

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

SV&J/561 DW

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer
E-mail
Datum
Oms kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

9 januari 2012

Bij beantwoording de datum en ons
kenmerk vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief behandelen

Advies conceptwetsvoorstel tegengaan huwelijksdwang

Ministerie van Justitie	
3/DIV/OAB/AL-OD	
Dos	
Datum	13 JAN 2012
Numm.	
Ambt.	

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 4 november 2011 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze maatregelen zijn al eerder aangekondigd in het kader van het tegengaan van huwelijksdwang. De maatregelen betreffen:

- het afschaffen van de mogelijkheid dat minderjarigen in Nederland een huwelijk sluiten;
- het afschaffen van de mogelijkheid dat een huwelijk wordt gesloten tussen bloedverwanten in de derde of vierde graad in de zijlinie;
- het verruimen van de mogelijkheid de sluiting van een huwelijk tegen te gaan indien sprake is van dwang;
- het verruimen van de mogelijkheid een huwelijk nietig te verklaren indien het gesloten is onder invloed van dwang;
- het beperken van de erkenning in Nederland van in het buitenland gesloten polygame huwelijken.

Het College heeft met belangstelling van de voorstellen kennis genomen en is gaarne bereid daarover te adviseren. Wel maakt het College de aantekening dat het advies zich zal beperken tot het deel van de voorstellen waarin een rol voor het openbaar ministerie is weggelegd, namelijk het hoofdstuk dwanghuwelijken.

Het beginsel dat mannen en vrouwen van huwbare leeftijd het recht hebben om te huwen en een gezin te stichten is neergelegd in verschillende mensenrechtenverdragen. Het College wijst daarbij op artikel 16 lid 1 van de Universele verklaring van de rechten van de mens van de Verenigde Naties, artikel 12 van het Verdrag van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 23 lid 2 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO). De vrijheid om te huwen is één van die grondrechten die in één adem worden genoemd met onder andere de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en het recht op de eerbiediging van het privéleven. Het zijn deze en soortgelijke klassieke grondrechten die de kern van de mensenrechtenverdragen vormen. Terecht wijst de memorie van toelichting erop dat de internationale verdragen daaraan tevens toevoegen dat een huwelijk alleen met vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten kan worden voltrokken. Daaruit wordt afgeleid dat het samenstel van verdragsverplichtingen voor de overheid een positieve verplichting met zich meebrengt om te waarborgen dat het recht om te huwen in volledige vrijheid kan worden uitgeoefend. Zo nodig dient de overheid maatregelen te nemen om deze vrijheid te waarborgen.

Om die reden wordt voorgesteld om het openbaar ministerie te verplichten om, indien genoegzaam is gebleken dat er onder invloed van dwang een huwelijk dreigt te worden gesloten, dit voorgenomen huwelijk te stuiten.

Het College kan zich vinden in het standpunt, dat waar er sprake is van een huwelijk waarbij een van de aanstaande echtgenoten wordt gedwongen dit huwelijk aan te gaan, de overheid dient te beschikken over de mogelijkheid om in te grijpen en dit huwelijk te stuiten. Tegelijkertijd meent het College dat het voorstel zoals dit nu voorligt een aantal vragen oproept en voor verbetering vatbaar is.

Op grond van het huidige artikel 53, lid 1 BW, boek 1, is het openbaar ministerie nu al verplicht een voorgenomen huwelijk te stuiten, indien het met een aantal huwelijksbeletselen bekend is. Deze huwelijksbeletselen betreffen vrij eenvoudig vast te stellen criteria zoals een bepaalde minimumleeftijd, het aanwezig zijn van een algemeen kenbare geestelijke stoornis, bloedverwantschap of een al bestaand geregistreerd partnerschap.

De nieuwe verplichting voor het openbaar ministerie om een huwelijk te stuiten betreft echter niet een zodanig eenvoudig vast te stellen huwelijksbeletsel. Wat is de drempel waar het openbaar ministerie over moet alvorens onderzoek te gaan doen naar een mogelijk gedwongen huwelijk? Welk handvat wordt het openbaar ministerie geboden op basis waarvan de officier van justitie kan besluiten te onderzoeken of er mogelijk sprake is van een voorgenomen gedwongen huwelijk? Kan daarvoor bijvoorbeeld worden aangeknoopt bij het verdenkingscriterium uit artikel 284 Sr? Met andere woorden, dient er sprake te zijn van een verdenking dat iemand door

(bedreiging met) geweld of een andere feitelijkheid wordt gedwongen een huwelijk aan te gaan?

Vervolgens zullen de resultaten van het onderzoek naar het vermeende gedwongen huwelijk voldoende aanleiding moeten geven om te besluiten het huwelijk te stuiten. Wanneer is er sprake van “genoegzaam gebleken” dwang om het huwelijk aan te gaan? Hoe kan het vereiste “genoegzaam gebleken” voldoende concreet worden gemaakt? In de memorie van toelichting wordt slechts één voorbeeld gegeven: iemand uit de sociale omgeving van betrokkene doet aangifte bij de politie. Het College neemt aan dat hier een bij de politie op naam gestelde verklaring is bedoeld. Maar op basis van een enkele verklaring kan het openbaar ministerie toch niet overgaan tot het stuiten van een huwelijk? Wat indien naderhand blijkt dat er geen sprake was van dwang, maar van een jaloerse ex, die trachtte het huwelijk tegen te gaan?

Hoe ver reikt vervolgens de zinsnede “onder invloed van dwang”? In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat familieleden zich uit bezorgdheid of belangstelling met de partnerkeuze kunnen bemoeien. Die bemoeienis mag echter niet te ver gaan. De vraag is dan vervolgens: wat is te ver gaan, wat is de scheidslijn tussen bemoeienis die is toegestaan en de ongeoorloofde dwang?

Het College adviseert om in de memorie van toelichting meer dan thans het geval is duidelijk te maken op basis van welke criteria het openbaar ministerie kan besluiten een mogelijk gedwongen huwelijk te stuiten.

Het College heeft er begrip voor dat de aanwezigheid van ongeoorloofde dwang niet in eenvoudig vast te stellen termen kan worden gevat. Er dient een beoordeling plaats te vinden: is hetgeen aan informatie voorhanden is voldoende om te veronderstellen dat er inderdaad sprake is van het uitoefenen van ongeoorloofde dwang die noopt tot het stuiten van het huwelijk?

Een dergelijke beoordeling, die op korte termijn moet worden gemaakt en waarbij het in veel gevallen maar de vraag is of het openbaar ministerie over alle relevante informatie kan beschikken, verdraagt zich echter minder goed met een verplichting om tot overheidsoptreden over te gaan. Het is immers lang niet altijd duidelijk of de feitelijke omstandigheden met zich meebrengen dat deze verplichting voor de overheid is ontstaan.

Het College is van oordeel dat het beter is dat in geval van mogelijk ongeoorloofde dwang het openbaar ministerie beschikt over een bevoegdheid tot stuiten van het huwelijk. In een bevoegdheid zit de afweging opgesloten die hoort bij het oordeel of al dan niet “genoegzaam is gebleken” dat er sprake is van een huwelijk dat “onder invloed van dwang” zal worden gesloten.

Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij de huidige leden 2 en 3 van artikel 53 BW, boek 1. In het tweede lid is bepaald dat het openbaar ministerie bevoegd is te stuiten in het geval een minderjarige wil trouwen die onder toezicht is gesteld of onder voorlopige voogdij is geplaatst en het belang van de minderjarige zich tegen het

aangaan van het huwelijk verzet. Het openbaar ministerie is voorts ingevolge het derde lid bevoegd een voorgenomen huwelijk te stuiten indien er sprake is van een schijnhuwelijk. In een nieuw vierde lid zou een bevoegdheid voor het openbaar ministerie kunnen worden opgenomen om een voorgenomen huwelijk te stuiten in het geval er sprake is van ongeoorloofde dwang.

Tevens pleit het College ervoor dat de beslissing van het openbaar ministerie om een huwelijk te stuiten omdat er vermoedelijk sprake is van dwang wordt getoetst door een rechter. Enerzijds kan worden ingestemd met het standpunt in de memorie van toelichting, dat in het geval er daadwerkelijk sprake is van een gedwongen huwelijk de stuiting door de officier van justitie kan worden gezien als een waarborg dat een huwelijk slechts in vrijheid kan worden gesloten.

Maar anderzijds, in het geval dat de beoordeling van de officier bijvoorbeeld op een onjuiste voorstelling van zaken is gebaseerd en achteraf blijkt dat er geen sprake is geweest van dwang, dan is het stuiten van het huwelijk een ernstige inbreuk op een klassiek grondrecht van de burger, namelijk het recht om een huwelijk te sluiten. Het College meent dat waar de beslissing van het openbaar ministerie een inbreuk op grondrechten van burgers kan betekenen, het aanbeveling verdient deze beslissing aan de rechter voor te leggen. In het Wetboek van Strafvordering zijn verschillende bevoegdheden aan het openbaar ministerie toegekend die kunnen worden uitgeoefend nadat een machtiging van de rechter-commissaris is verkregen. Wellicht kan een met deze figuur vergelijkbare procedure voor het stuiten van een gedwongen huwelijk worden gecreëerd. Op deze wijze kan tevens door de jurisprudentie die dan ontstaat, nader de begrippen "genoegzaam gebleken" en "onder invloed van" worden ingevuld.

Voorts wordt voorgesteld om, indien het openbaar ministerie bekend is met het feit dat het huwelijk onder dwang is gesloten, doch de desbetreffende echtgenoot om hem of haar moverende redenen geen verzoek tot nietigverklaring indient, het openbaar ministerie de bevoegdheid te verlenen het verzoek in te dienen. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat waar een persoon daadwerkelijk gedwongen is tot het sluiten van een huwelijk, het erg veel gevraagd kan zijn om zelf de nietigverklaring van het huwelijk te moeten verzoeken. Het is immers goed mogelijk dat de betrokken echtgenoot nog steeds onder invloed van de dwang verkeert en zich als gevolg daarvan niet vrij voelt een einde te maken aan het huwelijk. Door het openbaar ministerie de bevoegdheid te verlenen het verzoek tot nietigverklaring te doen, zal niettemin aan dit gedwongen huwelijk een einde kunnen worden gemaakt.

Het College kan zich vinden in deze nieuwe bevoegdheid voor het openbaar ministerie. Wel vraagt het College zich af of de formulering van de wijziging van het eerste lid van artikel 71 in alle opzichten de juiste is. Voorgesteld wordt om aan het eerste lid een zin toe te voegen, luidende: Indien geen van de echtgenoten tot een

verzoek [tot nietigverklaring van het huwelijk] overgaat, is het openbaar ministerie bevoegd tot het doen van het verzoek. Deze zin wekt de suggestie dat het openbaar ministerie het verzoek niet kan indienen zolang de echtgenoten zelf bevoegd zijn de nietigverklaring te verzoeken. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het is immers zeer goed mogelijk dat degene die onder dwang het huwelijk is aangegaan, nog steeds wordt gedwongen het huwelijk in stand te houden en zelfs mogelijk onder dreiging met geweld ervan wordt afgehouden een verzoek tot nietigverklaring in te dienen. De termijn voor het indienen van een verzoek tot nietigverklaring is ingevolge het derde lid van artikel 71 voor zowel de echtgenoten als voor het openbaar ministerie gelijk, de bevoegdheid vervalt wanneer de echtgenoten een jaar hebben samengewoond sedert het ophouden van de dwang of de ontdekking van de dwaling, zonder dat het verzoek is gedaan. Op het moment dat de bevoegdheid voor de echtgenoten vervalt, heeft ook het openbaar ministerie geen bevoegdheid meer om een verzoek tot nietigverklaring in te dienen. Dat maakt dat het openbaar ministerie niet kan afwachten of een der echtgenoten het verzoek tot nietigverklaring uiteindelijk zal indienen.

Het College adviseert derhalve om de bevoegdheid van het openbaar ministerie om een nietigverklaring te verzoeken los te koppelen van de omstandigheid dat geen van de echtgenoten tot een verzoek overgaat en deze als een zelfstandige bevoegdheid te formuleren.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

