



## NOTA

### Wetsvoorstel en voorstel van resolutie tegen geweld tegen vrouwen

Wetsvoorstel tot bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en partnergeweld, door de gewelddadige partner te verplichten een stalkingalarm te dragen, *Parl. St. Kamer 2019-20, nr. 55-0682/001*.

Voorstel van resolutie over de invoering van de elektronische armband voor gewelddadige partners in België, *Parl. St. Kamer 2019-20, nr. 55-0735/001*.

Brussel, 26 november 2019

Dr. Ulrike Cerulus

Dr. Nico Moons

Juristen studiedienst Orde van Vlaamse Balies

#### Voorafgaande opmerkingen: noodzakelijk wetgevend optreden

1. De Orde van Vlaamse Balies (hierna: OVB) wil de Commissie Justitie vooreerst bedanken voor de vraag om advies over het wetsvoorstel tot bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en partnergeweld, door de gewelddadige partner te verplichten een stalkingalarm te dragen (*Parl. St. Kamer 2019-20, nr. 55-0682/001*) en voorstel van resolutie over de invoering van de elektronische armband voor gewelddadige partners in België (*Parl. St. Kamer 2019-20, nr. 55-0735/001*). Zij beschikte evenwel over een zeer korte termijn om advies te verlenen wat een uitgebreid onderzoek *a fortiori* onmogelijk maakte.

De OVB is zich er terdege van bewust dat partnergeweld in de huidige samenleving nog steeds een veel voorkomend probleem vormt, dat niet alleen uit de taboesfeer moet worden gehaald maar ook dringend meer wetgevend optreden vereist. Recente gebeurtenissen tonen helaas de urgentie aan van een en ander. De OVB wenst daarbij te benadrukken dat ze steeds bereid is om haar medewerking te verlenen aan een verdere wetgevende aanpak van het probleem. Vanuit die optiek kunnen beide wetgevende initiatieven alleen maar worden toegejuicht.

2. In wat volgt zullen beide parlementaire stukken nader worden onderzocht aan de hand van drie luiken. In een eerste luik zal een algemene analyse (I.) worden doorgevoerd op macroniveau, waarbij



een aantal algemene aandachtspunten worden gesignaleerd voor een wetgevend optreden. In een tweede luik worden vervolgens voor elk document apart specifieke analyses gemaakt met dito opmerkingen (II.), om in een derde luik te besluiten (III.).

## I. Macroanalyse met algemene aandachtspunten

---

3. Op basis van een eerste lezing van het wetsvoorstel en het voorstel van resolutie zou de OVB graag een aantal algemene opmerkingen meegeven aan de wetgever die bij de verdere uitwerking van een wetgevend kader mee in overweging kunnen worden genomen. Deze algemene aandachtspunten kunnen onder vier grote noemers worden samengebracht:

- *preventieve v.s repressieve aanpak*: beide voorstellen focussen te eenzijdig op een repressieve aanpak van het probleem (i.)
- *afbakening van het toepassingsgebied* van het wetsvoorstel en het voorstel van resolutie: thans worden veel verschillende termen door elkaar gebruikt om de beoogde feiten van geweld aan te duiden. Het komt evenwel voor dat de vlag niet steeds dezelfde lading dekt, waardoor verwarring kan ontstaan (ii.).
- *aandacht voor het gelijkheidsbeginsel*: Beide voorstellen focussen expliciet dan wel impliciet alleen maar op huiselijk geweld tegen vrouwen. *Quid* met huiselijk geweld tegen mannen? (iii.)
- *ruimere toekomstvisie*: het komt voor dat in geen van beide documenten aandacht wordt besteed aan geweld dat online wordt gepleegd (bv. cyberstalking), wat gelet op de gedigitaliseerde wereld anno 2019 een absolute noodzaak is (iv.).
- *coherentie in wetgeving*: bij de ontwikkeling van een wetgevend kader moet steeds de ruimere context voor ogen worden gehouden (v.).

### i. Voorkomen is nóg beter dan genezen!

4. De wet op het tijdelijk huisverbod is er destijds gekomen omdat de wetgever van oordeel was dat burgerlijke procedures niet het vereiste effect hadden en vele gevallen van huiselijk geweld niet afdoende konden worden opgelost door het klassieke strafrecht, zeker als de procureur des Konings niet overgaat tot arrestatie van de verdachte. Via de wet van 15 mei 2012 biedt de wetgever de parketten een extra instrument aan om in crisissituaties preventief, doeltreffend en kordaat in te grijpen, zodat de veiligheid van de slachtoffers kan worden gegarandeerd.<sup>1</sup> Het huisverbod situeert zich daarmee op het raakvlak tussen strafrecht en burgerlijk recht. Het betreft regelgeving *sui generis*, autonoom van de bestaande rechtscategorieën en volgt een losstaande procedure waarbij de procureur des Konings bevoegd is de maatregel op te leggen.<sup>2</sup>

Niettegenstaande het beoogde preventieve optreden van de wetgever, meent de OVB dat onvoldoende daaraan uiting wordt gegeven in het voorliggende wetsvoorstel en voorstel van resolutie. Beide parlementaire stukken lijken meer uit te gaan van een repressieve aanpak van partnergeweld. In de literatuur wordt evenwel de nadruk gelegd op een aanpak van de geweldsfeiten op *preventieve én repressieve* wijze. Omdat dader en slachtoffer vaak deel blijven uitmaken van

---

<sup>1</sup> J. DE HERDT, "Fysiek interpersoonlijk geweld: een onderzoek naar de accurateitheid en de coherentie van de kwalificaties en instrumenten aangewend als reactie op fysiek interpersoonlijk geweld", *RW* 2015-16, nr. 8, (283) 283-284; VAN DER VEKEN 1403-1405; G. MARLIER, *Familie in het straf- en strafprocesrecht. Afbrokkende hoeksteen van de samenleving?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 525-527.

<sup>2</sup> K. BERTELOOT en W. D'HAESE, "De nieuwe wet tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld: van papier naar praktijk, *Handboek Familiaal Geweld*, 2013, 6 en 9.



elkaars leefomgeving is de kans op recidive immers groot.<sup>3</sup> Ook in het National Actieplan ter bestrijding van alle vormen van gendergerelateerd geweld 2015-2019 wordt als tweede doelstelling *het voorkomen van geweld* geponeerd (p13-15).<sup>4</sup> Bijgevolg moet zeker ook worden ingezet op een preventieve aanpak van het probleem om gewelddadig gedrag tegen vrouwen te voorkomen. In het kader van een preventieve aanpak durft de OVB te wijzen op de volgende niet-limitatieve lijst van elementen:

- Een overheidsbeleid voeren dat nog meer gericht is op bewustwording van het probleem zowel in de samenleving als bij de politiediensten. Hoewel reeds stappen in die zin werden ondernomen (zie bv. website [www.besafe.be](http://www.besafe.be))<sup>5</sup> meent de OVB dat de overheid niet voldoende een cultuur kan promoten waarbij beide geslachten gelijk zijn en geweld tegen vrouwen (en tegen mannen) in welke vorm dan ook niet kan worden getolereerd.<sup>6</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat niet iedereen toegang heeft tot het internet of een PC en *a fortiori* niet de kwetsbare groepen die worden beoogd. Een en ander kan worden opgevangen door het organiseren van bewustwordingscampagnes en lezingen in diverse steden en gemeenten.
- Specifieke opleidingen voorzien voor politiediensten en hulporganisaties, sociale werkers, etc. Voor een goede samenwerking van de betrokken actoren in de juridische en sociale wereld in de strijd tegen partnergeweld is niet alleen goede opleiding maar ook een goede communicatie vereist.<sup>7</sup> Zo kan bv. bij politiediensten een aparte sectie worden opgericht die gespecialiseerd is in het optreden tegen partnergeweld en daarvoor specifiek is opgeleid rekening houdend met de culturele achtergrond van de betrokkenen.
- De drempel voor het zoeken van hulp bij politie, justitie en sociale diensten voor slachtoffers verlagen.<sup>8</sup> Nog al te vaak weten zij niet waar naartoe of hoe te ageren. De OVB heeft in dit verband alvast op 25 november 2019 een webpagina gelanceerd met een overzichtelijke weergave van hulppunten voor slachtoffers.<sup>9</sup>
- Factoren die mogelijks kunnen leiden tot geweld tegen vrouwen aanpakken. Men denke daarbij aan drugs-en alcoholmisbruik, (kans)armoede, werkloosheid, etc.<sup>10</sup> Ook economische en financiële afhankelijkheid van het slachtoffer ten aanzien van de geweldpleger speelt vaak een rol bij partnergeweld<sup>11</sup>, zodat de nodige sociale voorzieningen verder moeten worden uitgebouwd door de overheid.
- Mechanismen uitwerken en onderzoek voeren naar partnergeweld op permanente basis zodat statistische gegevens kunnen worden verzameld en de grootte van het fenomeen kan worden in kaart gebracht.<sup>12</sup> Op die manier is een monitoring van partnergeweld beter mogelijk en kunnen desgevallend maatregelen worden

<sup>3</sup> Zie o.a. B. DE SMET en B. VAN DER VEKEN, "Nieuwe wetten ter bestrijding van huiselijk geweld: het huisverbod en het spreekrecht voor hulpverleners", *RW* 2012-13, nrs. 8-10, (1402) 1404-1405.

**Nederland:** Aanwijzing van college van procureurs generaal dd. 18 april 2016 huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003) (inwerkingtreding 1 mei 2016), randnr. 1.1.

<sup>4</sup> National Actieplan ter bestrijding van alle vormen van gendergerelateerd geweld 2015-2019 (hierna: "NAP 2015-2019"), Via: [https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/nap\\_2015-2019\\_lange\\_versie\\_0.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/nap_2015-2019_lange_versie_0.pdf)

<sup>5</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat niet iedereen heeft toegang tot het internet of een PC en *a fortiori* niet de kwetsbare groepen die worden beoogd.

<sup>6</sup> *Handbook on Effective Police Responses to Violence against Women*, New York, United Nations, 2010, 37.

<sup>7</sup> Zie o.a.: NAP 2015-2019, 14.

<sup>8</sup> *Handbook on Effective Police Responses to Violence against Women*, New York, United Nations, 2010, 37.

<sup>9</sup> <https://www.advocaat.be/nieuws/nieuws/hier-kan-u-als-slachtoffer-van-geweld-terecht-voor>.

<sup>10</sup> *Handbook on Effective Police Responses to Violence against Women*, New York, United Nations, 2010, 37.

<sup>11</sup> Aanwijzing van college van procureurs generaal dd. 18 april 2016 huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003) (inwerkingtreding 1 mei 2016), randnr. 1.1.

<sup>12</sup> Zie ook Zie o.a.: NAP 2015-2019, 14, globale doelstelling I een geïntegreerd beleid voor de strijd tegen gendergerelateerd geweld en kwantitatieve en kwalitatieve gegevens verzamelen over alle vormen van geweld; *Handbook on Effective Police Responses to Violence against Women*, New York, United Nations, 2010, 38.



bijgeschaafd waar nodig. Kenmerkend voor de huidige situatie in België zijn de volgende bewoordingen uit de Mvt bij het wetsvoorstel nr. 55/0682/001, p3:

*“ Tevens wordt het vraagstuk relatief weinig onderzocht; het recentste in België verschenen officieel rapport ter zake dateert van 2010 (het gaat daarbij om een rapport van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen - IGVM).”*

In deze kan worden verwezen naar Nederland waar een studie loopt tot 2021 naar kindermishandeling en partnergeweld (i.e. ruim huiselijk geweld) uitgevoerd door Augeo. Op 11 november 2019 werden de eerste bevindingen van dit onderzoek bekendgemaakt.<sup>13</sup> Een ander onderzoek uitgevoerd door Movisie is recent afgerond.<sup>14</sup>

**ii. Afbakening van het toepassingsgebied: huiselijk geweld, partnergeweld,... of is het nog iets anders?**

5. Het lijkt de OVB passend om bij de uitwerking van een wetgevend optreden in het wetsvoorstel en de resolutie te verduidelijken welke geweldplegingen worden beoogd. Wat is m.a.w. het toepassingsgebied van het wetsvoorstel en de resolutie? Welke soorten van geweldpleging in de privésfeer worden gevisieerd? Het komt immers voor dat thans allerlei termen door elkaar worden gebruikt, i.e. ‘huiselijk geweld’ (p.4 wetsvoorstel), partnergeweld, geweld tegen vrouwen, die evenwel elk op een verschillende problematiek duiden.<sup>15</sup>

6. Een korte rechtsvergelijkende analyse toont aan dat in Engeland de wetgever een ruime definitie geeft aan huiselijk geweld die uitgaat van een foutief of controlerend gedrag van de geweldpleger. Sinds de Serious Crime Act 2015 (cfr. s76) is huiselijk geweld (‘domestic abuse’) uitdrukkelijk strafbaar gesteld als een misdrijf (‘criminal offence’) dat wordt omschreven als ‘*the crime of controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship*’. Met een dergelijke definitie gaat de Engelse wetgever verder dan alleen het bestraffen van fysiek geweld.<sup>16</sup> Deze ruime opvatting wordt toegejuicht in de rechtsleer, zij het dat diezelfde rechtsleer de eenzijdige toepassing van het strafrecht als middel tegen huiselijk geweld bekritiseert. Daaraan is zeker de vastgestelde beperkte afdwingbaarheid van de wet niet vreemd, maar ook het feit dat een preventieve aanpak meer samenwerking vereist van verschillende de overheidsdiensten op maatschappelijk vlak. (zie *supra* nr. 4)<sup>17</sup>

In Nederland wordt tegen huiselijk geweld opgetreden zoals thans in België, zijnde met een huisverbod krachtens de Wet van 9 oktober 2008, houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (hierna: *Wet tijdelijk huisverbod*, i.e. WTH) (Stb. 2008, 421).<sup>18</sup> Ingevolge deze wet kan de burgemeester “*een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt*

<sup>13</sup>Onderzoek Augeo naar huiselijk geweld, te raadplegen via: <https://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/partnergeweld/nieuws/2019/11/11/eerste-tussenresultaten-onderzoek-aanpak-huiselijk-geweld> .

<sup>14</sup> “Factsheet huiselijk geweld en seksueel geweld” - te raadplegen via: <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/factsheets/2019/10/23/factsheet-huiselijk-geweld-2019>.

<sup>15</sup> Zie in die zin: B. DE SMET en B. VAN DER VEKEN, “Nieuwe wetten ter bestrijding van huiselijk geweld: het huisverbod en het spreekrecht voor hulpverleners”, *RW* 2012-13, nr. 2, (1402) 1402.

<sup>16</sup> Ch. BISHOP en V. BETTINSON, “Evidencing domestic violence, including behaviour that falls under the new offence of ‘controlling or coercive behaviour’”, *International Journal of Evidence and Proof*, 2018/22-1, (3) 3: “In 2015 an offence of ‘controlling or coercive behaviour’ was introduced under the Serious Crime Act, criminalising for the first time the non-physical abuse which so often occurs in the domestic context. This new offence implicitly recognises the psychological and emotional harm which can result from an ongoing pattern of behaviour, and the need to consider the controlling or coercive nature of this behaviour in the context of the power dynamics of the relationship in question.”

<sup>17</sup> R. HUNTER, “Contemporary issues in family law in England and Wales” in S. CHOUDHRY en J. HERRING, *The Cambridge Companion tot comparative family law*, Cambridge University Press, 2019, (19) 36.

<sup>18</sup> Zie voor een actueel overzicht van de wijzigingen in deze wet: <https://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/huisverbod/wet-en-regelgeving-huisverbod>.



*dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen, behoudens verlenging overeenkomstig artikel 9. ...”* (art. 2, eerste alinea WTH). Het huisverbod is een bestuurlijke maatregel die alleen aan meerderjarigen kan worden opgelegd. Overtreding van het huisverbod is strafbaar krachtens art. 11 WTH.<sup>19</sup> Anders dan in Engeland focust de Nederlandse wetgever m.a.w. niet alleen op het actieve gedrag van de geweldpleger, maar kan huiselijk geweld ook blijken uit de passieve aanwezigheid van een persoon die gevaar of een ernstig vermoeden van gevaar oplevert.

7. In de Belgische rechtsorde kan overeenkomstig art. 3, §1 Wet 15 mei 2012 de procureur des Konings een huisverbod opleggen aan een bepaalde persoon *“Indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van [eigen toevoeging: die] een meerderjarige persoon in de verblijfplaats een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die dezelfde verblijfplaats betrekken,...”*. De Belgische wet verwoordt huiselijk geweld dus ongeveer op dezelfde wijze als de Nederlandse wetgever, al volstaat krachtens de wet een ernstig vermoeden van gevaar niet om een huisverbod op te leggen.

Deze wet moet worden samen gelezen met de omzendbrief van 20 december 2012 betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld.<sup>20</sup> Uit deze omzendbrief blijkt dat enkel feiten die de fysieke of psychische veiligheid van medebewoners in gedrang kunnen brengen in overweging moeten worden genomen door de procureur des Konings. Feiten die de materiële of financiële (economische) veiligheid van de medebewoners betreffen worden uitgesloten (p10). Zodoende is de Belgische definitie van huiselijk geweld beperkter dan de Engelse, welke opvatting kan worden betreurd aangezien bij huiselijk geweld ook vaak de economische afhankelijkheid van het slachtoffer t.a.v. de geweldpleger een rol speelt (cfr. nr. 4, vierde streepje). Wat betreft personen van wie wordt vermoed dat ze bedreigend zijn, overweegt de omzendbrief dat ze moeten worden verhoord (p11).

### iii. En wat met...mannen?

8. De OVB wenst de wetgever erop te wijzen dat in beide voorstellen te eenzijdig wordt gefocust op geweld tegen *vrouwen*. In het wetsvoorstel nr. 682 blijkt dit als zodanig uit de Memorie van Toelichting alwaar in de contextbeschrijving op p3-4 uitsluitend wordt verwezen naar onderzoek over geweld tegen vrouwen (Vie Féminine, rapport van het FRA uit 2014 ‘geweld tegen vrouwen: een Europese enquête’, enz.). De insteek van het wetsvoorstel wordt als volgt verwoord (p3): *“Geweld tegen vrouwen is een verschrikking in ons land, net als elders in Europa en de wereld. Het gaat daarbij om huiselijk geweld, maar ook om geweld door voormalige echtgenoten, buitenstaanders, collega’s of anderen.”* Eenzelfde vaststelling geldt voor het voorstel van resolutie nr. 735 dat aanvat met de volgende zin dewelke dadelijk de insteek van het voorstel weergeeft (p3): *“Geweld tegen vrouwen is wereldwijd de meest verbreide schending van de rechten van de mens.”* Vervolgens wordt de situatie van geweld tegen vrouwen toegelicht in België, Europa, Spanje en Frankrijk (p3-6). De Kamer vraagt de regering bovendien expliciet en in schending van het gelijkheidsbeginsel *“te beslissen dat mannen die veroordeeld werden wegens geweldpleging en die maatregelen kregen opgelegd om niet in de buurt te komen van hun partner of gewezen partner, een elektronische armband moete dragen waardoor aldus hun verplaatsingen kunnen worden nagegaan”* (p9).

De OVB meent dat ook aandacht moet worden besteed aan huiselijk geweld gepleegd tegen mannen, in welke vorm dan ook. Niet alleen het gelijkheidsbeginsel eist een dergelijke gelijke

<sup>19</sup> Zie over de toepassing van deze wet tijdelijk huisverbod: Aanwijzing van college van procureurs generaal dd. 18 april 2016 huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003) (inwerkingtreding 1 mei 2016), randnr. 3.1.

<sup>20</sup> Gemeenschappelijke omzendbrief van 20 december 2012 van de Minister van Justitie, van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het College van Procureurs-Generaal betreffende het tijdelijk huisverbod ingeval van huiselijk geweld (hierna: COL 18/2012) (raadpleegbaar via: <https://www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendingen>).



behandeling van mannen en vrouwen, ook uit onderzoek blijkt dat mannen slachtoffer zijn van huiselijk geweld.<sup>21</sup> Zij mogen niet door de wetgever worden vergeten. Bovendien meent de OVB dat meer algemeen de vraag kan worden gesteld wat het belang van geslacht is bij het optreden tegen huiselijk geweld. Het komt voor dat men geen man of vrouw hoeft te zijn om een stalkingalarm of huisverbod opgelegd te krijgen.

#### iv. Ruimere toekomstvisie: cybergeweld

9. Niettegenstaande de goede intenties van de wetgever bij de aanpak van huiselijk geweld en de reeds ondernomen stappen binnen dit kader, lijkt het de OVB raadzaam dat de wetgever ook oog heeft voor geweld via sociale media. In een gedigitaliseerde wereld kan geweld immers ook plaatsvinden door o.a. e-mails te hacken, spyware te installeren op laptops en mobiele telefoontoestellen (en zo whatsapp, foto's en films te controleren), enz. Deze zienswijze ontbreekt voorsnog volledig in zowel het wetsvoorstel als het voorstel van resolutie. Om die reden durft de OVB te verwijzen naar Nederland alwaar verschillende antivirusbedrijven en organisaties samenwerken in een Coalition Against Stalkerware om 'stalkerware' te bestrijden. Stalkerware wordt omschreven als "*malafide software waarmee je bijvoorbeeld je partner via een smartphone of computer bespioneert. Je kunt dan zien met wie diegene belt of whatsapppt, waar hij of zij zich bevindt en ook wat hij of zij fotografeert of filmt.*"<sup>22</sup> Minstens een bewustwording van deze vorm van geweld door vermelding in de Mvt en/of verduidelijking in de wettekst lijkt aangewezen. Thans wordt in de Belgische wet immers de nadruk gelegd op de *aanwezigheid* van de geweldpleger (cfr. nr. 7), waarbij de vraag rijst *quid* of iemand ook 'aanwezig' kan zijn in de zin van de wet in een digitale wereld? Het past dit te verduidelijken niet alleen in het kader van de rechtszekerheid maar ook om te voorkomen dat de wettekst reeds gedateerd is voor zij definitief is totstandgekomen.

#### iv. Coherentie in wetgeving

10. Wordt het voorliggende wetsvoorstel in de ruimere context van reeds bestaande wetgeving gelezen dan kunnen volgende twee punten worden opgemerkt:

- in art. 5, §5 van de wet van 15 mei 2012 moet het woord 'vrederechter' worden vervangen door 'familierechtbank'. Het gaat allicht om een vergetelheid van de wetgever aangezien sinds de wet op de familie- en jeugdrechtbank van 30 juli 2013 de familierechtbank bevoegd is voor het huisverbod;
- in art. 6, 5° van wetsvoorstel nr. 682 meent de OVB dat de nieuwe §9 eigenlijk §8 moet zijn, alsook rijst de vraag of de materie die de paragraaf behandelt niet reeds geregeld wordt door (de voorgestelde toevoegingen aan) artikel 5, § 2 en moet worden gelinkt aan art. 3, §3 wet 15 mei 2012.

## II. Microanalyse met specifieke aandachtspunten

---

11. Een meer diepgaande analyse van het wetsvoorstel en het voorstel van resolutie brengt de volgende inconsistenties aan het licht waar de OVB de wetgever attent op wenst te maken:

<sup>21</sup> Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, *Ervaringen van vrouwen en mannen met psychologisch, fysiek en seksueel geweld* (2010) - raadpleegbaar via:

[https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/41%20-%20Dark%20number\\_NL.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/41%20-%20Dark%20number_NL.pdf).

<sup>22</sup> Zie: <https://www.huiselijkgeweld.nl/actueel/nieuws/2019/11/20/initiatief-voor-de-aanpak-'stalkerware'>.





### **i. Het verhaal van de vlag en de lading...**

12. Overeenkomstig de titel van het wetsvoorstel zouden gewelddadige partners verplicht worden een stalkingalarm te dragen. De OVB meent dat ofwel de titel niet overeenstemt met de inhoud van het wetsvoorstel, ofwel dat de inhoud verder verduidelijkt dient te worden.

Ten eerste stelt de OVB vast dat de tekst van het wetsvoorstel suggereert dat er, in tegenstelling tot de titel, geen sprake is van een verplichting (cfr. nr. 15).

Ten tweede noodzaakt het materieel toepassingsgebied van het ingediende wetsvoorstel niet dat de partner reeds daadwerkelijk gewelddadig is geweest. Het stalkingalarm zou net als het huisverbod kunnen worden opgelegd als uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van een meerderjarige persoon in de verblijfplaats een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die dezelfde verblijfplaats betrekken. Er hoeft met andere woorden nog geen effectieve gewelddaad plaats te hebben gevonden; een bedreigende situatie kan volstaan. De OVB merkt daarbij eveneens op dat de Franstalige titel geen gewag maakt van de (gewelddadige) partner. De OVB meent dat de Franstalige titel correcter de *ratio legis* van het wetsvoorstel weergeeft en de focus meer preventief op het slachtoffer legt.

Ten derde is de OVB geen voorstander van het gebruik van de term stalkingalarm. Stalking is een misdrijf (art. 442*bis* Sw.), terwijl de maatregel die door het wetsvoorstel wordt ingevoegd niet noodzakelijk ter voorkoming van dergelijk gedrag zal worden voorgesteld. De Franstalige versie van het wetsvoorstel heeft het toepasselijker over "*un bracelet anti-rapprochement*". Zij maakt geen gewag van de term stalking.

13. Volledigheidshalve merkt de OVB ook op dat de samenvatting bij het wetsvoorstel eveneens afwijkt van het voorstel zelf. Het stalkingalarm zou kunnen worden verplicht voor de persoon die ofwel een huisverbod opgelegd heeft gekregen ofwel al gescheiden leeft van het slachtoffer. Uit het wetsvoorstel volgt echter dat de maatregel van het stalkingalarm steeds gekoppeld is aan het huisverbod. Zie bv. artikel 3: "(...) *de persoon aan wie een huisverbod en, in voorkomend geval, het dragen van een stalkingalarm is opgelegd*".

### **ii. Veroordeeld of niet?**

14. De OVB wijst op het fundamentele verschil in benadering tussen de bijengevoegde documenten 0735/001 en 0682/001. Het voorstel van resolutie vraagt de regering te beslissen dat mannen (cfr. nr. 8) die veroordeeld werden wegens geweldpleging en die maatregelen opgelegd kregen om niet in de buurt te komen van hun partner of gewezen partner, een elektronische armband moeten dragen. Het betreft hier enkel veroordeelde personen. In overeenstemming met de tekst van het wetsvoorstel zou de maatregel toegepast worden op personen die (nog) niet veroordeeld zijn. Ook in de tweede fase, wanneer de familierechter zich buigt over de kwestie, zal deze enkel uitspraak doen over de door de procureur des Konings opgelegde voorwaarden. Enkel indien dergelijke maatregel in het raam van een autonome probatiestraf zou worden opgelegd, zoals besproken in de Memorie van Toelichting (p. 5, laatste paragraaf), zou dat gebeuren nadat de rechter de betrokkene heeft veroordeeld.

Om die reden wenst de OVB tevens te benadrukken dat de term "dader", die ook elders in de Memorie van Toelichting en in de samenvatting van het wetsvoorstel wordt gebruikt, foutief is. Zij zou moeten vervangen door "uithuisgeplaatste". De persoon in kwestie kan al gewelddaden hebben gepleegd, maar is voor de specifieke feiten waarvoor de maatregel zou worden bevolen nog niet veroordeeld. Door het ruime toepassingsgebied hoeft het opleggen van het stalkingalarm zelfs niet noodzakelijk gebaseerd te zijn op strafbare feiten.

### **iii. Vrijwillig of verplichte maatregel?**

15. Het wetsvoorstel is niet eenduidig over het vrijwillige of verplichtende karakter van de maatregel. Artikel 4 stelt dat de procureur des Konings de uithuisgeplaatste kan voorstellen een stalkingalarm te dragen. De uithuisgeplaatste moet met die maatregel instemmen. De OVB gaat ervan



uit dat die instemming vereist is, maar waarschuwt voor de onduidelijkheid en de mogelijke gevolgen daarvan. Het wetsvoorstel spreekt immers ook van het geval waarin “*het dragen van een stalkingalarm is opgelegd*” (art. 3). De Memorie van Toelichting vergroot die verwarring door te stellen dat die maatregel doorgaans niet kan worden opgelegd zonder dat de uithuisgeplaatste persoon ermee instemt; het betreft immers een dwingende maatregel jegens een niet-veroordeelde persoon. De Nederlandstalige titel van het wetsvoorstel heeft het ten slotte over het verplichten een stalkingalarm te dragen. De Franstalige titel spreekt daarentegen niet van een verplichting. De OVB spoort de wetgever daarom met aandrang aan hierover duidelijkheid te scheppen. Momenteel zou daarover enkel helderheid bestaan mocht de maatregel worden toegepast als autonome probatiestraf, zoals vermeld in de Memorie van Toelichting (p. 5, laatste paragraaf). Dergelijke straf kan immers enkel worden opgelegd mits instemming van de dader.

De OVB meent dat de uithuisgeplaatste wel degelijk zijn/haar instemming moet geven om het stalkingalarm te dragen. Het verplicht dragen van een stalkingalarm zou de fundamentele rechten van de uithuisgeplaatste aanzienlijk verder inperken. De procureur des Konings zou in dat geval bevoegd zijn om een persoon die (nog) niet veroordeeld is een vorm van elektronisch toezicht op te leggen voor een feit dat mogelijks zelfs niet strafbaar is, een belangrijk verschil met bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis.

16. In het licht van de ernst van de maatregel, herinnert de OVB eraan dat de invoering van de wet van 15 mei 2012 betreffende het huisverbod reeds vragen deed rijzen over de verenigbaarheid met de mensenrechten. Als er geen instemming van de uithuisgeplaatste vereist is, zou de vrijheid en de persoonlijke integriteit van deze persoon ingeperkt worden. Maar ook als die instemming er wel moet zijn, raakt de maatregel aan enkele fundamentele rechten van de uithuisgeplaatste zoals het recht op de bescherming van het privé- en gezinsleven, het recht op eigendom, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op morele, lichamelijke en geestelijke integriteit. De Raad van State stelde in haar advies bij het toenmalige wetsvoorstel betreffende het huisverbod dat een voorafgaand optreden van een onafhankelijke rechter in principe een essentiële waarborg is om een maatregel in te stellen die een grondrecht beperkt.<sup>23</sup> Enkel wanneer de wetgever vaststelt dat het voorafgaande beroep op de rechter de werkzaamheid van een beschermingsmaatregel niet kan waarborgen en die maatregel proportioneel is met het nagestreefde doel van de wet, zou het toelaatbaar zijn dat de procureur des Konings als eerste beslist tot een huisverbod. De Raad van State oordeelde dat dat *in casu* het geval was en dat het huisverbod, mede door het feit dat het bevel voorlopig is en op korte termijn onderzocht zal worden door de familierechter, binnen de bevoegdheden van de procureur des Konings kan vallen.<sup>24</sup>

De OVB wenst er echter op te wijzen dat de Raad van State zich voor deze juridische argumentatie had gebaseerd op een ontwerp dat het huisverbod enkel zou toelaten bij strafbare feiten.<sup>25</sup> De wetgever heeft die vereiste later opgeheven zodat louter preventief optreden mogelijk werd.<sup>26</sup> Gezien de huidige beschrijving in de wet en de voorgestelde toevoeging van het stalkingalarm, meent de OVB dat de wetgever zou moeten overwegen om extra rechtswaarborgen te voorzien.

In overeenstemming met het advies van de Raad van State<sup>27</sup>, meent de OVB dat de persoon in kwestie steeds vooraf gehoord moet worden. De omzendbrief van 27 december 2012 meldt weliswaar reeds dat een huisverbod in principe pas na verhoor genomen kan worden, maar de OVB beveelt aan dat die waarborg ook wettelijk wordt verankerd.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Het Openbaar Ministerie beschikt niet over diezelfde graad van onafhankelijkheid en maakt deel uit van een hiërarchische structuur, waardoor het niet aan die voorwaarde voldoet: advies Raad van State, *Parl.St. Kamer* 2011-12, nr.53-1994/2, 19-20.

<sup>24</sup> K. BERTELOOT en W. D’HAESE, “De nieuwe wet tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld: van papier naar praktijk, *Handboek Familiaal Geweld*, 2013, 8.

<sup>25</sup> De maximale termijn voor het huisverbod bedroeg toen bovendien slechts tien dagen.

<sup>26</sup> G. MARLIER, *Familie in het straf- en strafprocesrecht. Afbrokkelende hoeksteen van de samenleving?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 563.

<sup>27</sup> Advies Raad van State, *Parl.St. Kamer* 2011-12, nr. 53-1994/2, 23-25.

<sup>28</sup> Omzendbrief COL 18/2012 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep, C.76/11, 12.





#### iv. Verduidelijking materieel toepassingsgebied

17. In het licht van de verhoogde impact van de voorgestelde maatregel op de (rechten van de) persoon in kwestie, wenst de OVB eveneens te benadrukken dat het materieel toepassingsgebied van de maatregel niet te soepel mag worden vormgegeven. Zij stelt voor dat de wetgever voorziet in een duidelijke definitie van “*ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid*”, wat momenteel ontbreekt.<sup>29</sup> Als potentieel hulpmiddel verwijst de OVB naar het Nederlandse rechtsstelsel. Daar maakt het invullen van een zogenaamd risicotaxatieformulier duidelijk of er van een zodanige dreiging sprake is dat een huisverbod kan worden opgelegd.<sup>30</sup>

#### v. Duur van de maatregel

18. Het wetsvoorstel bepaalt dat het stalkingalarm voor een periode van maximaal één maand kan worden gedragen, tenzij de familierechtbank die termijn wijzigt. De OVB merkt op dat het daarbij afwijkt van de termijn voor het huisverbod, die slechts veertien dagen bedraagt. Dat impliceert dat de uithuisgeplaatste een stalkingalarm zou kunnen dragen op het moment dat er geen huisverbod meer op hem rust. Bovendien heeft de bepaling van die termijn ook gevolgen voor de periode waarbinnen de zitting van de familierechtbank moet plaatsvinden (artikel 4, § 2) en de familierechter een beslissing moet hebben genomen. Als dat niet gebeurt, vervalt het huisverbod (artikel 5, § 7). Momenteel dient dat te gebeuren voor het einde van de termijn voor het huisverbod.

Om al de voorgaande redenen vraagt de OVB de termijnen te stroomlijnen, dan wel een passende verklaring te bieden voor dergelijke discrepantie. Zij stelt voor de huidige termijn van veertien dagen door te trekken voor het stalkingalarm. Rekening houdend met de impact van de maatregel op de bewegingsvrijheid van de niet-veroordeelde uithuisgezette persoon en op diens privé-, gezins- en familielevens zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet, dient de termijn de nodige waarborgen in acht te nemen.<sup>31</sup> De OVB vindt het daarom bevorderlijk de termijn te beperken. Dat was ook de beweegreden van de wetgever bij de vastlegging ervan in de wet van 15 mei 2012.<sup>32</sup>

De OVB meent dat een termijn van veertien dagen het moet mogelijk maken voor de betrokken inwonenden om stappen te zetten richting hulpverlening of de rechter om dringende voorlopige maatregelen te verzoeken. Zij is van oordeel dat de familierechtbank op zo kort mogelijke termijn uitspraak moet kunnen doen over de eventuele verderzetting van het huisverbod en het stalkingalarm.

#### vi. Aanpassing Strafwetboek

19. Artikel 3, §4 van de wet van 15 mei 2012 betreffende het tijdelijke huisverbod bepaalt dat een afschrift moet worden meegedeeld van het op schrift gesteld bevel tot huisverbod aan zowel de uithuisgeplaatste als aan degenen die dezelfde verblijfplaats betrekken. Dat afschrift moet onder meer de sancties die de niet-naleving van het verbod tot gevolg kunnen hebben, bevatten (artikel 3, §4, 4°). Het wetsvoorstel voegt nu onder 5° toe dat ook de sancties bij niet-inachtneming van de door het stalkingalarm gegeven aanwijzingen, moeten vermeld worden.

De sancties voor het overtreden van het huisverbod worden vermeld in artikelen 5/1 en 5/2 van de huidige wet, zoals ingevoegd bij artt. 167-169 van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse

<sup>29</sup> Denissen 194 en 196; K. BERTELOOT en W. D’HAESE, “De nieuwe wet tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld: van papier naar praktijk”, *Handboek Familiaal Geweld*, 2013, 6.

<sup>30</sup> G. MARLIER, *Familie in het straf- en strafprocesrecht. Afbrokkelende hoeksteen van de samenleving?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 531; Denissen 197 en 199.

<sup>31</sup> F. DENISSEN, “De strijd tegen intrafamiliaal geweld. Commentaar bij de wetten van 15 mei 2012 en 15 juni 2012”, *T.Fam.* 2013, nr. 8, (192) 197.

<sup>32</sup> Het betrof toen nog een termijn van slechts tien in plaats van veertien dagen, zie: Verslag, *Parl.St.* Senaat, 2011-12, 5-539/4, 45; K. BERTELOOT en W. D’HAESE, “De nieuwe wet tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld: van papier naar praktijk”, *Handboek Familiaal Geweld*, 2013, 18.



bepalingen in strafzaken.<sup>33</sup> De wetgever heeft de van de inbreuk op het huisverbod dus een autonoom misdrijf gemaakt.<sup>34</sup> De OVB dient echter op te merken dat het wetsvoorstel zwijgt over de sancties in het kader van het stalkingalarm. De OVB leidt daaruit af dat dezelfde sancties van toepassing zullen zijn. Desalniettemin acht zij enige verduidelijking in de memorie van toelichting gepast. Door een apart punt 5° toe te voegen (in plaats van punt 4° aan te vullen), suggereert de wetgever nu immers dat de sancties verschillend zijn.

De OVB beveelt aan om de strafbaarstelling van de niet-naleving van het stalkingalarm (evenals het huisverbod) op te nemen in het Strafwetboek. In het licht van de huidige parlementaire werkzaamheden, merkt zij op dat Boek 2 van het wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek (*Parl.St. Kamer 2019-2020, nr. 0417/001*) de strafbaarstelling betreffende het huisverbod reeds herneemt (artikel 614). Zij juicht dergelijke koppeling aan het Strafwetboek toe in het kader van de vooropgestelde bouwstenen van coherentie en eenvoud. In voorkomend geval wijst de OVB preventief op de noodzakelijke aanvulling van die bepaling met de niet-naleving van het stalkingalarm.

#### **vii. Aanpassing Wet Voorlopige Hechtenis**

20. Artikel 7 van het wetsvoorstel voegt in artikel 35 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis een extra voorwaarde in die de onderzoeksrechter kan opleggen bij vrijlating van de betrokkene. Hij kan de betrokkene verbieden contact te hebben met het slachtoffer en hem te dien einde verplichten tot het dragen van een stalkingalarm.

De OVB wenst de wetgever bewust te maken van de incoherentie van dit artikel met de rest van het wetsvoorstel. Het maakt gewag van een contactverbod in plaats van een huisverbod zoals elders in het wetsvoorstel. Beide maatregelen zijn *de facto* echter niet hetzelfde.<sup>35</sup> De OVB vraagt zich af of dat een bewuste keuze is. Bovendien zijn de mogelijke voorwaarden die de onderzoeksrechter kan opleggen niet limitatief en kan de onderzoeksrechter reeds een contactverbod opleggen omwille van recidivegevaar.<sup>36</sup> De OVB stelt voor dat de onderzoeksrechter ook een uithuisplaatsing kan opleggen.

Door verwijzing naar artikelen 2 tot 5 van de wet op het huisverbod, lijkt de aangepaste wet op de voorlopige hechtenis ook rekening te houden met de procedure voor de familierechter. De OVB wijst erop dat er in het kader van de voorlopige hechtenis geen tussenkomst van de familierechtbank vereist is.

#### **viii. Aanpassing Gerechtelijk Wetboek**

21. Overeenkomstig artikel 572*bis*, 11° van het Gerechtelijk Wetboek, is de familierechtbank bevoegd om kennis te nemen van vorderingen tot tijdelijk huisverbod als bedoeld in de wet van 15 mei 2012 betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld. Op basis van het wetsvoorstel zou de familierechtbank eveneens bevoegd worden zich uit te spreken over de opheffing en verlenging van het stalkingalarm. De OVB wijst erop dat het Gerechtelijk Wetboek overeenkomstig zal moeten worden aangepast.

---

<sup>33</sup> Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek, *BS* 24 mei 2019.

<sup>34</sup> B. DE SMET, "Huisverbod", in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Wolters Kluwer, Mechelen, (113) 123.

<sup>35</sup> G. MARLIER, *Familie in het straf- en strafprocesrecht. Afbrokkelende hoeksteen van de samenleving?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 532.

<sup>36</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 2012, 643.



### III. Besluit

---

22. Zoals vermeld is de OVB voorstander van een wetgevend optreden tegen geweld tegen vrouwen. Deze problematiek is helaas nog steeds aanwezig in de samenleving. Het wetsvoorstel en het voorstel van resolutie worden door de OVB dan ook *in se* warm onthaald. Dit neemt evenwel niet weg dat de OVB middels deze nota de wetgever uitnodigt om nogmaals beide documenten te herbekijken rekening houdend met een aantal niet-exhaustieve aandachtspunten.

