

Vergaderjaar 2011–2012

32 840

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 februari 2012

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie is uitgebracht. Het is verheugend te kunnen constateren dat de strekking van het wetsvoorstel om de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang te verruimen door veel fracties wordt onderschreven. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de vragen die zij hebben gesteld. Deze geven mij de gelegenheid het wetsvoorstel op een aantal punten verder te verduidelijken en tevens nader in te gaan op een aantal aspecten met betrekking tot preventie en handhaving.

Algemeen

Iemand tegen diens wil dwingen tot het aangaan van een huwelijk is evident in strijd met het in onze rechtsstaat geldende beginsel dat een ieder in vrijheid mag bepalen wanneer en met wie hij of zij trouwt. Huwelijksdwang kan bovendien diepe sporen nalaten bij het slachtoffer dat zich vaak in een afhankelijkheidsrelatie bevindt waaraan het moeilijk is zich te onttrekken. Het is dan ook van groot belang dat de regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om adequaat op te kunnen treden tegen huwelijksdwang, zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk. De in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen beogen de mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden te verruimen. Maar minstens zo belangrijk zijn maatregelen om huwelijksdwang te voorkomen. Dit is ook door de leden van diverse fracties in het verslag onderschreven, die allen wijzen op het belang van preventie. Graag wijs ik in dit verband op het volgende. Door de minister van Immigratie, Integratie en Asiel wordt thans een plan van aanpak voor de preventie van huwelijksdwang voor de periode 2012–2014 voorbereid. Naar verwachting zal dit plan van aanpak voor de zomer van dit jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarin zal worden ingegaan op de maatregelen die het kabinet voornemens is te treffen ter versterking van de preventieve aanpak van huwelijksdwang. Voor de beantwoording van een aantal vragen uit het verslag die betrekking hebben op maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang zal ik derhalve verwijzen naar dit plan van aanpak.

De leden van de VVD-fractie gaven aan met instemming te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij merkten op dat het huwelijk tussen twee mensen uit vrije wil moet worden aangegaan en dat deze vrije keuze een fundamenteel beginsel van het huwelijksrecht is, waaraan niet getornd mag worden.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat huwelijksdwang actief moet worden tegengegaan en dat om die reden huwelijken tussen neef en nicht in beginsel moeten worden verboden. Gesloten neef/nichthuwelijken en daaraan gelijk te stellen relaties en partnerschappen mogen naar het oordeel van deze leden niet meer worden geaccepteerd als grond voor toelating in Nederland. Deze leden vroegen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de aangekondigde verscherping van de glijdende schaal. Dit wetsvoorstel ziet op de strafrechtelijke aanpak van dwang tot het aangaan van een huwelijk. Neef/nichthuwelijken kunnen ook onder dwang tot stand komen. In dat geval vallen zij onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Maar niet in alle gevallen van neef/nichthuwelijken is sprake van een gedwongen huwelijk; deze kunnen ook uit vrije wil tot stand komen.

De glijdende schaal is een instrument voor handhaving van de openbare orde in verband met het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Toepassing van de glijdende schaal kan ertoe leiden dat het rechtmatig verblijf van een vreemdeling wordt beëindigd naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling. De glijdende schaal brengt tot uitdrukking dat er een verband bestaat tussen de verblijfsduur van de vreemdeling en de ernst van de inbreuk op de openbare orde als gevolg van een strafbaar feit. Hoe langer de vreemdeling in Nederland verblijft, des te zwaarder zal de inbreuk op de openbare orde moeten zijn, wil deze inbreuk het intrekken van het recht tot voortzetten van het verblijf rechtvaardigen. Voordat deze vreemdelingrechtelijke maatregel aan de orde kan komen, zal dus eerst sprake moeten zijn van een strafrechtelijke veroordeling. Wanneer een (neef/nicht)huwelijk onder dwang in de zin van artikel 284 Sr is tot stand gekomen, biedt het onderhavige wetsvoorstel uitgebreidere mogelijkheden voor de vervolging van een dergelijk feit. Zo zal het op basis van dit wetsvoorstel mogelijk worden om dit feit ook te vervolgen indien het buiten Nederland is gepleegd door een Nederlander of een vreemdeling die in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, ook indien het feit in het land waar het is gepleegd geen strafbaar feit oplevert. Indien het onder dwang aangaan van een huwelijk heeft geleid tot een vervolging en een strafrechtelijke veroordeling in Nederland en de veroordeelde een vreemdeling is die rechtmatig in Nederland verblijft, kan de glijdende schaal worden toegepast. Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval kan met toepassing van de glijdende schaal het rechtmatig verblijf worden beëindigd. Door middel van de door het kabinet aangekondigde aanscherping van de glijdende schaal, zal het rechtmatig verblijf van een strafrechtelijk veroordeelde vreemdeling in de toekomst eerder kunnen worden beëindigd dan thans het geval is.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA vroegen hoe de aangiftebereidheid van slachtoffers kan worden vergroot en welke inspanningen van het kabinet op dit terrein kunnen worden verwacht. Met deze leden ben ik van mening dat het van belang is de aangiftebereidheid te vergroten. Dit is echter niet eenvoudig te realiseren aangezien dit van betrokkenen vraagt dat zij aangifte doen tegen naasten, veelal familieleden. Vanwege loyaliteit aan de familie, sociale druk of angst voor repercussie durven veel slachtoffers geen aangifte te doen of verkeren zij ten onrechte in de veronderstelling dat door politie en justitie daaraan geen gevolg zal worden gegeven. Bij het openbaar ministerie zijn dan ook tot nog toe geen aangiften ter zake van huwelijksdwang bekend, zo merk ik op in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Het vergroten van de aangiftebereidheid maakt echter onderdeel uit van de

strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld en (dreigend) eengerelateerd geweld, waarmee huwelijksdwang gepaard kan gaan. Ik wijs hierbij in het bijzonder op de Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld van het openbaar ministerie die in juni 2010 in werking is getreden (Stcrt. 2010, 6462). Deze aanwijzing heeft onder andere tot doel de aangiftebereidheid van slachtoffers van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld te vergroten. Zo is in de aanwijzing bepaald dat bij kennisneming van huiselijk geweld de politie het slachtoffer informeert over het strafproces en het slachtoffer zoveel mogelijk beweegt tot het doen van aangifte. Daarbij wijst de politie onder andere op de mogelijkheid om domicilie te kiezen op het politiebureau. Ook ziet de politie erop toe dat geen adresgegevens in het proces-verbaal worden opgenomen. Deze maatregelen beogen bij de dragen aan het vergroten van de aangiftebereidheid. Daarnaast kan ook dit wetsvoorstel, waarmee de strafwaardigheid van huwelijksdwang nadrukkelijk dan voorheen tot uitdrukking wordt gebracht en dat ertoe leidt dat daders in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen, bijdragen aan het vergroten van de aangiftebereidheid. Tenslotte wijs ik nog op de betekenis van voorlichting in dit verband. Voorlichting aan jongeren en hun omgeving over vrije partnerkeuze beoogt in de eerste plaats situaties van huwelijksdwang te voorkomen, maar kan tevens bijdragen aan het besef dat een einde kan worden gemaakt aan een reeds aangegaan gedwongen huwelijk, waardoor de drempel om aangifte te doen mogelijk wordt verlaagd.

De leden van de VVD-fractie vroegen mij verder of de handhaving en controle zullen worden aangescherpt.

Voor het strafrechtelijk optreden tegen huwelijksdwang is met name de hierboven genoemde Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld van betekenis. Zoals gezegd is deze aanwijzing van belang omdat huwelijksdwang gepaard kan gaan met huiselijk geweld of (dreigend) eengerelateerd geweld. In dat geval is het kader van de aanwijzing ook toepasbaar op huwelijksdwang. De aanwijzing vereist onder andere dat op ieder arrondissements- en ressortsparket een contactfunctionaris wordt aangewezen voor huiselijk geweld en eengerelateerd geweld zaken, die mede tot taak heeft een voortvarende afdoening van dergelijke zaken te bevorderen binnen het parket. Ook bij ieder regiokorps van de politie is een dergelijke contactfunctionaris aangewezen. De aanwijzing bevat voorts een kader voor de opsporing en vervolging van deze vormen van geweld.

De leden van de VVD-fractie wezen voorts op artikel 16, vierde lid, van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging waarin voorschriften zijn opgenomen over de uitvoering van controles. Zij vroegen of het klopt dat op basis van dit artikel controles zijn toegestaan die gedwongen huwelijken aan het licht kunnen brengen.

Graag verduidelijk ik dat de controles waarop artikel 16, vierde lid, van de richtlijn ziet, daarvoor niet zijn bedoeld, maar wel dat neveneffect kunnen hebben. Artikel 16 van de genoemde richtlijn omschrijft op de gronden voor afwijzing en intrekking van een verblijfstitel. Gronden hiervoor kunnen zijn dat valse informatie is verstrekt bij het aanvragen van een verblijfstitel of dat bijvoorbeeld sprake is van een huwelijk met het uitsluitende oogmerk daarmee verblijf te verkrijgen (schijnhuwelijk). Hoewel de bedoelde controles derhalve niet als doel hebben om na te gaan of sprake is van een gedwongen huwelijk, maar om fraude met (de aanvraag van) verblijfstitels aan het licht te brengen, is het niet uitgesloten dat een dergelijke controle uitwijst dat er sprake is van een huwelijk dat onder dwang is aangegaan. Wanneer het vermoeden bestaat dat het huwelijk onvrijwillig is aangegaan kan dit tevens een signaal zijn dat het

huwelijk misbruikt wordt voor migratie. Indien blijkt dat het gaat om een schijnhuwelijk, zal de aanvraag voor een verblijfstitel worden afgewezen.

Ook vroegen de leden van de VVD-fractie hoe de aangiftebereidheid kan worden vergroot ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking. De problemen die zich voordoen bij de aangiftebereidheid ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking zijn voor een belangrijk deel vergelijkbaar met de hierboven geschetste problemen ten aanzien van de aangiftebereidheid ter zake van huwelijksdwang. Ook op dit terrein geldt dat voorlichting van betekenis kan zijn bij het vergroten van de aangiftebereidheid. Maar evenals voor huwelijksdwang geldt voor vrouwelijke genitale verminking dat het beleid vooral gericht is op voorkoming van dit fenomeen. Zo is de afgelopen jaren ingezet op voorlichting aan en door zelforganisaties, aan ouders, professionals, verloskundigen en in asielzoekerscentra. Ook is in 2011 de Verklaring tegen Meisjesbesnijdenis ingevoerd. Dit is een verklaring waarmee ouders hun familieleden in het land van herkomst kunnen laten zien dat vrouwelijke genitale verminking strafbaar is in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan de problematiek rond huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking te onderkennen. Het is verheugend te constateren dat ook deze leden van mening zijn dat verruiming van de mogelijkheden om daartegen strafrechtelijk op te treden op haar plaats is. Tegelijkertijd vroegen deze leden zich af of de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt, effectief genoeg zijn om de slachtoffers de benodigde bescherming te bieden. Om die reden hadden voornoemde leden nog enkele vragen en opmerkingen. Zo merkten deze leden op dat het in beeld brengen van de verschillende aspecten van huwelijksdwang noodzakelijk is voor het formuleren en uitvoeren van effectief beleid. Zij vroegen waarom een eenduidig en volledig beeld van de aard en omvang van de gevallen van huwelijksdwang tot op heden ontbreekt.

Graag merk ik hierover het volgende op. Het is moeilijk om een volledig beeld te krijgen van de problematiek van huwelijksdwang in Nederland. Daaraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Huwelijksdwang speelt zich voornamelijk af in de beslotenheid van de familie en gevoelens van schaamte, loyaliteit aan de familie of angst voor repercussies weerhouden veel slachtoffers ervan om hiervan aangifte te doen of anderszins hiervan melding te maken.

In Duitsland is recentelijk in opdracht van de Duitse overheid een onderzoek uitgevoerd dat in dit verband van belang is («Zwangerverheiratung in Deutschland. Anzahl und Analyse von Beratungsfällen», samenvatting beschikbaar op: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=175410.html>). Het onderzoek heeft betrekking op de aard en omvang van huwelijksdwang in Duitsland en is gebaseerd op door hulpverlenings- en opvanginstanties geregistreerde gevallen of sterke vermoedens van huwelijksdwang. De onderzoekers komen tot de conclusie dat in het meetjaar 2008 in bijna 3500 gevallen sprake was van dreigende (60%) of reeds voltrokken (40%) dwanghuwelijken. Door de onderzoekers wordt ingeschat dat achter dit aantal nog een groot aantal onzichtbare gevallen schuilgaat van mensen die de hulpverlening niet bereiken. Het Duitse onderzoek wijst ook uit dat het probleem met name voorkomt onder mensen met een migratieachtergrond. Gezien de overeenkomsten tussen de Duitse en Nederlandse migrantenpopulatie, is aannemelijk dat de ernst van deze problematiek in Nederland vergelijkbaar is met de situatie in Duitsland.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie om een eenduidige uiteenzetting van de maatregelen ter preventie van huwelijksdwang waarop het kabinet wil inzetten.

Voorop zij gesteld dat reeds een aantal belangrijke preventieve maatregelen zijn getroffen. Zo hebben de afgelopen jaren voorlichtingscampagnes plaatsgevonden die zich richtten op jongeren en vrije partnerkeuze. Ook is er bijvoorbeeld voor scholen materiaal beschikbaar gesteld via internet dat kan worden gebruikt bij de voorlichting over huwelijksdwang en achterlating. In aansluiting daarop zal mijn ambtgenoot van Immigratie, Integratie en Asiel, zoals ik in het voorgaande al aangaf, een plan van aanpak opstellen met betrekking tot de preventie van huwelijksdwang voor de periode 2012–2014. Graag verwijs ik deze leden voor nadere details naar dit aangekondigde plan van aanpak.

De leden van de PvdA-fractie gaven voorts aan dat zij de signaalwerking van het wetsvoorstel die in preventieve zin bijdraagt aan de aanpak van huwelijksdwang van belang vinden. Zij vroegen, nu het kabinet geen specifieke delictsomschrijving inzake huwelijksdwang voorstelt, langs welke wegen duidelijk wordt dat huwelijksdwang verboden en strafbaar is.

Met deze leden ben ik van mening dat het afgeven van het signaal dat huwelijksdwang in Nederland onacceptabel en strafbaar is en krachtig moet worden bestreden van groot belang is ter voorkoming van huwelijksdwang. Voor deze signaalwerking is echter een afzonderlijke strafbaarstelling niet per definitie nodig. De beoogde signaalwerking volgt namelijk uit het samenstel van maatregelen die het kabinet treft ter voorkoming en bestrijding van huwelijksdwang. In de eerste plaats gaat het daarbij om dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen voorstellen. De voorgestelde verhoging van het strafmaximum tot twee jaar gevangenisstraf op het misdrijf dwang is, zo moge blijken uit dit wetsvoorstel, met name ingegeven door de wens huwelijksdwang strenger te kunnen bestraffen dan thans het geval is. Voorts gaat van de voorstellen tot uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van dwang tot het aangaan van een huwelijk een belangrijk signaal uit. Deze voorstellen zijn immers gedaan om tot uitdrukking te brengen dat men zich niet alleen binnen de landsgrenzen van Nederland dient te onthouden van huwelijksdwang, maar ook daarbuiten. Dat wil zeggen dat huwelijksdwang gepleegd in het buitenland door een Nederlander of door een vreemdeling die in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft of deze verkrijgt ná het plegen van het feit, eveneens onacceptabel is en in de daarvoor in aanmerking komende gevallen zal worden vervolgd voor de Nederlandse strafrechter. Voorts wijs ik op de voorstellen om voorlopige hechtenis toe te laten voor het misdrijf dwang en de termijn voor vervolgingsverjaring voor minderjarige slachtoffers te verlengen in die zin dat de termijn pas aanvangt op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt. Ook deze voorstellen staan in de sleutel van het verruimen van de mogelijkheden om huwelijksdwang strafrechtelijk aan te pakken en jonge slachtoffers van dit delict bijzondere bescherming te bieden. Naast deze maatregelen die uit het voorliggende wetsvoorstel voortvloeien, wijs ik voorts op het aangekondigde wetsvoorstel waarin civielrechtelijke maatregelen voor het tegengaan van huwelijksdwang zullen worden voorgesteld. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel kort na het zomerreces bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. Ten slotte draagt ook voorlichting ter preventie van huwelijksdwang bij aan de bedoelde signaalwerking. Naar mijn overtuiging volgt uit het samenstel van de genoemde maatregelen op ondubbelzinnige wijze het signaal dat huwelijksdwang in Nederland niet wordt getolereerd en een strafbaar feit oplevert. Een zelfstandige strafbaarstelling is daarvoor niet nodig.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan de deskundigheidsbevordering van professionals.

Het onderhavige wetsvoorstel breidt de mogelijkheden tot opsporing, vervolging en bestraffing van huwelijksdwang en deels ook van polygamie en vrouwelijke genitale verminking uit en richt zich in die zin dan ook tot de professionals in de strafrechtsketen. Wat betreft de deskundigheidsbevordering van deze professionals wijs ik in het bijzonder naar de eerdergenoemde aanwijzing van het openbaar ministerie inzake huiselijk geweld en eergerelateerd geweld die belangrijke richtsnoeren bevat voor de opsporing en vervolging van deze feiten, maar ook toepasbaar is op huwelijksdwang. Ook kan in dit verband worden gewezen op de opleidingsmodules eergerelateerd geweld die door het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) worden aangeboden voor rechters, officieren van justitie en andere professionals uit de strafrechtsketen.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan voorstander te zijn van een actieve rol voor onderwijsinstellingen met het oog op het signaleren van huwelijksdwang en achterlating van kinderen in herkomstlanden. Zij vroegen in dit verband op welke wijze het kabinet onderwijsinstellingen op dit terrein gaat versterken.

Scholen kunnen door middel van voorlichting en signalering een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van huwelijksdwang. Ter ondersteuning van de scholen die voorlichting over huwelijksdwang en achterlating willen geven, is een toolkit samengesteld die op internet beschikbaar is (www.huiselijkgeweld.nl). De toolkit bevat onder andere een handleiding voor scholen om de problematiek van huwelijksdwang en achterlating bespreekbaar te maken. Daarnaast vervullen de professionals in de scholen een rol bij het vroegtijdig signaleren van ontwikkelingsrisico's bij leerlingen. Ook signalen van huwelijksdwang en achterlating kunnen daarbij vroegtijdig worden opgemerkt. Een leerkracht of een vertrouwenspersoon die signalen opvangt, kan deze bespreken met een zorgfunctionaris van de school. Deze kan het op zijn beurt inbrengen in het Zorg- en Adviesteam (ZAT) van de school of direct bespreken met een van de ZAT-partners. Aan het ZAT nemen externe partners deel zoals Bureau Jeugdzorg, Schoolmaatschappelijk werk, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst i.c. het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De partners kunnen vanuit hun expertise en netwerk bepalen welke preventieve actie het beste is. Ook kunnen zij de school voorlichten over het herkennen van bepaalde signalen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de bewijspositie van het openbaar ministerie moeilijk is, wanneer een vervolging zou worden ingezet ten aanzien van huwelijksdwang gepleegd buiten Nederland, in het bijzonder indien het openbaar ministerie de medewerking nodig heeft van een land waarin anders over de strafwaardigheid van huwelijksdwang wordt gedacht. Voornoemde leden vroegen in het licht van het voorgaande nader in te gaan op de beoogde signaalwerking van de voorgestelde wetgeving, nu de mogelijkheden tot bewijsvergaring in dit soort zaken zo goed als afwezig zijn.

Naar aanleiding van een eerdere vraag van deze leden, ben ik in het voorgaande uitgebreid ingegaan op de verschillende maatregelen die het kabinet treft ter voorkoming en bestrijding van huwelijksdwang en die, zeker in samenhang gezien, bijdragen aan de beoogde signaalwerking. Hoewel die signaalwerking verder zal worden versterkt wanneer de strafbaarstelling ook daadwerkelijk tot strafzaken en veroordelingen leidt, kan niet worden gezegd dat zonder een concrete veroordeling niet reeds van de wettelijke vastgelegde normstelling een signaal van uitdrukkelijke afkeuring uitgaat. Bovendien behoeft de stelling dat de mogelijkheid tot bewijsvergaring zo goed als afwezig is in zaken waarbij de huwelijksdwang buiten Nederland heeft plaatsgevonden en het openbaar ministerie de medewerking nodig heeft van een land waarin anders over de strafwaardigheid van huwelijksdwang wordt gedacht, enige relativering.

Het is zonder meer waar dat de bewijsvergaring in dergelijke zaken gecompliceerder zal zijn dan wanneer het feit in Nederland was gepleegd. Het is echter niet onmogelijk om in een dergelijke zaak toch voldoende bewijs te verzamelen zodat een vervolging succesvol kan worden ingezet. In de eerste plaats is niet uitgesloten dat in Nederland voldoende bewijs voor handen is, bijvoorbeeld doordat het slachtoffer en belangrijke getuigen zich in Nederland bevinden en hier verklaringen hebben afgelegd. Maar ook als de medewerking van het andere land nodig is, zijn er wegen te bewandelen. Zo bestaat bijvoorbeeld voor Nederland de mogelijkheid om een rechtshulpverzoek in te dienen, ongeacht of dat verzoek betrekking heeft op een feit dat al dan niet in de aangezochte staat is strafbaar gesteld. Niet alle landen kennen – zoals dat in Nederland geldt ten aanzien van de toepassing van dwangmiddelen – het vereiste van dubbele strafbaarheid voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Het is dus niet uitgesloten dat het andere land toch bereid is op enigerlei wijze medewerking te verlenen ten behoeve van een vervolging in Nederland.

Verwijzend naar het nulla poenabeginsel op grond waarvan geen bestraffing mag plaatsvinden voor een feit dat op het moment dat het begaan werd niet strafbaar was, vroegen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze het kabinet personen afkomstig uit landen waar anders wordt gedacht over de strafwaardigheid van huwelijksdwang gaat informeren over de uitbreiding van de rechtsmacht.

Voor maatregelen die het kabinet voornemens is te treffen op het gebied van preventie en voorlichting verwijs ik deze leden graag naar het eerder genoemde plan van aanpak voor de preventie van huwelijksdwang, dat voor het zomerreces aan uw Kamer zal worden aangeboden.

De leden van de PVV-fractie merkten terecht op dat een volledig beeld van aard en omvang van huwelijksdwang ontbreekt. Deze leden vroegen mij of dit wellicht iets te maken heeft met de registratie bijvoorbeeld bij de politie en welke registratie thans in Nederland bestaat ten aanzien van gedwongen huwelijken.

Huwelijksdwang wordt op dit moment noch bij de politie, noch bij het openbaar ministerie afzonderlijk geregistreerd. Het ontbreken van een volledig beeld van de aard en omvang, lijkt echter veeleer te liggen in het feit, zoals deze leden zelf ook al aangaven, dat huwelijksdwang in de meeste gevallen verborgen blijft en plaatsvindt in de familiesfeer waarbij slachtoffers geen aangifte doen uit loyaliteit of angst voor represailles, zoals verstoting door de familie of eengerelateerd geweld. Bovendien vindt huwelijksdwang geregeld plaats buiten Nederland. Uit het onderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) is uitgevoerd en heeft geleid tot het rapport «Huwelijksdwang. Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland» (2009) blijkt uit navraag bij politiekorpsen en Advies- en steunpunten huiselijk geweld, dat slechts enkelen gevallen van huwelijksdwang bekend zijn en dat van de bevraagde politiecoördinatoren slechts één bekend is met een opsporingsonderzoek waarin sprake was van een gedwongen huwelijk.

De leden van de CDA-fractie onderschreven dat vrije huwelijkskeuze een groot goed is in Nederland en dat zich dit ook in wetgeving dient te vertalen. Tegelijkertijd gaven deze leden aan dat de werking van het strafrecht niet moet worden overschat. Zij zijn daarom van mening dat zowel voor huwelijksdwang als voor genitale verminking bij uitstek geldt dat voorkomen beter is dan genezen c.q. bestraffen. In dat verband vroegen deze leden of het kabinet bereid is naast het strafrecht ook breed in te zetten op voorlichtings- en bewustwordingsmaatregelen. Ook vroegen zij of in kaart kan worden gebracht in welke preventieve

maatregelen er op dit moment reeds wordt voorzien en of er in dit verband ook contacten met islamitische organisaties zijn. In het meermalen genoemde plan van aanpak preventie huwelijksdwang van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel zal worden ingegaan op de preventieve maatregelen die het kabinet voornemens is te nemen voor de periode 2012–2014. Maar ook in afgelopen jaren heeft het kabinet al uitvoering gegeven aan maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang. Zo wijs ik op de landelijke voorlichtingscampagnes «Yourright2Choose» die in 2009, 2010 en 2011 hebben plaatsgevonden. Jongeren werden in deze campagne gewezen op vrije partnerkeuze en (potentiële) slachtoffers werden onder andere gestimuleerd om met een vertrouwenspersoon te spreken. In het kader van de voorlichting en bewustwording van jongeren en hun omgeving ter voorkoming van huwelijksdwang werden en worden contacten onderhouden met migrantenorganisaties.

De vragen van de leden van de CDA-fractie hoe de aangiftebereidheid met betrekking tot huwelijksdwang kan worden vergroot, heb ik tezamen met vragen van de leden van de fracties van de VVD en PvdA met dezelfde strekking in het voorgaande reeds beantwoord.

Tenslotte wezen de leden van de CDA-fractie op de motie van de leden Van der Burg en Van Toorenborg van 4 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 29) waarin aandacht werd gevraagd voor salafistische imams die stelselmatige proberen integratie tegen te werken. Deze leden vroegen hoe het kabinet probeert te voorkomen dat jonge vrouwen hierin meegesleept worden.

Voorop zij gesteld dat het salafisme een orthodoxe stroming van de islam vertegenwoordigt en als zodanig niet strafbaar is. De vrijheid van godsdienst strekt zich ook uit tot de orthodoxe geloofsbeleving en ook jonge vrouwen hebben de vrijheid een orthodoxe geloofsrichting te belijden. Voor zover binnen een dergelijke orthodoxe stroming opvattingen worden uitgedragen die antidemocratisch zijn, die integratie in de Nederlandse samenleving verwerpen of die anderszins onverdraagzaam zijn met de kernwaarden die het kabinet uitdraagt, spreekt het kabinet zich daartegen uit. Daar waar radicalisering dreigt, is een belangrijke rol weggelegd voor het lokale bestuur. Op lokaal niveau kunnen dergelijke ontwikkelingen het beste worden gesignaleerd. Daarbij wordt een preventieve brede benadering gekozen, dat wil zeggen vroeg signaleren en interveniëren in radicaliseringsprocessen zodat voorkomen wordt dat personen en organisaties doorradicaliseren in de richting van geweld. Wanneer predikers echter binnen zo een stroming zodanige fysieke of psychische druk op hun volgelingen uitoefenen dat deze zich gedwongen voelen iets te doen of juist niet te doen, terwijl zij zonder die dwang anders zouden hebben gehandeld, komt het strafrecht in beeld. In een dergelijk geval kan op basis van artikel 284 Sr worden opgetreden.

De leden van de SP-fractie gaven aan het belang van de bestrijding van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking te delen. Ook merkten deze leden op dat – gelet op de specifieke aspecten van huwelijksdwang: veelal gepleegd in het buitenland en verborgen in de familiesfeer – van andere maatregelen dan het strafrecht meer kan worden verwacht. In dit verband vroegen deze leden hoe het op dit moment staat met de voorlichting op scholen over de risico's van gedwongen achterlating in het land van herkomst, over bewustwording en vroegsignalering.

In antwoord hierop merk ik graag het volgende op. Het is aan de scholen zelf om keuzes te maken over voorlichting over specifieke onderwerpen. Diverse scholen hebben het initiatief getoond om voorlichting aan leerlingen te geven over eengerelateerd geweld, huwelijksdwang en

achterlating. Om deze voorlichting te ondersteunen, zijn op landelijk niveau faciliteiten beschikbaar gesteld waarvan scholen gebruik kunnen maken wanneer zij aan voorlichting en bewustwording op het gebied van huwelijksdwang en achterlating willen doen. Zo is op de website www.huiselijkgeweld.nl een zogenoemde «toolkit huwelijksdwang, achterlating en eerkwesties» beschikbaar, waar naast achtergrondinformatie over huwelijksdwang en achterlating onder meer een handleiding voor het bespreken van huwelijksdwang in het onderwijs is opgenomen. Ook bevat deze toolkit een signalenlijst en een stappenplan voor de afhandeling van signalen conform het basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Deze leden vroegen mij ook jonge meisjes die uitgehuwelijkt dreigen te worden nu beter worden beschermd en of jeugdzorg inmiddels eerder wordt ingeschakeld bij signalen van gedwongen achterlating in het buitenland.

Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) heeft tot nu toe zelden meldingen van huwelijksdwang of achterlating binnengekregen. Wanneer huwelijksdwang of achterlating bekend wordt bij het AMK, wordt dit aangemerkt als kindermishandeling. Het AMK werkt in die gevallen samen met de Raad voor de Kinderbescherming en de politie. Bij dreigende achterlating of een (vermoeden van) huwelijksdwang waarbij een minderjarige betrokken is, worden gesprekken gevoerd met beide ouders en met de kinderen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een ondertoezichtstelling te vragen via de Raad voor de Kinderbescherming. Dit is overigens niet eenvoudig wanneer het gaat om een dreigende achterlating met het oog op huwelijksdwang omdat dit in de regel door de betrokkenen wordt ontkend. In het geval er een melding is dat kinderen in het buitenland zijn achtergelaten, wordt geprobeerd om samen met de Raad voor de Kinderbescherming en politie/justitie de kinderen terug te laten halen. De mogelijkheden die de Nederlandse overheid heeft om actie te ondernemen als jongeren reeds in het buitenland zijn, zijn echter beperkt.

De leden van de D66-fractie gaven aan de beoogde verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang in beginsel te steunen. Daarbij merkten zij op het oordeel van het kabinet te delen dat eerst en vooral moet worden ingezet op preventieve maatregelen. Deze leden wilden graag inzicht in de voortgang van de aangekondigde maatregelen met waar mogelijk een evaluatie van de concrete resultaten. Zoals ik hierboven reeds aangaf zal mijn ambtgenoot voor Immigratie, Integratie en Asiel voor de zomer van 2012 een brief aan de Kamer sturen waarin de maatregelen die op het terrein van de preventie van huwelijksdwang zullen worden genomen voor de periode 2012–2014 worden uiteen gezet. Voor de evaluatie van de reeds genomen maatregelen verwijs ik deze leden korthedshalve naar de Slotrapportage van het programma Eergerelateerd Geweld die op 14 december 2010 aan de Tweede Kamer is verstuurd (Kamerstukken II 2010/11, 30 388, nr. 40).

De leden van de D66-fractie merkten voorts op dat zij het wetsvoorstel onvoldoende cijfermatig onderbouwd vonden en vroegen om een overzicht van de ontwikkeling van het aantal zaken van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking in Nederland. Het is juist dat een cijfermatig beeld van de omvang van het verschijnsel huwelijksdwang ontbreekt. Op de redenen die hieraan ten grondslag liggen ben ik in het voorgaande reeds ingegaan. Ten aanzien van polygamie en vrouwelijke genitale verminking heeft zich zeer sporadisch een zaak voorgedaan. Ondanks het ontbreken van dit cijfermatig overzicht, ben ik echter overtuigd van de noodzaak verdere maatregelen te treffen om huwelijksdwang tegen te gaan en waar mogelijk te

vervolgen en te bestraffen. Er zijn voldoende indicaties dat dit een reëel probleem vormt dat de Nederlandse samenleving raakt. Huwelijksdwang, maar ook vrouwelijke genitale verminking vormen ernstige inbreuken op de persoonlijke vrijheid en de lichamelijke integriteit en dienen dan ook krachtig bestreden te worden.

Deze leden vroegen mij verder of de genoemde maatregelen in landen waar deze reeds gemeengoed zijn, het gewenste effect hebben gesorteerd en wilden graag een overzicht per land alsmede een reactie daarop. Mij zijn geen gegevens bekend over de effectiviteit van soortgelijke maatregelen in andere landen, zodat aan het verzoek om een overzicht te geven niet kan worden voldaan.

De leden van de D66-fractie verwezen voorts naar het rapport «Communi- cerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht» dat is opgesteld onder leiding van prof. mr. A.H. Klip in opdracht van het WODC. In het rapport bevelen de onderzoekers onder andere aan de rechtsmachtbepa- lingen af te stemmen op de daarvoor beschikbare capaciteit van opsporing, vervolging en berechting. In antwoord op de vraag van deze leden over de beschikbare capaciteit ten behoeve van de opsporing en vervolging van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking kan ik aangeven dat de onderzoeken die daarop gericht zijn zullen worden uitgevoerd met de thans beschikbare capaciteit binnen politie, openbaar ministerie en de gerechten. Gelet op het naar verwachting geringe aantal zaken behoeft daarvoor geen extra capaciteit te worden gereserveerd.

Gelet op het feit dat het opsporen en vervolgen van huwelijksdwang in het buitenland gepleegd niet eenvoudig is, zeker wanneer het is gepleegd in een land waar het niet is strafbaar gesteld, hebben het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Neder- landse Orde van Advocaten in hun adviezen aangegeven dat van het strafrecht geen al te hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd. Ook het kabinet onderkent dit. De leden van de D66-fractie vroegen in dit licht wat realistische verwachtingen zijn ten aanzien van de aanscherpingen van het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijks- dwang.

Hierover merk ik graag het volgende op. Het is moeilijk een realistische inschatting te geven van de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang. Een belangrijke, maar onzekere factor is of de aangiftebereidheid zal toenemen. De aangifte door het slachtoffer of door iemand uit de omgeving van het slachtoffer zal immers veelal het vertrekpunt zijn voor het starten van een opsporingsonderzoek. Maar voorop staat dat in die gevallen waarin opsporing en vervolging van huwelijksdwang mogelijk is, het juridisch instrumentarium adequaat is en geen obstakel vormt voor de opsporing, vervolging en berechting.

Ten slotte vroegen de leden van de D66-fractie naar een reactie van het kabinet op aanbevelingen 6 tot en met 10 uit het eerdergenoemde rapport over extraterritoriale rechtsmacht van prof. mr. A.H. Klip. Het rapport inzake extraterritoriale rechtsmacht eindigt met een twintigtal aanbevelingen. Eén van de voorstellen die in het rapport worden gedaan strekt ertoe bij de bepalingen over extraterritoriale rechtsmacht in het Wetboek van Strafrecht een onderscheid te maken tussen feiten gepleegd in de Europese Unie en feiten gepleegd daarbuiten. Aanbevelingen 6 tot en met 10, waarnaar de voornoemde leden vragen, hebben betrekking op rechtsmacht in verband met feiten gepleegd in de Europese Unie. Het genoemde rapport heeft mij mede aanleiding gegeven de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die betrekking hebben op extraterritoriale

rechtsmacht te herzien. Een wetsvoorstel ter zake is thans in voorbereiding en zal naar verwachting dit voorjaar in consultatie worden gezonden. Hoewel een belangrijk deel van de aanbevelingen kunnen worden onderschreven en in het wetsvoorstel zullen worden uitgewerkt, geldt dat niet voor het voorstel een onderscheid te maken tussen feiten begaan in de Europese Unie en daarbuiten. Het feit dat als gevolg van de verschillende instrumenten die in de Europese Unie tot stand zijn gekomen, de lidstaten binnen het grondgebied van de Europese Unie veelal een enigszins andere benadering bij de uitoefening van rechtsmacht volgen dan elders in het buitenland, is naar mijn mening onvolgende steekhoudend om in de Nederlandse strafwetgeving een dergelijk onderscheid aan te brengen. Daarbij komt dat het aanbrengen van een dergelijk onderscheid de rechtsmachtregels onnodig zou compliceren, terwijl nu juist mijn streven is gericht op vereenvoudiging van de regeling.

Maatregelen ter versterking en verruiming van het strafrechtelijk instrumentarium

Huwelijksdwang is strafbaar op grond van de algemene strafbaarstelling van dwang zoals neergelegd in artikel 284 Sr. Onder die strafbaarstelling vallen ook andere strafwaardige vormen van dwang waarbij de persoonlijke vrijheid van mensen in gevaar komt. De leden van de VVD-fractie vroegen of van deze andere vormen van dwang een opsomming kan worden gegeven.

Een uitputtende opsomming van de vormen van strafbare dwang die onder artikel 284 Sr kunnen worden gebracht, is niet te geven. Artikel 284 Sr is algemeen geformuleerd en heeft een brede reikwijdte. Daaronder kunnen dus veel verschillende vormen van dwang worden gebracht. In dit verband kan ook worden verwezen naar het proefschrift «Strafbare dwang. Over het bestanddeel «dwingen» en strafbaarstellingen van dwang, in het bijzonder artikel 284 Sr» van K. Lindenberg (Apeldoorn/Antwerpen, 2007). Artikel 284 Sr kan in ieder geval ook van betekenis zijn bij de strafrechtelijke aanpak van sektes waarbinnen dwang wordt uitgeoefend, zoals aan de orde kwam tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 7 september 2011 over religieuze sektes in Nederland (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 123). Daarnaast kan artikel 284 Sr ook een rol spelen in situaties waarop de eerdergenoemde motie van de leden Van der Burg en Van Toorenburg doelt. Het gaat dan om situaties waarin jongeren door radicale predikers onder zodanige fysieke of psychische druk worden gezet dat hun vrijheid van handelen wordt geschonden en zij zich gedwongen voelen iets te doen, niet te doen of te dulden. Maar ook andere vormen van dwang kunnen onder artikel 284 Sr vallen. Zo was bijvoorbeeld van strafbare dwang sprake bij personen die gedwongen werden een lidmaatschap van een zogenoemd piramidespel aan te gaan (HR 6 januari 1998, LJN ZC8317), een rekrut die gedwongen werd seksueel getinte vernederingen te ondergaan (HR 13 september 2005, LJN AT5839) en een meisje dat voor een webcam gedwongen werd seksueel getinte en vernederende handelingen te verrichten (Rb. Zutphen 11 mei 2007, LJN BA4990). Voor artikel 284 Sr geldt steeds dat het doel van de strafbepaling is te voorkomen dat een ongeoorloofde inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke vrijheid van een individu om te handelen overeenkomstig diens eigen wil.

De leden van de VVD-fractie wezen erop dat wanneer huwelijksdwang heeft plaatsgevonden buiten Nederland in een land waar het niet is strafbaar gesteld, het Nederlandse openbaar ministerie zich in een lastige bewijspositie bevindt. Het zal niet eenvoudig zijn om bewijs uit het desbetreffende land te verkrijgen ten behoeve van een vervolging in

Nederland. Deze leden vroegen in dit verband of het kabinet concrete plannen heeft om deze medewerking te bevorderen. Wanneer zich een concrete strafzaak voordoet, zal worden bezien op welke wijze de medewerking van het betrokken land aan het Nederlandse opsporingsonderzoek kan worden bevorderd. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, bestaat steeds de mogelijkheid een rechtshulpverzoek in te dienen, ook indien het daaraan ten grondslag liggende feit in het andere land niet strafbaar is gesteld. Wanneer een dergelijk verzoek is gericht tot een land waarmee Nederland geen rechtshulpverdrag heeft gesloten, wordt het verzoek gedaan via de diplomatieke kanalen. De medewerkers van de ambassade zullen vervolgens contacten onderhouden met de lokale autoriteiten en kunnen daarbij het belang van de zaak onder de aandacht brengen. Het gaat hier overigens om een aangelegenheid die zich in de volle breedte bij de opsporingsactiviteiten in het buitenland voordoet: er zijn immers nog diverse andere Nederlandse misdrijven waarop in de wetgeving van andere landen geen straf is gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan vragen te hebben ten aanzien van het voorstel voorlopige hechtenis mogelijk te maken voor het misdrijf dwang, zonder hierbij een beperking aan te brengen tot alleen de gevallen waarin sprake is van huwelijksdwang. Dit is beargumenteerd met de redenering dat ook andere strafwaardige vormen van dwang denkbaar zijn, waarbij de persoonlijke vrijheid en hun psychische en fysieke integriteit ernstig in het geding kunnen zijn. Voornoemde leden vroegen hoe dit in het wetsvoorstel is afgebakend.

In antwoord hierop merk ik op dat de afbakening is gelegen in de delictomschrijving van artikel 284 Sr. Die feiten die onder de strafbaarstelling van artikel 284 Sr vallen, kunnen aanleiding geven tot het toepassen van voorlopige hechtenis. Het dient daarbij steeds te gaan om situaties waarin sprake is van ongeoorloofde, fysieke of psychische druk waaraan het slachtoffer geen weerstand kan bieden en die ertoe heeft geleid dat hij of zij zich gedwongen voelde iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden, terwijl zonder de uitgeoefende dwang die handelingen niet zou zijn verricht, nagelaten of geduld.

Voorlopige hechtenis kan in bepaalde gevallen wenselijk en nodig zijn, bijvoorbeeld om in het belang van het onderzoek het slachtoffer zoveel mogelijk te vrijwaren van een confrontatie met de verdachte. Voorts worden door de omstandigheid dat voorlopige hechtenis en de daaraan gekoppelde bevoegdheden, waaronder de mogelijkheid tot aanhouding buiten heterdaad, kunnen worden toegepast, de mogelijkheden tot opsporing van huwelijksdwang aanzienlijk worden verbeterd. Ditzelfde geldt ten aanzien van andere vormen van dwang, waarnaar ik in het voorgaande reeds verwees. Voor de goede orde merk ik nog op dat voor de daadwerkelijk toepassing van voorlopige hechtenis steeds aan drie voorwaarden moet zijn voldaan: er moet sprake zijn van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, uit feiten of omstandigheden moet blijken dat er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan en er moet zich een grond voor voorlopige hechtenis voordoen. Daarnaast geldt uiteraard het algemene beginsel dat de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden in het gegeven geval proportioneel moet zijn.

Voorts vroegen de leden van de ChristenUnie wat de voorgestelde verhoging van het wettelijke strafmaximum ten aanzien van het misdrijf dwang betekent voor andere vormen van dwang dan huwelijksdwang. Graag beantwoord ik deze vraag samen met de vraag van de leden van SGP-fractie of het kabinet van mening is dat huwelijksdwang een ernstiger vorm van dwang is dan andere vormen van dwang en wat dit eventueel betekent voor de strafbedreiging. Met de voorgestelde verhoging van het strafmaximum tot twee jaren gevangenisstraf wordt

het mogelijk om bij ernstige vormen van dwang, waaronder het kabinet zeker huwelijksdwang rekent, een hogere straf op te leggen dan het huidige maximum van negen maanden. Iemand dwingen tegen diens wil een huwelijk aan te gaan, maakt een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid van het individu om zelf te bepalen wanneer en met wie diegene een huwelijk wenst aan te gaan. Dit dient dan ook passend te kunnen worden bestraft. Dat geldt temeer wanneer de dwang is uitgeoefend door geweld of bedreiging met geweld. Ook andere, ernstige vormen van dwang die onder de reikwijdte van artikel 284 Sr vallen, kunnen vragen om een hogere bestraffing dan thans mogelijk is. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan situaties waarin radicale predikers zodanige fysieke of psychische druk uitoefenen op jongeren dat deze gedwongen worden iets te doen, niet te doen of te dulden, terwijl daarvan geen sprake zou zijn geweest als de fysieke of psychische druk niet was uitgeoefend. Met name ook deze vorm van dwang heeft ten grondslag gelegen aan het voorstel het strafmaximum voor het misdrijf dwang te verhogen (brief van de toenmalige Minister van Justitie d.d. 9 december 2009 met een reactie op de motie Van der Burg-Van Toorenburg, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 57). Maar ook de eerdergenoemde strafbare dwang in het kader van sektes kan door de strafverhoging voor zwaardere bestraffing in aanmerking komen wanneer de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Het hogere strafmaximum geeft met andere woorden het signaal af dat dwang in de hoogste gradatie van ernst reden vormt voor het opleggen van een vrijheidsstraf van aanzienlijke duur. Daarnaast zijn uiteraard ook minder ingrijpende vormen van dwang te bedenken, die eveneens onder de strafbaarstelling van artikel 284 Sr vallen. Daarvoor geldt, net als bij andere meer algemeen geformuleerde strafbaarstellingen zoals bij bedreiging (285 Sr) of mishandeling (300 Sr), dat de rechter binnen het wettelijke strafmaximum een straf zal opleggen die passend is gelet op de ernst van het bewezenverklarde delict. Vragen die bij de straftoemeting ter zake van artikel 284 Sr onder andere van betekenis kunnen zijn, zijn op welke wijze de dwang is uitgeoefend (door geweld of bedreiging met geweld of wellicht door een andere, minder ingrijpende feitelijkheid) en waartoe de dwang heeft geleid of, in het geval van een poging, had moeten leiden.

De leden van de SGP-fractie vroegen mij ook om een nadere verduidelijking van de reikwijdte van artikel 284 Sr en voor welk soort delicten een beroep op dit artikel wordt gedaan.

In het voorgaande heb ik enkele voorbeelden gegeven waarin artikel 284 Sr van toepassing kan zijn. Daaruit blijkt dat het om uiteenlopende zaken kan gaan, mede als gevolg van de ruime en algemene formulering van het misdrijf van artikel 284 Sr. In zijn algemeenheid kan over deze strafbaarstelling het volgende worden gezegd. De strekking van de strafbepaling is te voorkomen dat iemand op een wederrechtelijke manier in zijn vrijheid van handelen wordt beperkt doordat er dwang ten aanzien van hem wordt uitgeoefend. Er moet sprake zijn van dwang uitgeoefend door geweld of bedreiging met geweld of door een feitelijkheid of bedreiging met een feitelijkheid. Onder feitelijkheid worden in het algemeen alle handelingen verstaan die niet als geweld zijn aan te merken. Deze handelingen moeten echter wel zodanig van aard zijn dat zij in de gegeven omstandigheden leiden tot een zodanige psychische druk dat het slachtoffer daaraan geen weerstand kan bieden.

Strafbaarstelling van huwelijksdwang

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang met een hoger strafmaximum niet meer recht doet aan de gewenste signaalwerking in de richting van de samenleving.

Naar mijn mening is dat niet het geval. De signaalwerking, die inhoudt dat een huwelijk dat onder dwang is afgesloten in Nederland niet wordt getolereerd, verboden en strafbaar is, ligt naar mijn overtuiging hecht besloten in het samenstel van maatregelen die het kabinet op dit terrein thans treft. Op het vlak van de strafwetgeving gaat het om de voorstellen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Maar ook van een goede voorlichting en bewustwordingscampagnes gaat het signaal uit dat huwelijksdwang onaanvaardbaar is en dat daartegen wordt opgetreden. Ten slotte draagt ook het aangekondigde wetsvoorstel met civielrechtelijke maatregelen om huwelijksdwang tegen te gaan bij aan de bedoelde signaalwerking.

De leden van de PvdA-fractie deelden de mening van het kabinet dat het gewenst is dat minderjarige slachtoffers van huwelijksdwang voldoende tijd hebben om na het bereiken van de leeftijd van 18 jaren nog aangifte te doen, zodat een vervolging kan worden ingesteld. Wel vroegen deze leden mij welke aanvullende maatregelen het kabinet zal nemen om de aangiftebereidheid te verhogen. Deze vraag heb ik tezamen met vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA met eenzelfde strekking in de paragraaf «Algemeen» van deze nota reeds beantwoord. Voorts stelden deze leden mij de vraag of het kabinet de zorgen van deze leden deelt dat slachtoffers wellicht van aangifte of het vroegtijdig melden van een voorgenomen gedwongen huwelijk zullen afzien, nu ouders en naaste familieleden strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. In zijn algemeenheid geldt voor strafbare feiten die zich in de familiesfeer voordoen, dat niet zelden van aangifte wordt afgezien vanwege de strafrechtelijke gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien voor partner of familieleden. Dit doet zich bijvoorbeeld ook voor bij ontucht in de familiesfeer of huiselijk geweld. In die zin deel ik in zijn algemeenheid de zorgen die door de leden van de PvdA-fractie zijn geuit. Ik heb echter geen reden om aan te nemen dat de aangiftebereidheid zal afnemen als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen. Eerder koester ik de verwachting dat het wetsvoorstel juist zal bijdragen aan het vergroten van de aangiftebereidheid. Indien het slachtoffer weet dat ook daadwerkelijk kan en zal worden opgetreden tegen degenen die het slachtoffer op strafbare wijze hebben gedwongen tot het aangaan van een huwelijk en tevens de mogelijkheid bestaat de dader(s) buiten heterdaad aan te houden en in voorlopige hechtenis te nemen, zou de bereidheid hiervan melding te maken kunnen toenemen.

Zowel de leden van PvdA-fractie als de leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over gearrangeerde huwelijken en uithuwelijking in verband met de reikwijdte van artikel 284 Sr. De leden van de PvdA-fractie concludeerden dat gearrangeerde huwelijken en uithuwelijking niet strafbaar zijn gesteld en vroegen zich af of daarmee niet voorbij gegaan wordt aan het feit dat in veel van deze gevallen ook sprake is van een gedwongen huwelijk. De leden van de CDA-fractie vroegen of een gearrangeerd huwelijk naar het oordeel van het kabinet altijd een gedwongen huwelijk is en of iedere vorm van uithuwelijking strafbaar is. De termen gedwongen huwelijk of huwelijksdwang enerzijds en gearrangeerd huwelijk of uithuwelijking anderzijds worden geregeld door elkaar gebruikt, maar moeten in het kader van het strafrecht nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden. Een gearrangeerd huwelijk – waarvoor ook wel de term uithuwelijking wordt gehanteerd – is een huwelijk waarbij de ouders een partner voor hun kind zoeken. De mate waarin het kind bij een dergelijk huwelijk invloed kan uitoefenen op de partnerkeuze varieert van veel tot zeer beperkt. Wanneer de invloed beperkt of zeer beperkt is – het kind wordt een huwelijkspartner opgedrongen en onder fysieke of psychische druk wordt deze gedwongen in te stemmen met het huwelijk – is tevens sprake van huwelijksdwang. In dat geval is de totstandkoming

van het gearrangeerde huwelijk strafbaar en valt het onder de reikwijdte van artikel 284 Sr. Maar niet bij ieder gearrangeerd huwelijk of iedere uithuwelijking is sprake van fysieke of psychische dwang en dus van een strafbaar feit. De afgrenzing wordt gevonden in de mate van dwang en de wijze waarop deze wordt uitgeoefend (geweld, bedreiging door geweld, andere feitelijkheid, bedreiging met een andere feitelijkheid) om de ander tot het sluiten van het huwelijk te dwingen. Het gaat om zodanige fysieke of psychische druk dat daaraan geen weerstand kan worden geboden. Afhankelijk van de omstandigheden waaronder een gearrangeerd huwelijk tot stand komt, kan dus sprake zijn van strafbare huwelijksdwang als bedoeld in artikel 284 Sr.

De leden van de PVV-fractie merkten op dat zij een gedwongen huwelijk aanmerken als een vorm van mensenhandel. Deze leden vroegen of het openbaar ministerie dit ook primair ten laste legt en vroegen daarbij tevens in te gaan op het Aanvullend verdrag tot afschaffing van slavernij. Wanneer een persoon een ander tegen diens wil onder fysieke of psychische druk dwingt tot het aangaan van een huwelijk, ligt vervolging wegen het misdrijf dwang (artikel 284 Sr) het meest in de rede. Dat laat echter onverlet, dat de omstandigheden waarin het huwelijk is aangegaan of het slachtoffer van een gedwongen huwelijk zich bevindt, zodanig kunnen zijn dat sprake is van mensenhandel (artikel 273f Sr). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer het huwelijk is gesloten met het oogmerk van uitbuiting, bijvoorbeeld uitbuiting in de huishouding of seksuele uitbuiting. Van uitbuiting is in ieder geval sprake indien het gaat om uitbuiting van een ander in de slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken (artikel 273f, tweede lid, Sr). Dit sluit aan bij het op 7 september 1956 tot stand gekomen Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken. Voor het openbaar ministerie geldt dat indien tijdens het opsporingsonderzoek blijkt dat de omstandigheden zodanig zijn dat sprake is van mensenhandel en voldoende bewijs daarvoor beschikbaar is, dit zwaardere delict zal worden ten laste gelegd en een daarbij passende straf zal worden gevorderd.

De vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de reikwijdte van delictomschrijving van artikel 284 Sr en of bij een gearrangeerd huwelijk of uithuwelijking altijd sprake is van een strafbaar feit in de zin van artikel 284 Sr, heb ik in het voorgaande tezamen met vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie beantwoord.

De constatering van de leden van de SP-fractie dat de strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr een algemene strekking heeft waaronder zeer uiteenlopende feitencomplexen kunnen worden gebracht, is een juiste. In dit verband vroegen deze leden mij of een generieke strafverhoging voor alle vormen van dwang gerechtvaardigd is en of deze keuze nader onderbouwd kan worden. Ook vroegen deze leden of het niet te ruim is om voor alle vormen van dwang voorlopige hechtenis toe te staan. De in het wetsvoorstel voorgestelde verhoging van het strafmaximum voor dwang naar twee jaren gevangenisstraf en het voorstel voorlopige hechtenis mogelijk te maken voor dit feit is ingegeven door de wens huwelijksdwang krachtiger te kunnen aanpakken. Het kabinet acht huwelijksdwang een ernstig delict waarvoor een passende straf moet kunnen worden opgelegd en waarvoor, indien nodig, voorlopige hechtenis en daaraan gekoppelde opsporingsbevoegdheden moeten kunnen worden toegepast. Maar er kunnen, zoals ik eerder heb aangegeven, ook andere vormen van dwang onder artikel 284 Sr worden gebracht. Daarbij denk ik in het bijzonder aan strafbare dwang uitgeoefend in het kader van sektes en strafbare dwang uitgeoefend door radicale predikers die ertoe leidt dat jongeren gedwongen worden niet te

integreren in de Nederlandse samenleving. Ook in dergelijke gevallen kan een hogere straf dan het huidige maximum van negen maanden geboden zijn. De rechtvaardiging van de voorgestelde strafverhoging wordt dus gevonden in het feit dat voor meer vormen van dwang dan alleen huwelijksdwang een hogere straf passend en geboden kan zijn dan het huidige strafmaximum van negen maanden toelaat.

Aan het voorstel voorlopige hechtenis toe te staan voor het misdrijf dwang, zonder hierbij een beperking aan te brengen tot dwang tot het aangaan van huwelijk, liggen dezelfde redenen ten grondslag. Ook voor de genoemde andere vormen van ernstige dwang acht ik het wenselijk dat voorlopige hechtenis onder omstandigheden kan worden toegepast. Daarbij wijs ik erop dat het toevoegen van het misdrijf dwang aan de gevallen waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, als belangrijk gevolg heeft dat daarmee meer opsporingsbevoegdheden beschikbaar komen die kunnen worden ingezet bij de opsporing van de genoemde vormen van dwang. Voor een belangrijk aantal opsporingsbevoegdheden geldt immers dat deze alleen kunnen worden ingezet wanneer er sprake is van een verdenking van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Ik acht het zonder meer wenselijk dat dergelijke bevoegdheden ook bij andere vormen van dwang dan alleen huwelijksdwang kunnen worden ingezet.

De leden van de D66-fractie vroegen een nadere toelichting op de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor met name vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Zij vonden de memorie van toelichting op dit punt onvoldoende duidelijk.

De gedachte bij het opstellen van dit wetsvoorstel is geweest dat Nederlandse staatsburgers en vreemdelingen die in Nederland hun vaste woon- of verblijfplaats hebben (Nederlands ingezetenen) zich in gelijke mate dienen te onthouden van het plegen van huwelijksdwang in het buitenland, ook in landen waar huwelijksdwang niet strafbaar is gesteld. Deze gedachte is uitgewerkt in de voorstellen tot wijziging van de artikelen 5 en 5a Sr. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland zijn dan ook dezelfde als de gevolgen van dit wetsvoorstel voor Nederlandse staatsburgers. Zowel een Nederlands staatsburger als een Nederlands ingezetene kan in Nederland worden vervolgd voor huwelijksdwang buiten Nederland gepleegd, ook indien het feit in het land waar het is gepleegd niet strafbaar is gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de bepalingen uit het wetsvoorstel met betrekking tot huwelijksdwang ook gelden voor partnerschapsdwang.

Voor zover deze leden onder partnerschapsdwang dwang tot het aangaan van een geregistreerd partnerschap verstaan, gelden de bepalingen uit dit wetsvoorstel inderdaad ook voor partnerschapsdwang. In dit verband wijs ik op artikel 90octies Sr waarin is bepaald dat waar in het Wetboek van Strafrecht wordt gesproken van huwelijk daaronder mede wordt begrepen een geregistreerd partnerschap.

De leden van de ChristenUnie-fractie merkten op dat de strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking valt onder de algemene strafbaarstelling van mishandeling. Deze leden vroegen of hierdoor niet het risico bestaat dat niet alle vormen van vrouwelijke genitale verminking onder de strafbaarstelling vallen en waarom er geen specifieke bepalingen zijn voor genitale verminking.

Vrouwelijke genitale verminking is in Nederland strafbaar als een vorm van kindermishandeling (artikel 300 tot en met 304 Sr). Niet alleen de persoon die de besnijdenis uitvoert is strafbaar, maar ook de personen die deze handeling medeplegen, uitlokken dan wel daaraan medeplichtig zijn

(artikelen 47 en 48 Sr), zoals bijvoorbeeld ouders die hun dochter genitaal laten verminken. Deze bepalingen bieden voldoende grondslag en ruimte om vrouwelijke genitale verminking strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Een afzonderlijke strafbaarstelling is daarvoor niet nodig. Dit concluderen ook de onderzoekers van de Vrije Universiteit die het rapport «Strategieën ter voorkoming van besnijdenis bij meisjes; inventarisatie en aanbevelingen» (2003) hebben opgesteld in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij komt dat het risico waarop de voornoemde leden duiden nu juist eerder aan de orde zal kunnen zijn bij een gedetailleerde en specifiek geformuleerde delictomschrijving, dan bij de algemene strafbaarstelling van mishandeling.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat strafbaarstelling van huwelijksdwang buiten Nederland begaan niet op voorhand gemakkelijk te handhaven zal zijn. Zij vroegen mij aan te geven hoe kan worden vastgesteld dat dit feit is begaan en op welke wijze voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard. Is een enkele getuigenverklaring voldoende en kan het delict worden vervolgd zodra één van de huwelijkspartners een klacht indient, zo vroegen deze leden.

Op verschillende manieren kan huwelijksdwang in het buitenland gepleegd aan het licht komen. Het is mogelijk dat het slachtoffer, wanneer deze in Nederland is teruggekeerd, aangifte doet van het in het buitenland voltrokken gedwongen huwelijk. Ook is het mogelijk dat anderen in de omgeving van het slachtoffer aangifte doen van in het buitenland gepleegde huwelijksdwang. Huwelijksdwang is geen klachtdelict hetgeen betekent dat de mogelijkheid om een strafrechtelijk onderzoek te starten niet afhankelijk is gesteld van een door één van de huwelijkspartners ingediende klacht. In de praktijk zal echter de verklaring van het slachtoffer vaak wel een belangrijke rol spelen in de bewijsvoering. Andere bewijsmiddelen die kunnen bijdragen aan een succesvolle vervolging zijn getuigenverklaringen, maar ook bijvoorbeeld inlichtingen uit de buitenlandse registers over de huwelijksvoltrekking. Het staat uiteindelijk ter beoordeling van de rechter aan wie de strafzaak is voorgelegd of in het concrete geval het dossier en het onderzoek ter terechtzitting voldoende bewijs heeft opgeleverd om tot een bewezenverklaring te komen.

Ten slotte stelden de leden van de SGP-fractie enkele vragen met betrekking tot de uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van huwelijksdwang. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de rechtsmacht uit te breiden ten aanzien van het misdrijf dwang voor zover dit betreft dwang tot het aangaan van een huwelijk. Deze leden vroegen wat de rechtvaardiging is om in artikel 5 Sr – waarin de gevallen van extraterritoriale rechtsmacht zijn geregeld – alleen te verwijzen naar huwelijksdwang en of dit gegeven niet reden is om huwelijksdwang dan ook zelfstandig strafbaar te stellen.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht beperkt zich tot dwang tot het aangaan van een huwelijk (huwelijksdwang) omdat voor deze specifieke vorm van dwang nu juist geldt dat het veelal een grensoverschrijdende karakter heeft. Het feit wordt vaak in buitenland gepleegd, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer zich daar bevindt dan wel omdat het feit daar niet strafbaar is gesteld of daartegen niet adequaat wordt opgetreden. Om te voorkomen dat Nederlanders of vreemdelingen die in Nederland hun vaste woon- of verblijfplaats hebben naar het buitenland afreizen om daar straffeloos een slachtoffer onder fysieke of psychische druk te dwingen een huwelijk aan te gaan, acht ik het noodzakelijk de rechtsmacht voor deze specifieke vorm van dwang uit te breiden en het vereiste van dubbele strafbaarheid los te laten. Een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang is daarvoor niet nodig. Dit sluit aan bij de koers die eerder is ingezet ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking. Ook daar gaat het om een strafbaar feit dat valt

onder de algemene strafbaarstelling van (kinder)mishandeling en is de rechtsmacht alleen uitgebreid ten aanzien van deze specifieke vorm van mishandeling. Teneinde ook slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of slachtoffers die in Nederland hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, strafrechtelijke bescherming te kunnen bieden tegen huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking in het buitenland gepleegd, wordt in het onderhavige wetsvoorstel tevens voorgesteld rechtsmacht op basis van het passief personaliteitsbeginsel te vestigen (artikel 5b Sr).

Ten slotte wijs ik voor de goede orde graag nog op het volgende. Op grond van artikel 5, eerste lid, onder 2°, Sr geldt thans reeds voor iedere Nederlander dat hij strafbaar is indien hij zich buiten Nederland schuldig maakt aan een strafbaar feit dat als misdrijf wordt aangemerkt en waarop in een land waar het is begaan ook straf is gesteld. Op grond van deze bepaling geldt dat elke vorm van dwang in het buitenland strafbaar is, wanneer het is begaan door een Nederlander in een land waar dwang ook strafbaar is gesteld.

Op de rechtvaardiging om de verhoging van het strafmaximum niet te beperken tot huwelijksdwang, ben ik in het voorgaande, naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie, reeds uitgebreid ingegaan.

Rechtsmacht

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de rechtsmacht ten aanzien van huwelijksdwang uit te breiden en het vereiste van dubbele strafbaarheid te laten vervallen. Hierdoor wordt het mogelijk ook huwelijksdwang in Nederland te vervolgen, indien dit buiten Nederland is gepleegd door een Nederlander of door een vreemdeling die zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. De leden van de VVD-fractie gaven aan dit voorstel toe te juichen. Ook ben ik verheugd dat de leden van de SP-fractie deze uitbreiding kunnen onderschrijven. Deze leden vroegen hoeveel extra strafzaken dit naar verwachting zal genereren.

Het is niet mogelijk op voorhand aan te geven hoeveel extra strafzaken kunnen worden verwacht als gevolg van de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht. In de memorie van toelichting zijn over de praktische gevolgen van de rechtsmachtitbreiding al enkele relativerende opmerkingen gemaakt. Voor de opsporing en vervolging van in het buitenland gepleegde strafbare feiten is niet alleen veelal de medewerking van de autoriteiten ter plaatse vereist, maar voor dergelijk onderzoek zijn doorgaans ook aanzienlijk meer tijd, menskracht en financiële middelen vereist dan voor de opsporing van in eigen land gepleegde strafbare feiten. Deze factoren dragen eraan bij dat het aantal vervolgingen dat in Nederland plaatsvindt op basis van extraterritoriale rechtsmacht gering is. De voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht in het onderhavige wetsvoorstel zal dan ook vermoedelijk niet tot te grote aantallen strafzaken leiden. Dat laat echter onverlet dat het wel van groot belang is dat de toepasselijke strafrechtelijke regelgeving zodanig adequaat is, dat als zich een casus voordoet waarin vervolging in Nederland een reële kans van slagen heeft, die regelgeving daarvoor geen obstakel vormt en een vervolging daadwerkelijk kan plaatsvinden.

In antwoord de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot het aantal gevallen waarin het thans is gelukt huwelijksdwang bewezen te verklaren, merk ik op dat het openbaar ministerie heeft laten weten dat tot nog toe zich geen zaken hebben voorgedaan waarin een persoon wegens huwelijksdwang is veroordeeld.

Eén van de onderdelen in het wetsvoorstel betreft de uitbreiding van de mogelijkheden tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van huwelijksdwang. Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 5a Sr wordt het mogelijk in Nederland een vreemdeling te

vervolgen die buiten Nederland huwelijksdwang heeft gepleegd in een land waar dit niet strafbaar is gesteld, terwijl die vreemdeling pas ná het plegen van dat feit een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft verkregen. Met andere woorden, ten tijde van het plegen van het feit bestond nog geen band met Nederland. Een vergelijkbare regeling bestaat ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat deze uitbreiding van de rechtsmacht kan worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat over de strafwaardigheid van huwelijksdwang internationaal steeds meer overeenkomstig bestaat. De leden van de SP-fractie vroegen hoe dit is te toetsen en waarom deze gedachtegang niet opgaat voor polygamie.

Dat internationaal steeds meer overeenstemming bestaat over de strafwaardigheid van huwelijksdwang kan onder andere worden afgeleid uit internationale rechtsinstrumenten. In een aantal internationale mensenrechtenverdragen is het recht om in volle vrijheid te beslissen over het aangaan van een huwelijk gewaarborgd. 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 stellen kort gezegd dat geen huwelijk tot stand komt 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. In dit verband is voorts van belang 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). Dit verdrag verplicht onder andere de staten-partijen huwelijksdwang strafbaar te stellen in die zin dat daartegen strafrechtelijk moet kunnen worden opgetreden. Uit de hierboven genoemde internationale rechtsinstrumenten kan worden afgeleid dat er internationale overeenstemming bestaat over de verwerpelijkheid en strafwaardigheid van gedwongen huwelijken. Dat is anders ten aanzien van polygamie. Bigamie en polygamie worden dan ook in een aanzienlijk deel van de wereld aanvaardbaar geacht. Geen van de genoemde verdragen bevat een bepaling waaruit de verwerpelijkheid van bigamie of polygamie valt af te leiden. Ook in het genoemde verdrag van de Raad van Europa wordt bigamie of polygamie niet als een vorm van geweld tegen vrouwen beschouwd. De redenering die voor huwelijksdwang opgaat bij het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van een vreemdeling die eerst na het plegen van het feit Nederlander wordt of in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats krijgt, gaat dus niet op ten aanzien van bigamie of polygamie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in het licht van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht, hoe in andere Europese landen hiermee wordt omgegaan.

In 2009 heeft een internationale verkenning naar gedwongen huwelijken plaatsgevonden, uitgevoerd E. Ratia en A. Walter. Het betreft een literatuur- en bronnenonderzoek naar wettelijke maatregelen, beleid en publieke debatten in België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Uit dit onderzoek komt naar voren dat alleen in België en Duitsland een afzonderlijke strafbaarstelling van huwelijksdwang is geïntroduceerd. In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland kan huwelijksdwang worden vervolgd via andere strafbaarstellingen zoals bijvoorbeeld verkrachting of ontvoering. Voor Zwitserland geldt een vergelijkbare situatie als in Nederland: huwelijksdwang is strafbaar via het algemene misdrijf dwang («Nötigung»). In het genoemde rapport ontbreken gegevens over de toepasselijke rechtsmachtbepalingen in deze landen, zodat ik daarover geen uitspraak kan doen. Ten slotte kan ik nog melden dat uit de gegevens van de Raad van Europa blijkt dat het Verdrag

betreffende de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld waarin onder andere de verplichting is opgenomen strafrechtelijk te kunnen optreden tegen huwelijksdwang, op dit moment alleen door Duitsland is geratificeerd. Uit de gegevens van de Raad van Europa kan worden afgeleid dat Duitsland de bepalingen uit het verdrag inzake extraterritoriale rechtsmacht in nationale wetgeving heeft omgezet. Dit betekent dat Duitsland rechtsmacht heeft gevestigd ten aanzien van Duitse onderdanen en Duitse ingezetenen die buiten Duitsland zich schuldig maken aan huwelijksdwang, ook indien het feit in het land waar het is gepleegd niet strafbaar is gesteld.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld rechtsmacht op basis van het passief personaliteitsbeginsel niet alleen te vestigen ten aanzien van huwelijksdwang, maar ook ten aanzien van genitale verminking gepleegd tegen een persoon van het vrouwelijk geslacht die de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen rechtsmacht te vestigen op grond van het passief personaliteitsbeginsel ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking ongeacht de leeftijd van het slachtoffer. Ook vroegen deze leden of er verder nog in het strafrecht en in het voorliggende wetsvoorstel onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd ten aanzien van genitale verminking en indien dit het geval is, wat daarvan de reden is. Daar waar in het Wetboek van Strafrecht wordt verwezen naar genitale verminking (dat is thans het geval in artikel 5, eerste lid, onder 3°, artikel 5a, eerste lid, en artikel 71, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht), wordt steeds gepreciseerd dat het daarbij gaat om genitale verminking van een persoon van het vrouwelijke geslacht die de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt. Datzelfde geldt voor de bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel (artikel 5b, onder 3°, Sr). De reden hiervan is de volgende. Vrouwelijke genitale verminking – ook wel meisjesbesnijdenis genoemd – is een bijzondere vorm van kindermishandeling. Het is een ingreep in de vrouwelijke uitwendige geslachtsorganen waarvoor geen medische noodzaak bestaat. In de meeste gevallen vindt deze ingreep plaats bij meisjes in de leeftijd tussen de 4 en 12 jaar. Tegen deze achtergrond heeft Nederland op grond van de huidige regelgeving reeds rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel ten aanzien van genitale verminking gepleegd door een tegen een persoon van het vrouwelijk geslacht die de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt. In deze lijn ligt ook het onderhavige voorstel om ten aanzien van dit delict rechtsmacht te vestigen op basis van het passief personaliteitsbeginsel.

Polygamie

De leden van de VVD-fractie vroegen wanneer de Kamer de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen ten aanzien van de aanscherping van de regeling erkenning van polygame huwelijken tegemoet kan zien.

Op dit moment wordt gewerkt aan het verwerken van adviezen van diverse organisaties aan wie een voorontwerp is voorgelegd, waarin onder meer de beperking van de erkenning van polygame huwelijken wordt voorgesteld. Verwacht wordt dat het wetsvoorstel in het voorjaar 2012 aan de ministerraad kan worden voorgelegd. Na instemming van de ministerraad zal het wetsvoorstel voor advisering aan de Afdeling advisering van Raad van State worden aangeboden. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dan kort na het zomerreces bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat naar huidig recht de Nederlandse strafwet van toepassing is op polygamie gepleegd in Nederland (artikel 2 Sr) en op polygamie gepleegd door een Nederlander

buiten Nederland (artikel 5, eerste lid, onderdeel 1°, Sr). Daarnaast is aangegeven dat ook vreemdelingen die in Nederland hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, zich buiten Nederland van polygamie dienen te onthouden. De leden van de fractie van de VVD vroegen of dit betekent dat de Nederlandse strafwetgeving van toepassing is op een vreemdeling die in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft en zich buiten Nederland schuldig maakt aan polygamie. Dat zal inderdaad het geval zijn, indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking is getreden. In artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel stel ik voor in artikel 5a, eerste lid, Sr een nieuw onderdeel 5° in te voegen waarin wordt verwezen naar het misdrijf bigamie/polygamie (artikel 237 Sr). Aldus wordt bewerkstelligd dat ook een vreemdeling die in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland kan worden vervolgd wanneer hij zich buiten Nederland schuldig maakt aan polygamie.

De leden van de D66-fractie gaven aan het standpunt van het kabinet te delen dat het niet in de rede ligt om voor polygame huwelijken rechtsmacht te vestigen ten aanzien van vreemdelingen die pas na het plegen van dat feit in het buitenland een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben gekregen. Deze leden vroegen hoe de erkenning van polygame huwelijken in de praktijk verloopt en welke problemen dit eventueel met zich meebrengt.

Ingezetenen en degenen die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd verblijf in Nederland zullen houden, zijn verplicht bij de aangifte van verblijf in de woongemeente om inlichtingen te geven en de geschriften te overleggen betreffende zijn burgerlijke staat (art. 65 jo 69 Gba). Bij die gelegenheid wordt beoordeeld of een in het buitenland gesloten huwelijk kan worden erkend en tot registratie daarvan kan worden overgegaan. Indien de desbetreffende ambtenaar oordeelt dat de Nederlandse openbare orde zich tegen erkenning van de huwelijksakte verzet, zal hij de registratie weigeren (artikel 37, tweede lid, Gba). Voor wat betreft polygame huwelijken wordt, volgens vaste jurisprudentie, onder meer HR 17 juni 2011, LJN BP9500 geoordeeld dat erkenning van het huwelijk onverenigbaar is met de Nederlandse openbare orde als de Nederlandse rechtsorde betrokken was ten tijde van het sluiten van het huwelijk. Dit is in ieder geval aan de orde als een van de echtgenoten op het moment van dat het huwelijk werd gesloten de Nederlandse nationaliteit had. Deze huwelijken worden dan ook niet in de gemeentelijke basisadministratie geregistreerd.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts hoe de huwelijksvrijheid versterkt kan worden middels het aanscherpen van de regeling inzake erkenning polygame huwelijken. Dit lijkt immers een contradictio in terminis.

De aanscherping van de regeling inzake erkenning van polygame huwelijken vormt een onderdeel van het bij brief van 28 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 175, nr. 17) aangekondigde pakket aan civielrechtelijke maatregelen om huwelijksdwang tegen te gaan. Het doel van deze maatregelen is het vergroten van de huwelijksvrijheid door huwelijksdwang verder te beteugelen en om de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken te beperken tot hetgeen meer in overeenstemming is met het in Nederland meer algemeen ervaren karakter van het huwelijk.

Daarnaast vroegen voornoemde leden om een overzicht van de regelingen voor de erkenning van polygame huwelijken in andere West-Europese landen.

In 2009 is door het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) een onderzoek gedaan naar de juridische status van polygame huwelijken in rechtsvergelijkend perspectief. Het onderzoek had behalve

op Nederland betrekking op de regelingen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Wales en Frankrijk. Ik moge u voor de inhoud van dit onderzoek gaarne verwijzen naar het rapport dat op 26 januari 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 83). Naar de overige West-Europese landen is geen onderzoek gedaan.

Ten slotte vroegen de leden van de SGP-fractie of een overzicht kan worden gegeven van de landen waarin bigamie of polygamie wel is toegestaan. Uit openbare bronnen op internet (Wikipedia) leid ik af dat in ongeveer 50 landen polygamie in een bepaalde vorm is toegestaan. Voor nadere gegevens verwijs ik korthedshalve naar de volgende link: http://en.wikipedia.org/wiki/Legal_status_of_polygamy.

Verjaring

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de verjaringstermijn ten aanzien van huwelijksdwang gepleegd tegen personen die de leeftijd van 18 jaren nog niet hebben bereikt pas te laten aanvangen op het moment dat het slachtoffer 18 jaar is geworden.

De leden van de SP-fractie vroegen of het opschorten van de aanvang van de verjaringstermijn ten aanzien van huwelijksdwang, niet ook zou moeten gelden voor andere vormen van dwang gepleegd tegen minderjarigen, zoals bijvoorbeeld in het geval van minderjarige slachtoffers van sektes.

Graag dank ik deze leden dat zij dit terechte punt – dat aansluit bij de zorgen die door een aantal fracties zijn geuit tijdens het eerder genoemde algemeen overleg met de vaste commissie van Veiligheid en Justitie van 7 september 2011 over religieuze sektes in Nederland – onder de aandacht hebben gebracht. Tijdens dat overleg heb ik aangegeven dat daar waar binnen een sekte de grens van het strafrecht wordt overschreden daartegen kan en zal worden opgetreden. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kunnen diverse strafbepalingen daarvoor in aanmerking komen. In het bijzonder denk ik daarbij aan artikel 284 Sr.

In dit wetsvoorstel is voorgesteld de verjaringstermijn voor huwelijksdwang gepleegd tegen een minderjarige te verlengen in die zin dat de verjaringstermijn pas aanvangt op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (artikel 71, onderdeel 3°, Sr). De reden om dit voorstel te beperken tot huwelijksdwang is gelegen in het feit dat juist deze specifieke vorm van dwang vaak jegens minderjarigen, vooral meisjes, wordt gepleegd. Bovendien blijkt het voor deze slachtoffers niet eenvoudig te zijn om zich aan een gedwongen huwelijk te onttrekken. Dat kost soms jaren, zeker als het slachtoffer erg jong was en dus minder weerbaar toen het huwelijk werd aangegaan. Met de leden van de SP-fractie ben ik, bij nader inzien, van mening dat minderjarigen ook tegen andere vormen van dwang extra beschermd moeten worden in die zin dat de verjaringstermijn pas aanvangt op het moment dat het slachtoffer 18 jaar is geworden. Gelet hierop stel ik bij bijgevoegde nota van wijziging voor artikel 71 Sr zodanig aan te passen dat de aanvangstermijn voor de vervolgingsverjaring als bedoeld in onderdeel 3° van dat artikel zal gelden voor alle vormen van dwang gepleegd tegen een minderjarige. Dat betekent dat dit voorstel niet alleen geldt voor minderjarige slachtoffers van huwelijksdwang, maar ook voor minderjarige slachtoffers van strafbare dwang in het kader van sektes en bijvoorbeeld uitgeoefend door radicale predikers, een verschijnsel waarop de motie van de leden Van der Burg en Van Toorenburg betrekking heeft. Aldus wordt extra bescherming geboden aan jonge slachtoffers van strafbare dwang wanneer zij door de afhankelijkheidsrelatie waarin zij zich bevinden pas na het bereiken van de volwassenheid in staat zijn zich daaruit los te maken en aangifte te doen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel D

De leden van de fracties van de PVV en de ChristenUnie vroegen een nadere onderbouwing van het voorstel het wettelijke strafmaximum voor dwang te verhogen van negen maanden naar twee jaar. Zij vroegen waarom het maximum van twee jaar naar het oordeel van het kabinet volstaat.

Het wettelijk strafmaximum dat op een strafbaar feit is gesteld, geeft een algemene indicatie van de ernst van het delict. Het kabinet is van mening dat huwelijksdwang een ernstig feit is dat krachtig moet worden bestreden en stelt daarom voor het strafmaximum te verhogen tot twee jaar gevangenisstraf. Gegeven het huidige strafmaximum van negen maanden is dit een forse verhoging waarvan een belangrijk signaal uitgaat. Bij de bepaling van de voorgestelde twee jaar, is gekeken naar het strafmaximum dat is gesteld op andere, min of meer vergelijkbare delicten. Het misdrijf bedreiging (artikel 285 Sr) waarop eveneens een maximumstraf van twee jaren is gesteld, is daarbij een belangrijk referentiepunt. Daarnaast wijs ik graag nog op het volgende. Huwelijksdwang kan gepaard gaan met diverse andere, ernstige strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld mishandeling, verkrachting of gijzeling. Ook kan sprake zijn van zodanige gedragingen dat deze zijn te kwalificeren als mensenhandel. Wanneer dergelijke, gekwalificeerde omstandigheden zich in een concreet geval voordoen, ligt het in de rede dat het openbaar ministerie de betrokkene (ook) voor deze feiten zal vervolgen.

Artikel II

Dit wetsvoorstel voorziet niet alleen in verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang en polygamie, maar heeft eveneens betekenis voor de strafrechtelijk aanpak van andere vormen van strafbare dwang, zoals bijvoorbeeld het dwingen van jongeren, bijvoorbeeld door radicale predikers, om iets te doen, niet te doen of te dulden teneinde hun integratie in de Nederlandse samenleving tegen te gaan. De eerdergenoemde motie van de leden Van der Burg en Van Toorenburg strekt ertoe dergelijke gedragingen strafrechtelijk te kunnen aanpakken. De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere toelichting op de concrete implicaties van dit wetsvoorstel op dergelijke, andere vormen van dwang.

In het voorgaande ben ik reeds ingegaan op de vormen van dwang waarop de motie van de leden Van der Burg en Van Toorenburg doelt. Kort gezegd zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor andere vormen van strafbare dwang dan dwang tot het aangaan van een huwelijk de volgende. In de eerste plaats zal de in dit wetsvoorstel voorgestelde verhoging van het wettelijke strafmaximum van negen maanden naar twee jaar ook gelden voor andere vormen van dwang dan huwelijksdwang. In de tweede plaats leidt dit wetsvoorstel, wanneer het eenmaal is aanvaard en tot wet is verheven, tot de mogelijkheid om ook voor andere vormen van dwang dan alleen huwelijksdwang voorlopige hechtenis mogelijk te maken. Dit voorstel heeft tevens tot gevolg dat een meer opsporingsbevoegdheden beschikbaar komen voor de opsporing van dergelijke vormen van strafbare dwang. In de derde plaats zal, als gevolg van de hiervoor aangekondigde nota van wijziging, de verlenging van de verjaringstermijn voor dwang gepleegd tegen minderjarigen gaan gelden voor alle vormen van dwang.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht is beperkt tot buiten Nederland gepleegde huwelijksdwang en heeft dus geen betekenis voor andere vormen van dwang. Dat is ook logisch omdat juist bij huwelijksdwang zich het probleem voordoet dat dit feit veelal

buiten Nederland wordt begaan en bovendien vaak in landen waar dit niet is strafbaar gesteld. Om deze specifieke en ernstige vorm van dwang in Nederland strafrechtelijk te kunnen aanpakken, is voorgesteld de rechtsmacht ten aanzien van dwang tot het aangaan van een huwelijk uit te breiden.

Ten slotte

Ten slotte wezen de leden van de CDA-fractie op het feit dat wijziging van artikel 3:310, vierde lid, BW niet alleen in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, maar ook in het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II 2010/11, 32 853, nr. 2). Met het oog op de door de leden van de CDA-fractie terecht opgemerkte samenloop van beide wetsvoorstellen is bij deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging gevoegd waarin een bepaling is opgenomen die de verhouding tussen de genoemde wetsvoorstellen regelt.

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