodanig afwijkt van de bestaande wettelijke regeling van de straftoemeting dat het noodzaakt tot een heroriëntatie op dat stelsel als geheel. Daarin zou de wetgever inzichten kunnen ontwikkelen en bieden over de wijze waarop hij niet alleen nu, maar ook in de toekomst vorm geeft aan de verhouding tussen wetgeving en rechter bij de straftoemeting. De WeCo vindt dit belangrijk, nu het niet denkbeeldig is dat een voorstel als het onderhavige (bij aanvaarding) wordt gevolgd door andere voorstellen die eveneens betrekking hebben de vrijheid van de rechter bij de straftoemeting. Het verdient naar de mening van de WeCo de voorkeur dit nu al en bij voorbaat te onderkennen, zodat ontwikkelingen als onderhavige kunnen worden ingebed in een bredere visie van de strafwetgever op het stelsel van straftoemetingsregels en, daarbinnen, op de vrijheid van de rechter.

Alternatieven

Het wetsvoorstel is ingegeven vanuit de gedachte dat de huidige wettelijke mogelijkheden die een vorm van een (zeer beperkt) woonplaats- of locatieverbod mogelijk maken, onvoldoende bescherming bieden aan slachtoffers en nabestaanden. Het doel van het wetsvoorstel is om te voorkomen dat slachtoffers, naasten en/of hun nabestaanden ongewild worden geconfronteerd met dader(s). Het is daarbij volgens de toelichting niet van belang of sprake is van enig gevaar voor herhaling van strafbaar gedrag of voor bijvoorbeeld ernstig belastend gedrag.

Dat doel wijkt af van doelstellingen en voorwaarden die gelden voor bestaande strafrechtelijke regelingen waarmee confrontaties met de dader(s) kunnen worden voorkomen. Die regelingen, die uitputtend in kaart zijn gebracht in het genoemde WODC-rapport⁵, stellen in zijn algemeenheid juist voorop dat sprake moet zijn van enig gevaar voor bijvoorbeeld ernstig belastend gedrag of voor herhaling en hebben ook als doelstelling dat gevaar te voorkomen. De belangen van slachtoffers, naasten en hun nabestaanden zijn daarin uitdrukkelijk ook meegenomen.

Daarmee is niet gezegd dat de bestaande wettelijke regelingen altijd voldoen of dat confrontaties met daders te allen tijde kunnen worden uitgesloten. Het WODC-rapport geeft naar de mening van de WeCo goed inzicht in de praktische knelpunten van de bestaande regelingen en waar de behoeften van slachtoffers, naasten en nabestaanden grenzen aan de mogelijkheden en uitgangspunten van de bestaande regelingen. De uitkomsten van het rapport maken ook duidelijk dat binnen de bestaande regelgeving de nodige verbeteringen kunnen worden aangebracht. Naar de mening van de WeCo dienen de

⁵ Het gaat om de regelingen binnen het kader van de Wet langdurig toezicht (Wlt), te weten de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging in het kader van tbs, regelingen in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM), alsook daarbuiten, zoals in het kader van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de tbs met voorwaarden. Zie de hoofdstukken 2 en 3 van genoemd rapport.

inspanningen van de overheid daarop te zijn gericht in plaats van op invoering van deze in andere opzichten zeer verstrekkende wetgeving.

Verhouding tot grondrechten

Het voorgestelde gebiedsverbod leidt tot een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid, zoals vervat in de artikelen 8 EVRM en artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM.

Blijkens de toelichting wordt ervan uitgegaan dat een veroordeelde onder omstandigheden niet meer bij familie of vrienden langs kan komen of op een bepaalde plek kan wonen.

Bij de beantwoording van de vraag of een inperking op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk is in een democratische samenleving moet worden gekeken naar de zaak 'as a whole' en moet worden beoordeeld of de maatregel

proportioneel is in verband met het doel dat met de maatregel wordt nagestreefd.

Het voorgestelde gebiedsverbod behelst in de kern een verplichting tot toepassing van de maatregel, terwijl slechts in bijzondere gevallen daarvan zou kunnen worden afgeweken. De beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel in een concreet geval berust daarmee grotendeels op de (vooraf ingevulde) ernst van het strafbare feit. De mogelijkheid van een beoordeling van de omstandigheden van het geval tegen de achtergrond van het doel dat met de maatregel in het concrete geval zou moeten worden bereikt, ontbreekt. Om die reden overtuigt de analyse van de verhouding tot Europees en internationaal recht niet.

Dat, zoals de toelichting stelt, de Staat ook maatregelen moet treffen om het privéleven van slachtoffers te beschermen, maakt dat naar de mening van de WeCo niet anders. Dat uitgangspunt dwingt immers niet tot invoering van een wettelijke verplichting voor de rechter om in de voorgeschreven gevallen een gebiedsverbod op te leggen, in elk geval niet met een dergelijk bereik en een dergelijke duur.

Dat de veroordeelde om opheffing of wijziging van het gebiedsverbod kan verzoeken, als bijzondere omstandigheden maken dat (verdere) tenuitvoerlegging van het gebiedsverbod niet langer proportioneel is, maakt dat evenmin anders, terwijl het voorzienbaar is dat de maatregel tot meer procedures zal leiden. Daarmee wordt de druk op het justitiële en rechterlijk apparaat verder vergroot en worden slachtoffers of nabestaanden alsnog geconfronteerd met een procedure in een zaak waarvan het wenselijk is dat deze eindigt. Dergelijk herstelwerk kan worden voorkomen door, zoals nu het geval is, aan de voorkant ruimte te bieden voor maatwerk.

Dat het gebiedsverbod niet ten uitvoer wordt gelegd als het slachtoffer aangeeft geen prijs te stellen op een gebiedsverbod, doet niet af aan de potentiële disproportionaliteit van de maatregel. Naar de mening van de WeCo wordt hiermee juist een reële mogelijkheid van willekeur in de toepassing van de maatregel geïntroduceerd. Daarnaast kan het afdoen aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van de rechter, die ook in gevallen waarin het slachtoffer aangeeft geen behoefte te hebben aan een gebiedsverbod de mogelijkheid moet behouden een dergelijk verbod toe te passen. Ten slotte creëert deze bepaling een onevenwichtigheid, omdat niet valt in te zien waarom de wens van het slachtoffer of de nabestaande bij deze regeling wél en bij gelijksoortige regelingen niet expliciet doorslaggevend is bij de vraag of daaraan toepassing kan worden gegeven.

Conclusie

Tegen die achtergrond is de WeCo van mening dat de onderbouwing van dit wetsvoorstel ontoereikend is. Onvoldoende is uitgelegd waarom het doel, het voorkomen van confrontaties met daders, rechtvaardigt dat een fundamentele verandering wordt bewerkstelligd in de vrijheid van de rechter bij de straftoemeting. De voorgestelde regeling

biedt te weinig mogelijkheid voor maatwerk en zorgt voor potentiële willekeur en voor onevenwichtige wetgeving.

De beoordeling van wat passend en nodig is in een concrete zaak behoort volgens de WeCo bij de strafrechter en de justitiële autoriteiten te blijven liggen, die ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden kunnen en zullen meewegen. De WeCo raadt de initiatiefnemers daarom aan het wetsvoorstel in deze vorm niet in te dienen.

De Wetenschappelijke Commissie,

mr.dr. G.K. Schoep
voorzitter