

**35 348 Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het
Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (tegengaan huwelijkse
gevangenschap en enige andere onderwerpen)**

Nr. VERSLAG

Vastgesteld 23 december 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), het Burgerlijk Wetboek (BW) en enige andere wetten (tegengaan huwelijkse gevangenschap en enige andere onderwerpen) (hierna: het wetsvoorstel). Net als veel organisaties in Nederland spreken deze leden hun waardering uit over onderliggend wetsvoorstel. Met betrekking tot het onderdeel tegengaan huwelijkse gevangenschap hebben de leden nog wel een aantal vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierbij nog een vraag: heeft de regering ook overwogen mannen die weigeren een religieuze scheiding aan te vragen strafbaar te stellen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden delen het belang van het tegengaan van situaties waarbij er sprake is van huwelijkse dwang. Desondanks begrijpen zij ook het spanningsveld dat ontstaat wanneer er wetten worden uitgebreid zodat zij van invloed zijn op religieuze verbintenissen, waarmee in zekere zin de overheid zich mengt in religieuze aangelegenheden. Hierover en over de andere punten uit onderhavig wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen de belangenafweging tussen zelfbeschikking enerzijds en godsdienstvrijheid anderzijds, maar hechten wel aan dat in deze kwestie de vrijheid van de een niet de vrijheid van een ander mag beperken, zoals het geval is bij huwelijkse dwang. Deze leden staan dus positief tegenover de uitgangspunten van het wetsvoorstel, maar hebben hierover nog wel enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met zeer grote belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden juichen van harte toe dat de regering een uitkomst biedt voor de situatie waarin iemand tegen haar of zijn wil in een (religieus) huwelijk gevangen blijft zitten, omdat hun partner niet meewerkt aan het ontbinden van dat huwelijk. De leden onderschrijven volmondig de geuite opvatting dat iedereen de vrijheid moet hebben om te scheiden en zijn of haar leven weer voort te zetten. Uiteindelijk is het één van de essentialia van grondwettelijk en internationaalrechtelijk erkende mensenrechten dat iedereen in vrijheid zijn of haar partner kan kiezen en dat hieruit voortvloeit dat iedereen ook in vrijheid kan

kiezen om op een eerder gemaakte partnerkeuze terug te komen. De leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de rechter nu al een bevel kan geven om mee te werken aan de ontbinding van het religieuze huwelijk en om dat als een nevenvoorziening te regelen bij de echtscheiding. Maar de behandeling van het verzoek om een nevenvoorziening is straks, anders dan nu, niet meer afhankelijk van de vraag of dit kan leiden tot vertraging van de echtscheidingsprocedure. Dat is wat deze leden betreft een goede zaak. Ook wordt in de wet vastgelegd dat partijen in een religieus huwelijk in beginsel verplicht zijn hun medewerking te verlenen aan de religieuze echtscheiding. De aan het woord zijnde leden constateren dat dit in lijn is met de motie Van Nispen c.s. (Kamerstuk 35000-VI, nr. 115) en zijn dus blij dat deze motie uitvoering heeft gekregen in dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen de mening van de regering dat het nodig is om bij wet instrumenten vast te leggen die in het geval van een ontbinding van een burgerlijk huwelijk de partners ook aanzet tot het meewerken van het ontbinden van een eventueel bestaand religieus huwelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel wordt onder meer geëxpliciteerd dat de rechter een bevel tot verplichte medewerking aan religieuze echtscheiding als nevenvoorziening kan treffen bij echtscheiding.

2. Tegengaan huwelijkse gevangenschap

De leden van de VVD-fractie constateren dat huwelijkse gevangenschap in Nederland een serieus probleem is. Het is daarom goed dat de regering heeft voorgesteld de wet zo aan te passen dat er een specifieke grondslag komt voor de mogelijkheid om in een echtscheidingsprocedure een nevenvoorziening te treffen om het religieuze huwelijk te beëindigen. Deze leden vragen echter of dit voldoende is. Het blijkt dat vrouwen die te maken hebben met huwelijkse gevangenschap vaak niet weten wat hun rechten en mogelijkheden zijn. Alleen een wet is niet voldoende, vrouwen moeten ook weten dat ze gebruik kunnen maken van de wet. Deze leden vragen derhalve of de regering zich in wil zetten om dit probleem te voorkomen.

Voornoemde leden merken op dat ter voorkoming van huwelijksdwang naast het Rv en het BW ook het Wetboek van Strafrecht (Sr) aangepast zou kunnen worden. In het huidige artikel 449 Sr staat dat enkel de bedienaar van de godsdienst wordt gestraft indien hij mensen in het (religieuze) huwelijk laat treden voordat partijen hem hebben doen blijken dat hun huwelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voltrokken. Ter voorkoming van huwelijksdwang zou men ook de getuige en de partijen die zelf in het huwelijk treden strafbaar kunnen stellen indien het religieuze huwelijk plaatsvindt voordat een burgerlijk huwelijk heeft plaatsgevonden. Deze leden vragen de regering hoe zij over deze mogelijkheid denkt en indien dat positief is, of zij zich in wil zetten om ook het Sr aan te passen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat helaas is gebleken dat daar waar dit wettelijk gebod wordt overtreden vrouwen in de praktijk rechteloos zijn en onderdrukt worden binnen een onwettig religieus huwelijk. Juist daarom moet hiertegen worden opgetreden. Deelt de regering deze opvatting?

De leden van de D66-fractie willen nogmaals waardering uitspreken voor de onderzoekers van de Universiteit Maastricht voor het gedegen en uitgebreide onderzoek 'Niet langer

geketend aan het huwelijk! Juridische instrumenten die huwelijkse gevangenschap kunnen voorkomen of oplossen'. De leden vernemen graag van de regering per aanbeveling uit het rapport op welke wijze hier wel of geen uitvoering aan gegeven wordt en in het geval zij geen uitvoering geven aan zaken, waarom niet.

De voornoemde leden merken op dat in de memorie van toelichting gerefereerd wordt aan huwelijken 'op basis van religie of levensbeschouwing (hierna kortweg: religieuze verbintenis)'. Deze leden vernemen graag wat de regering hier bedoelt met het woord 'levensbeschouwing'. Immers bij niet-religieuze levensbeschouwingen menen deze leden dat het gaat om bijvoorbeeld 'atheïsme', 'existentialisme' en 'humanisme'. Maar deze leden hebben nog nooit gehoord van een 'existentialistische verbintenis', een 'existentialistisch partnerschap' of een 'existentialistisch huwelijk'. Kan de regering derhalve toelichten wat een huwelijk op basis van levensbeschouwing inhoudt en hiervoor enkele voorbeelden geven?

Deze leden ontvangen graag meer achtergrond over de omvang van huwelijkse gevangenschap. Kan de regering aangeven wat de incidentie hiervan is in Nederland? Hoe vaak is huwelijkse gevangenschap het gevolg van een man die niet toestaat dat een vrouw van hem scheidt en hoe vaak vindt de omgekeerde situatie plaats? Zijn er huwelijkse gevangenschappen bekend van paren van het gelijke geslacht? De regering wijst daarnaast op enkele manieren waarop religieuze huwelijken ontbonden kunnen worden zoals, van het aanbieden van een scheidsbrief bij een joods huwelijk (de *get*) of van een verstoting naar islamitisch recht (de *talaq*). Derhalve vragen de leden of er ook religies, dan wel stromingen binnen religies, bekend zijn waarbij ontbinding niet mogelijk zou zijn of enkel met toestemming van een derde, zijnde niet een van de partners. Wat betekent dit voor het wetsvoorstel in de praktijk indien er (stromingen binnen) religies bekend zijn waar medewerking van een derde vereist is?

De leden van de D66-fractie lezen dat het niet kunnen ontbinden van een religieus huwelijk zware gevolgen kan hebben voor met name vrouwen. Dat zij bijvoorbeeld niet zonder toestemming van hun ex-echtgenoot naar of in het land van herkomst kunnen reizen. Ook kunnen zij beschuldigd worden van overspel, hetgeen in sommige landen een strafbaar feit oplevert. Graag horen deze leden om welke landen het gaat. Ook vernemen zij graag welke mogelijke straffen gehanteerd worden voor het strafbare feit 'overspel' in deze landen.

De leden van de D66-fractie constateren dat gerefereerd wordt aan het oordeel van de Hoge Raad uit 1982¹ waarin naar voren kwam dat weigering van medewerking aan de ontbinding van het religieuze huwelijk onrechtmatig kan zijn. Tegelijkertijd lezen deze leden dat er sprake kan zijn van zwaarwegende belangen van de andere partij, die maken dat medewerking in redelijkheid niet van hem of haar kan worden gevergd. Daar de afweging van deze twee belangen volgens deze leden de kern van dit wetsvoorstel raakt, horen zij graag voorbeelden wanneer weigering onrechtmatig kan zijn, dan wel wanneer er sprake zou zijn van zwaarwegende belangen, waarbij deze leden begrijpen als deze twee zaken uitgewerkt worden aan de hand van reeds opgebouwde jurisprudentie omtrent huwelijkse gevangenschap.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering hoe een partij, die in de situatie komt dat deze een burgerlijk huwelijk wil beëindigen, weet dat als nevenvoorziening meteen een bevel tot medewerking aan het teniet doen gaan van de religieuze verbintenis gevraagd kan worden.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat een individuele beoordeling aan de rechter is en dat de regering nu niet kan voorspellen of de voorgestelde verandering voldoende bescherming biedt in de praktijk. Zou het daarom verstandig zijn om een evaluatiebepaling op te nemen?

1 HR 22 januari 1982, ECLI:NL:HR:1982: AG4319, NJ 1982/489 m.nt. W.H. Heemskerk.

De leden van de SP-fractie stellen dat huwelijkse gevangenschap niet geaccepteerd mag worden, omdat mensen dan onvrij zijn en in een huwelijk gevangen en klem blijven zitten. Met dit wetsvoorstel wordt nog steeds verwacht van slachtoffers dat zij zelf de stap naar de rechter zetten. Deelt de regering de mening dat de norm zou moeten zijn dat iemand niet opgesloten mag worden in een huwelijk en dat van de overheid dan ook een actieve rol mag worden verwacht om slachtoffers te bevrijden uit een huwelijk? Zo ja, hoe wordt vormgegeven aan deze actieve rol?

Voornoemde leden juichen het toe dat in de wet nu de beëindiging van een religieus huwelijk beter verankerd is. Toch is dat maar een deel van de oplossing. Is de regering het met deze leden eens dat ook de kennis bij de politie, het Openbaar Ministerie, rechtspraak, maatschappelijk werkers en wijkteam medewerkers omhoog moet? Welke plannen zijn daarvoor in voorbereiding? Worden alle mensen die zich bij de politie melden met hun verhaal over huwelijkse gevangenschap nu echt geholpen? Worden aangiftes van dwang inmiddels altijd opgenomen? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering of zij zicht heeft op het aantal huwelijken dat alleen religieus wordt gesloten, dus zonder een voorafgaand huwelijk voor de burgerlijke stand. Is dit aantal de afgelopen tien jaar toegenomen? Zo ja, wat gaat de regering doen, bijvoorbeeld qua voorlichting, om er voor te zorgen dat er geen religieuze huwelijken gesloten worden zonder een voorafgaand huwelijk voor de wet? Hoeveel religieuze leiders zijn de afgelopen tien jaar vervolgd voor het sluiten van een onwettig religieus huwelijk?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in het wetsvoorstel ervoor is gekozen dat een partij bij een religieus huwelijk gehouden is om mee te werken aan het teniet doen van dat huwelijk tenzij dit gelet op zwaarwegende belangen in redelijkheid niet kan worden gevergd. Kan de regering concrete voorbeelden geven van dergelijke zwaarwegende belangen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn terughoudend waar het overheidsinmenging bij het religieuze huwelijk betreft, maar erkennen dat er een noodzaak is voor, met name, vrouwen die in een huwelijk gevangen zitten om ook het religieuze huwelijk te laten ontbinden wanneer de andere partij hier niet aan mee wil werken. Indien dit niet gebeurt worden deze vrouwen zeer in hun bewegingsvrijheid en levensmogelijkheden beperkt. Vanuit dit perspectief vinden de leden een verplichting tot medewerking voorstelbaar. Deelt de regering in algemene zin het uitgangspunt dat terughoudendheid op zijn plaats is waar het overheidshandelen aangaande het religieuze huwelijk betreft alsmede het stellen van eisen ten aanzien van een religieus huwelijk bij het aangaan van het burgerlijk huwelijk?

Voornoemde leden constateren dat er momenteel al mogelijkheden zijn om via de rechter medewerking bij beëindiging van het religieus huwelijk af te dwingen. De Raad van State geeft hier ook een aantal voorbeelden van. Lezen de leden het goed dat met name wordt beoogd om de drempel te verlagen en de mogelijkheid van afdwingen van beëindiging toegankelijker te maken?

De aan het woord zijnde leden kunnen de lijn van de regering en de Raad van State volgen ten aanzien van het besluit om niet voorafgaand aan het burgerlijk huwelijk tot een algemene norm te komen op basis waarvan partijen altijd dienen mee te werken aan de ontbinding van het religieuze huwelijk indien een van beide partijen dat wenst, zonder dat daarbij ruimte wordt gelaten voor een belangenafweging door de rechter. Wel vragen deze leden aan welke gevallen mag worden gedacht waar een zwaarwegend belang van één van de partners tot een andere afweging zou kunnen leiden.

3. Zittingen gesloten jeugdhulp op locatie

De leden van de D66-fractie zien net als de expertgroep jeugdrechters van het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht (LOVF) een meerwaarde in het kunnen blijven houden van zittingen van gesloten jeugdhulp op locatie. Deze leden vragen of er nog wel bepaalde vereisten gesteld worden aan zittingslocaties alvorens deze als zodanig aangewezen kunnen worden.

4. Consultatiereacties

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de consultatiereacties van onder meer Femmes for Freedom en de adviescommissie familie- en jeugdrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De leden vragen de regering om de zorgen van beide organisaties weg te nemen op het punt dat de voorgestelde codificatie nog onvoldoende bescherming biedt aan vrouwen die leven in huwelijkse gevangenschap. De regering, zo begrijpen de leden, vindt het niet gepast om te interfereren in religieuze overtuigingen en is daarom huiverig om een algemene verplichting in te voeren om mee te werken aan de ontbinding van een religieus huwelijk. De leden hechten eveneens belang aan religievrijheid, maar vragen af of terughoudendheid gepast is in de gevallen dat religieuze overtuigingen ten grondslag liggen aan mensenrechtenschendingen, zoals huwelijkse gevangenschap. De leden vragen de regering om de vrees weg te nemen dat de huidige ruimte voor religieuze beletselen in de echtscheidingsprocedure ertoe kan leiden dat (religieus) gehuwden tegen de zin veroordeeld blijven tot het (religieuze) huwelijk. Onder welke omstandigheden kan een rechter, naar verwachting, oordelen dat er sprake is van gerechtvaardigde religieuze overtuigingen die zó zwaarwegend zijn dat van huwelijkse partners verlangd wordt om het (religieuze) huwelijk in stand te houden?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel zal helpen om huwelijkse gevangenschap tegen te gaan zijn de leden, samen met onder andere de NOvA, van mening dat het wetsvoorstel nog onvoldoende bescherming biedt aan vrouwen die leven in huwelijkse gevangenschap. Deze leden lezen dat vanwege de vrijheid van religie en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat de regering van mening is dat er geen meer dwingende voorschriften in de wet kunnen worden verankerd. De regering schrijft in de memorie van toelichting: ‘Het via een algemene regeling verplichten van mensen die met een religieuze ceremonie hun verbintenis willen verdiepen, om in alle gevallen ook medewerking te verlenen aan een eventueel religieus beëindigen van deze verbintenis, past daarin niet’. In het advies van de NOvA over de voorliggende wet lezen de leden echter dat in andere landen zoals Canada, Engeland, Wales en Zuid-Afrika wel sprake is van wettelijke bepalingen die neerkomen op ‘dat verkrijgen van de burgerlijke echtscheiding afhankelijk wordt gesteld van medewerking aan de religieuze echtscheiding bij de relevante religieuze autoriteit’. Kan de regering nader ingaan op de afweging die is gemaakt tussen enerzijds het voorkomen van huwelijkse gevangenschap en anderzijds de vrijheid van godsdienst?

De voorzitter van de commissie,

Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,

Verouden