

Vergaderjaar 2013–2014

33 488

Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 27 mei 2014

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

1. Algemeen

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het algemene uitgangspunt dat het individuen vrij dient te staan hun eigen huwelijkspartners te kiezen. Wel hebben zij nog enkele vragen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen. Deze vragen hebben betrekking op het onderdeel dat de bemoeilijking van het huwelijk in de derde graad (oom/nicht en tante/neef) en de vierde graad (neef/nicht) behelst.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben wel nog enige vragen.

Deze vragen betreffen vooral de voorziene maatregelen met betrekking tot huwelijken tussen bloedverwanten in de derde of vierde graad en het systeem van nietigverklaring van het huwelijk. Daarnaast hebben zij een enkele vraag over polygamie.

¹ Samenstelling:

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

De leden van de **SP**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat hier sprake is van symboolwetgeving en geven te kennen daar – in het algemeen – niet van gecharmeerd te zijn, hoewel zij ook vinden dat het afgeven van een signaal onder omstandigheden zinnig kan zijn. Deze omstandigheden moeten dan wel van dien aard zijn dat een signaal via de wetgever op zijn plaats is en dat andere mogelijkheden om het kwaad of het onrecht te bestrijden niet voorhanden zijn. Daarover bestaat vooralsnog twijfel. Alvorens tot een oordeel te komen hebben deze leden een aantal vragen. Een prealabele vraag: bestaat er een vermoeden dat huwelijksdwang voorkomt onder etnische Nederlanders? Zo ja, waarop is dit gebaseerd? Zo nee, is het onderhavige wetsvoorstel speciaal bedoeld voor mensen, al dan niet Nederlander, met een andere etnische achtergrond? Zo ja, is dit niet in strijd met artikel 1 van de Grondwet?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, dat volgens de titel beoogt huwelijksdwang tegen te gaan. Zij onderschrijven deze doelstelling ten volle; huwelijksdwang is een vorm van interpersoonlijk geweld en een aantasting van de mensenrechten van degenen die hiervan het slachtoffer worden: vaak jonge vrouwen/meisjes maar ook jongens/mannen en oudere vrouwen kunnen door hun familie of naasten gedwongen worden een huwelijk aan te gaan met iemand die zij niet zelf gekozen hebben. De overheid heeft een taak om de burgers te beschermen tegen een dergelijke aantasting van de mensenrechten, om schendingen als deze te voorkomen en om schendingen die plaatsvinden adequaat aan te pakken. De aan het woord zijnde leden hebben echter hun twijfels of de voorgestelde maatregelen, waaronder het stellen van zwaardere eisen aan neef/nichthuwelijken, daadwerkelijk bijdragen aan de aanpak van huwelijksdwang.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende het tegengaan van huwelijksdwang en hebben daarover enkele vragen.

2. Dwanghuwelijken

De leden van de fractie van de **VVD** hebben een aantal vragen over de voorgestelde maatregelen inzake het tegengaan van huwelijken die onder invloed van dwang zijn gesloten: in hoeverre gaat de regering ervan uit dat dit wetsvoorstel, indien aangenomen, bevordert dat personen die onder dwang tot een huwelijk hebben besloten zelf actief hiervan melding zullen maken? Is de regering zich ervan bewust dat optreden op basis van deze wet kan leiden tot repercussies ten opzichte van degene die onder dwang zou hebben gehandeld? Hoe denkt de regering personen die onder dwang hebben gehandeld en waarvan het huwelijk wordt gestuit te kunnen beschermen tegen dergelijke repercussies? Heeft het openbaar ministerie voldoende expertise in huis om in dit soort zaken op te treden? Wordt er ook prioriteit aan gegeven? Kan de regering in het algemeen aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de op 5 maart 2013 aangenomen wet inzake strafbaarstelling huwelijksdwang.² Meer in het bijzonder vragen deze leden zich af of het gegeven dat het openbaar ministerie redelijkerwijs in staat is om een voorgenomen huwelijk te stuiten maar dit nalaat, aan de ontvankelijkheid in de weg staat als later

² Wet van 7 maart 2013 tot 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, *Stb.* 2013, 95.

een strafzaak aanhangig wordt gemaakt. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de **CDA**-fractie hebben een vraag over het begrip «dwang». In de memorie van toelichting stelt de regering: «Het kan bij dwang gaan om fysieke druk door geweld, maar ook om psychische druk door im- of expliciete bedreiging met geweld».³ Valt hieronder ook psychische druk zonder deze bedreiging met geweld, bijvoorbeeld wanneer gedreigd wordt alle familieverbanden te verbreken of uitsluiting uit de sociale gemeenschap van betrokkene?

Deze vraag naar de betekenis van «dwang» klemt te meer omdat de mogelijkheid tot nietigverklaring van het huwelijk in het wetsvoorstel verruimd wordt. Volgens de toelichting: «Elk huwelijk dat onder invloed van dwang is gesloten, zal nietig kunnen worden verklaard, ook zonder dat sprake behoeft te zijn van een onrechtmatige ernstige bedreiging. Ook lichtere vormen van dwang, die niet gepaard gaan met bedreiging, kunnen de huwelijksvrijheid aantasten.»⁴ Naast echtscheiding – als de aan het woord zijnde leden dit goed begrijpen – zal dan ook nietigverklaring van het huwelijk tot de mogelijkheden behoren. Brengt dit, gelet op de uiteenlopende juridische gevolgen van beide rechtsfiguren, geen (te) grote rechtsonzekerheid met zich? De toelichting noemt emotionele en financiële redenen argumenten om mogelijk te kiezen voor nietigverklaring in plaats van een – meer eenvoudige – echtscheiding. Hoeveel belang hecht de regering aan erkenning van dit type «emotionele» redenen? Zien deze leden het goed dat de termijn waarbinnen nietigverklaring verzocht dient te worden, wordt verruimd van zes maanden na begin van samenwoning tot drie jaar na begin van samenwoning? Voor dergelijke complexe processen is enige tijdruimte nodig, maar is het na drie jaar niet lastiger om te bewijzen dat het huwelijk onder dwang gesloten is?

Hoe moeten de aan het woord zijnde leden zich de rechtsgevolgen voorstellen van de situatie dat een al via echtscheiding ontbonden huwelijk alsnog nietig wordt verklaard (verdeling huwelijksvermogen, alimentatie etc.)?

In het voorstel is opgenomen dat het openbaar ministerie – na machtiging van de rechtbank – de bevoegdheid tot stuiting van het huwelijk krijgt in geval van dwang. Heeft de regering aanwijzingen dat deze bevoegdheid ook in de praktijk effect zal sorteren? Immers, het doen van aangifte bij de politie door een derde is geen geringe stap, zeker niet als die derde uit dezelfde sociale omgeving als de betrokkenen komt. Hoe werkt de stuitingsbevoegdheid ten aanzien van schijnhuwelijken in de praktijk? Hoe vaak wordt daarvan gebruik gemaakt, absoluut en relatief gezien?

De leden van de fractie van de **SP** constateren dat nietigverklaring terugwerkt tot aan de huwelijksluiting, maar geen gevolgen heeft voor de kinderen. De memorie van toelichting vermeldt dat de gedwongen partij belang kan hebben bij vernietiging boven echtscheiding, omdat er dan geen gemeenschap van goederen is ontstaan en haar vermogen dus automatisch aan haar toekomt. Ook het spiegelbeeld is echter denkbaar, namelijk dat de gedwongen partij niks bezat en ingeval van vernietiging niks meekrijgt uit het opgebouwde vermogen. Zij zal dan kiezen voor echtscheiding. Als een van de partijen geen Nederlander is, bestaat de kans dat deze niet meewerkt aan erkenning van de scheiding in het land van herkomst. Dat kan dan weer een reden zijn om voor nietigverklaring te kiezen. Of doet zich daarbij hetzelfde probleem voor? Graag een reactie.

³ *Kamerstukken II 2012–2013, 33 488, nr. 3, p. 3.*

⁴ *Kamerstukken II 2012–2013, 33 488, nr. 3, p. 4.*

Deze leden willen voorts weten wanneer de uitkomsten van het toegezegde onderzoek naar de omvang van huwelijksdwang in Nederland verwacht kunnen worden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering of het niet beter zou zijn de resultaten van het hiervoor bedoelde onderzoek af te wachten alvorens wettelijke maatregelen te nemen. Is de regering bereid de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan te houden totdat deze resultaten bekend zijn, zodat deze betrokken kunnen worden bij de beoordeling van het wetsvoorstel?

Deze leden vernemen voorts graag hoe het staat met de uitvoering van het plan van Aanpak Huwelijksdwang 2012–2014.⁵ Dit plan werd op 3 juli 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief schreef de (toenmalige) regering dat er met betrekking tot de aanpak van huwelijksdwang vooral op preventieve maatregelen moet worden ingezet. In het plan van aanpak werd een groot aantal concrete acties benoemd. Zijn of worden alle in het plan gemelde activiteiten uitgevoerd? Is er een voortgangsrapportage met betrekking tot het plan? Is de regering voornemens om ook na 2014 te blijven investeren in preventie van huwelijksdwang en zo ja, op welke manier?

3. Huwelijksbeletselen

De leden van de fractie van de **VVD** merken op dat thans geldt dat, om een huwelijk te mogen sluiten, de aanstaande echtgenoten beiden de leeftijd van achttien moeten hebben bereikt. Uitzonderingsgronden worden met dit wetsvoorstel afgeschaft. De regering motiveert zulks met de kwetsbare positie van jongeren in een samenleving die steeds hogere eisen stelt aan hun beoordelingsvermogen. Deze leden zijn het daarop zich mee eens maar stellen daar tegenover dat (ook) jongeren steeds mondiger worden en steeds meer toegang hebben tot informatie die hun beslissing weloverwogen kan maken. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering waarom zij geen onderscheid maakt tussen huwelijken in de derde en de vierde graad. Moeten deze leden aannemen dat de regering beide soort huwelijken in gelijke mate als onwenselijk beoordeelt?

De aan het woord zijnde leden vragen daarnaast om een onderbouwing met getallen van huwelijksdwang die plaatsvindt in het kader van huwelijken tussen bloedverwanten in de vierde graad in vergelijking met huwelijksdwang in het kader van huwelijken tussen personen die niet een dergelijke bloedverwantschap hebben. Meer in het algemeen vragen deze leden aan de regering wat de rechtvaardiging is voor het onderscheid dat in dit wetsvoorstel wordt gemaakt tussen neef/nichthuwelijken en andere huwelijken.

Kan de regering voorts aangeven waarom de veronderstelde huwelijksdwang in neef/nichthuwelijken niet wordt meegenomen in het meerjarigenplan van de in ontwikkeling zijnde aanpak van preventie van huwelijksdwang in plaats van het bemoeilijken van neef/nichthuwelijken door de voorgestelde wettelijke maatregelen?

Deze leden verzoeken de regering uitvoerig te reageren op de verwachting van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de voorgestelde maatregel een averechts effect zal hebben, onder meer nu een onderdwang afgelegde valse verklaring een extra drempel kan betekenen voor een slachtoffer om de hulp van het openbaar ministerie in te roepen.

⁵ *Kamerstukken II 2011–2012, 32 175, nr. 35.*

De leden van de fractie van het **CDA** zijn met de regering van mening dat huwelijksdwang ongewenst is en staan daarom in beginsel positief tegen maatregelen die op een effectieve manier huwelijksdwang proberen tegen te gaan. Zij erkennen echter dat het voor een overheid moeilijk is om vat te krijgen op het fenomeen huwelijksdwang. Allereerst is de afbakening tussen ongeoorloofde en onwenselijke huwelijksdwang en allerlei andere vormen van beïnvloeding van de huwelijkskeuze soms moeilijk te trekken, zowel waar het gaat om dwang om wel met een bepaalde persoon in het huwelijk te treden als dwang om juist niet met een bepaalde persoon in het huwelijk te treden. Daarnaast is duidelijk dat het praktisch onmogelijk – in elk geval uiterst moeilijk – is om huwelijksdwang te bewijzen, zelfs al is één van de echtgenoten de drempel overgegaan om te erkennen dat van huwelijksdwang sprake is en daarvan aangifte te doen. Dat die drempel erg hoog is, blijkt al uit het feit dat tot nog toe geen geval bekend is van aangifte van huwelijksdwang. Toch is onlangs het strafmaximum hiervoor aanzienlijk verhoogd, vooral als symbolische afschrikking. De aan het woord zijnde leden zien dat de regering zich ook van deze moeilijkheden bewust is. Zij zien dat de regering met dit wetsvoorstel vooral op een indirecte manier maatregelen wil treffen waarvan het (neven)effect is dat huwelijksdwang wordt belemmerd. Daaronder vallen in elk geval dan de afschaffing van de mogelijkheid tot het sluiten van een huwelijk tussen minderjarigen en de belemmeringen die worden opgeworpen voor huwelijken in derde of vierde graad van bloedverwantschap. Zien deze leden dit goed?

Maatregelen als deze kunnen gerechtvaardigd zijn, wanneer zij handhaafbaar zijn en gelet op het beoogde doel effectief zijn, en overigens geen neveneffecten hebben die om andere redenen ongewenst zijn. Met betrekking tot het voorstel van het afschaffen van de mogelijkheid van een huwelijk tussen minderjarigen is daarvan naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden grotendeels sprake. Dat ligt anders bij de voorgestelde belemmeringen voor huwelijken in derde of vierde graad van bloedverwantschap.

Om te beginnen doet zich bij dit laatste de moeilijkheid voor dat de regering tijdens de eerdere behandeling keer op keer heeft erkend dat er getalsmatig geen betrouwbaar zicht bestaat op het verschijnsel van ongeoorloofde huwelijksdwang, laat staan dat van het vóórkomen van huwelijksdwang ingeval van neef/nichthuwelijken. Daar komt bij dat zelfs op het (getalsmatig) vóórkomen van neef/nichthuwelijken geen enkel zicht bestaat, omdat deze gegevens van verwantschap niet door de overheid worden bijgehouden. Alleen de verklaring van betrokkenen kan hier leidend zijn.

Het wetsvoorstel stelt nu voor neef/nichthuwelijken te verbieden in samenhang met het introduceren van de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door ten overstaan van een ambtenaar van de burgerlijke stand onder ede te verklaren dat er geen sprake is van huwelijksdwang. Van alle andere bruidsparen wordt een dergelijke verklaring onder ede niet gevraagd, ook niet voor gevallen waarin een ambtenaar wellicht huwelijksdwang vermoedt. Dat laatste is overigens wel te begrijpen; een graad van bloedverwantschap is immers beter objectiveerbaar en legt geen lastige verantwoordelijkheid op de schouders van de ambtenaar. Mocht er sprake zijn van huwelijksdwang, dan gaat de regering ervan uit dat de betrokkene die tot dan toe geen weerstand heeft kunnen bieden aan die dwang, op dat moment – wanneer al van een «fuikwerking» sprake is en de verwachtingen van een huwelijk zich steeds sterker concretiseren – zich wel vrij voelt om zich aan die dwang te onttrekken. Is dat wel realistisch, zeker gelet op het feit dat meened in een dergelijke situatie niet vervolgd c.q. bestraft zal worden? Daar komt nog bij dat de verklaring of men in bedoelde graad van bloedverwantschap staat, niet onder ede hoeft af te leggen. Wanneer dus eenvoudig niets wordt gemeld of niet conform de waarheid wordt gemeld over de graad van bloedver-

wantschap, komt men helemaal niet aan een verklaring onder ede toe. In gevallen van «echte» huwelijksdwang zal de dwang om te zwijgen over de bloedverwantschap snel effectief zijn. Wanneer het wetsvoorstel over elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (kamerstuknummer 32 444) tot wet wordt verheven, kan die vraag over bloedverwantschap zelfs eenvoudig van achter de computer thuis al of niet worden «aangevinkt», afhankelijk van de vraagstelling. De aan het woord zijnde leden kunnen bij elk van de afzonderlijke argumenten op deze onderdelen van het neef/nichthuwelijk de regering nog wel enigszins volgen, zeker in de goede bedoelingen. Maar is het cumulatieve resultaat van het bovenstaande niet een regeling die «zo lek is als een mandje», nog daargelaten dat er geen enkele indicatie is van de omvang van het probleem van huwelijksdwang als zodanig en huwelijksdwang bij huwelijken in deze graden van bloedverwantschap? De regering heeft immers uitdrukkelijk verklaard dat het tegengaan van huwelijksdwang de enige ratio is voor dit huwelijksbeletsel en dat dit niet mede is ingegeven door andere redenen, zoals medische redenen of het tegengaan van schijnhuwelijken.

Waarom heeft de regering – als het toch vooral gaat om het inbouwen van een «reflectiemoment» – niet overwogen om eenvoudig de beoogde huwelijkspartners mee te delen dat een huwelijk uit vrije wil geschiedt en dat huwelijksdwang een strafbaar feit oplevert? Een dergelijke mededeling hoeft dan bovendien niet beperkt te worden tot slechts huwelijken met deze graad van bloedverwantschap.

Verder meldt de regering dat de verwachting is dat het aantal neef/nichthuwelijken «gering tot zeer gering» zal zijn en verwacht zij dus niet veel «administratieve lasten».⁶ Betekent deze verwachting niet tevens dat het de vraag is of deze maatregel überhaupt wel in de wet verankerd dient te worden? Is het overigens niet de omgekeerde volgorde om eerst wetgeving te willen vaststellen en dan pas het probleem in kaart te gaan brengen? Zijn er al uitkomsten bekend van het ingestelde onderzoek naar de omvang van huwelijksdwang? Hoe moeten de aan het woord zijnde leden in dit verband overigens de opmerking lezen dat de regering niet heeft overwogen om bij neef/nichthuwelijken een verklaring te laten afleggen over de wens een verblijfsvergunning te verkrijgen, «omdat uit de aanwijzingen dat vaker sprake is van dwang in geval van neef/nichthuwelijken niet blijkt dat deze dwang zich alleen voordoet als de aanstaande echtgenoot woonachtig is in een ander land».⁷ Zijn er dan toch gegevens beschikbaar?

Deze leden vragen de regering nog eens aandacht voor de visie die hun geestverwante fractie in de Tweede Kamer heeft weergegeven, namelijk dat meer resultaat te verwachten is van maatregelen die indicaties van huwelijksdwang eerder signaleren dan van wettelijke maatregelen.⁸ Welke voortgang is op dat terrein geboekt?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering uitdrukkelijk geadviseerd om van het voorgenomen beletsel voor huwelijken tussen bloedverwanten in de derde en vierde graad af te zien. Zij onderbouwt dit mede vanuit wetssystematisch oogpunt en de verwachte geringe effectiviteit. Kan de regering hierop nog eens nauwgezet reageren? Ook andere adviesinstanties achten de maatregel niet goed onderbouwd of disproportioneel.

Zullen bruidsparen wel altijd op de hoogte zijn van een dergelijke graad van bloedverwantschap, bijvoorbeeld in het geval van donoren?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts de passage in de memorie van toelichting over de «ongetrouwde vreemdeling» nader toe te lichten. Gaat het hier om een niet in Nederland wonende vreemdeling?

⁶ Kamerstukken II 2012–2013, 33 488, nr. 3, p. 17.

⁷ Kamerstukken II 2012–2013, 33 488, nr. 6, p. 18.

⁸ Kamerstukken II 2012–2013, 33 488, nr. 5, p. 5.

Wat zijn de verblijfsrechtelijke gevolgen van een ten onrechte afgelegde verklaring onder ede in een dergelijke situatie?
In het verlengde van hun vragen over de neef/nichthuwelijken hebben deze leden nog een vraag aan de regering. Zoals de toelichting aangeeft, heeft dit huwelijksbeletsel als enige doel het tegengaan van huwelijksdwang. Heeft de regering ook andere voorzieningen overwogen met dit doel, voorzieningen die een meer objectief handhaafbaar karakter hebben en waarbij eveneens de «buitenlandse dimensie» wordt ondervangen? Indien dat niet het geval is, ziet de regering dan mogelijkheden dit alsnog te overwegen dan wel hiernaar onderzoek te doen?

De leden van de **SP**-fractie nemen aan dat bij gelegenheid van de huwelijksaangifte standaard gevraagd zal worden of partijen neef en nicht zijn. Wordt deze vraag ook gesteld ten aanzien van een neef/neef- of nicht/nichthuwelijk? Zo nee, waarom niet? Stel, de neef en nicht vinden het feit dat zij een beëdigde verklaring moet afleggen onzinnig en discriminatoir en besluiten te verzwijgen dat zij neef en nicht zijn. Hoe kan later aan het licht komen dat ze toch neef en nicht zijn? Zal er in dat geval strafvervolgning worden ingezet wegens bedrog, oplichting of anderszins? De aan het woord zijnde leden nemen aan dat van vernietiging geen sprake kan zijn, als inmiddels is gebleken dat van dwang geen sprake is (geweest). Is dat een juiste aanname?

Deze leden willen voorts weten hoe een en ander in zijn werk gaat als een neef en een nicht in België met elkaar trouwen en hun huwelijk vervolgens in de Nederlandse burgerlijke stand laten inschrijven. De ambtenaar van de burgerlijke stand ziet dat geen van beide in België woont en vermoedt dus een ontduiking van de beëdigde verklaring. Moet hij vragen of de partijen neef en nicht zijn? Moet hij vervolgens vragen of er sprake is geweest van dwang? Als het antwoord tweemaal ja is, weigert hij inschrijving. En dan?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de regering of het opwerpen van drempels voor een burgerlijk huwelijk er niet (ook) toe leiden dat meer mensen alleen religieus zullen «trouwen», wat misschien formeel geen zogenaamde hinkende rechtsverhoudingen oplevert, maar wel kan resulteren in situaties waarin (met name) vrouwen gevangen zitten in een religieus huwelijk. Is bekend in welke mate er in Nederland religieuze huwelijken worden gesloten zonder dat sprake is van een burgerlijk huwelijk? Is binnen de geloofsgemeenschappen waarin dit plaatsvindt in voldoende mate bekend dat het niet is toegestaan een religieus huwelijk te voltrekken, voordat een burgerlijk huwelijk is gesloten (art. 1:68 BW), en dat de bedienaar van de godsdienst die een religieuze huwelijksplechtigheid verricht voordat het burgerlijk huwelijk is voltrokken, strafbaar is (art. 449 Sr)? Wat doet de regering om de bekendheid van deze bepalingen binnen de diverse religies en onder het brede publiek bekend te maken, en op welke wijze worden deze wetsbepalingen gehandhaafd?

In 2013 heeft het toezichthoudend Comité op het VN-Vrouwenverdrag een Algemene Aanbeveling gepubliceerd over de economische gevolgen van huwelijk en scheiding.⁹ Het Comité doet hierin onder meer de aanbeveling voor het bevorderen van burgerlijke huwelijken en het registreren van huwelijken alsmede voor de bescherming van vrouwen die (ondanks een verbod daartoe) in een polygaam huwelijk gevangen zitten. Heeft de regering kennis genomen van deze Algemene Aanbeveling, en is dit wetsvoorstel hieraan getoetst? Kan de regering aangeven hoe de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zich verhouden tot de relevante aanbevelingen uit de genoemde Algemene Aanbeveling?

⁹ CEDAW, Algemene Aanbeveling 29, zie http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW/C/GC/29&Lang=en.

In haar advies merkt de Afdeling advisering van de Raad van State op dat een bloedverwantschap in de derde of vierde graad niet automatisch blijkt uit de registers van de burgerlijke stand, waardoor de ambtenaar van de burgerlijke stand dus niet kan nagaan of zich een situatie voordoet waarin een beëdigde verklaring afgelegd moet worden. In de reactie op het advies gaat de regering geheel voorbij aan deze opmerking. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering alsnog hierop in te gaan en tevens op de hieruit door de Afdeling advisering getrokken conclusie dat de betekenis van het wetsvoorstel hierdoor gering zal zijn.

Hoewel de leden van de **ChristenUnie**-fractie het streven steunen om huwelijksdwang tegen te gaan, hebben zij met zorg kennisgenomen van het voornemen alle minderjarigen te verbieden om te trouwen. Het is deze leden onduidelijk waarom het onmogelijk gemaakt wordt voor minderjarigen om te huwen. Denk bijvoorbeeld aan een minderjarige moeder die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die op grond van artikel 1:253ha BW meerderjarig is verklaard om in het huwelijk te treden. Dat komt weliswaar in slechts enkele tientallen gevallen voor maar deze wettelijke mogelijkheid bedient toch de behoefte van een kleine groep die vaak op principiële gronden de in vrijheid ontstane wens hebben hun kind in een huwelijk te doen opgroeien. Vindt de regering dat het aan de overheid is om in de afwegingen van die groep te treden? Hoe heeft de regering daarbij het belang van het tegengaan van dwanghuwelijken afgewogen tegen het belang van die groep met de wens te trouwen? Zogenaamde hinkende buitenlands gesloten huwelijken kunnen op grond van de openbare orde al dan niet worden erkend. Kan de regering aangeven welke inhoudelijke overwegingen van openbare orde een rol spelen bij het voornemen te verklaren dat minderjarige huwelijken onverenigbaar zijn met de openbare orde? Geldt dit ook voor minderjarig – met vrije toestemming – gehuwden? Kan de regering een vergelijkend overzicht geven van de mogelijkheden in Europese landen voor minderjarigen om te trouwen?

Er zijn jonge ouders die met elkaar willen trouwen zodra zij zwanger zijn geraakt vanwege hun religieuze overtuiging. Die religieuze overtuiging is hen bovendien in volstrekte vrijheid toegedaan en leidt ertoe dat zij niet bij elkaar willen wonen zonder gehuwd te zijn. Daardoor is het *de facto* voor deze minderjarigen niet mogelijk hun kind samen op te voeden. Wat vindt de regering daarvan? Hoe verhoudt het verbod op huwelijken tussen of met (een) minderjarige(en) zich tot het grondrecht op de vrijheid van godsdienst?

Heeft de regering ook extern onderzoek laten doen naar de juridische houdbaarheid van een verbod op huwelijken tussen minderjarigen in een Europeesrechtelijk perspectief? Kan de regering aangeven waarom zij het instrument van het verbod op een huwelijk tussen minderjarigen proportioneel acht om huwelijksdwang tegen te gaan, in het bijzonder nu daardoor ook groepen die vrijwillig huwen worden getroffen? Welke andere maatregelen heeft de regering op dit punt overwogen?

De aan het woord zijnde leden vernemen graag een reactie van de regering op de bovenstaande vragen.

4. Toepasselijk recht op de huwelijksluiting

De leden van de fractie van het **CDA** merken op dat de regering in de memorie van toelichting ingaat op de (niet-)erkenning van polygame huwelijken. Is de strekking van het onderhavige wetsvoorstel het geldende regime op dit punt te verduidelijken en te specificeren of om dit te veranderen?

De regering stelt voorts overwogen te hebben «het moment van een aanvraag van tot voorlopig verblijf in Nederland een ijkpunt te doen zijn waarop verbondenheid met de Nederlandse rechtssfeer moet worden

vastgesteld».¹⁰ Om bewijstechnische redenen is hiervan afgezien. Verwachtte de regering van de toevoeging van dit criterium een substantieel effect? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er om in de toekomst de benodigde informatie wel beschikbaar te hebben voor de rechtstoepassers?

5. Erkenning in het buitenland gesloten huwelijken

De leden van de **SP**-fractie wijzen erop dat de Staatscommissie internationaal privaatrecht het volstrekt onaanvaardbaar acht dat imperatief wordt voorgeschreven dat erkenning wordt onthouden aan een polygaam huwelijk dat is gesloten door personen die geen Nederlandse nationaliteit hebben en niet in Nederland wonen of verblijven ten tijde van de huwelijksluiting. De regering beroept zich erop dat dit in het huidige artikel 10:32 BW ook imperatief is voorgeschreven. Boek 10 is een zeer recente codificatie van jurisprudentie. Het was een grote klus en de aan het woord zijnde leden achten het niet uitgesloten dat er een enkele onjuistheid is ingeslopen. Kan de regering een overzicht geven van de jurisprudentie op dit gebied vóór en na de codificatie? Deze leden achten enige ruimte voor de rechter onder meer van belang, omdat de rechtspositie van kinderen hierbij in het geding kan zijn. De Staatscommissie internationaal privaatrecht wijst hier op strijd met artikel 8 EVRM, de leden voegen daar artikel 3 IVRK aan toe. Zou de regering hierop willen reflecteren?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is aandacht besteed aan zogenaamde hinkende rechtsverhoudingen. De leden van de fractie van **GroenLinks** willen weten of het opwerpen van meer huwelijksbeletselen (aanscherpen leeftijdseis) en het bemoeilijken van neef/nichthuwelijken er niet toe kunnen leiden dat mensen «dan maar» in het buitenland gaan trouwen, en of het huidige wetsvoorstel daarmee niet het risico in zich draagt dat er meer hinkende rechtsverhoudingen gaan ontstaan. Hoe ziet de regering in dit verband de effecten van uitvoering van de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Oosten c.s. over het niet erkennen van in het buitenland gesloten huwelijke van neef en nicht?¹¹ Hoe gaat de regering uitvoering geven aan deze motie? Kan de regering aangeven hoe die motie zich verhoudt tot de gezinsherenigingsrichtlijn¹², die naar het oordeel van deze leden geen ruimte biedt neef/nichthuwelijken anders te behandelen dan andere huwelijken? En hoe zit dat met andere internationale richtlijnen en verdragen, bijvoorbeeld op het gebied van de wederzijdse erkenning van huwelijken?

6. Consultatie

FORUM wijst er in het uitgebrachte advies op dat in gevallen waarin een bestaand huwelijk voor nietigverklaring wordt voorgedragen of – indien het in het buitenland is gesloten – niet zal worden erkend, de overheid of de rechter aan wie deze kwestie wordt voorgelegd, voor lastige dilemma's kunnen komen te staan in verband met beoordeling van het aanwezig zijn van «dwang». Deze dilemma's kunnen des te lastiger zijn wanneer uit het huwelijk kinderen zijn geboren, aangezien het in het kennelijke belang van het kind kan zijn dat het huwelijk tussen de ouders in stand blijft en wordt erkend, ook als er sprake is van dwang. Het Instituut voor Multiculturele Vraagstukken concludeert op dit punt dat bij de internationaal privaatrechtelijke beoordeling van de Nederlandse openbare orde rekening kan en

¹⁰ *Kamerstukken II 2012–2013*, 33 488, nr. 3, p. 12.

¹¹ *Kamerstukken II 2013–2014*, 33 488, nr. 11.

¹² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

moet worden gehouden met de belangen van het kind. De leden van de **SP**-fractie verzoeken de regering hierop te reageren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat bij de uitgebrachte adviezen en reacties een reactie van het College voor de Rechten van de Mens ontbreekt. Is dit College gevraagd te adviseren over het wetsontwerp? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is bekend waarom deze instantie geen advies heeft uitgebracht?

In tegenstelling tot hetgeen de regering in de memorie van toelichting schrijft, zien aan het woord zijnde leden de teneur van de adviezen die zijn uitgebracht vooral positief ten aanzien van de doelstelling van de wet, maar overwegend kritisch ten aanzien van de voorgestelde maatregelen: net als de Afdeling advisering van de Raad van State zetten veel organisaties vraagtekens bij de wenselijkheid, de onderbouwing en de te verwachten effectiviteit van met name de aanscherping van de voorwaarden waaronder een huwelijk met aanverwanten in de derde of vierde graad gesloten kan worden. De kritiek richt zich met name op drie onderdelen:

- de principiële vraag of het geoorloofd/wenselijk is om op basis van de mate van bloedverwantschap onderscheid te maken tussen voorgenoemen huwelijken (welk onderscheid er in bestaat dat ten aanzien van huwelijken met verwanten in de derde of vierde graad feitelijk een vermoeden van huwelijksdwang gaat gelden), nu dat onderscheid niet met de bloedverwantschap als zodanig te maken heeft;
- het gebrek aan empirische/wetenschappelijke onderbouwing van de stelling dat huwelijksdwang vaker voorkomt bij huwelijk met verwanten in de derde of vierde graad (terwijl die vooronderstelling wel ten grondslag ligt aan de maatregelen in het wetsvoorstel);
- een gebrekkige onderbouwing van de verwachte effectiviteit van de maatregel: waarop is de veronderstelling gebaseerd dat slachtoffers van huwelijksdwang onder dwang van hun familie geen beëdigde verklaring zouden gaan afleggen?

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie zijn bovenstaande vragen door de regering bij de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer niet bevredigend beantwoord; veelal kwam het antwoord niet verder dan het uitspreken van het wensdenken dat de maatregel effectief zal zijn. Deze leden zouden graag alsnog een goed onderbouwde reactie op de genoemde punten ontvangen.

7. Tot slot

Begrijpen de leden van de **SP**-fractie het goed dat als het wetsvoorstel over elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (kamerstuknummer 32 444) in werking is getreden, gemeenten verplicht zullen zijn onmiddellijk daartoe over te gaan, omdat de artikelen in het onderhavige voorstel daarvan uitgaan? Is niet toegezegd dat gemeenten in hun eigen tempo kunnen bepalen of en zo ja, wanneer zij deze investering zullen doen?

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

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