

Vergaderjaar 2011–2012

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2012

Bij brief van 26 april jl. heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie mij gevraagd een reactie te geven op een aan uw Kamer gerichte brief van de organisatie Femmes for Freedom. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en ik voldoen hierbij graag aan dat verzoek.

De organisatie Femmes for Freedom zet zich in voor vrouwen die zich in «huwelijkse gevangenschap» bevinden. Onder huwelijkse gevangenschap wordt volgens deze organisatie verstaan de situatie dat een echtgenoot weigert medewerking te verlenen aan de ontbinding van een religieus huwelijk terwijl die medewerking is vereist om die ontbinding te realiseren. Femmes for Freedom doet in haar brief een aantal voorstellen met betrekking tot de aanpak van huwelijkse gevangenschap. Deze liggen deels op het terrein van het privaatrecht, deels op het terrein van het strafrecht en deels in de beleidsmatige en in de maatschappelijke sfeer. In het navolgende gaan wij graag in op de door Femmes for Freedom voorgestelde maatregelen en de daarmee verband houdende opmerkingen.

Privaatrechtelijke aspecten

Wij stellen voorop dat een echtgenoot die weigert medewerking te verlenen aan de totstandkoming van de ontbinding van een religieus huwelijk door de civiele rechter kan worden bevolen, eventueel onder verbeurte van een dwangsom, zijn medewerking te verlenen aan de handelingen die nodig zijn voor die ontbinding. Wij wijzen daarbij niet alleen op de uitspraak die in de brief van Femmes for Freedom wordt aangehaald (LJN:BP8396) en waarin het ging om een scheiding naar islamitisch recht, maar ook op enkele uitspraken waarin het ging om een rabbinale echtscheiding (ontbinding van een joods-religieus huwelijk): Rechtbank Amsterdam 10 april 2012, LJN BW3800, Hof Amsterdam 31 augustus 1989, NJ 1990, 679, Rechtbank Haarlem 17 februari 1989, KG 1989, 134, Rechtbank Amsterdam 17 november 1983, KG 1983, 359 (in

deze zaak werd de vrouw veroordeeld tot het verlenen van medewerking aan een rabbinale echtscheiding) en HR 22 januari 1982, NJ 1982, 489. De Hoge Raad oordeelde in laatstgenoemde zaak dat een weigering van de man het nodige te doen om een rabbinale echtscheiding tot stand te brengen jegens de vrouw onrechtmatig kan zijn, immers in strijd kan komen met de zorgvuldigheid die hij in het maatschappelijk verkeer ten aanzien van de persoon van zijn gescheiden echtgenote in acht behoort te nemen. Of van onrechtmatigheid sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de mate waarin de vrouw bij uitblijven van een rabbinale echtscheiding na de ontbinding van het burgerlijk huwelijk in haar verdere levensmogelijkheden wordt beperkt, de aard en het gewicht van de bezwaren die bij de man tegen deze medewerking bestaan en de kosten die aan die medewerking zijn verbonden, zulks mede in verband met de vermogenspositie van partijen en de eventuele bereidheid van de vrouw deze kosten ten dele of geheel voor haar rekening te nemen.

Uit deze rechtspraak blijkt dat als de rechter vaststelt dat een echtgenoot onrechtmatig handelt jegens de andere echtgenoot of ex-echtgenoot door geen medewerking te verlenen aan de totstandkoming van de ontbinding van een religieus huwelijk, de Nederlandse rechter betrokkene kan bevelen de noodzakelijke stappen te zetten of handelingen te verrichten. In bovengemelde jurisprudentie oordeelde de rechter dat daadwerkelijk sprake was van onrechtmatig handelen van de betrokken echtgenoot, doch in zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat het niet meewerken aan de totstandkoming van de ontbinding van een religieus huwelijk altijd als onrechtmatig kan worden bestempeld. In eerdergenoemde uitspraak van het Hof Amsterdam overwoog het Hof dat, nu de man zich eerder bereid had verklaard tot medewerking aan de kerkelijke echtscheiding en hij daartegen geen principiële bezwaar had, hij onrechtmatig handelde door niet aan de totstandkoming daarvan mee te werken. Deze jurisprudentie illustreert dat de scheidslijn tussen vrijheid van godsdienst en het al dan niet onrechtmatig handelen door niet mee te werken aan de ontbinding van een religieus huwelijk dun is. De rechter zal zich, alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemende, een oordeel dienen te vormen.

Femmes for Freedom beveelt aan dat de ontbinding van het religieuze huwelijk altijd vooraf dient te gaan aan de ontbinding van het burgerlijk huwelijk. Wij lezen het pleidooi van Femmes for Freedom aldus dat een verzoek tot ontbinding van een burgerlijk huwelijk niet ontvankelijk of niet toewijsbaar behoort te zijn als geen bewijs wordt overgelegd dat de ontbinding van het religieuze huwelijk reeds tot stand is gekomen of dat bewijs wordt overgelegd dat het betrokkene door de kerkelijke autoriteiten is toegestaan een nieuw religieus huwelijk te sluiten. Een wettelijke regeling ter zake zou evenwel het ongewenste effect kunnen hebben dat het in het geheel niet meer mogelijk is om een huwelijk te ontbinden. Het staat immers niet altijd ter vrije beschikking van partijen om de ontbinding van een religieus huwelijk tot stand te doen komen of bijvoorbeeld de ongeldigheid ervan te doen vaststellen. Wij wijzen in dit verband op het feit dat het canonieke recht in de Rooms-katholieke kerk de ontbindbaarheid van het huwelijk niet erkent; wel is het volgens dat recht mogelijk, in een daarvoor bestemde procedure, een huwelijk nietig te laten verklaren door de kerkelijke autoriteiten. Bovendien hechten wij in Nederland veel belang aan de grondslagen van ons echtscheidingsrecht, waarin het niet mogelijk is dat een echtgenoot de ontbinding van het huwelijk onmogelijk maakt. De enige grond voor echtscheiding is duurzame ontwrichting (artikel 1:151 BW). Volgens vaste rechtspraak dient, als de ene echtgenoot onder aanvoering van gronden stelt en blijft stellen dat hij met de andere echtgenoot niet meer kan

samenleven, dit door de rechter dient te worden opgevat als een zeer ernstige aanwijzing dat de toestand van duurzame ontwijking inderdaad bestaat. De Hoge Raad oordeelde voorts dat een geloofsovertuiging, op grond waarvan een van beide echtgenoten het huwelijk in stand wenst te laten, niet in de weg staat aan het uitspreken van de echtscheiding, noch wordt met het uitspreken van de echtscheiding tekort gedaan aan de vrijheid van godsdienst (HR 9 december 2005, LJN AU5285).

Femmes for Freedom bepleit voorts om artikel 827, onderdeel f, Rv met het oog op de vereiste samenhang met het verzoek tot echtscheiding zodanig te wijzigen dat de ontbinding van een religieus huwelijk als nevenvoorziening bij de echtscheiding verzocht kan worden. Deze wetswijziging zou voorkomen dat vrouwen apart van de echtscheidingsprocedure via een kort geding dienen te bewerkstelligen dat de man medewerking verleent aan de totstandkoming van de ontbinding van het religieuze huwelijk. Ten aanzien van de reeds hiervoor genoemde uitspraak van de Hoge Raad uit 1982, waarin de Hoge Raad oordeelde dat de betreffende vordering gecombineerd kon worden met de vordering tot echtscheiding, is door de Advocaat-Generaal en de annotator geconcludeerd dat de vordering tot het bevel aan de man om medewerking te verlenen aan het verkrijgen of tot stand komen van een rabbinaal echtscheidingsvonnis, althans voor zover dat in het vermogen van de man lag, in nauw verband stond met de vordering tot echtscheiding.¹ In het nadien in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vastgelegde artikel 827, onderdeel f, is voorts bepaald dat andere dan in de onderdelen a tot en met e opgesomde nevenvoorzieningen slechts toelaatbaar zijn als deze niet leiden tot onnodige vertraging van het geding en derhalve niet al te ingewikkeld zijn. De mogelijkheid om in een echtscheidingsprocedure andere kwesties dan de reeds in artikel 827 Rv. opgenomen nevenvoorzieningen aan de rechter te kunnen voorleggen is bij de herziening van het procesrecht in de wet opgenomen op advies van de Commissie De Ruiter (Kamerstukken II 1996/97, 26 862, nr. 3). Teneinde de echtscheiding niet te bemoeilijken is bepaald dat de behandeling van de nevenvoorziening niet tot onnodige vertraging mag leiden. Of zulks het geval is staat ter beoordeling van de rechter. Gelet op het voorgaande zien wij thans geen noodzaak om artikel 827 Rv. aan te passen.

Strafrechtelijke aspecten

Femmes for Freedom is van mening dat huwelijkse gevangenschap niet alleen via het civiele recht moet kunnen worden aangepakt, maar dat dit ook strafbaar moet worden gesteld. Femmes for Freedom merkt in dit verband op dat de omschrijving van huwelijksdwang zoals gehanteerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking (Kamerstukken II 2010/11, 32 840, nrs. 1–3) te beperkt is omdat het zwaartepunt daarbij te zeer wordt gelegd bij het moment van het aangaan van het huwelijk. Femmes for Freedom bepleit een bredere definitie van huwelijksdwang zodat daaronder ook het dwingen van een vrouw om gehuwd te blijven en het huwelijk niet te beëindigen zouden vallen. Daarnaast dient de definitie ook semi-juridische huwelijken te omvatten. Femmes for Freedom meent dat een brede strafbaarstelling zou volgen uit internationale verdragen en voorts in lijn is met de Nederlandse rechtsorde omdat grote waarde wordt gehecht aan de verworvenheden (en inmiddels ook het recht) van de vrouw om van haar partner te scheiden. Tenslotte merkt Femmes for Freedom op dat een brede strafbaarstelling slachtoffers de mogelijkheid biedt om aangifte te doen, dat deze leidt tot een duidelijke normstelling en – via de doorwerking van het materiële strafrecht in het civiele recht – kan helpen bij een onrechtmatige daadactie voor de civiele rechter.

¹ HR 22 januari 1982, NJ 1982, 489.

Graag merken wij hierover het volgende op. Huwelijksdwang is in Nederland strafbaar onder de algemene strafbaarstelling van het misdrijf dwang in artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). In dit artikel is een breed geformuleerde definitie van het misdrijf dwang opgenomen. Kort gezegd is strafbaar degene die een ander door (bedreiging met) geweld of een andere feitelijkheid wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden. Wellicht ten overvloede wijzen wij er op dat er geen specifieke strafbaarstelling van het delict huwelijksdwang bestaat en evenmin een dergelijke specifieke strafbaarstelling in het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang wordt voorgesteld. Het is binnen het Nederlandse strafrecht gebruikelijk om te werken met betrekkelijk abstracte normstellingen. Als gevolg van deze abstracte normstellingen kunnen achter een bepaalde juridische kwalificatie diverse strafbare gedragingen met uiteenlopende gradaties van ernst schuilgaan. Dit geldt ook voor het misdrijf dwang in relatie tot de gedragingen die als huwelijksdwang zijn aan te merken: huwelijksdwang is een zeer ernstige vorm van strafbare dwang als omschreven in artikel 284 Sr. Vanwege de ernst van de problematiek van huwelijksdwang bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen die worden voorgesteld om de strafrechtelijke aanpak te versterken, zoals verhoging van het strafmaximum voor het misdrijf dwang van negen maanden naar twee jaar gevangenisstraf, de mogelijkheid om voor dit misdrijf voorlopige hechtenis toe te passen, de verlenging van de vervolgingsverjaring indien het slachtoffer minderjarig was en uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht. In de memorie van toelichting is ingegaan op de problematiek van huwelijksdwang. Daarbij is, zoals Femmes for Freedom terecht heeft aangegeven, vooral aandacht besteed aan de situatie dat een meisje (of jongen) tegen haar (of zijn) wil door uitoefening van fysieke of zware psychische druk wordt gedwongen tot het aangaan van een huwelijk, terwijl het slachtoffer zonder die uitgeoefende druk daartoe niet zou zijn overgegaan. In de memorie van toelichting is daarnaast ingegaan op andere situaties waarin het misdrijf dwang (284 Sr) en de daarmee verband houdende maatregelen een rol kunnen spelen. Het gaat in het bijzonder om de aanpak van sektes of radicale predikers die volgelingen op strafbare wijze dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden.

Voor zover huwelijkse gevangenschap kan worden gekwalificeerd als huwelijksdwang, zal daartegen derhalve effectief strafrechtelijk kunnen worden opgetreden. Aanvulling van het wetsvoorstel is daarvoor niet nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een echtgenoot dreigt zijn vrouw of hun kinderen iets aan te doen wanneer zij een verzoek tot echtscheiding zou indienen. Een dergelijke situatie is strafbaar onder artikel 284 Sr. De vraag die zich in verband met de door Femmes for Freedom opgeworpen problematiek voordoet is, waar de grens ligt van strafwaardig handelen. Het enkele feit dat één van de partners niet instemt met en derhalve geen medewerking verleent aan een scheiding, zonder dat gebruik wordt gemaakt van een bepaald dwangmiddel (geweld, bedreiging met geweld of andere feitelijkheid), kan echter niet zonder meer worden aangemerkt als «wederrechtelijk dwingen» in de zin van artikel 284 Sr. Strafbaarstelling van deze situatie, zoals voorgesteld door Femmes for Freedom, zou erop neerkomen dat iedere huwelijkspartner die om hem of haar moverende redenen geen medewerking verleent aan de ontbinding van het huwelijk strafbaar zou zijn volgens de Nederlandse wet. Dat is een vergaand en onwenselijk gevolg van het voorstel. Er kunnen immers goede redenen zijn voor een man of vrouw om niet meteen in te gaan op de eis tot echtscheiding van de partner. Niet valt in te zien waarom de mogelijkheid zou moeten worden gecreëerd om in die situatie de hulp van de strafrechtelijke overheid te kunnen inroepen, temeer niet omdat geen sprake is van een

beperking van de persoonlijke vrijheid van een der echtelieden door schending van de lichamelijke integriteit. Onder die omstandigheden past (uiterste) terughoudendheid van overheidsoptreden.

Femmes for Freedom heeft ook gepleit voor het gelijkschakelen van informele huwelijken (semi-juridische of religieuze huwelijken die niet officieel zijn geregistreerd) met het burgerlijk huwelijk. Voor zover het om de strafbaarstelling van huwelijksdwang gaat, kan worden opgemerkt dat, zoals in het voorgaande is beschreven, huwelijksdwang valt onder de algemene strafbaarstelling van dwang (artikel 284 Sr). Onder die algemeen geformuleerde strafbaarstelling kan ook vallen het wederrechtelijk dwingen van een persoon, door op die persoon fysieke of zware psychische druk uit te oefenen, tot het aangaan van een religieus huwelijk. De strafbaarstelling is immers niet beperkt tot het dwingen van iemand tot het «aangaan van een burgerlijk huwelijk». Voor zover Femmes for Freedom pleit voor strafbaarstelling van degene die weigert zijn medewerking te verlenen aan ontbinding van een semi-juridisch huwelijk, geldt hetgeen daarover in het voorgaande is opgemerkt.

De stelling van Femmes for Freedom dat een brede definitie van huwelijksdwang, die mede de strafbaarstelling van huwelijksgevangenschap omvat, zou volgen uit internationale verdragen delen wij niet. In dit verband wijzen wij graag op de volgende internationale mensenrechtenverdragen. In artikel 16, tweede lid, van de Universele verklaring van de rechten van de mens en artikel 23, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt kort gezegd bepaald dat geen huwelijk wordt gesloten dan na vrije en volledige instemming van de aanstaande echtgenoten. Artikel 16, eerste lid, onder b, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen voegt hieraan nog toe het gelijke recht van man en vrouw om in vrijheid een echtgenoot te kiezen. De verplichting tot strafbaarstelling van huwelijksdwang is neergelegd in het op 11 mei 2011 tot stand gekomen verdrag van de Raad van Europa inzake de voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CETS 210). Artikel 37 van dit verdrag verplicht de staten die partij zijn bij het verdrag tot strafbaarstelling van «intentional conduct of forcing an adult or a child to enter into a marriage». Uit geen van de genoemde verdragen volgt een recht op ontbinding van het huwelijk of een verplichting tot strafbaarstelling van het weigeren medewerking te verlenen aan een ontbinding van het huwelijk. Ook uit artikel 16, eerste lid, onderdeel c, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen, waarnaar Femmes for Freedom verwijst en waarin is bepaald dat man en vrouw dezelfde rechten en verantwoordelijkheden toekomen tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan, volgt een dergelijke verplichting niet. Nederland handelt in overeenstemming met deze bepaling aangezien de Nederlandse regels van burgerlijk recht met betrekking tot het sluiten en ontbinden van een huwelijk en de gevolgen die daaraan verbonden zijn geen onderscheid maken tussen man en vrouw. Voor zover religieuze regels, die niet door de Nederlandse wetgever zijn vastgesteld en niet door de Nederlandse overheid worden gehandhaafd, een dergelijk onderscheid wel maken, kan Nederland daarvoor niet verantwoordelijk worden gehouden.

Ook merkt Femmes for Freedom op dat strafbaarstelling van huwelijksgevangenschap in lijn zou zijn met de Nederlandse rechtsorde omdat daarin grote waarde wordt gehecht aan de verworvenheden (en inmiddels ook het recht) van de vrouw om van haar partner te scheiden. Het is juist dat het Nederlandse echtscheidingsrecht het mogelijk maakt om op korte termijn van echt te scheiden zonder dat daarvoor de instemming van beide echtgenoten is vereist. Dit heeft uiteraard betrekking op de

ontbinding van het burgerlijk huwelijk, aangezien de Nederlandse overheid geen religieusrechtelijke regels vaststelt. De stelling dat de grondslagen van het Nederlandse echtscheidingsrecht zouden moeten doorwerken in de regels betreffende een religieuze scheiding kunnen wij niet onderschrijven. Dit zou betekenen dat de wetgever zijn invloed indringend zou willen laten gelden op het terrein van het religieuze recht, hetgeen gelet op het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat onwenselijk moet worden geacht. De overheid heeft niet te treden in de inhoud of het karakter van dit soort regels, zolang niemand wordt gedwongen zich aan te sluiten of aangesloten te blijven bij de gemeenschap waarin die regels gelden. Zoals hierboven uiteengezet kan het vasthouden aan bepaalde regels jegens een partner in voorkomende gevallen wel een onrechtmatige daad opleveren, hetgeen door de rechter kan worden vastgesteld.

Femmes for Freedom brengt voorts het argument naar voren dat strafbaarstelling van huwelijkse gevangenschap nuttig zou zijn vanwege de doorwerking van het materiële strafrecht in het civiele recht. In een civiele procedure zou de strafrechtelijke norm kunnen worden gehandhaafd. Op grond van de hierboven aangehaalde rechtspraak waarin de civiele rechter de onwillige echtgenoot heeft bevolen zijn medewerking te verlenen aan een scheiding naar religieus recht, komen wij echter tot het oordeel dat het geldende recht reeds voldoende aanknopingspunten biedt voor de civiele rechter om een weigerachtige echtgenoot ertoe te bewegen medewerking te verlenen aan een scheiding naar religieus recht.

Volledigheidshalve merken wij nog op, dat voor zover huwelijkse gevangenschap gepaard gaat met het plegen van andere strafbare feiten zoals bijvoorbeeld wederrechtelijke vrijheidsberoving, bedreiging, mishandeling of zedenmisdrijven daartegen uiteraard op grond van de bestaande strafbaarstellingen zal worden opgetreden.

Polygame huwelijken

Femmes for Freedom vraagt in haar brief ook aandacht voor, al dan niet geregistreerde, polygame huwelijken. Femmes for Freedom vindt polygamie ook een vorm van huwelijksdwang.

Ten aanzien van de aanpak van polygamie kan het volgende worden opgemerkt.

Polygame huwelijken mogen in Nederland niet gesloten worden; zij stroken niet met de fundamentele beginselen van het Nederlandse huwelijksrecht. In het buitenland gesloten polygame huwelijken worden in Nederland niet erkend als de Nederlandse rechtssfeer betrokken was op het moment dat het huwelijk gesloten werd. Erkenning van een dergelijk huwelijk is in die situatie onverenigbaar met de Nederlandse openbare orde. Volgens vaste jurisprudentie komt de openbare orde in het geding als een van de echtgenoten of beide echtgenoten ten tijde van de huwelijksluiting de Nederlandse nationaliteit bezaten.

Polygamie is voorts strafbaar gesteld in artikel 237 Sr. Daarbij geldt dat niet alleen in Nederland gepleegde polygamie strafbaar is, maar ook polygamie die in het buitenland wordt begaan door een Nederlandse onderdaan. Dit geldt ongeacht of polygamie in het land waar het is gepleegd is toegestaan of niet. In het eerdergenoemde wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijk aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking wordt voorts een verdere uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht voorgesteld in die zin dat ook strafbaar wordt polygamie begaan in het buitenland door een vreemdeling die zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft.

Bovenstaande regels zijn van toepassing voor zover het gaat om geregistreerde polygame huwelijken. Indien het huwelijk niet is geregistreerd, is er in de zin van de wet geen sprake van een huwelijk en dus ook niet van een tweede huwelijk of van polygamie.

Overige aanbevelingen

Preventie door middel van voorlichting

Femmes for Freedom roept het kabinet in haar brief op om in te zetten op voorlichting en bewustwording om huwelijksdwang, huwelijkse gevangenschap en polygamie te voorkomen. Femmes for Freedom hecht met name belang aan voorlichting op het gebied van huwelijkse gevangenschap en polygamie, omdat deze onderwerpen niet eerder de aandacht hebben gekregen. Hierin ziet de organisatie een rol voor ambtenaren van de burgerlijke stand, voor organisaties die dicht bij de doelgroep staan en voor geëmancipeerde vrouwen en ervaringsdeskundigen uit de gemeenschappen waar de problematiek voorkomt.

De minister van Immigratie, Integratie en Asiel ondersteunt de visie van Femmes for Freedom aangaande het belang van preventie. De minister is verantwoordelijk voor het preventieve beleid op het gebied van huwelijksdwang, dat zich richt op het voorkomen van dwang bij de totstandkoming van huwelijken. Doel van dit beleid is bewustwording van het recht op vrije partnerkeuze, het vergroten van weerbaarheid tegen dwang, mentaliteitsverandering binnen gemeenschappen waar deze problematiek voorkomt en voorlichting over de strafbaarheid van het uitoefenen van dwang. Om bewustwording en mentaliteitsverandering in gang te zetten en te behouden zal nauw worden samengewerkt met migranten-, vluchtelingen- en maatschappelijke organisaties die de risicogroepen kunnen bereiken. De maatregelen die genomen zullen worden in het kader van de preventie van huwelijksdwang zullen in een brief aan uw Kamer worden toegelicht. Deze brief wordt naar verwachting voor het zomerreces verzonden.

Voorlichting aan slachtoffers zal ook omvatten de rechten van slachtoffers en de stappen die kunnen worden ondernomen om aan het gedwongen huwelijk een einde te maken. Over de voorlichting over rechten kan nog het volgende worden toegevoegd: wij delen de opvatting van Femmes for Freedom dat de organisaties die dicht bij de doelgroep staan en de rolmodellen en ervaringsdeskundigen uit de gemeenschappen zelf, het meest effectief zijn in het bereiken van slachtoffers. Het is van groot belang dat organisaties zoals Femmes for Freedom deze verantwoordelijkheid oppakken. De expertise ligt immers bij deze organisaties. Wij zien ter zake van voorlichting aan aanstaande echtparen over mogelijke problemen ten aanzien van de gevolgen van religieuze ceremonies die plaatsvinden na het voltrekken van het burgerlijk huwelijk geen taak weggelegd voor ambtenaren van de burgerlijke stand.

Een succesvolle aanpak van huwelijksdwang vraagt betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en professionals. De rol van de overheid hierbij is agenderend, voorwaardenscheppend en faciliterend, en uiteindelijk sanctionerend. De minister van Immigratie, Integratie en Asiel zal bij de vormgeving van het preventieve beleid, ook in de toekomst, de samenwerking blijven zoeken.

Hulpverlening in het buitenland

Femmes for Freedom vraagt voorts aandacht voor de situatie dat vrouwen zich in het buitenland bevinden en aldaar procederen teneinde het religieuze huwelijk te laten ontbinden. Femmes for Freedom stelt voor ambassades toezicht te laten houden op een eerlijke procesgang voor

deze vrouwen en op de nalevering door de lokale autoriteiten van het vonnis. Ook merkt Femmes for Freedom op dat gesubsidieerde rechtsbijstand in het buitenland het leven van deze vrouwen makkelijker zou kunnen maken. Femmes for Freedom wijst in dit verband naar artikel 16 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen dat de Nederlandse staat verplicht om mannen en vrouwen gelijk te behandelen.

Toezicht op een eerlijke procesgang in het buitenland zal moeten worden gehouden door de advocaat die betrokkene bijstaat in de procedure en eventueel door de lokale hoger beroepsinstanties. Voor de Nederlandse ambassades is hier geen taak weggelegd. Nederland treedt niet in de rechtsgang van een ander land, zoals buitenlandse inmenging in de Nederlandse rechtsgang ook niet zou worden geaccepteerd. De consulaire bijstand die aan Nederlandse staatsburgers in het buitenland kan worden verleend in verband met juridische procedures beperkt zich tot strafprocedures waarbij de Nederlandse onderdaan in het buitenland is gedetineerd.

Ten aanzien van de gefinancierde rechtsbijstand kan nog het volgende worden opgemerkt. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand, wordt – voor zover hier relevant – rechtsbijstand uitsluitend verleend aan natuurlijke personen die minder draagkrachtig zijn ter zake van in de Nederlandse rechtssfeer liggende rechtsbelangen. Voor zaken die dienen in het buitenland kan geen gesubsidieerde rechtsbijstand worden verstrekt, omdat de zaak niet in de Nederlandse rechtssfeer ligt. Dat wordt niet anders wanneer de rechtzoekende de Nederlandse nationaliteit heeft. Betrokkene zal gebruik moeten maken van de eventuele mogelijkheden tot juridische hulp in het land waar de zaak dient.

Indien vrouwen in Nederland een procedure voeren met het oog op de ontbinding van het (religieuze) huwelijk, liggen de rechtsbelangen wel in de Nederlandse rechtssfeer en kan de rechtzoekende – mits minder draagkrachtig – een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De suggestie dat artikel 16 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen de Nederlandse staat zou verplichten om Nederlandse vrouwen in het buitenland (financieel) bij te staan in geval van huwelijksrechtelijke problemen, moet echter met klem worden tegengesproken. Noch het Verdrag, noch het internationaal recht in algemene zin leggen de Staat een verplichting op om de rechten van personen met de Nederlandse nationaliteit in het buitenland te garanderen. Zowel principieel als praktisch zou dit onmogelijk zijn. Uiteraard heeft de Staat jegens het land waar de Nederlander zich bevindt het recht om waar nodig consulaire bijstand te verlenen, maar deze bijstand is niet gebaseerd op, en staat geheel los van enige verplichting onder genoemd Verdrag dan wel overig internationaal recht.

Nederlandse rechtspraak

Femmes for Freedom constateert dat Nederlandse rechters vrouwen kunnen «helpen» door de Nederlandse echtscheidingsbeschikking zodanig te motiveren dat de erkenning gemakkelijker gaat in het land van herkomst. Femmes for Freedom verwijst daarbij naar de bijdrage van Leon Buskens in een publicatie van de Raad voor de rechtspraak uit 2011¹. Buskens beschrijft daarin zijn ervaringen als docent voor het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) met cursussen voor rechters. Hij noemt daarbij een aantal terugkerende kwesties, die rechters in die cursussen aan de orde stellen. Eén daarvan is de vraag in hoeverre rechters tegemoet kunnen komen aan de wens om een echtscheidingsbeschikking te motiveren, zodanig dat de in Nederland tot stand gekomen huwelijks-

¹ L. Buskens, «Wat rechters over sharia en moslims willen weten», in: Sharia(&)rechtspraak:rechtsontwikkelingen in de moslimwereld & Nederland (Rechtsreeks 2011, nr. 4) Den Haag: SDU/Raad voor de rechtspraak.

ontbinding gemakkelijker erkend kan worden in Marokko. Wij onderschrijven dan ook de constatering van Femmes for Freedom dat de problemen die vrouwen kunnen ondervinden bij de erkenning van hun in Nederland uitgesproken echtscheiding in hun land van herkomst, de aandacht heeft van Nederlandse rechters.

Religieuze gezagsdragers

Tot slot is Femmes for Freedom van mening dat er een anoniem meldpunt moet komen voor huwelijksdwang, huwelijkse gevangenschap en polygamie en voor religieuze gezagsdragers die de wet overtreden. Doel van een dergelijk meldpunt is om de omvang van de problematiek te inventariseren.

Vrouwen die slachtoffer zijn (of dreigen te worden) van huwelijksdwang en huwelijkse gevangenschap kunnen voor advies en hulp (anoniem) telefonisch contact opnemen met een Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG). Het SHG geeft advies, kan het slachtoffer in contact brengen met hulpverlening en, alleen als het slachtoffer dat wil, contact opnemen met de politie. Gelet hierop bestaat er geen aanleiding om een nieuw meldpunt in het leven te roepen. Een apart meldpunt achten wij ook niet wenselijk. Als er meerdere meldpunten voor verschillende vormen van geweld in huiselijke kring bestaan, kan dit onduidelijkheid opleveren voor betrokkenen over welk meldpunt het beste benaderd kan worden, bijvoorbeeld bij samenloop van verschillende vormen van geweld. Bij samenloop is het ook van belang dat meldpunten en hulpverlenende organisaties hun inzet op elkaar afstemmen. Dit lukt het beste als één meldpunt de hulpverlening organiseert. Verder draagt het hanteren van één meldpunt voor alle geweld in huiselijke kring bij aan de bekendheid van de SHG's.

Femmes for Freedom zou verder graag zien dat religieuze gezagsdragers die huwelijken sluiten die rechtsgevolgen hebben in de sociaal culturele omgeving van de vrouw en buiten Nederland verplicht worden om een administratie van deze huwelijken bij te houden. Het is vooral nog onduidelijk wat Femmes for Freedom met de bedoelde administratie beoogt. Overigens zien wij op dit moment geen aanknopingspunten om een dergelijke verplichting tot administratie te realiseren.

Conclusie

Op grond van het voorgaande komen wij tot de volgende conclusie. Huwelijkse gevangenschap vormt een probleem waarvoor de meest effectieve oplossing wordt gevonden in het civiele recht. Uit de jurisprudentie volgt dat het civiele recht instrumenten biedt aan slachtoffers van huwelijkse gevangenschap om onwillige echtgenoten te dwingen, voor zover dit in hun vermogen ligt, medewerking te verlenen aan de ontbinding van religieuze huwelijken, Wetswijziging is daarvoor niet nodig.

Huwelijkse gevangenschap waarbij de betrokkene door geweld, bedreiging met geweld of door een andere feitelijkheid wederrechtelijk wordt gedwongen geen stappen te ondernemen om het huwelijk te beëindigen, valt reeds onder de huidige strafbaarstelling van (huwelijks-)dwang (artikel 284 Sr) en kan – wanneer het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking is aangenomen en in werking is getreden – worden bestraft met een gevangenisstraf van twee jaren. Strafbaarstelling van huwelijkse gevangenschap waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een dwangmiddel is onwenselijk omdat het enkele niet meewerken aan de ontbinding van een religieus huwelijk, zonder dat daarbij sprake is van uitgeoefende druk in de vorm van

(bedreiging met) geweld of een andere feitelijkheid, naar ons oordeel de grens van het strafwaardig handelen niet overschrijdt.

Voorlichting over de mogelijkheden die slachtoffers hebben om het religieuze huwelijk te ontbinden achten wij in dit verband van groot belang. Daarbij is vooral een rol weggelegd voor organisaties die dicht bij de slachtoffers staan en deze kunnen bereiken, zoals bijvoorbeeld Femmes for Freedom.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven