

Vergaderjaar 2012–2013

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 18 december 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat met het voorliggende wetsvoorstel de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking wordt versterkt. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zien huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking als ongewenste verschijnselen. Zij hebben op uiteenlopende onderdelen van dit wetsvoorstel, dat de strafrechtelijke aanpak van deze verschijnselen beoogt te versterken, nog de nodige vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Wel hebben zij daarbij nog enige vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met gemengde gevoelens van dit wetsvoorstel kennisgenomen. De gedragingen waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, waren reeds strafbaar gesteld. Zij hebben in de jurisprudentie geen enkele veroordeling voor een van deze misdrijven aangetroffen. Er is één uitspraak gepubliceerd waarin de ouders zijn vrijgesproken van genitale verminking. Het bewijs dat ouders het gedaan hadden c.q. het hadden laten doen kon niet geleverd worden. Een dergelijke procedure voegt vaak ook nog leed toe aan het slachtoffer. Aannemelijk is dat, ook na het van kracht worden van dit wetsvoorstel, veroordelingen uit zullen blijven. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen wordt door de leden van de SP-fractie dan ook zodanig in

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heijnerd (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

twijfel getrokken dat zij van oordeel zijn dat hier sprake is van symboolwetgeving. Zij zijn van mening dat het geld dat aan dit wetgevingstraject is besteed, beter aan effectieve hulpverlening en training van professionals, ter preventie van deze misdrijven, had kunnen worden besteed. Na de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer, hebben deze leden nog enkele vragen.

2. Algemeen

Bescherming slachtoffers huwelijksdwang

De leden van de **VVD**-fractie vrezen voor de veiligheid van degenen die slachtoffer zijn van huwelijksdwang – al dan niet gepleegd in het buitenland – wanneer aangifte wordt gedaan en besloten wordt tot vervolging. Ook valt niet uit te sluiten dat de veiligheid in het geding is van familieleden die bereid zijn mee te werken aan de vervolging. Het wetsvoorstel maakt voorlopige hechtenis ter zake van huwelijksdwang mogelijk, onder meer ten behoeve van de veiligheid van het slachtoffer.¹ Dit betekent echter niet dat daarmee het slachtoffer van de huwelijksdwang afdoende beschermd is. De voorlopige hechtenis is een eindige zaak en bij veroordeling kan de dader weliswaar voor een gevangenisstraf van maximaal twee jaar veroordeeld worden, maar daarna kan hij «verhaal» komen halen bij het slachtoffer en eventuele anderen die aan zijn vervolging en veroordeling hebben bijgedragen. Heeft de regering onder ogen gezien dat slachtoffers van huwelijksdwang, en eventuele anderen, in geval van vervolging daarvan waarschijnlijk bescherming behoeven? Heeft de regering daartoe maatregelen overwogen? Zo ja, welke?

Effectiviteit van het wetsvoorstel

Tijdens de eerdere behandeling is meermaals aan de orde gekomen dat de aangiftebereidheid van slachtoffers bepaald niet hoog zal zijn. Tot het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag was zelfs nog geen enkel geval bekend van een aangifte!² Hoe reëel is het dat hierin substantiële verandering komt, zelfs wanneer de voorgestelde preventieve maatregelen in de sfeer van onder meer voorlichting worden gerealiseerd? De factoren die aangifte tegenwerken³ zullen immers blijven bestaan. Ook de bewijsvoering zal de nodige problemen meebrengen. De leden van de **CDA**-fractie delen die inschatting. Vanwege de problematische bewijsvoering en gegeven de lage aangiftebereidheid, kan men van de daadwerkelijke effectiviteit van dit voorstel niet te hoge verwachtingen hebben, met name waar het om de verhoging van de strafmaat en de uitbreiding van de rechtsmacht gaat. Desalniettemin heeft de regering verschillende malen het belang van het voorstel onderstreept en daarbij gewezen op de signaalwerking. Bedoelt de regering met signaalwerking hetzelfde als symboolwerking? Zo niet, waarin ligt dan het verschil? Kan de regering, nu zij erkent dat de effectiviteit van de voorgestelde bepalingen beperkt is en tegelijk zo hecht aan de signaalwerking van deze uitgebreide straf(vorderings)bepalingen, haar visie uiteenzetten over de betekenis van signaal- c.q. symboolwerking van de strafwet op zich en in relatie tot de effectiviteit van de strafwet? Heeft signaal- c.q. symboolwerking van strafbepalingen in de visie van de regering ook zelfstandige betekenis? Graag zien de leden van de CDA-fractie hierover een zorgvuldige beschouwing, toegelicht met voorbeelden.

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 3, p. 14.

² Kamerstukken I 2011/12, 32 840, nr. 6, p. 2.

³ Zie Kamerstukken I 2011/12, 32 840, nr. 6, p. 2.

Relatie met Verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

De regering vermeldt dat het voorstel strekt ter uitvoering van het – toenmalige – regeerakkoord.¹ Ook wordt op verschillende momenten ingegaan op het in 2011 in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De regering merkt na de bespreking van de hoofdlijnen van dit Verdrag op: «De hiervoor vermelde verdragsbepalingen sluiten aan bij de uit nationaal beleid voortvloeiende wens tot aanscherping van het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang.»² Als de leden van de CDA-fractie dit goed gezien hebben, heeft Nederland zeer onlangs dit Verdrag getekend (maar nog niet geratificeerd). Strekt dit voorstel tevens ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa? Zo ja, op welke onderdelen. Zo nee, vallen in de nabije toekomst op dit vlak nog verdere wetgevingsvoorstellen te verwachten?

Nulla poena-beginsel

De Raad van State heeft in zijn advies behartenswaardige kanttekeningen geplaatst, aldus de leden van de CDA-fractie. Eén van die kanttekeningen is de verhouding van dit voorstel tot het «*nulla poena*»-beginsel. De regering heeft daarop gereageerd door te wijzen op het tweede lid van artikel 7 EVRM, dat een uitzondering maakt ten aanzien van misdrijven «overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de beschaafde volken worden erkend» en heeft verdedigd dat er ingeval van huwelijksdwang sprake is van dergelijke «algemene rechtsbeginselen». Hoe ziet de regering de verhouding tot de Nederlandse Grondwet en artikel 1 Sr? Ook artikel 1 Sr kent geen uitzonderingsbepaling. Voor zover een dergelijke regeling als *lex specialis* te zien zou zijn, dan nog kent artikel 16 Grondwet evenmin een uitzonderingsbepaling. Moet artikel 7, tweede lid EVRM zo gelezen worden dat de nationale rechtsorde dit eerst mogelijk moet maken? Of verschaft artikel 7 EVRM rechtstreeks de bevoegdheid – buiten de letterlijke tekst van artikel 16 Grondwet en artikel 1 Sr om – deze uitzondering toe te passen?

Inzet andere maatregelen

In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat het strafrecht voldoende dient te zijn toegerust om slachtoffers van huwelijksdwang te beschermen en opsporing en vervolging mogelijk te maken, maar dat van andere maatregelen dan de inzet van het strafrecht meer mag worden verwacht. De leden van de **PVV**-fractie zien het strafrecht als een noodzakelijke stok achter de deur. Dat moge duidelijk zijn. Wel vragen deze leden zich af op welke andere wijzen huwelijksdwang momenteel bestreden/voorkomen wordt. Kent Nederland momenteel een programma of taskforce vergelijkbaar met de naar verluidt zeer succesvolle *Force Marriage Unit* in Groot-Brittannië? Zo nee, is de regering bereid een aanjagende rol te vervullen in het van de grond krijgen van een dergelijk programma?

3. Rechtsmacht

Zoals gezegd, beoordelen de leden van de **VVD**-fractie het positief dat met het voorliggende wetsvoorstel onder meer de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang wordt versterkt. Zo wordt de rechtsmacht terzake van huwelijksdwang, gepleegd in het buitenland, uitgebreid. Met onder meer de Raad van State vragen deze leden zich echter af hoe effectief deze uitbreiding van de rechtsmacht zal blijken te zijn. Vervolging van in het buitenland gepleegde huwelijksdwang zal zeer moeilijk zo niet onmogelijk

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 3, p. 1.

² Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 3, p. 2.

zijn, onder meer vanwege te verwachten onoverkomelijke problemen om bewijs te verkrijgen. Toch steunen de leden van de VVD-fractie de uitbreiding van de rechtsmacht vanwege de belangrijke signaalwerking die ervan gaat.¹

De voorgestelde regeling van de rechtsmacht voor de uiteenlopende misdrijven oogt nogal complex. Kan de regering voor de leden van de **CDA**-fractie voor huwelijksdwang, polygamie respectievelijk vrouwelijke genitale verminking de voorgestelde veranderingen ten opzichte van de huidige situatie nog eens kort en overzichtelijk presenteren?

Kan een vrouw die in een land waar huwelijksdwang niet strafbaar is en waar zij het gedwongen huwelijk gelaten heeft ondergaan, daar later in Nederland een klacht over indienen c.q. aangifte doen? Met andere woorden, de leden van de **SP**-fractie vragen of er toen, in dat land, volgens de Nederlandse wet een strafbaar feit is begaan. Of levert dit huwelijk later in Nederland alsnog een strafbaar feit op? Is de regering het met deze leden eens dat dit niet het geval is en dat hier eerder sprake is van voortschrijdend inzicht bij de vrouw dat zij het recht heeft om te scheiden?

Echtscheiding zal naar Nederlands recht geen probleem zijn. In dit verband vernemen wij graag wat de regering heeft ondernomen c.q. van plan is te ondernemen ter uitvoering van de motie Kooiman over zogenoemde huwelijksgevangenschap². Als het niet-meewerken aan een scheiding, die erkend wordt in het land van herkomst, vast staat, kan preventieve hechtenis dan worden overwogen totdat betrokkene de vereiste handtekeningen zet, dan wel verklaringen aflegt ten overstaan van de bevoegde autoriteiten? Of zou eerder aan een dwangsom of lijfswang in het civiele recht (kort geding) moeten worden gedacht?

4. Polygamie

In artikel 5a, lid 1, sub 5 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om rechtsmacht te vestigen ter zake van polygamie buiten Nederland, gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Die rechtsmacht wordt niet gevestigd als de vreemdeling pas ná het plegen van polygamie in het buitenland een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft verkregen. De leden van de **VVD**-fractie vragen op welke wijze de regering polygamie, gepleegd in het buitenland door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, meent te kunnen achterhalen? Wordt dit bijvoorbeeld «ontdekt» als de vreemdeling de in het buitenland gehuwde tweede (en volgende) echtgenote(s) naar Nederland wil laten overkomen? Kan er sprake zijn van polygamie wanneer met een van beide echtgenotes in Nederland een geregistreerd partnerschap is overeengekomen? Wordt iedere vorm van «huwelijk» in het buitenland aangegaan, door Nederland beschouwd en erkend als een huwelijk in het kader van polygamie?

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel modernisering migratiebeleid³ in juli 2010 is onder meer in het kader van het bestrijden van polygamie door de VVD-fractie aan de orde gesteld in hoeverre het referentenregister, dat onderdeel vormt van het informatiesysteem INDiGO, registreert of de referent meerdere partners, wellicht in de loop van een aantal jaren, in het kader van gezinsmigratie laat overkomen. Minister Hirsch Ballin gaf aan dat registratie zou gaan plaats vinden. De leden van de VVD-fractie vragen of dit thans het geval is en zo ja, of deze gegevens gebruikt kunnen worden om mogelijk polygamie, gepleegd in het buitenland door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, op te sporen en te vervolgen.

¹ Zie ook *Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 3*, p. 9.

² *Kamerstukken I 2012/13, 32 840, nr. 13*.

³ *Kamerstukken I 2009/10, 32 052, B*.

5. Strafbaarstelling huwelijksdwang

Reikwijdte «dwang» in artikel 184 Sr.

De leden van de **CDA**-fractie gaan in op het begrip «huwelijksdwang» volgens het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Wat de huwelijksdwang betreft, heeft de regering uiteengezet dat hiervoor naar haar oordeel geen specifieke strafbepaling noodzakelijk is; ook op grond van bovengenoemd Verdrag van de Raad van Europa wordt een specifieke bepaling niet vereist. De algemene strafbaarstelling van «dwang» in artikel 284 Sr. is naar de overtuiging van de regering afdoende. In het kader van de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering verklaard dat uithuwelijken en huwelijksarrangementen op zichzelf niet onder de strafbaarstelling vallen. Zij vallen daaronder wanneer tevens de elementen van artikel 184 Sr. zijn vervuld. Het hoeft daarbij niet te gaan om fysieke dwang of geweld, maar het kan ook, zo stelt de regering, gaan om «meer subtielere vormen van psychische druk»¹ waaraan geen weerstand geboden kan worden. Nu stelt artikel 284 Sr., eerste lid, onderdeel 1, strafbaar degene «die een ander door geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden». Dus ook de dwang iets niet te doen, valt onder de delictsomschrijving. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of ook psychische dwang om juist geen huwelijk met iemand te sluiten er ook onder valt. Zo ja, geldt dat dan *a fortiori* ook voor de dwang niet met bepaalde personen om te gaan? De laatste twee vormen van dwang komen mogelijk vaker voor dan de dwang om in het huwelijk te treden. Indien dit zo is, is, zeker met de voorgestelde verruiming, de reikwijdte van de strafwet wel erg ver. Kan de regering, indien het antwoord bevestigend is, hierop ook ingaan?

Ontbreken van bijzondere strafbepaling

Kan de regering nogmaals toelichten waarom niet gekozen is voor een bijzondere strafbepaling met betrekking tot huwelijksdwang? Uit de memorie van toelichting begrijpen de leden van de **PVV**-fractie dat een bijzondere bepaling ter zake huwelijksdwang door de regering enerzijds zinvol wordt genoemd en anderzijds dat een dergelijke gekwalificeerde bepaling toch niets (dan wel onvoldoende) aan het delict dwang sec zou toevoegen. Deze leden achten een gekwalificeerde bepaling wel degelijk zinvol. Huwelijksdwang onderscheidt zich van dwang in het algemeen door het enkele feit dat het een rechtstreekse mensenrechtenschending betreft. De gevolgen van huwelijksdwang (fysiek en/of psychisch) zijn bovendien ernstig en ingrijpend en over het algemeen langdurig van aard. Huwelijksdwang, in tegenstelling tot dwang sec, is daarmee in beginsel altijd ernstig. Daarnaast voorziet een gekwalificeerde vorm van dwang, te weten huwelijksdwang, in een duidelijker signaal dan wanneer het delict moet worden ingelezen in de delictsomschrijving van dwang in het algemeen. Een en ander rechtvaardigt volgens deze leden dan ook een hoger strafmaximum voor huwelijksdwang. Graag een reactie van de regering.

Strafmaximum

Deelt de regering de mening van de PVV-fractie dat huwelijksdwang een ernstige schending van de mensenrechten is? Acht de regering het voorgestelde strafmaximum niet wat aan de magere kant in het licht van het feit dat het hier om een ernstige mensenrechtenschending gaat? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een strafmaximum van twee jaar? De leden van de PVV-fractie verzoeken de

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 3, p. 5.

regering in het antwoord tevens te betrekken dat huwelijksdwang, althans het gevolg daarvan, een stelselmatig karakter heeft.

De leden van de PVV-fractie vragen verder op welke wijze in de ons omringende landen invulling is gegeven aan de verplichting tot strafbaarstelling van huwelijksdwang. Welke strafmaxima gelden daar?

6. Verjaringstermijn

De leden van de **CDA**-fractie kunnen de argumenten die de regering aanvoert voor het laten ingaan van de verjaringstermijnen op het moment dat het slachtoffer 18 jaar oud wordt, goed volgen. Is de bewijsbaarheid van huwelijksdwang niet lastiger naarmate een huwelijk langer standhoudt? Speelt opportuniteit nog een rol, wanneer wel sprake is van bewijsbaarheid?

7. Tot slot

Andere gevallen van dwang

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de Raad van State kritische opmerkingen heeft gemaakt over de verhoging van het strafmaximum voor dwang en over dwang als geval voor voorlopige hechtenis. In de reactie daarop heeft de regering beargumenteerd waarom de voorgestelde regeling ook buiten gevallen van huwelijksdwang wenselijk is. Daarbij noemde de regering expliciet «strafrechtelijk relevante praktijken die zich binnen het kader van sektes kunnen voordoen»¹. Ook elders in de schriftelijke behandeling heeft de regering expliciet hierop gewezen en op «het streven om de ernst van geloofsdwang beter in de wet tot uitdrukking te brengen»². Kan de regering, nu dit vrij prominent in de behandeling aan de orde is gekomen, inzicht geven in situaties die zij op het oog heeft, de mate waarin dit in de praktijk voorkomt en de eventuele inspanningen om hiertegen op te treden?

Gevolgen veroordeling huwelijksdwang

De leden van de **SP**-fractie stellen het volgende hypothetische geval voor. Een veroordeling ter zake van huwelijksdwang wordt uitgesproken tegen een vreemdeling die hier te lande rechtmatig verblijf heeft. Deze veroordeling kan tot gevolg hebben dat het rechtmatig verblijf van betrokkene wordt beëindigd. De leden van de SP-fractie vragen welke invloed de uit dit huwelijk geboren kinderen hebben op de verblijfsvergunning.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – graag binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 4, p. 10.

² Kamerstukken I 2010/11, 32 840, nr. 2, p. 4;
Vgl. Kamerstukken I 2011/12, 32 840, nr. 6,
pp. 11, 13, 15, 17 en 22.