



Minister voor Rechtsbescherming

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Indiening bij TK Novelle Wetsvoorstel tegengaan
huwelijkse gevangenschap [HERZIEN]

Datum
12 mei 2022

Ons kenmerk
4009998

1. Aanleiding

- Op 2 februari jl. heeft u ingestemd met het in procedure brengen van een wijzigingswetsvoorstel (novelle) mbt het *Wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap (35348)* dat nu aanhangig is bij de EK.
- De novelle is op 11 maart jl. in de MR behandeld en vervolgens voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden.
- De Afdeling advisering heeft op 13 april jl. een zogenoemd blanco advies gegeven (geen opmerkingen).
- Daarmee ligt de novelle gereed voor verzending aan de TK.
- [Op 8 mei ging u akkoord met verzending van deze novelle, zie beslisnota 3979097 waarvan dit een aangevulde versie is (aanvullingen geel gemarkeerd en tussen rechte haken). Naar aanleiding van de wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsing en de discussie over uithuisplaatsingen in de TK op 12 mei jl. wordt voorgesteld de novelle aan te vullen op een punt dat raakt aan de rechtsbescherming van kind en ouders in de jeugdbescherming.]

2. Geadviseerd besluit

- Instemmen met indiening van de aangevulde novelle en aanverwante stukken bij de TK.

3. Kernpunten

- [In het *wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap (35348)* zoals dat voorligt in de EK wordt voorgesteld een grondslag te bieden aan de zogenoemde briefprocedure. Dit is een procedure die wordt gebruikt bij onder andere de verlenging van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. In zo'n geval wordt ouders gevraagd of zij behoefte hebben aan een mondelinge behandeling van de zaak. Indien geen reactie wordt ontvangen, kan de zaak door de rechter schriftelijk worden afgedaan zonder zitting.
- Met de briefprocedure wordt voorkomen dat schaarse zittingscapaciteit wordt vrijgehouden voor zaken waarbij belanghebbenden niet komen opdagen.
- Een wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (de vereenvoudiging en digitalisering procesrecht) die is aangenomen, maar uiteindelijk niet is noch zal worden ingevoerd, maakte het noodzakelijk om deze briefprocedure wettelijk te regelen. Nu voornoemde wetswijziging niet in werking treedt, kan de wettelijke regeling van de briefprocedure ook achterwege blijven.

- Er bestaat namelijk ook kritiek op deze procedure, omdat niet alle ouders de betekenis van de brief van de rechtbank tijdig zullen doorgronden. Deze procedure wordt ook expliciet genoemd als mogelijk punt van verbetering in de recente wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen zoals die voor de TK is opgesteld.
- In de TK brief van 11 mei jl.¹ en het debat over uithuisplaatsingen van 12 mei jl. heeft u aangegeven dat u gaat onderzoeken op welke wijze u opvolging kunt geven aan de aanbevelingen genoemd in de factsheet. Het is daarom niet opportuun dat vooruitlopend daarop een wettelijke verankering van deze procedure plaatsvindt.
- Voorgesteld wordt om met de novelle ook dit onderdeel te schrappen uit het wetsvoorstel huwelijkse gevangenschap. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een ander onderdeel te schrappen dat samenhangt met de niet door te voeren vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.]
- De EK heeft in het voorlopig verslag verzocht om de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Stichting Slachtofferhulp, het Openbaar Ministerie (OM) en eventueel andere relevante en deskundige derden om advies te vragen over een amendement Van Wijngaarden (VVD) tot strafbaarstelling van partijen bij een religieus huwelijk dat aan een burgerlijk huwelijk vooraf gaat (Zie voor inhoud en totstandkoming amendement onder 4.1).
- Aan dit verzoek is uitvoering gegeven, waarbij tevens advies is gevraagd aan Femmes For Freedom (belangengroepering slachtoffers), Slachtofferhulp Nederland en de Nationale Politie.
- Advies is ontvangen van de Rvdr, de NVvR, het OM, Slachtofferhulp Nederland en Femmes For Freedom.
- De bevroegde partijen zijn unaniem negatief over de strafbaarstelling. Algemeen wordt opgemerkt dat de strafbaarstelling ingaat tegen het doel van het wetsvoorstel en de positie van een slachtoffer van huwelijkse gevangenschap verzwakt in plaats van versterkt (Zie voor een toelichting op huwelijkse gevangenschap onder 4.1). Daarbij wordt tevens gesteld dat de strafbaarstelling onwerkbaar is en in de praktijk niet zal leiden tot vervolging.
- De argumenten van de genoemde adviesinstanties snijden hout en zijn overtuigend. Het lijkt erop dat de betreffende bepaling niet goed uitvoerbaar is en ongewenste (neven)effecten heeft. De strafbaarstelling is niet geschikt om het beoogde doel te bereiken. Daarom wordt middels de voorliggende novelle de strafbaarstelling geschrapt uit het Wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
11 mei 2022

Ons kenmerk
4009998

4. Toelichting

4.1 Toelichting

Inhoud amendement Van Wijngaarden

- Op dit moment is al wettelijk vastgelegd dat er altijd een burgerlijk huwelijk moet plaatsvinden, voordat een religieus huwelijk plaatsvindt (artikel 449 Wetboek van Strafrecht).
- Een priester, imam of andere 'bedienaar van de godsdienst' is strafbaar als hij meewerkt aan een huwelijk, zonder dat hem is gebleken dat er al een

¹ TK brief 11 mei 2022, kenmerk 4006890 (Reactie op verzoek lid Omtzigt).

burgerlijk huwelijk is. De maximum straf is daarbij 2 maanden en een boete van € 4.500,-.

- In de praktijk leidt dit zelden tot vervolging. Er bestaan slechts enkele voorbeelden van vervolging: imams die herhaaldelijk in de fout gingen.
- Het amendement Van Wijngaarden wilde bereiken dat aan de nu al geldende strafbepaling wordt toegevoegd dat ook de personen die het religieuze huwelijk aangaan strafbaar zijn als dat eerder wordt gesloten dan het burgerlijk huwelijk. Daarbij wordt de maximum straf verhoogd tot 6 maanden cel en een boete van € 9.000,-.
- Als een van de partijen die zo'n huwelijk is aangegaan, later de partner verzoekt tot medewerking aan het ontbinden van het religieuze huwelijk, is deze persoon niet strafbaar op basis van een uitzondering in de strafbepaling (dit volgt uit een subamendement van lid Van Nispen (SP)).
- De amendementen en het wetsvoorstel zijn vervolgens door de TK aangenomen. Het wetsvoorstel is nu aanhangig in de EK.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
11 mei 2022

Ons kenmerk
4009998

Debat over amendementen in EK tot nu.

- In de EK hebben de fracties van GL, PvdA en D66 in het voorlopig verslag kritische vragen gesteld over de met de amendementen ingevoegde strafbaarstelling. Op verzoek van de PvdA is vervolgens een aantal adviesorganen (o.a. Raad voor de rechtspraak en OM) geconsulteerd over dit onderdeel. In de reacties zijn vele bezwaren tegen dit onderdeel naar voren gebracht (zie hierover nader onder punt 3). De aard en omvang van deze bezwaren hebben geleid tot de conclusie van uw ambtsvoorganger om de strafbaarstelling weer uit het wetsvoorstel te schrappen. Het is hoogst onzeker of de EK met het wetsvoorstel zal kunnen instemmen als de strafbaarstelling erin blijft staan.
- Op grond van de Grondwet kan de EK een wetsvoorstel dat zij in behandeling heeft niet amenderen en kan de regering een wetsvoorstel in die fase niet meer zelfstandig wijzigen: dat zou immers de TK buiten spel zetten. Wel kan een wetsvoorstel dat in de EK aanhangig is worden gewijzigd met een afzonderlijk nieuw wetsvoorstel: een zogenoemde 'novelle'. Een novelle volgt het reguliere wetgevingstraject.
- De EK is geïnformeerd over het voornemen tot de voorliggende novelle en heeft besloten de behandeling van de novelle in de TK af te wachten voor zij de behandeling van het Wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap voortzet.

Wetsvoorstel huwelijkse gevangenschap

- Huwelijkse gevangenschap is een situatie waarin iemand tegen haar of zijn wil in een (religieus) huwelijk blijft, omdat het niet lukt om een ontbinding van dat huwelijk te krijgen.
- Huwelijkse gevangenschap kan theoretisch zowel in een burgerlijk als religieus huwelijk. Alleen voor beëindiging van het burgerlijk huwelijk in Nederland is medewerking van de echtgenoot al lange tijd niet noodzakelijk. Vast zitten in een religieuze echtscheiding heeft ook geen gevolgen voor de mogelijkheden om een nieuw burgerlijk huwelijk te sluiten.
- Doorgaans worden vooral vrouwen slachtoffer van huwelijkse gevangenschap. Dat komt doordat vrouwen naar religieus recht niet altijd een gelijkwaardige positie hebben.
- Huwelijkse gevangenschap komt in verschillende religies voor: islam, jodendom, christendom en hindoeïsme. De rechtspraak ziet met name op islamitische en Joodse huwelijken.

- Voor katholieken geldt dat het scheiden voor de katholieke kerk ingewikkeld is. Het huwelijk wordt geacht voor altijd te bestaan. Er moet daarom door rooms-katholieke tribunaal worden vastgesteld waarom het huwelijk nooit gesloten had mogen worden. Zelfs met volledige medewerking van beide partners kan scheiden naar katholiek recht ingewikkeld zijn.
- Gevolg van huwelijkse gevangenschap is dat de gevangene – in de ogen van de religieuze gemeenschap – niet vrij is om een nieuwe relatie aan te gaan. Zonder scheiding naar religieus recht kan dit als overspel worden gezien. Dit kan een sterk beperkende impact hebben voor het slachtoffer.
- Momenteel bestaat er de mogelijkheid voor personen die gevangen zitten in een religieus huwelijk vanwege het niet meewerken van de partner, om diegene op grond van onrechtmatige daad te laten veroordelen tot medewerking. Dit werkt in de praktijk, maar als mensen ook een burgerlijk huwelijk hebben dat moet worden ontbonden, moeten zij daarvoor soms twee procedures volgen. Dat vormt een onnodige drempel, die met het wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap wordt weggenomen (35 348). Een situatie van huwelijkse gevangenschap kan daardoor straks altijd binnen één procedure met de ontbinding van het burgerlijk huwelijk worden afgehandeld.
- Daarnaast is de algemene norm in Boek 1 BW opgenomen dat het onrechtmatig is om niet mee te werken aan de ontbinding van een religieus huwelijk, tenzij daar zwaarwegende redenen voor zijn (artikel 1:68 lid 2 BW).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
11 mei 2022

Ons kenmerk
4009998

Vragen uit de Eerste Kamer

Vanuit de EK waren er meer vragen over het wetsvoorstel Huwelijkse gevangenschap. De belangrijkste vragen betroffen *(met hieronder schuingedrukt de reactielijn in de reeds op 13/12 jl. aan de EK verzonden Memorie van Antwoord (MvA))*:

- de reikwijdte van de civielrechtelijke norm van medewerking aan de religieuze echtscheiding en de vraag of de burgerlijke rechter niet bevoegd zou moeten zijn om de religieuze echtscheiding uit te spreken (GL & D66),
Deze vraag is eerder expliciet voorgelegd aan de Raad van State, om duidelijk te krijgen hoe ver de Staat kan gaan in het ontbinden van een religieus huwelijk. Het wetsvoorstel gaat zo ver als de Raad van State mogelijk acht: er is een plicht om mee te werken aan de beëindiging van het huwelijk, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn van de echtgenoot om niet mee te werken. De rechter toetst die argumenten. Voorbeelden uit de rechtspraak van voldoende zwaarwegende argumenten van de echtgenoot zijn er nauwelijks. In de memorie van antwoord wordt ook niet gespeculeerd over voorbeelden om niet onbedoeld meer ruimte te creëren voor deze argumenten. In de reactie wordt verwezen naar het advies van de Raad van State en de daarin omschreven randvoorwaarden voor de regeling: er moet altijd een mogelijkheid tot belangenafweging zijn, omdat het gaat om botsende grondrechten van partijen (zelfbeschikkingsrecht van de ene partner tegenover de vrijheid van godsdienst van de andere partner).
- internationale aspecten van huwelijkse gevangenschap (D66),
In de MvA wordt het belang van de erkenning van een in NL uitgesproken echtscheiding in het buitenland onderschreven. Als een echtscheiding in het land van herkomst of sluiting van het huwelijk niet wordt erkend, kan een nieuwe relatie worden gezien als overspel. Dit kan ervoor zorgen dat slachtoffers van huwelijkse gevangenschap risico lopen op vervolging of geweld bij terugkeer naar dit land. Erkenning is afhankelijk van het recht van

het buitenland, waarbij het niet eenvoudig is om een overzicht te geven van de erkenningskansen van een huwelijk per land.

NL zet zich in om huwelijkse gevangenschap op de internationale agenda te houden. In de MvA wordt aangegeven dat NL in de VN-Mensenrechtenraad, maar ook in verschillende andere multilaterale fora pleit voor het belang van beëindigen van gedwongen huwelijken en huwelijkse gevangenschap.

- *de positie van ouders bij het achterwege laten van de mondelinge behandeling bij de verlening van jeugdbeschermingsmaatregelen (GL). De procedure bij het achterwege laten van een mondelinge behandeling is nader toegelicht. Daarbij is benadrukt dat het niet de Jeugdbeschermingsinstantie (GI) is die bepaald of er een mondelinge behandeling zal plaatsvinden, maar dat dat aan de rechter is.*
[Op dit punt wordt alsnog voorgesteld dit onderdeel te schrappen uit het wetsvoorstel.]

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
11 mei 2022

Ons kenmerk
4009998

4.2 Politieke context

Het wetsvoorstel is op 17/11/2020 in TK met algemene stemmen aanvaard. Het amendement Van Wijngaarden is in TK aangenomen met 81 stemmen voor, met de stemmen van CDA, D66, GroenLinks, PvdA, CU en DENK tegen. Het amendement Van Nispen is met algemene stemmen aanvaard.

Bij de VVD-fractie en de SP-fractie in de TK is door de politiek assistent van uw ambtsvoorganger reeds aangekondigd dat het amendement niet in stand kan blijven en dat een novelle zal worden ingediend.

4.3 Communicatie

DCOM is geïnformeerd.

4.4 Afstemming

Deze nota is afgestemd met DGSenB/DJFC [en DGSenB/JB].

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

Alle informatie in deze nota leent zich voor openbaarmaking.