

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

1. Inleiding

Met deze brief voldoe ik aan mijn toezegging tijdens het debat met uw Kamer op 30 november 2017 om nader te bezien welke mogelijkheden het Nederlandse recht kent om uit een situatie van huwelijkse gevangenschap te komen en u daarover te berichten.¹ Tevens ga ik met deze brief in op het verzoek dat het lid Buitenweg op 20 maart 2018 aan de Minister van Justitie en Veiligheid deed om een reactie te geven op het rapport *Niet langer geketend aan het huwelijk! Juridische instrumenten die huwelijkse gevangenschap kunnen voorkomen of oplossen*² (hierna: het rapport), dat die dag was gepubliceerd door de Universiteit Maastricht.³ En tot slot voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 12 april jl. om mijn reactie op het rapport aan uw Kamer te doen toekomen ten behoeve van het algemeen overleg over het personen- en familierecht op 16 mei 2018.

Ik heb grote waardering voor het heldere rapport dat onder leiding van prof. mr. S. Rutten is opgesteld door dr. P. Kruiniger, beiden verbonden aan de Universiteit Maastricht. Het rapport geeft een helder beeld van huwelijkse gevangenschap. De onderzoeker heeft de huwelijkse gevangenschap in de volle breedte voor het voetlicht gebracht en doet concrete voorstellen voor de aanpak van dit buitengewoon onwenselijke fenomeen. In het rapport wordt een twintigtal aanbevelingen gedaan om huwelijkse gevangenschap te voorkomen en om slachtoffers handreikingen te bieden om van ontstane huwelijkse gevangenschap los te komen.

¹ *Handelingen II* 2017/18, nr. 29, item 3, p. 27.

² Het rapport is te raadplegen op de website van de Universiteit Maastricht: www.maastrichtuniversity.nl.

³ *Handelingen II* 2017/18, nr. 63, item 6, p. 6.

Laat ik allereerst benadrukken dat wij in Nederland de scheiding van kerk en staat kennen. Dit betekent dat de overheid zich in beginsel niet mengt in de wijze waarop gelovigen en religieuze autoriteiten de verbondenheid van geloofsgenoten aan de religieuze gemeenschap vorm geven, zolang zij dit doen binnen de kaders die de wet biedt. Bovendien wordt van iedereen verwacht zich te gedragen zoals in het maatschappelijk verkeer betaamt; wie iets doet of nalaat dat daarmee in strijd is, kan zich schuldig maken aan een onrechtmatige daad (art. 6:162 BW).⁴ Deze wettelijke normen gelden vanzelfsprekend ook voor religieuze autoriteiten en voor leden van geloofsgemeenschappen. Slachtoffers van huwelijkse gevangenschap hebben, ondanks het feit dat de wet het huwelijk alleen beschouwt in zijn burgerlijke betrekkingen, in Nederland aanspraak op respect voor hun keuze om hun religieuze verbintenis te beëindigen.

In Nederland hechten wij ook zeer aan de vrijheid van mensen om hun huwelijkse leven zelf in te richten. Dat betekent onder meer dat mensen zich vrij moeten voelen om te bepalen óf zij willen trouwen en, zo ja, met wie. En als het huwelijk duurzaam ontwricht raakt, moet een ieder de vrijheid hebben om te scheiden. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor een geregistreerd partnerschap.⁵

Na een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen in het rapport, zal ik bij wijze van beleidsreactie ingaan op de aanbevelingen.

2. Samenvatting van het rapport

Het rapport is verschenen in het kader van het project «Huwelijkse gevangenschap: bruggen bouwen tussen religie en recht», dat op haar beurt weer onderdeel uitmaakt van het NWO-programma «Religie in de moderne samenleving».

In het onderzoek is gewerkt aan de hand van de volgende definitie: huwelijkse gevangenschap is een situatie waarin iemand tegen haar of zijn wil in een religieus huwelijk blijft, omdat het vanwege de religieuze leer of regels niet lukt om een ontbinding van dat huwelijk te krijgen. Onderscheid wordt gemaakt tussen twee hoofdvormen van religieuze huwelijkse gevangenschap. In de eerste vorm zit iemand gevangen in een burgerlijk huwelijk dat in Nederland is gesloten en betekenis heeft voor de religieuze gemeenschap waartoe die persoon behoort. Het kan ook gaan om een rechtsgeldig in het buitenland gesloten huwelijk dat in Nederland is erkend. In de tweede vorm zit iemand tegen zijn of haar wil vast aan een (informeel) religieus huwelijk; zo'n verbintenis heeft geen formeel-juridische gevolgen. Een dergelijke informele religieuze verbintenis kan naast of in plaats van een rechtsgeldig burgerlijk huwelijk bestaan, bijvoorbeeld omdat het burgerlijk huwelijk al is ontbonden of er nimmer sprake is geweest van een burgerlijk huwelijk.

De onderzoeker geeft aan dat, ook al kan huwelijkse gevangenschap zowel mannen als vrouwen treffen, vrouwen in de praktijk meestal het slachtoffer zijn. De reden daarvoor is dat de positie van mannen en vrouwen niet in alle religies gelijk is. Zo is het mannen in sommige religies toegestaan om een tweede huwelijk te sluiten zonder dat het eerste huwelijk is ontbonden, terwijl voor vrouwen geldt dat zij slechts één huwelijk tegelijk kunnen hebben. En verder zijn met name in het islamitische recht de mogelijkheden voor vrouwen om zonder medewerking van

⁴ Zie bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:1720.

⁵ Omwille van de leesbaarheid wordt in het navolgende het geregistreerd partnerschap niet meer steeds genoemd, maar wordt waar van burgerlijk huwelijk wordt gesproken, daaronder ook het geregistreerd partnerschap begrepen.

de echtgenoot een echtscheiding te verkrijgen beperkt. Voorts gaat de onderzoeker in op de gevolgen van huwelijkse gevangenschap. Vooral het reizen in het land van herkomst kan een probleem vormen zonder de in de ogen van de lokale autoriteiten benodigde toestemming van de man die nog gezien wordt als de echtgenoot. Andere gevolgen zijn de beperkingen van de mogelijkheid om een nieuw huwelijk te sluiten, gezichtsverlies en het terechtkomen in een sociaal isolement, omdat de sociale en/of religieuze omgeving niet aanvaardt dat de echtgenoten niet langer bij elkaar wensen te blijven.

Voorts worden in het rapport de deels nu al toegepaste instrumenten beschreven om huwelijkse gevangenschap te voorkomen. Die betreffen verschillende vormen van voorlichting en het stimuleren van het voor het huwelijk maken van afspraken door de aanstaande echtgenoten zelf. Vervolgens worden ook de juridische instrumenten besproken die kunnen bijdragen aan het beëindigen van een ontstane situatie van huwelijke gevangenschap. Centraal staat daarbij de mogelijkheid om via een onrechtmatige daad-actie van de rechter een bevel tot medewerking aan het teniet doen gaan van de religieuze verbintenis te verkrijgen. Ook vestigt de onderzoeker de aandacht op enkele andere (processuele) instrumenten die het Nederlandse recht biedt om uit een situatie van huwelijkse gevangenschap te komen en gaat zij in op de bruikbaarheid van het strafrecht als ultimum remedium. Het rapport sluit af met diverse aanbevelingen.

3. Reactie op de aanbevelingen

Algemeen

De overheid kan een bijdrage leveren aan een betere bewustwording door het geven van goede voorlichting en het stimuleren van de doorgifte daarvan aan (potentiële) slachtoffers. Mensen moeten zich er bewust van zijn dat het verrichten van religieuze handelingen ten overstaan of met medewerking van religieuze autoriteiten gevolgen kan hebben voor de wijze waarop hun verbintenis door geloofsgenoten, en daarmee wellicht hun door familie en in hun verdere sociale omgeving, wordt gezien. Brengt die verbintenis niet wat betrokkenen ervan hebben verwacht of voldoet deze niet langer aan hun verwachtingen, dan kunnen zij deze willen beëindigen. Als de geloofsgemeenschap dat niet of slechts beperkt toestaat, moeten betrokkenen zich dat bij voorkeur van te voren realiseren. Het zou primair aan de geloofsgemeenschappen moeten zijn om hun geloofsgenoten hierover goed voor te lichten. De praktijk leert echter, aldus het rapport, dat niet iedereen de gevolgen van het aangaan van een religieuze verbintenis met een partner voldoende overziet.

Voorlichting vanuit de overheid⁶

Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan voorlichting en bewustwording. Zo heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een handreiking *Kindhuwelijken en informele huwelijken* gemaakt. Hierin staat alle belangrijke informatie over huwelijken op een rij, evenals informatie voor hulpverleners over wat te doen bij huwelijkse gevangenschap. De handreiking is verspreid via de websites www.rijksoverheid.nl, www.huiselijkgeweld.nl en www.trouwentegenjewil.nl. Verder is deze informatie verstrekt aan relevante organisaties, zoals de Raad voor de

⁶ Aanbevelingen 2, 3, 4, 5, 12; deze betreffen de rol van de overheid om sociale en culturele gedragspatronen te doorbreken, het zoeken van de dialoog met religieuze gemeenschappen en zorg te dragen voor effectieve voorlichting aan (aanstaande) echtgenoten, hulpverleners en religieuze gemeenschappen.

Kinderbescherming, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en aanbieders van inburgeringscursussen. De informatie is ook uitgereikt aan relevante maatschappelijke organisaties en aan sleutelfiguren en voorlichters die actief zijn met het bespreekbaar maken van taboeonderwerpen in hun eigen gemeenschappen.

Aan het Knooppunt huwelijksdwang en achterlating zal door mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gevraagd worden de handreiking verder te verspreiden. Het onderwerp huwelijkse gevangenschap is voorts opgenomen in de gratis trainingen die beschikbaar zijn voor docenten en betrokken zorgprofessionals binnen het VO, MBO en HBO. Via het Kennisplatform Integratie en Samenleving zijn gemeenten gewezen op de mogelijkheden om de informatie te verspreiden, bijvoorbeeld via laagdrempelige vrouwen- en zelfhulporganisaties in de wijk. Om een voorbeeld te noemen: de gemeente Den Haag biedt gratis trainingen aan voor vrijwilligers van maatschappelijke organisaties. In de trainingen worden vrijwilligers geïnformeerd over het thema huwelijkse gevangenschap. En ik noem de informatiebijeenkomsten die het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating organiseert voor professionals, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan informele (kind)huwelijken, de mogelijke relatie met eer/eergerelateerd geweld en het juridisch kader voor de aanpak van huwelijksdwang en achterlating. Al deze activiteiten zullen onverminderd worden voortgezet.

Nieuw is een zeer uitgebreide publicatie over alle aspecten van het religieuze huwelijk, waar momenteel de laatste hand aan wordt gelegd. De publicatie komt op lokaal niveau tot stand door een samenwerking van geestelijk bedienaren uit diverse gezindten en juristen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zorgdragen voor de verspreiding van deze publicatie onder alle religieuze koepels door middel van een zogenaamde *Visual longread*. Dit digitale medium zal bestaan uit een verhalenderwijs gepresenteerde serie video's, een link naar de publicatie, een kortere publieksversie en een lijst met landelijke contactadressen voor verdere hulpvragen. De korte video's met persoonlijke verhalen van zowel geestelijk bedienaren als ervaringsdeskundigen uit de diverse gemeenschappen kunnen complexe vraagstukken toegankelijk maken voor een breed publiek. Daarnaast kunnen geestelijk bedienaren de video's gebruiken als startpunt voor discussies binnen gemeenschappen en misverstanden over religieuze huwelijken wegnemen.

De door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, tevens Minister van Emancipatie, gesteunde alliantie «Verandering van Binnenuit» heeft als doel het bevorderen van de acceptatie van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en van lhbtj-personen binnen de verschillende migranten- en vluchtelingenorganisaties (verenigd in het «Consortium Zelfbeschikking») die deel uitmaken van de alliantie. Tijdens de bijeenkomsten die georganiseerd zullen worden, zullen ook onderwerpen als vrouwelijke genitale verminking, eergerelateerd geweld en huwelijksgevangenschap aan bod komen.

Ik zie er onvoldoende meerwaarde in om, in aanvulling op dit alles, van overheidswege nog een aparte dialoog met in Nederland aanwezige religieuze gemeenschappen over huwelijksgevangenschap aan te gaan. Zij zijn al goed bekend met het standpunt van het kabinet over dit onwenselijke fenomeen. Bovendien wil ik er voor waken dat de scheiding tussen kerk en staat onnodig vervaagt. Daarom zet het kabinet, in de eerste plaats en vooral, in op (preventieve) voorlichting en bewustwording.

De mensenrechtenagenda's⁷

Nederland heeft in 2015 in de VN-Mensenrechtenraad resolutie A/HRC/RES/29/4 (aanvaard op 2 juli 2015) gesteund, getiteld *Elimination of Discrimination against women*, die onder meer staten oproept ervoor te zorgen dat vrouwen gelijke rechten hebben inzake ontbinding van een huwelijk. Recenter heeft Nederland met Frankrijk het initiatief genomen om resolutie A/HRC/Res/71/170 (aanvaard op 19 december 2016), getiteld *Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: domestic violence* aan te nemen. Het buitenlandse mensenrechtenbeleid van Nederland zet sterk in op gendergelijkheid met focus op tegengaan van elke vorm van (huiselijk) geweld tegen vrouwen en meisjes. De huwelijkse gevangenschap wordt daarbij betrokken.

Geestelijken benoemen tot ambtenaar van de burgerlijke stand⁸

De onderzoeker beveelt aan om te stimuleren dat geestelijken als ambtenaar van de burgerlijke stand worden benoemd met als doel de bewustwording te vergroten dat eerst een burgerlijk huwelijk moet worden gesloten. De wet sluit niet uit dat geestelijken kunnen worden benoemd als (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand. In de praktijk lijken colleges van burgemeester en wethouders, verantwoordelijk voor benoeming van de (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand, terughoudend om te gaan met de mogelijkheid om een geestelijke als zodanig te benoemen vanuit de gedachte dat geen verwarring moet ontstaan over de vraag of er al dan niet een burgerlijk huwelijk is gesloten. Bovendien kennen wij verschillende religieuze gezindten in Nederland, waarbij ook binnen die gezindten verschillen kunnen bestaan over de wijze waarop de religieuze ceremonie rond een huwelijkssluiting wordt vormgegeven.

Zouden de colleges van burgemeester en wethouders actief op zoek gaan naar geestelijken om naast de taken die zij verrichten voor hun religieuze gemeenschap te worden benoemd tot (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand, dan doorkruist dit bij uitstek de scheiding tussen kerk en staat.

Daarbij zou de gelijke behandeling van de verschillende religieuze gezindten dwingen tot het werven van grote aantallen (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand, opdat er over het gehele land verspreid sprake zal zijn van voldoende beschikbaarheid.

Ik zie noch voor de regering, noch voor de colleges van burgemeester en wethouders een taak weggelegd om zich in deze mate te mengen in het vormgeven van het burgerlijk huwelijk door (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand. De kritische reactie van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) op deze aanbeveling sterkt mij daarin. De NVvB heeft desgevraagd in haar eerste reactie laten weten bepaald geen voorstander te zijn van overheidsbemoeienis met kerkelijke huwelijksvoltrekkingen. En meer specifiek vraagt de NVvB zich af wat de rol van de overheid zou kunnen zijn als binnen een kerk de meningen verschillen over wie een geschikte ambtenaar voor de burgerlijke stand is.

⁷ Aanbeveling 1, waarin wordt aanbevolen om het onderwerp huwelijkse gevangenschap op de internationale mensenrechtenagenda's te plaatsen.

⁸ Aanbeveling 7.

Stimuleren van het maken van afspraken tussen echtgenoten⁹

Een voorstel dat de onderzoeker doet om aanstaande echtgenoten te stimuleren om voorhuwelijkse afspraken te maken over eventuele ontbinding van hun religieuze verbintenis is om daartoe in de burgerlijke huwelijksakte een clause op te nemen. Die kan dan door de aanstaande echtgenoten worden aangekruist en men verklaart daarmee alles in het werk te zullen stellen om bij een burgerlijke echtscheiding ook een beëindiging van het religieuze «huwelijk» te verkrijgen, voor zover dat in de macht van betrokkenen ligt.

Ik heb begrip voor de wens van de onderzoeker om een dergelijke clause op te nemen in de huwelijksakte. Ik meen echter dat het opnemen van zo'n clause niet past bij het karakter van onze huwelijksakte. Een huwelijksakte is, zoals elke akte van de burgerlijke stand, een feitenakte. Het is een van overheidswege opgemaakt document, waarin is vastgelegd welke personen en op welke datum, in het bijzijn van welke getuigen en in welke plaats een huwelijk hebben gesloten. De NVvB onderstreept in haar reactie hierover terecht dat een huwelijksakte geen contract is. Het opnemen van afspraken zou nieuwe vragen kunnen oproepen, zoals de vraag of de aangekruiste wensen ook openbaar zijn en deze wensen – en daarmee ook religieuze informatie – voor onbepaalde tijd bewaard moeten blijven. En tot slot noemt de NVvB als bezwaar dat het hier gaat om een voorstel om door de ambtenaar van de burgerlijke stand afspraken te laten vastleggen die door hem niet kunnen worden overzien.

De onderzoeker beveelt tevens aan om partners die geen burgerlijk huwelijk hebben gesloten, maar wel een religieuze verbintenis zijn aangegaan, voor te lichten over de mogelijkheden om hun rechten en plichten te regelen in een samenleefovereenkomst en testament. Onder meer kunnen daarin dan afspraken over beëindiging van een religieuze verbintenis worden vastgelegd.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) speelt een belangrijke rol als het gaat om voorlichting over samenleefovereenkomsten en testamenten. Ik zal deze aanbeveling onder de aandacht brengen van de KNB. Daarbij zal ik ook aandacht vragen voor het voorstel tot ontwikkeling van een zogenoemde huwelijksstoolkit, waarvan onder meer modelafspraken voor het geval van echtscheiding deel zouden moeten uitmaken.¹⁰

Het zal overigens veelal gaan om religieuze ceremonies die in het buitenland zijn gehouden. In Nederland vereist de wet dat eerst het burgerlijk huwelijk wordt gesloten en pas daarna een eventuele religieuze ceremonie plaatsvindt (art. 1:68 BW). De geestelijke bedienaar die in strijd met deze verplichte volgorde voorafgaand aan het burgerlijk huwelijk godsdienstige plechtigheden met betrekking tot een huwelijk verricht, stelt zich bloot aan strafrechtelijke vervolging.¹¹ Hij kan door de rechter gestraft worden met een geldboete van ten hoogste € 4.100. Bij recidive kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden worden opgelegd (artikel 449 Wetboek van Strafrecht).

⁹ Aanbevelingen 8 en 13 betreffende voorlichting over een verplichting om mee te werken aan teniet doen gaan van een religieuze verbintenis in samenleefovereenkomsten en opname van een facultatieve clause ter zake in de huwelijksakte.

¹⁰ Aanbeveling 6.

¹¹ HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2455.

De onderzoeker stelt enkele mogelijkheden voor om via wetgeving zekerheid te bieden aan slachtoffers van huwelijkse gevangenschap. In essentie komen deze voorstellen erop neer dat duidelijker in de wet verankerd zou moeten worden dat wie zijn burgerlijk huwelijk een religieuze dimensie wenst te geven door het doen verrichten van religieuze handelingen rond dit huwelijk, ook verplicht zou moeten worden om bij beëindiging van het burgerlijk huwelijk mee te werken aan het teniet doen gaan van de religieuze verbintenis, voor zover dit in hun macht ligt.

Uit de in het rapport gegeven toelichting op de voorstellen begrijp ik dat met name wordt beoogd om partijen (meer) bewust te maken van eventuele gevolgen van het hebben gehouden van een religieuze ceremonie als zij uit elkaar willen gaan. Met het voldoen aan de verplichting mee te werken aan beëindiging van de religieuze verbintenis zouden betrokkenen in de ogen van familie, sociale omgeving, religieuze autoriteiten of een land van herkomst waarin de religieuze verbintenis een wettelijke status heeft verkregen, gemakkelijker als niet langer met elkaar gehuwd worden beschouwd. Voorts begrijp ik dat met de voorstellen wordt beoogd de rechter meer mogelijkheden te bieden om maatwerk te leveren om ervoor te zorgen dat huwelijkse gevangenschap zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De toevoeging dat de voorgestelde verplichting aan partijen wordt opgelegd «voor zover dit in hun macht ligt» betekent dat het een inspanningsverplichting betreft. Dit kan tevens inhouden dat partijen verplicht zijn om formaliteiten te vervullen die nodig zijn voor het tenietgaan van de religieuze verbintenis of aan het verkrijgen van erkenning in een land van herkomst van een in Nederland uitgesproken burgerlijke echtscheiding.

In het onderzoek wordt bevestigd dat het huidige Nederlandse recht nu al de mogelijkheid kent om als nevenvoorziening bij het verzoek tot echtscheiding de rechter te verzoeken de andere echtgenoot te bevelen tot medewerking aan de ontbinding van de religieuze verbintenis tussen de echtgenoten (art. 827 lid 1 aanhef en onder f Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)).

Reeds in 1982 oordeelde de Hoge Raad dat de weigering van de man om medewerking te verlenen aan het tot stand brengen van een rabbinaal echtscheidingsvonnis jegens de vrouw onrechtmatig kan zijn en de rechter hem zou kunnen veroordelen om zijn medewerking alsnog te verlenen.¹³ In de rechtspraak is deze manier om een einde te maken aan een situatie van huwelijkse gevangenschap aanvankelijk nog aarzelend, maar intussen vaker toegepast.¹⁴

Deze mogelijkheid is in 2016 nog eens extra onder de aandacht gebracht van de Nederlandse Orde van Advocaten.¹⁵ De onderzoeker zou graag zien dat het toetsingskader van het arrest uit 1982 nader wordt ingevuld met de recente ontwikkelingen die de in het EVRM neergelegde grondrechten hebben doorgemaakt, waarmee niet alleen de gevolgen van

¹² Aanbeveling 13: betreffende opname van de verplichting om mee te werken aan teniet doen gaan van een religieuze verbintenis in de wet.

¹³ HR 22 januari 1982, ECLI:NL:HR:1982: AG4319, NJ 1982/489 m.nt. W.H. Heemskerck.

¹⁴ Zie voor een recent voorbeeld: Hof Den Haag 21 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3297.

¹⁵ Zie de mededeling aan uw Kamer van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn reactie op de rapportage van het College voor de Rechten van de Mens uit 2015, Kamerstuk 33 826, nr. 20, p. 18.

huwelijkse gevangenschap benoemd kunnen worden als een mensenrechtenschending, maar ook de huwelijkse gevangenschap zelf. Onze wetgeving moet door de rechter worden uitgelegd in overeenstemming met de mensenrechtenverdragen waar Nederland aan gebonden is (art. 93 en 94 Grondwet).¹⁶

Om meer duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheid om via een rechterlijk bevel medewerking te verkrijgen bij het teniet doen gaan van een religieuze verbintenis, wil ik dit beginsel meer expliciet in de wet verankeren, zoals het lid Buitenweg in het debat op 30 november 2017 ook reeds suggereerde. Daarbij kan tevens worden aangegeven dat het bevel niet zal worden verleend als de medewerking van een partij in redelijkheid niet van hem of haar verwacht kan worden. Ik verwacht dat hiermee de bewustwording kan worden vergroot dat er in zijn algemeenheid van partijen die ook een religieuze verbintenis zijn aangegaan iets extra's verwacht kan worden als zij besluiten hun burgerlijk huwelijk te doen ontbinden.

De rechter zal, als een dergelijke voorziening wordt verzocht, alle omstandigheden van het geval bij zijn oordeel betrekken en ook rekening houden met eventuele bezwaren van de aangesproken persoon die verband houden met diens vrijheid van godsdienst. De ontvankelijkheid van het verzoek is straks, anders dan nu, niet afhankelijk van de vraag of het verzoek kan leiden tot vertraging van het echtscheidingsgeding. Desgewenst kan de rechter, evenals wanneer andere door een partij verzochte nevenvoorzieningen meer tijd vergen, in een tussenbeschikking de echtscheiding uitspreken en de behandeling van de verzochte nevenvoorzieningen aanhouden.

Ik verwacht hiermee tegemoet te komen aan de zorgen die in het rapport worden verwoord dat nu vaak nog onvoldoende bewustwording bestaat van de gevolgen die het bestaan van een religieuze verbintenis kan hebben als men besluit uit elkaar te gaan. Met het in de wet verankeren van de mogelijkheid van een verzoek om een rechterlijk bevel medewerking aan het teniet doen gaan van een religieuze verbintenis, verwacht ik een belangrijke bijdrage te leveren aan die bewustwording bij zowel de echtgenoten zelf als bij hulpverleners, advocaten en de rechterlijke macht.

Tegelijkertijd onderschrijf ik dat van groot belang is dat mensen zich bewust zijn van de eventuele consequenties van het aangaan van een religieuze verbintenis voor de situatie waarin men besluit uit elkaar te gaan. Het stimuleren van die bewustwording kan mijns inziens niet zover gaan dat de overheid aan mensen gaat voorschrijven dat zij al bij voorbaat verplicht worden tot medewerking aan de verrichting van religieuze handelingen. De vrijheid van een ieder om invulling te geven aan religieuze overtuigingen is een groot goed. Het via een algemene regeling verplichten van mensen die met een religieuze ceremonie hun verbintenis willen verdiepen, om in de toekomst ook medewerking te verlenen aan een eventueel religieus beëindigen van deze verbintenis, past daarin niet. Wel vind ik het van belang dat de rechter kan toetsen of in een bepaald geval het niet meewerken aan de religieuze handelingen in het licht van de omstandigheden en de belangen van beide partijen, onrechtmatig is.

Niet gezegd kan immers worden dat het niet meewerken aan het teniet doen gaan van een religieuze verbintenis altijd onrechtmatig is.

¹⁶ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2009, Paulić/Kroatië, r.o. 42 (zaaknr. 3572/06) en D.G.J. Sanderink, «EVRM-conforme interpretatie», EVRM en materiële omgevingsrecht (*SteR* nr. 22) 2015/2.8.

Bovendien vormt in sommige geloofsgemeenschappen de belofte om bij elkaar te blijven «tot de dood ons scheidt» onderdeel van de ceremonie. Het voorschrijven van een algemene verplichting om mee te werken aan het tenietgaan van de verbintenis die als gevolg van die belofte is ontstaan, vormt een niet te rechtvaardigen inmenging in de wijze waarop mensen wensen om te gaan met hun geloof.

Rechts- en slachtofferhulp¹⁷

Voor het geval waarin toch een situatie van huwelijkse gevangenschap is ontstaan, wordt aanbevolen dat er effectieve rechtshulp beschikbaar is voor slachtoffers. Terecht wordt opgemerkt dat advocaten, mediators en rechters er bij een echtscheidings situatie op bedacht moeten zijn dat mensen mogelijk ook een religieuze verbintenis zijn aangegaan. De onderzoeker benoemt, naast een bevel tot medewerking aan het tenietgaan van de religieuze verbintenis, waarop ik hiervoor ben ingegaan, enkele juridische instrumenten om uit een situatie van huwelijkse gevangenschap te geraken. Dit betreft de vordering tot nakoming van een tussen partijen gesloten overeenkomst, waarin men afsprak medewerking te zullen verlenen aan het teniet doen gaan van de religieuze verbintenis en het voorlopig getuigenverhoor (art. 186 e.v. Rv). Toepassing hiervan zou ertoe kunnen leiden dat meer duidelijkheid ontstaat over de achtergrond van de weigering van een partij om medewerking te verlenen en zou bovendien een prikkel kunnen vormen om dit alsnog te doen.

Vanzelfsprekend hebben rechters oog voor de specifieke problematiek van huwelijkse gevangenschap. Maar ik meen dat van hen in redelijkheid niet verwacht kan worden in zaken waarin vraagstukken van religieus echtscheidingsrecht spelen, te beschikken over gedetailleerde kennis van buitenlandse rechtsstelsels en religies. Verwacht mag worden dat zij zich in voorkomend geval in de materie zullen verdiepen en zo nodig advies vragen aan experts, hetgeen ook geregeld wordt gedaan bij toepassing van buitenlands recht of complexe vraagstukken van internationaal privaatrecht.

Over de aanbeveling om ervoor te zorgen dat binnen elke rechtbank ten minste één rechter kennis heeft van het religieuze, met name joodse en islamitische, echtscheidingsrecht merk ik op dat het kennisbeleid van de rechtspraak erop is gericht dat er niet één specialist binnen een gerecht wordt aangewezen, maar dat deze kennis wordt geborgd in het permanente educatie-beleid van de gerechten en daarmee in het cursusaanbod van SSR, het opleidingsinstituut van de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft het rapport verder al onder de aandacht gebracht van de familierechters.

De onderzoeker doet de aanbeveling tot specialisatie bij de rechtshulp aan slachtoffers van huwelijkse gevangenschap. Dit is in eerste instantie een oproep aan de beroepsgroepen van advocaten en mediators en het is aan hen om te bezien hoe daaraan kan worden vorm gegeven. Ik heb het rapport daartoe onder de aandacht gebracht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Vereniging van Familie- en Erfrecht advocaten (vFAS), de Mediatorsfederatie Nederland (MfN). Ik heb het rapport tevens onder de aandacht gebracht van de raad voor rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Beide instanties zijn bekend met het bestaan van

¹⁷ Aanbevelingen 9, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 over de rol van advocaten, mediators en rechters, alsmede een voorstel om een echtscheidingsconvenant, dan wel mediation verplicht te stellen alvorens een echtscheidingsverzoek kan worden behandeld en de beschikbaarheid van gespecialiseerde (rechts-)hulpverlening voor slachtoffers.

huwelijkse gevangenschap. Slachtoffers daarvan komen, indien zij binnen de inkomens- en vermogensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand vallen, in aanmerking voor toevoeging van een advocaat.

Voor de goede orde wijs ik er op dat in het geval er naast huwelijkse gevangenschap tevens sprake is van (dreiging) met (eengerelateerd) geweld, alles erop gericht is om het slachtoffer in veiligheid te brengen. Als de veiligheid in het geding is, kan het slachtoffer of haar omgeving altijd terecht bij de politie en Veilig Thuis. Indien nodig kan de vrouwenopvang veiligheid bieden. Bij Fier! en Sterk Huis zijn gespecialiseerde opvangplekken voor slachtoffers van eengerelateerd geweld. Om de hulpverleners aan slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating te ondersteunen, is er het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en achterlating in Den Haag. Hier is kennis over rechten van slachtoffers en de aanpak via het strafrecht of het civiele recht.

Tot slot van dit onderdeel kan ik u melden dat ik samen met mijn ambtsgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op 25 april jl. het programma *Geweld hoort nergens thuis* heb gepresenteerd en aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken 28 345, 31 015 en 34 907, nr. 185). In dit programma is ook eengerelateerd geweld opgenomen.

Mediation en echtscheidingsconvenant¹⁸

Over het verplicht stellen van mediation in situaties waarin bij het echtscheidingsverzoek geen echtscheidingsconvenant wordt overgelegd, merk ik op dat de Raad voor de rechtspraak geen voorstander is van verplichte mediation. Mediation kan een goed alternatief vormen voor de gang naar de rechter en bewijst uitdrukkelijk haar nut als mensen er zelf achter staan om hun conflicten op deze wijze op te lossen. Verplicht stellen van mediation kan echter ook tot gevolg hebben dat de behandeling van het echtscheidingsverzoek ernstig wordt vertraagd. Dat is onwenselijk. Als echtgenoten of één van hen wil scheiden en het huwelijk duurzaam is ontworpen, dan moet de echtscheiding binnen afzienbare termijn kunnen worden uitgesproken.

In een echtscheidingsconvenant kunnen afspraken worden opgenomen over hoe men rond de burgerlijke echtscheiding de eventuele religieuze verbintenis teniet kan doen gaan. Ik onderschrijf de gedachte van de onderzoeker dat met het maken van afspraken over de echtscheiding latere problemen kunnen worden voorkomen. Het feit dat men besluit niet langer als echtgenoten door het leven te gaan, wil niet zeggen dat men niet in staat is om tot overeenstemming te komen over hoe men wil omgaan met de ontvlechting van de door het huwelijk verbonden levens. Familierechtadvocaten- en mediators zijn bij uitstek geëquipeerd om echtgenoten te begeleiden bij het maken van goede afspraken in een echtscheidingsconvenant en sturen daar vanuit hun taakopvatting ook op aan. Ik acht het niet voldoende effectief om juist voor partijen die kennelijk niet in staat zijn om met behulp van een advocaat/mediator tot goede afspraken over hun echtscheiding te komen een echtscheidingsconvenant verplicht te stellen. Bovendien kan ook het verplicht stellen van een echtscheidingsconvenant leiden tot forse vertraging van de echtscheidingsprocedure en kunnen conflicten zich in de tussentijd verharderen.

¹⁸ Aanbevelingen 10 en 11 over verplichte mediation en verplicht echtscheidingsconvenant.

4. Ten slotte

Ik wil nogmaals benadrukken dat de Nederlandse wet het huwelijk alleen in zijn burgerlijke betrekkingen (art. 1:30 lid 2 BW) beschouwt. Dit uitgangspunt betekent dat waar in de wet verwezen wordt naar het huwelijk, alleen het burgerlijk huwelijk relevant is. Daarnaast staat het mensen uiteraard vrij om, nadat het burgerlijk huwelijk is gesloten, religieuze ceremonies te houden om de verbintenis die zij samen zijn aangegaan een extra dimensie te geven. Dit uitgangspunt is ook vastgelegd in artikel 68 van Boek 1 BW. Door die religieuze ceremonie kan het gebeuren dat tussen betrokkenen een verbintenis ontstaat die slechts met medewerking van beiden, een van beiden en/of religieuze autoriteiten teniet kan gaan.

Dat gezegd hebbende constateer ik dat in het rapport terecht de nadruk is gelegd op het belang van preventie. Voorkomen is beter dan genezen. Daarom heeft de regering met voorlichting reeds veel in het werk gesteld om bij potentiële slachtoffers van huwelijkse gevangenschap, geloofsgemeenschappen, maatschappelijke organisaties, hulpverleners en andere professionals een proces van bewustwording op gang te brengen. Deze activiteiten zullen wij onverminderd voortzetten. Verder acht ik het van belang dat als ondanks al deze maatregelen een situatie van huwelijkse gevangenschap is ontstaan, de rechter, als sluitstuk een rol kan spelen in het beëindigen daarvan. Ik meen dat de huidige wettelijke mogelijkheden, aangevuld met het in de wet expliciteren van de mogelijkheid om via een rechterlijk bevel medewerking te verkrijgen voor het teniet doen gaan van een religieuze verbintenis aan slachtoffers, straks een beter instrumentarium zullen bieden om uit hun situatie van huwelijkse gevangenschap te komen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker