

Synthese van het evaluatierapport met betrekking tot het tijdelijk huisverbod

In dit rapport wordt tegemoetgekomen aan een verzoek van de minister van Justitie om de ervaringen van de magistraten met het tijdelijk huisverbod te evalueren, zodat verklaard wordt waarom deze maatregel slecht beperkt wordt toegepast (en waarbij eventueel wetswijzigingen voorgesteld zouden kunnen worden). Met dit doel voor ogen besliste de Steundienst van het Openbaar Ministerie om het tijdelijk huisverbod – de wet van 15 mei 2012 en de omzendbrief COL 18/2012 –, en de relevante praktijk in het kader van het strafrechtelijk beleid van het College van Procureurs-generaal op het vlak van intrafamiliaal geweld te evalueren.

Als evaluatiecriterium werd gekozen voor de “coherentie” tussen de maatregelen inzake het tijdelijk huisverbod enerzijds en het strafrechtelijk beleid op gebied van intrafamiliaal geweld anderzijds. Op basis hiervan kon volgende evaluatievraag gesteld worden: **Onder welke voorwaarden biedt de toepassing van het dispositief inzake het tijdelijk huisverbod de mogelijkheid om te strijden tegen het intrafamiliaal geweld ?**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd in verschillende stappen informatie vergaard: (1) verzameling van de standpunten van de deelnemers aan een op 23 mei 2016 door het openbaar ministerie georganiseerde studiedag over het intrafamiliaal geweld; (2) semigestructureerde gesprekken op basis van een representatieve steekproef van op het terrein actieve magistraten en politieambtenaren; (3) *focus groups* in het Nederlands en Frans, waaraan magistraten, leden van de politie en vertegenwoordigers van de hulpverleningssector deelnamen, met de bedoeling een aantal vaststellingen uit de semigestructureerde gesprekken verder uit te diepen, de realiteit van de magistraten met die van andere actoren te vergelijken en na te denken over concrete voorstellen. Het coördinatieteam van het expertisenetwerk “Criminaliteit tegen Personen” fungeerde als “stuurgroep” voor de evaluatieprocedure. De discussies aangaande het evaluatieproces en zijn modaliteiten vonden dan ook plaats in de schoot van dit coördinatieteam.

Op grond van de, volgens de beschreven methode, verzamelde informatie dient vastgesteld te worden dat voor de magistraten het tijdelijk huisverbod aan volgende voorwaarden moet voldoen om een efficiënt instrument in de strijd tegen het intrafamiliaal geweld te kunnen zijn:

1) Een eigen plaats innemen binnen alle instrumenten van strafrechtelijk beleid voor de strijd tegen het intrafamiliaal geweld:

De belangrijkste doelstelling van het strafrechtelijk beleid voor de strijd tegen partnergeweld bestaat erin zo snel mogelijk tussenbeide te komen om de geweldscyclus te doorbreken. De wetgeving met betrekking tot het tijdelijk huisverbod was erop gericht het openbaar ministerie een nieuw instrument ter beschikking te stellen dat toelaat om de verdachte uit huis te plaatsen en tegelijkertijd te vermijden dat het slachtoffer zelf de gezinswoning dient te verlaten en zo blootgesteld wordt aan secundaire victimisering. In de praktijk dient evenwel vastgesteld te worden dat de verschillende gerechtelijke arrondissementen het tijdelijk huisverbod op zeer uiteenlopende toepassen.

Binnen de parketten die het tijdelijk huisverbod niet aanwenden zijn de magistraten van mening dat er in het licht van de in de wet en omzendbrief COL 18/2012 vastgelegde toepassingsvoorwaarden slechts weinig gevallen zijn waarin deze procedure ook daadwerkelijk toegepast kan worden. Is er

sprake van een ernstige en onmiddellijke bedreiging van de veiligheid van personen, dan worden doorgaans meer dwingende maatregelen gekozen – zijnde de vordering van de onderzoeksrechter met het oog op de aflevering van een aanhoudingsbevel, of de voorwaardelijke invrijheidstelling van betrokkene. In de gevallen waarin het gevaar niet ernstig of onmiddellijk is, vraagt het parket aan de politiediensten om er, in het kader van hun opdracht tot het handhaven van de openbare orde, op toe te zien dat de partijen op vrijwillige basis een regeling treffen. In sommige arrondissementen wordt de verdachte dan weer uit huis geplaatst ingevolge een pretoriaanse probatie.

De wet op het tijdelijk huisverbod is overigens op twee vlakken bijzonder innovatief: eerst en vooral is het niet vereist dat een strafbaar feit gepleegd wordt om een maatregel te kunnen bevelen omdat “een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van één of meer personen” volstaat. Vervolgens, en dit vloeit voort uit het eerste aspect, gaat het hier om een “hybride” maatregel, die zowel elementen uit het burgerlijk als het strafrecht bevat. Dit heeft er voor gezorgd dat er binnen het openbaar ministerie heel wat voorbehoud tegen deze maatregel bestaat, hetgeen meer bepaald in omzendbrief COL 18/2012 aan bod komt.

Sommige arrondissementen hebben dit voorbehoud overstegen en hebben aan het tijdelijk huisverbod een plaats gegeven binnen het gamma van instrumenten van strafrechtelijk beleid, waarbij de talrijke voordelen beklemtoond werden die deze procedure kan bieden in vergelijking met, bijvoorbeeld, het vorderen van een onderzoeksrechter. Een aantal magistraten hanteerde het tijdelijk huisverbod bovendien op occasionele basis als ‘aanvullend’ bij andere maatregelen.

2) Verschillende interveniënten extern het openbaar ministerie de mogelijkheid bieden om tussen te komen in de relatie

Een andere doelstelling van het tijdelijk huisverbod bestaat erin een afkoelingsperiode in te stellen, die de partijen de mogelijkheid geeft om in alle kalmte na te denken met het oog op een autonome beslissing, onafhankelijk van de gevolgen die op strafrechtelijk vlak al dan niet aan de feiten gegeven worden. Het gaat er hierbij om de cyclus van het partnergeweld te doorbreken en het slachtoffer de kans te bieden terug grip op zijn/haar leven te krijgen. Het openbaar ministerie kan hiervoor evenwel niet alleen instaan.

Opdat het tijdelijk huisverbod een meerwaarde zou kunnen bieden voor het openbaar ministerie, moet deze procedure het in eerste instantie mogelijk maken dat de sociale sector contact met de partijen opneemt. Wat de opvolging van de slachtoffers betreft, volstaan de bestaande structuren om deze doelstelling te bereiken, zij het op voorwaarde dat op lokaal niveau gezorgd wordt voor de coördinatie en informatiedoorstroming. Hiertoe zijn zowel de rol van de referentiemagistraten als de in omzendbrief COL 4/2006 vastgelegde samenwerkingsprotocollen essentieel. Het dienstaanbod voor de opvolging van de daders, dat evenzeer van fundamenteel belang is, wordt daarentegen als ontoereikend beschouwd. Een multidisciplinaire aanpak voor de meest ernstige gevallen zou het overigens ook toelaten om binnen een kortere termijn rekening te houden met alle problemen waarmee het betrokken gezin te kampen heeft, waardoor het tijdelijk huisverbod zo zijn plaats zou kunnen innemen binnen het hele gamma aan mogelijke maatregelen.

In tweede instantie moet de afstemming met het burgerlijke recht voor de familierechtbank vlotter verlopen. De zitting van de familierechtbank wordt eerst en vooral als positief bestempeld omdat zij een tegensprekelijk debat mogelijk maakt, op basis waarvan het openbaar ministerie onder meer zijn beslissing kan stofferen die op strafrechtelijk vlak genomen wordt. Op burgerlijk vlak gebeurt

het echter vaak dat de familierechters niet over alle informatie beschikken om hun beslissing te kunnen nemen, en komt het ook frequent voor dat één van de partijen afwezig is, wat kan verklaren waarop de dienst slachtofferonthaal weinig gegevens in handen heeft om de betrokkene op een andere manier dan per brief te contacteren, en het geringe belang dat door de parketten aan deze dienst wordt toegekend in dossiers met betrekking tot partnergeweld.

De toepassingsmodaliteiten van het tijdelijk huisverbod die door de familierechter opgelegd kunnen worden, zouden ook beter benut kunnen worden om het “overschakelen” van het openbaar ministerie – waarvan de hoofdbekommernis de onmiddellijke veiligheid is – naar het burgerrechtelijk domein, waar de familierechter de beslissing aan de realiteit van de rechtzoekenden aanpast, mogelijk te maken.

Tot slot bestaat één van de objectieven van de tussenkomst van de familierechtbank erin de personen die dit wensen aan te moedigen om maatregelen op langere termijn te vragen in het kader van een debat op tegenspraak. Op grond van de wet kunnen dringende en voorlopige maatregelen genomen worden tijdens de duur van het huisverbod. Sommigen zijn er ook voorstander van om voor de gehele familiale problematiek het door het openbaar ministerie uitgesproken tijdelijk huisverbod gelijk te stellen met een permanente vating van de familierechtbank, voor zover één van de partijen een vraag stelt binnen de termijn van het tijdelijk huisverbod.

3) Een werklast impliceren die in een gezond evenwicht tot het zichtbare voordeel staat

De keuze om al dan niet een beroep te doen op het tijdelijk huisverbod is er één van strafrechtelijk beleid, die onder meer gemaakt wordt aan de hand van een kosten-batenanalyse. Als andere procedures hetzelfde voordeel maar een geringere werklast impliceren, dan zal hieraan de voorkeur gegeven worden. Het is dan ook van belang dat het tijdelijk huisverbod een zichtbaar voordeel oplevert in vergelijking met andere instrumenten die tot dezelfde resultaten leiden.

De administratieve werklast voor de parketten die het gevolg van deze procedure is (8 modellen) kan niettemin niet worden afgebouwd. In omzendbrief COL 18/2012 wordt overigens afgeraden om in dringende gevallen de in de wet vastgelegde mondelinge procedure te volgen, waarbij in principe voor alle gevallen een verhoor opgelegd wordt, wat een impact op de werklast heeft. De vraag stelt zich eveneens in welke gevallen het opportuun is de naleving van het tijdelijk huisverbod door de politie te laten controleren.

Gelet op deze vaststellingen kunnen volgende aanbevelingen geformuleerd worden:

1. Aanpassen van de gemeenschappelijke omzendbrief COL 18/2012 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het College van Procureurs-generaal betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld

- Om de administratieve procedure te rationaliseren die met het tijdelijk huisverbod gepaard gaat, worden volgende voorstellen geformuleerd:

- ✓ Dat de Steundienst zou overgaan tot een automatisering en verspreiding van de in COL 18/2012 vastgelegde modellen.

✓ Dat het College van Procureurs-generaal in het kader van zijn strafrechtelijk de spoedprocedure zou promoten.

- Om het tijdelijk huisverbod als instrument van strafrechtelijk beleid een eigen plaats te laten innemen en de cultuur van het openbaar ministerie hiertoe te laten evolueren, wordt voorgesteld:

✓ Dat het College van Procureurs-generaal nieuwe richtlijnen van strafrechtelijk beleid uitvaardigt met betrekking tot het tijdelijk huisverbod.

2. Ervoor zorgen dat het strafrechtelijk beleid van het openbaar ministerie op gebied van partnergeweld beter afgestemd wordt op de andere actoren

- Om de in omzendbrief COL 4/2006 vastgelegde arrondissementsplannen en samenwerkingsprotocollen te updaten, en om er de opvolging van te garanderen, wordt aanbevolen:

✓ Dat het expertisenetwerk "Criminaliteit tegen Personen" een algemene vergadering samenroept van alle referentiemagistraten.

- Om in alle arrondissementen voor de meest complexe gevallen een ketengerichte multidisciplinaire aanpak mogelijk te maken, wordt aanbevolen:

✓ Dat het College van Procureurs-generaal een gemeenschappelijk werkkader voor het openbaar ministerie uittekent voor een dergelijke aanpak, zij het dat enkel de meest complexe gevallen vanuit deze invalshoek benaderd zullen kunnen worden.

✓ Dat de Federale Staat en de deelstaten een ketengerichte multidisciplinaire aanpak zouden promoten, door hierbij stapsgewijs te werk te gaan, en op grond van de specifieke karakteristieken van elke gemeenschap op organisatorisch vlak.

- Om in alle gerechtelijke arrondissementen de uit huis geplaatste personen te kunnen opvolgen wordt aanbevolen:

✓ Dat de Federale Staat en de deelstaten een uniforme oplossing zouden voorstellen om de in het kader van een tijdelijk huisverbod uit huis geplaatste personen op te volgen, bijvoorbeeld via een nieuw mandaat voor de justitiehuisen.

3. Wetswijzigingen voorstellen om de procedure van het tijdelijk huisverbod coherenter te maken.

Deze voorstellen worden geformuleerd bij wijze van alternatief, met alle voor- en nadelen die dit met zich mee kan brengen:

- De duur van het tijdelijk huisverbod van 10 dagen tot 14 dagen uitbreiden.

- De in de wet vastgelegde spoedprocedure als enige procedure aannemen.

- De partijen in de mogelijkheid stellen om tijdens de duur van het tijdelijk huisverbod alle andere verzoeken aangaande de familiale situatie bij de familierechtbank aanhangig te maken.

- De strafmaat in geval van een niet-naleving van het tijdelijk huisverbod tot 1 jaar verhogen, zodanig dat een aanhoudingsbevel afgeleverd kan worden.

- De niet-naleving van een door de familierechtbank verlengd tijdelijk huisverbod met dezelfde sanctie gepaard doen gaan.

4. Een communicatiestrategie ontwikkelen met betrekking tot het tijdelijk huisverbod en de doelstellingen ervan

- Om de organisatiecultuur van het openbaar ministerie met betrekking tot het tijdelijk huisverbod en het innoverende karakter ervan te doen evolueren wordt gevraagd:

- ✓ Dat de Steundienst van het Openbaar Ministerie en het expertisenetwerk “Criminaliteit tegen Personen” na aanpassing van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid een communicatieplan opstellen en in de praktijk omzetten met betrekking tot het tijdelijk huisverbod en de doelstellingen ervan.

- ✓ Dat het College van Procureurs-generaal communiceert over de resultaten en de gevolgen die aan dit evaluatierapport gegeven werden.