

Vergaderjaar 2010–2011

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang. Het geeft uitvoering aan de maatregelen die daaromtrent in het regeerakkoord zijn aangekondigd.

Een huwelijk is een verbintenis die twee personen met elkaar aangaan. Een belangrijke verworvenheid in onze rechtsstaat is de vrijheid van het individu om zelf zijn of haar huwelijkspartner te kiezen. Die vrije keuze is een in de wet verankerd recht. Ook in internationale mensenrechtenverdragen wordt dat recht beschermd. Huwelijksdwang verdraagt zich dan ook niet met de Nederlandse en internationale rechtsorde. Het is een vorm van geweld die een krachtige bestrijding behoeft. Huwelijksdwang staat bovendien in de weg aan integratie in de Nederlandse samenleving. Huwelijksdwang is kortweg het dwingen van een persoon tot het aangaan van een huwelijk. Het kernbegrip is dwang. Die dwang bestaat bijvoorbeeld uit zware psychische druk, geweld of bedreiging met geweld, uitgeoefend door de toekomstige partner, ouders, familie of gemeenschap. De dwang kan rechtstreeks zijn gericht tot het slachtoffer, maar ook tot een derde, zodanig dat het slachtoffer zich genoodzaakt ziet het huwelijk aan te gaan.

Motieven voor een huwelijk zijn talrijk. Romantische overwegingen zijn lang niet altijd de standaard. Niet zelden spelen economische en sociaal-culturele overwegingen een rol. In een groot deel van de wereld bestaat het gebruik dat huwelijken worden gearrangeerd door ouders en familie. Loyaliteit en respect voor de familiebanden of het vertrouwen in het oordeel van de ouders kunnen de huwelijkskandidaat daarmee doen instemmen. Daaraan kleeft op zich nog niets strafwaardigs. Wanneer zware psychische druk of zelfs fysieke druk wordt uitgeoefend, waardoor iemand zich genoodzaakt ziet om tegen zijn wil een huwelijk aan te gaan, wordt – ook in strafrechtelijk opzicht – een grens overschreden. De impact en gevolgen van een gedwongen huwelijk zijn groot en ingrijpend. Daartegen dienen slachtoffers te worden beschermd. Tot de bescherming die de overheid kan bieden, behoort ook strafrechtelijke bescherming. Het strafrecht is waar het gaat om de aanpak van huwelijksdwang dan ook een belangrijk en noodzakelijk sluitstuk, maar ultimum remedium.

Huwelijksdwang is een complex verschijnsel dat in verschillende vormen voorkomt. Een volledig en eenduidig beeld van de aard en omvang van het verschijnsel ontbreekt. De opsporing en vervolging ervan zijn complex. Huwelijksdwang is doorgaans een verborgen vorm van dwang. Het speelt zich veelal af in de beslotenheid van de familiekring en bovendien niet zelden in het land van herkomst. Slachtoffers bevinden zich in een geïsoleerde positie en durven of willen vaak geen aangifte doen, uit schaamte, loyaliteit met de familie of vrees voor uitstoting of erger kwaad. Soms zijn het kinderen die tijdens een vakantie in het land van herkomst worden achtergelaten en aldaar vervolgens worden gedwongen tot het aangaan van een huwelijk. Niet zelden is huwelijksdwang verweven met of vormt het een vroegindicatie voor eengerelateerd geweld. Het strafrecht dient voldoende te zijn toegerust om slachtoffers te beschermen en opsporing en vervolging in de daarvoor in aanmerking komende gevallen mogelijk te maken. Tegelijkertijd kan en mag van andere maatregelen dan de inzet van het strafrecht veel meer worden verwacht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen op het terrein van het burgerlijk recht. In het regeerakkoord worden ook op dat terrein voornemens tot wetswijziging genoemd. Een wetsvoorstel ter versterking van de huwelijksvrijheid door bestrijding van huwelijksdwang en kindhuwelijken is op dit moment in voorbereiding (zie Kamerstukken II 2010/11, 32 175, nr. 17). Eerst en vooral moet evenwel op preventieve maatregelen worden ingezet. Die maatregelen liggen op het terrein van voorlichting, bewustwording, mentaliteitsverandering, deskundigheidsbevordering en vroegsignalering. Goed overleg en samenwerking met professionele partijen, maatschappelijke organisaties als migranten- en vluchtelingenorganisaties zijn daarbij van groot belang. In de brief van 30 juni 2010 heeft de toenmalige minister van Justitie de Tweede Kamer bericht over de voortgang van een aantal van deze maatregelen (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 10). Ik verwijs op deze plaats met betrekking tot die preventieve maatregelen verder naar de inhoud van die brief.

Internationaal

Ook internationaal bestaat steeds meer overeenstemming over de strafwaardigheid van gedwongen huwelijken en de noodzaak tot een krachtige aanpak van het verschijnsel. In verschillende internationale mensenrechtenverdragen en rechtsinstrumenten wordt het recht om in volledige vrijheid de huwelijkspartner te kiezen gewaarborgd. In het bijzonder kan worden gewezen op artikel 16, tweede lid, van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, artikel 23, derde lid van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 16, eerste lid, onder b, van het Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

Voorts zijn er vermeldenswaardige nieuwe internationale ontwikkelingen. In de brief aan uw Kamer van 16 november 2009 is reeds melding gemaakt van een nieuw ontwerpverdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De onderhandelingen over dat verdrag zijn inmiddels afgerond. Op 11 mei 2011 is het verdrag te Instanbul tot stand gekomen. In de preambule bij dit verdrag wordt huwelijksdwang aangemerkt als een vorm van geweld «which constitute a serious violation of the human rights of women and girls and a major obstacle to the achievement of equality between women and men.» Naast preventieve maatregelen en de ambitie van een alomvattend beleid bij de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, omvat het verdrag ook een aantal strafrechtelijke bepalingen. In het verdrag is onder andere ook de verplichting tot strafbaarstelling van huwelijksdwang opgenomen, in die zin dat de strafwetgeving van staten-partijen bij het verdrag moet voorzien in de mogelijkheid om tegen huwelijksdwang op te treden. Een specifieke strafbaarstelling is op grond

van het verdrag niet vereist. Volgens het verdrag gaat het bij huwelijksdwang om een huwelijk, waarvan de sluiting door gebruik van ongeoorloofde middelen als geweld, bedreiging of dwang wordt afgedwongen. Naast strafbaarstelling worden tevens enkele aanvullende maatregelen op strafrechtelijk terrein voorgeschreven. Zo verplicht het verdrag tot vestiging van extraterritoriale rechtsmacht ter zake huwelijksdwang, begaan door onderdanen en ingezetenen in het buitenland. Daarbij wordt bovendien het vereiste van dubbele strafbaarheid losgelaten, met dien verstande dat het verdrag op onderdelen voorziet in de mogelijkheid tot het maken van bepaalde voorbeholden. Tevens geeft het verdrag in overweging om rechtsmacht te vestigen over huwelijksdwang gepleegd in het buitenland tegen een eigen onderdaan of een persoon die alhier zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. Voorts verplicht het verdrag om te voorzien in een zodanige verjaringstermijn dat een minderjarig slachtoffer van huwelijksdwang de mogelijkheid heeft om daarvan als volwassene nog succesvol aangifte te kunnen doen. De lidstaten die partij worden bij het verdrag zullen op nationaal niveau aan deze verplichtingen uitvoering moeten geven. Het verdrag vormt daarmee een volgende stap in een lijn van toenemende internationale erkenning van de strafwaardigheid van huwelijksdwang en de noodzaak in het bijzonder vrouwen daartegen ook strafrechtelijke bescherming te bieden. De hiervoor vermelde verdragsbepalingen sluiten aan bij de uit nationaal beleid voortvloeiende wens tot aanscherping van het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang.

Adviezen¹

Over een concept van het wetsvoorstel zijn waardevolle adviezen ontvangen van het College van procureurs-generaal (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Voornoemde organisaties onderschrijven de aanpak van huwelijksdwang en steunen de voorgestelde maatregelen in zijn algemeenheid. Het OM, de NVvR en de NOvA delen de observatie in de inleidende paragraaf van deze toelichting dat bij de bestrijding van huwelijksdwang van de inzet van het strafrecht geen al te hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd. In de gevallen waarin huwelijksdwang zich buiten Nederland voltrekt, is de bewijspositie van het openbaar ministerie immers moeilijk. Temeer wanneer het openbaar ministerie voor het welslagen van een vervolging afhankelijk is van de medewerking van een buitenland waar anders over de strafwaardigheid van huwelijksdwang wordt gedacht. Niettegenstaande deze kanttekening voel ik mij door de strekking van de adviezen gesterkt in de opvatting dat het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang de aanscherpingen behoeft waarin onderhavig wetsvoorstel voorziet.

De adviezen hebben voorts geleid tot herstel van een technische omissie in de tekst van het wetsvoorstel en op een enkel punt tot aanvulling in de tekst van de memorie van toelichting.

Het kabinet verwacht dat de voorgestelde maatregelen geen aanzienlijke consequenties voor de werklast van de rechtspraak en het openbaar ministerie zullen hebben. Zulks kan ook uit de adviezen worden afgeleid.

Legislatieve gevolgen BES-wetgeving

Er is voor gekozen om het Wetboek van Strafrecht BES ten aanzien van de rechtsmachtregeling op eenzelfde wijze aan te passen als het Wetboek van Strafrecht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Maatregelen ter versterking en verruiming van het strafrechtelijk instrumentarium

In de brief van 16 november 2009 heeft de toenmalige minister van Justitie het huidige strafrechtelijke instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang beschreven. Daarbij was de conclusie dat dit instrumentarium met enkele specifieke voorzieningen kan worden versterkt. Bij die gelegenheid is een tweetal aanvullende maatregelen aangekondigd. In de eerste plaats heeft hij toegezegd te zullen bevorderen dat er meer aandacht is voor de aanpak van huwelijksdwang in het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. In verband met die toezegging kan ik het volgende berichten. Met ingang van 1 juni 2010 is de Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld in werking getreden (*Stcrt.* 2010, nr. 6462). Deze aanwijzing biedt een kader voor de opsporing en vervolging van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld dat tevens op huwelijksdwang toepasbaar is. Ik veroorloof mij op deze plaats verder naar de inhoud van de desbetreffende aanwijzing te verwijzen.

In de tweede plaats heeft de toenmalig minister van Justitie wetgeving aangekondigd om de mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging van huwelijksdwang te vergroten. In dat verband is een verruiming van de mogelijkheden tot uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht als maatregel voorgesteld. Dat voorstel is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Ik stel evenwel voor om zowel op grond van het actief als het passief personaliteitsbeginsel rechtsmacht te vestigen. Ik kom daarop in het vervolg van deze toelichting nog terug.

In het verlengde van deze reeds aangekondigde maatregelen acht ik het wenselijk om het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang ook nog door een drietal andere wetswijzigingen te versterken. In de eerste plaats stel ik voor de maximumstraf waarmee het misdrijf dwang in artikel 284 Sr wordt bedreigd, te verhogen van negen maanden tot twee jaar. In de tweede plaats acht ik het wenselijk te voorzien in een verruiming van de strafvorderlijke maatregelen bij de aanpak van het misdrijf dwang. Het gaat daarbij om de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis en de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden. Aan de voornoemde twee wijzigingsvoorstellen ligt mede ten grondslag de wens om ook tegen enkele andere strafwaardige, overwegend eengerelateerde vormen van dwang slagvaardiger te kunnen optreden. In dit verband wijs ik op de brief van de toenmalige minister van Justitie in reactie op de motie van de leden van de Tweede Kamer Van der Burg en Van Toorenborg (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 57), waarin hij het voornemen tot verhoging van de maximumstraf voor het misdrijf dwang heeft aangekondigd. Ik onderschrijf de strekking van die brief. In het huidige strafmaximum komt de bijzondere ernst van bepaalde vormen van dwang naar mijn mening onvoldoende tot uitdrukking. Naast huwelijksdwang zijn er andere strafwaardige vormen van dwang. Het kan daarbij evenzeer gaan om ernstige gedragingen, waarbij de persoonlijke vrijheid van mensen en hun psychische en fysieke integriteit ernstig in het geding kunnen zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de strafrechtelijk relevante praktijken die zich binnen het kader van sektes kunnen voordoen. Verhoging van het strafmaximum sluit tevens aan bij het streven om de ernst van geloofsdwang beter in de wet tot uitdrukking te brengen (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 33). In het verlengde van de voorgestelde verhoging van het strafmaximum ligt het voorstel om de mogelijkheid tot toepassing van strafvorderlijke maatregelen te verruimen.

In de derde plaats stel ik voor om te voorzien in een verlenging van de verjaringstermijn ten aanzien van huwelijksdwang gepleegd tegen een persoon beneden de achttien jaar. Kinderen behoeven extra bescherming tegen huwelijksdwang. Ik heb hierboven al gewezen op het verschijnsel

achterlating waar kinderen het slachtoffer van kunnen worden. De verlenging van de verjaringstermijn kan worden bewerkstelligd door de verjaringstermijn pas te laten ingaan op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt. Het slachtoffer krijgt daarmee meer tijd om als volwassene na te denken over het huwelijk dat onder dwang is aangegaan en zich bewust te worden van de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Voor het slachtoffer bestaat reeds de mogelijkheid tot het instellen van een civielrechtelijke vordering tot vernietiging van het onder dwang gesloten huwelijk. Naar mijn mening dient evenwel ook een strafrechtelijke reactie voor een adequate periode nadat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt mogelijk te zijn. Met dit wijzigingsvoorstel wordt aangesloten bij het bijzondere verjaringsregime dat het Wetboek van Strafrecht reeds kent voor zedenmisdriven en vrouwelijke genitale verminking gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar.

Ten slotte wijs ik op een in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging die verband houdt met een van de maatregelen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd in relatie tot huwelijksmigratie. Deze maatregelen staan mede in het teken van het voorkomen van huwelijksdwang. In dat kader past een voorstel tot verruiming van rechtsmacht ter zake polygamie. Dat voorstel ligt in zekere zin in het verlengde van de maatregelen ter zake de aanpak van huwelijksdwang. Van de gelegenheid is dan ook gebruik gemaakt om ook die wijziging in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

Naar mijn mening geven de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen maatregelen uitvoering aan een breed bij de Tweede Kamer aanwezige wens tot versterking van het strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van huwelijksdwang. Het onderhavige wetsvoorstel geeft daarmee tevens uitvoering aan de oogmerken van de door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen motie van het lid Dibi c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 47). Tevens sluiten de wijzigingsvoorstellen aan bij de aanpassingen die in het onderzoek «Huwelijksdwang, een verbintenis voor het leven?» (Beke, 2009), dat in opdracht van het WODC werd uitgevoerd, in overweging worden gegeven.

In het navolgende zal ik de hierboven genoemde voorstellen nader toelichten.

2.1 Strafbaarstelling van huwelijksdwang

Huwelijksdwang is verboden en strafbaar. Het Wetboek van Strafrecht kent geen specifieke strafbaarstelling die zich richt tegen gedragingen die verband houden met huwelijksdwang. Er zijn verschillende algemene strafbepalingen die daarbij relevant kunnen zijn. Afhankelijk van het feitencomplex kan bijvoorbeeld worden gedacht aan geweldsmisdrijven, zedenmisdriven, mensenhandel en andere misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. De belangrijkste grondslag voor een strafrechtelijke vervolging ter zake huwelijksdwang wordt evenwel gevonden in de strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr. Artikel 284 Sr stelt in het 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». Het kan bij de in artikel 284 Sr genoemde dwangmiddelen dus gaan om fysieke druk door geweld, maar ook om psychische druk door bedreiging met geweld. Bij feitelijkheden gaat het om handelingen die niet onder geweld of bedreiging vallen. Het kan daarbij gaan om meer subtiele vormen van psychische druk. Wel moeten deze handelingen van zodanige aard zijn dat

zij in de gegeven omstandigheden leiden tot een druk waaraan het slachtoffer geen weerstand kan bieden (Noyon- Langemeijer-Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, art. 284, aant. 4). De strafbepaling heeft een ruim toepassingsbereik. Kern van artikel 284 Sr is het waarborgen van de psychische en fysieke vrijheid van mensen. De bepaling beoogt te voorkomen dat iemand op wederrechtelijke wijze in zijn vrijheid van handelen wordt beperkt of onder druk wordt gezet. Artikel 284 Sr kan derhalve centraal worden gesteld bij de strafrechtelijke bescherming tegen huwelijksdwang. Het onderhavige wetsvoorstel neemt artikel 284 Sr dan ook tot uitgangspunt, in die zin dat de voorgestelde maatregelen – al dan niet beperkt tot dwang in de zin van huwelijksdwang – aan die strafbepaling zijn verbonden.

Niettegenstaande het bovenstaande zou overwogen kunnen worden om naast de algemene strafbaarstelling van dwang een bijzondere delictomschrijving of gekwalificeerde vorm van dwang te introduceren die specifiek is toegesneden. De introductie van een afzonderlijke strafbepaling kan in bepaalde gevallen zinvol zijn. Bijvoorbeeld wanneer is gebleken dat een algemene strafbaarstelling niet in alle gevallen toepasbaar is of voor een effectieve bescherming van slachtoffers een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid nodig is. In die gevallen is sprake van een lacune die met een op de concrete gedraging toegesneden delictomschrijving kan worden opgevuld. Voorts zou omwille van een heldere normstelling een afzonderlijke strafbepaling kunnen worden overwogen. Er is een zekere tendens waarneembaar in de roep om specifieke strafbaarstelling van gedragingen die reeds onder een algemene strafbepaling kunnen worden gebracht. De gedachte daarbij is dan dat een specifieke strafbepaling een duidelijke norm stelt waar in preventieve zin meer afschrikwekkende werking van uitgaat. Verder zou een argument kunnen zijn dat het op de algemene strafbaarstelling gestelde strafmaximum onvoldoende mogelijkheden biedt voor een passende bestraffing van een specifieke verschijningsvorm van het delict. In onderhavig verband zou dat betekenen dat huwelijksdwang strafwaardiger zou worden geacht dan andere vormen van dwang die vallen onder de delictomschrijving van artikel 284 Sr.

Ik meen evenwel dat een specifieke delictomschrijving respectievelijk een gekwalificeerde vorm van dwang voor een effectieve aanpak van huwelijksdwang nodig noch wenselijk is. De adviesorganen, in het bijzonder de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, hebben dit standpunt in hun adviezen onderschreven. De navolgende argumenten liggen aan dat standpunt ten grondslag. Gelet op de systematiek van het Wetboek van Strafrecht, die zich in het algemeen kenmerkt door waar mogelijk het gebruik van generieke bepalingen, past terughoudendheid bij het introduceren van een specifieke strafbepaling voor een gedraging die reeds valt onder het bereik van een algemene strafbaarstelling. Dat geldt ook voor huwelijksdwang als bijzondere vorm van strafbare dwang. Daarbij is van een lacune niet gebleken. Dat de bestaande algemene strafbepalingen, waarbij artikel 284 Sr als gezegd een centrale rol vervult, voldoende aanknopingspunten bieden voor de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang wordt ook bevestigd in het hierboven reeds door mij genoemde onderzoek van het WODC.

Signaalwerking acht ik – zeker waar dat in preventieve zin aan de aanpak van huwelijksdwang kan bijdragen – van groot belang. Dit kan evenwel ook langs andere weg worden bewerkstelligd. Een specifieke strafbepaling is niet nodig als middel voor een heldere publieke normstelling: het duidelijk maken dat huwelijksdwang verboden en strafbaar is. Aan signaalwerking wordt bijgedragen door de reeds genoemde aanwijzing

van het openbaar ministerie en de specifieke voorzieningen die in onderhavig wetsvoorstel ten aanzien van huwelijksdwang worden voorgesteld. Zij markeren het strafwaardig karakter van huwelijksdwang en maken duidelijk dat het een bijzondere vorm van dwang betreft die bijzondere voorzieningen behoeft. Daarmee dragen de voorgestelde maatregelen ook in preventieve zin bij aan de aanpak van huwelijksdwang.

Ten slotte wijs ik erop dat één van de door mij voorgestelde maatregelen een verhoging van de maximumstraf voor dwang betreft. Die verhoging maakt een adequate bestraffing van ernstige vormen van dwang, waaronder huwelijksdwang, binnen dat strafmaximum mogelijk. Zoals ik hierboven heb aangegeven, kunnen zich naast huwelijksdwang ook andere vormen van dwang voordoen waarvoor geldt dat zij naar mijn mening zwaarder zouden moeten kunnen worden bestraft dan onder het huidige strafmaximum mogelijk is. Met een generieke verhoging van het strafmaximum wordt tevens vermeden dat de ernst van verschillende vormen van dwang afzonderlijk moet worden gewaardeerd en van een eigen strafmaximum moet worden voorzien. Een hoger strafmaximum – zoals wordt voorgesteld – biedt het openbaar ministerie respectievelijk de rechter ruimte om binnen dat maximum rekening te houden met de aard en ernst van het feitencomplex in het concrete geval.

Overigens kan in dit verband een vergelijking worden gemaakt met de benadering waarvoor in het nabije verleden gekozen is bij de strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking. Daarbij is aansluiting gezocht bij de algemene strafbepalingen inzake mishandeling: vrouwelijke genitale verminking is als mishandeling strafbaar gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 van het Wetboek van Strafrecht. Wel zijn enkele voor een effectieve aanpak van vrouwelijke genitale verminking noodzakelijk geachte voorzieningen geïntroduceerd: verlenging van de verjaring en verruiming van rechtsmacht door opheffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid voor vrouwelijke genitale verminking, gepleegd buiten Nederland door een Nederlander of een vreemdeling met vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

2.2 Rechtsmacht

Huwelijksdwang

De Nederlandse strafwetgeving is toepasselijk op in Nederland gepleegde huwelijksdwang (artikel 2 Sr). Op dit moment zijn de mogelijkheden tot vervolging van in het buitenland gepleegde huwelijksdwang echter beperkt. Ten aanzien van de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan huwelijksdwang geldt dat aan het vereiste van dubbele strafbaarheid moet zijn voldaan: er bestaat alleen rechtsmacht wanneer het feit in het land waar het werd gepleegd ook strafbaar is (artikel 5, eerste lid, onderdeel 2°, Sr). De Nederlandse rechtsmacht strekt zich niet uit tot huwelijksdwang, buiten Nederland gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Ik ben van mening dat de Nederlander zich ook buiten Nederland van huwelijksdwang zou moeten onthouden. Hetzelfde dient naar mijn mening te gelden voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Ook zij dienen zich in het buitenland te onthouden van het sluiten van een huwelijk onder dwang. Door afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid ten aanzien van Nederlanders die zich in het buitenland schuldig maken aan dwang tot het aangaan van een huwelijk worden de vervolgingsmogelijkheden verruimd. Hetzelfde geldt voor vestiging van rechtsmacht over vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland die zich in het buitenland aan huwelijksdwang schuldig maken.

Hiervoor in deze memorie van toelichting heb ik reeds aangegeven ook te willen voorzien in vestiging van rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel. In het kader van de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*Trb.* 2006, 99) en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (*Trb.* 2008, 58) is ter zake mensenhandel en zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen rechtsmacht in voornoemde zin gevestigd (artikel 5b Sr) (Wet van 26 november 2009, Stb. 544). Ik meen dat de argumenten die daaraan ten grondslag lagen, ook thans van toepassing zijn. Ook huwelijksdwang is een ernstig feit dat diepe sporen bij het slachtoffer achterlaat en de rechtsorde schokt. Bovendien is huwelijksdwang een feit met een grensoverschrijdend karakter; het feit wordt veelal in het land van herkomst gepleegd. Een effectieve bescherming van slachtoffers die Nederlands staatsburger of ingezetene zijn, vereist tevens vestiging van rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel. Het biedt bescherming tegen huwelijksdwang die in het buitenland wordt gepleegd. Ondanks het feit dat die bescherming in de vorm van vervolging zich – wegens bijvoorbeeld het ontbreken van medewerking door het desbetreffende buitenland aan het strafrechtelijk onderzoek – niet altijd eenvoudig zal laten waarmaken, gaat er belangrijke signaalwerking vanuit. Ook het verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld geeft de vestiging van rechtsmacht op grond van dit beginsel in overweging.

Daarnaast stel ik voor om in onderhavig wetsvoorstel ook ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking gepleegd tegen een kind in deze bescherming te voorzien. Zoals hierboven aangegeven heeft de wetgever ten aanzien van dat delict reeds rechtsmacht op grond van het actief personaliteitsbeginsel gevestigd. Het ligt naar mijn mening in de rede om ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking gepleegd tegen een kind in een zelfde rechtsmachtregime te voorzien als thans met betrekking tot huwelijksdwang wordt voorgesteld. Ik wijs erop dat het meergenoemde verdrag van de Raad van Europa ook vrouwelijke genitale verminking als een vorm van geweld tegen vrouwen aanmerkt en daaraan vergelijkbare materieelrechtelijke verplichtingen als ten aanzien van huwelijksdwang verbindt. Tegen deze achtergrond is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de benodigde wijziging van de rechtsmachtregeling in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

Ik merk op dat de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht ter zake het misdrijf dwang zich beperkt tot dwang in de zin van huwelijksdwang. Met andere woorden: voor zover het feit oplevert dwang tot het aangaan van een huwelijk. Graag licht ik deze keuze nader toe. Ik heb hierboven aangegeven dat de strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr een ruime reikwijdte heeft. Daaronder kunnen diverse – naar aard en ernst te onderscheiden – feitencomplexen worden gebracht. Het gaat naar mijn mening te ver om over al deze gedragingen dezelfde ruime extraterritoriale rechtsmacht te vestigen. Het wetsvoorstel beperkt zich daarom tot een uitbreiding van rechtsmacht ter zake huwelijksdwang. Voor die uitbreiding bestaan naar mijn mening overtuigende argumenten. Niet zelden wordt dat feit in het buitenland gepleegd, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer zich daar bevindt, het feit daar niet, of niet in alle vormen, strafbaar is gesteld, of omdat daartegen niet adequaat wordt opgetreden. Voor een effectieve aanpak van huwelijksdwang moet het daarom mogelijk zijn om strafrechtelijk op te treden tegen feiten die in het buitenland zijn begaan. Juist in de omstandigheid dat er landen zijn die huwelijksdwang niet strafbaar hebben gesteld, ligt een argument voor vestiging van ruime rechtsmacht. Daarmee wordt immers beoogd te voorkomen dat vrijhavens voor het plegen van deze feiten worden gecreëerd. Er wonen in Nederland personen die afkomstig zijn uit landen

waarin anders wordt gedacht over de strafwaardigheid van huwelijksdwang. Voorkomen moet worden dat een Nederlander of een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland voor het plegen van dit misdrijf kan afreizen naar het land van herkomst waar het feit niet strafbaar is gesteld, om zich bij terugkeer in Nederland gevrijwaard te weten van de mogelijkheid tot vervolging, met straffeloosheid tot gevolg. Het signaal dat daarmee zou worden afgegeven staat naar mijn mening haaks op een beleid dat erop is gericht deze vorm van geweld uit te bannen. De strafwetgeving dient naar mijn overtuiging een wapen te bieden om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tegen in het buitenland gepleegde huwelijksdwang te kunnen optreden. Ten aanzien van een misdrijf als huwelijksdwang, dat zich kenmerkt door een overwegend grensoverschrijdend karakter, is van belang dat wij van Nederlanders en vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland verlangen dat zij zich ook buiten Nederland van het plegen van deze feiten onthouden. De Nederlandse strafwetgeving dient het signaal af te geven dat zij deze voor de eigen rechtsorde fundamentele norm niet alleen in het eigen land maar ook in het buitenland behoren te respecteren. Niet-eerbiediging van deze norm kan dan niet zonder gevolgen blijven. Voor mij vormt dat signaal – ook in preventieve zin – een essentiële maatregel in het samenstel van maatregelen dat wordt genomen ten behoeve van een effectieve aanpak van huwelijksdwang. Ik weet mij in deze opvatting gesteund door de reeds door mij genoemde verplichtingen in het verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Volledigheidshalve wijs ik erop dat het geclausuleerd vestigen van extraterritoriale rechtsmacht over een bepaald delict niet nieuw is. Ook op dit punt kan een vergelijking worden getrokken met vrouwelijke genitale verminking. Ten aanzien van dat feit bestaat de mogelijkheid tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht gevestigd ter zake de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, voor zover het feit oplevert genitale verminking van een persoon van het vrouwelijke geslacht die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt (artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, en artikel 5a, eerste lid, Sr).

In het kader van het voorstel tot verruiming van extraterritoriale rechtsmacht past nog een opmerking over het zogenoemde nulla poenabeginsel. Dit beginsel, dat is neergelegd in artikel 7, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) houdt in dat men niet mag worden bestraft voor het begaan van een feit dat op het moment waarop men het beging, niet strafbaar was. Artikel 7, tweede lid, EVRM maakt een uitzondering op het nulla poenabeginsel voor de berechting en bestraffing van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, dat ten tijde van het handelen of nalaten, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de beschaafde volken worden erkend. In het wetsvoorstel wordt door wijziging van de artikelen 5 en 5a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) onder andere voorgesteld om rechtsmacht te vestigen ten aanzien van huwelijksdwang, gepleegd in een land waar dit ten tijde van het plegen niet strafbaar was, door een Nederlander of een vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ingevolge het voorgestelde artikel 5, tweede lid, Sr kan vervolging ter zake huwelijksdwang ook plaatsvinden indien de verdachte eerst na het begaan van het feit Nederlander is geworden. Ingevolge het voorgestelde artikel 5a, tweede lid, Sr kan vervolging ter zake huwelijksdwang ook plaatsvinden indien de verdachte eerst na het begaan van het feit in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft gekregen. In het licht van het nulla poenabeginsel rijst de vraag of degene die pas na het plegen van het feit een band met Nederland krijgt, kon voorzien dat hij voor dit feit in Nederland aan vervolging zou kunnen blootstaan. Hierboven heb ik

– onder verwijzing naar een aantal internationale mensenrechtenverdragen en rechtsinstrumenten – gewezen op het feit dat er internationaal steeds meer overeenstemming bestaat over de verwerpelijkheid en de strafwaardigheid van huwelijksdwang en dus over de noodzaak om het verschijnsel aan te pakken. Naar mijn overtuiging volgt uit de huidige stand van de rechtsontwikkeling genoegzaam dat huwelijksdwang kan worden aangemerkt als een misdrijf overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door beschaafde volken worden erkend, als bedoeld in de uitzondering van artikel 7, tweede lid, EVRM. In het licht van het vorenstaande stel ik mij op het standpunt dat het nulla poenabeginsel niet in de weg staat aan de ter zake huwelijksdwang voorgestelde rechtsmachtregeling.

Ten slotte kan over het voorstel tot verruiming van extraterritoriale rechtsmacht kan nog het volgende worden opgemerkt. In zijn brief van 16 november 2009 heeft de toenmalige minister van Justitie gewezen op een onderzoek van het WODC naar de vormgeving en inhoud van de regeling van extraterritoriale rechtsmacht in het Wetboek van Strafrecht. Dat onderzoek werd aangekondigd bij gelegenheid van het wetsvoorstel dat ten grondslag lag aan de Wet van 26 november 2009 houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten (*Stb.* 525), waarin onder andere een verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht ter zake het misdrijf mensenhandel is opgenomen. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Recent heeft de Tweede Kamer het onderzoeksrapport, vergezeld van een voorlopige reactie daarop, ontvangen (brief van 22 september 2010 inzake de aanbieding van het onderzoeksrapport «Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht»). Het onderzoeksrapport bevat bruikbare elementen voor een herbezinning op de wetgeving en praktijk als het gaat om de bestrijding van strafbare feiten in het buitenland. De voorgestelde verruiming betrefende de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht worden evenwel nog, vooruitlopend op een eventuele herstructurering van de rechtsmachtregeling, volgens de huidige systematiek ingepast.

Polygamie

Polygamie is een verschijnsel dat door het kabinet wordt betrokken bij de maatregelen in het kader van huwelijksmigratie. In die zin staat het beleidsmatig tevens in verband met de aanpak van huwelijksdwang. In het verlengde van de voorgestelde verruiming van rechtsmacht ter zake huwelijksdwang ligt dan ook het voorstel tot vestiging van rechtsmacht ter zake van polygamie buiten Nederland gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Polygame huwelijken zijn in Nederland bij wet verboden. Het eerder aangegaan huwelijk is civielrechtelijk een huwelijksbeletsel voor een nieuw huwelijk. Ook is het onder de thans vigerende wetgeving mogelijk om in bepaalde gevallen aan polygame huwelijken die in het buitenland zijn gesloten erkenning te onthouden.

Het strafrechtelijk kader ter zake polygamie is als volgt. Het aangaan van een dubbel huwelijk (bigamie) is strafbaar gesteld in artikel 237 Sr. Op grond van deze strafbaarstelling kan ook worden opgetreden tegen polygamie. De Nederlandse strafwetgeving is toepasselijk op in Nederland gepleegde polygamie (artikel 2 Sr) en op polygamie, gepleegd door een Nederlander buiten Nederland (artikel 5, eerste lid, onderdeel 1°, Sr). Voor buiten Nederland gepleegde polygamie geldt niet het vereiste van dubbele strafbaarheid. Polygamie verdraagt zich niet met de Nederlandse rechtsorde. Ik ben van mening dat ook vreemdelingen die

hier een vaste woon- of verblijfplaats hebben zich buiten Nederland van polygamie moeten onthouden.

In de brief van 2 oktober 2009 over huwelijks- en gezinsmigratie heeft de toenmalige minister van Justitie de Tweede Kamer bericht over het feit dat in het verlengde van een eventuele heroverweging van de regeling in het burgerlijk recht inzake de erkenning in Nederland van in het buitenland gesloten polygame huwelijken, ook zou worden gezien of een verruiming van rechtsmacht ter zake de strafbaarstelling van polygamie passend is. Met betrekking tot het burgerlijk recht heb ik hierboven reeds melding gemaakt van een wetsvoorstel waarin een aantal aanvullende maatregelen in het kader van de versterking van de huwelijksvrijheid zullen worden opgenomen. Een van die – in het regeerakkoord aangekondigde – maatregelen ziet op een aanscherping van de regeling inzake erkenning van polygame huwelijken.

Ik stel voor om geen rechtsmacht te vestigen wanneer de vreemdeling pas ná het plegen van polygamie in het buitenland een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft verkregen. Op dat moment wist betrokkene immers niet dat hij voor dit feit in Nederland aan vervolging zou kunnen blootstaan. Volledigheidshalve wijs ik erop dat dit voorstel afwijkt van de regeling die ik ten aanzien van huwelijksdwang voorstel. Hetgeen hierboven ten aanzien van de voor huwelijksdwang voorgestelde rechtsmachtregeling in relatie tot het nulla poenabeginsel naar voren is gebracht, ligt voor polygamie aanmerkelijk anders. In een groot deel van de wereld worden bigamie en polygamie aanvaardbaar geacht. Er bestaat geen internationale consensus over de strafwaardigheid van het aangaan van meer dan een huwelijk. Bij het ontbreken van internationale consensus moet worden aangenomen dat een vergelijkbare regeling als bij huwelijksdwang thans in strijd zou komen met het nulla poenabeginsel. Dat laat onverlet dat polygamie indruist tegen de in Nederland geldende norm en dat daartegen krachtig moet worden opgetreden. Omdat deze norm als gezegd zeker niet overal ter wereld wordt gedeeld, ligt het evenwel dus niet in de rede om ter zake van polygamie rechtsmacht te vestigen ten aanzien van personen die pas na het plegen van dat feit in het buitenland een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben gekregen, en dus voor hun vestiging alhier nog niet konden weten dat zij voor dat feit in Nederland vervolgd konden worden.

Ten slotte merk ik op dat de verruiming van rechtsmacht alleen geldt voor polygamie die is gepleegd op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende onderdeel uit dit wetsvoorstel.

2.3 Verjaring

Hierboven heb ik reeds genoemd het voorstel om de verjaringstermijn voor huwelijksdwang gepleegd tegen een persoon beneden de achttien jaar te verlengen. De verjaringstermijnen hangen in het strafrecht af van de ernst van het strafbare feit: de hoogte van de maximale gevangenisstraf voor dat delict (artikel 70 Sr). Op grond van artikel 70, eerste lid, onderdeel 2°, Sr bedraagt de verjaringstermijn zes jaren voor misdrijven waarop niet meer dan drie jaren gevangenisstraf is gesteld. Dat is derhalve de verjaringstermijn voor het misdrijf dwang bij zowel het huidige als het voorgestelde strafmaximum. De verjaringstermijn begint, zo luidt de hoofdregel van artikel 71, aanhef, Sr, te lopen op de dag na het plegen van het feit. Artikel 71 Sr voorziet ten aanzien van een aantal strafbepalingen in een specifiek verjaringsregime. Onderdeel 3° van het artikel bepaalt dat ten aanzien van seksueel misbruik van kinderen en vrouwelijke genitale verminking geldt dat de verjaringstermijn aanvangt wanneer het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren bereikt. Ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking heeft de wetgever recent in deze

verlenging van de verjaringstermijn voorzien (Wet van 12 juni 2009, *Stb.* 245). Voor de genoemde delicten geldt dat kinderen de tijd nodig hebben om als volwassene een verantwoorde beslissing te nemen over het doen van aangifte. Veelal zijn zij pas dan in staat om ten volle de gevolgen van hetgeen hen is aangedaan te beseffen. Ook is in onderhavig verband van belang dat een slachtoffer veelal pas als volwassene zich kan onttrekken aan en afstand kan nemen van familiebanden. De overwegingen van de wetgever die ten grondslag hebben gelegen aan de verlenging van de verjaringstermijn voor de bovenvermelde delicten gelden naar mijn mening evenzeer voor huwelijksdwang. Ik acht het gewenst dat ook slachtoffers van huwelijksdwang gedurende bepaalde tijd na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar verzekerd zijn van de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Hiermee wordt de kans op aangifte vergroot. Zoals ik hierboven heb aangegeven, omvat het verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld ook een verplichting op dit punt. Het onderhavige voorstel past in deze internationale ontwikkeling. Tegen deze achtergrond zie ik aanleiding om ten aanzien van huwelijksdwang te kiezen voor een zelfde verjaringsregime als bij zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking. Ik wijs erop dat – gelijk mijn hierboven toegelichte keuze bij de uitbreiding van rechtsmacht ter zake dwang – de verjaringstermijn ter zake het misdrijf dwang alleen wordt verlengd voor zover het feit oplevert dwang tot het aangaan van een huwelijk.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B

Deze onderdelen zien op de verruiming van rechtsmacht ter zake huwelijksdwang en polygamie. Daartoe worden de artikelen 5, 5a en 5b Sr gewijzigd. De achtergrond van deze wijzigingen zijn in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting reeds toegelicht. Daarbij ben ik tevens ingegaan op mijn keuze om de uitbreiding van rechtsmacht ter zake het misdrijf dwang te beperken tot dwang, voor zover het feit oplevert dwang tot het aangaan van een huwelijk.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 5a Sr met het oog op de leesbaarheid enigszins te herstructureren. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de systematiek van artikel 5 Sr. Daartoe wordt in artikel I, onderdeel B, het artikel opnieuw vastgesteld. Door in artikel 5a, tweede lid, Sr niet te verwijzen naar het eerste lid, onderdeel 5°, wordt bewerkstelligd dat vervolging ter zake polygamie gepleegd in het buitenland door een vreemdeling met vaste woon- of verblijfplaats in Nederland alleen mogelijk is wanneer het feit is begaan nadat de verdachte een formele band – in de vorm van een vaste woon- of verblijfplaats – met Nederland heeft verkregen.

Artikel I, onderdeel B, wijzigd voorts artikel 5b Sr. Dat artikel is ingevoegd bij gelegenheid van de Wet van 26 november 2009 (*Stb.* 544). In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting heb ik uiteengezet waarom ik naast zedenmisdrijven en mensenhandel ook vestiging van rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel ten aanzien van huwelijksdwang (artikel 5b, onderdeel 4°) en vrouwelijke genitale verminking gepleegd tegen een kind (artikel 5b, onderdeel 3°) wenselijk en passend acht.

Artikel I, onderdeel C, Artikel III en Artikel V

Artikel I onderdeel C bewerkstelligt dat ten aanzien van huwelijksdwang gepleegd tegen een kind hetzelfde verjaringsregime geldt als ten aanzien van zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar. De overwegingen die aan dit voorstel ten grondslag liggen zijn in het algemeen deel van deze toelichting uiteen gezet. Daaraan kan nog het volgende worden toegevoegd.

In artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek is de verjaring van rechtsvorderingen geregeld. Ten aanzien van rechtsvorderingen tot vergoeding van schade als gevolg van een zedenmisdrijf, gepleegd tegen een kind en vrouwelijke genitale verminking, is in artikel 3:310, vierde lid, BW een bijzondere regeling opgenomen. Hierboven heb ik reeds opgemerkt dat ten aanzien van het voor huwelijksdwang voorgestelde verjaringsregime de systematiek wordt gevolgd die door de wetgever bij zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking is gekozen. Om die reden wordt voorgesteld ten aanzien van huwelijksdwang eveneens in verlenging van de civielrechtelijke verjaringstermijn te voorzien. Artikel III voorziet in de daarvoor benodigde wijziging. De NVvR heeft in zijn advies gewezen op het feit dat het voor kan komen dat de civielrechtelijke verjaringstermijn reeds is verlopen, terwijl dat niet geldt voor de vervolgingsverjaring. Naar aanleiding van deze kanttekening wijs ik graag op het feit dat een wetsvoorstel tot wijziging van de bevrijdende verjaring in artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in voorbereiding is. In het desbetreffende wetsvoorstel wordt tot uitgangspunt genomen dat rechtsvorderingen tot vergoeding van schade die het gevolg zijn van een strafbaar feit niet eerder verjaren dan het recht tot strafvordering voor het desbetreffende delict. De civielrechtelijke verjaringstermijn volgt dan dus de strafrechtelijke verjaringstermijn.

Artikel V bepaalt dat het nieuwe verjaringsregime inzake huwelijksdwang gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar van toepassing is op een strafbaar feit dat is gepleegd voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij het feit onder het oude verjaringsregime reeds is verjaard. De rechtszekerheid vergt dat reeds verjaarde feiten niet – en met terugwerkende kracht – alsnog vervolgbaar worden. Bij de keuze tussen de toepasselijkheid van het nieuwe verjaringsregime alleen op strafbare feiten die zijn gepleegd op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet dan wel ook op strafbare feiten die zijn gepleegd vóór dat tijdstip en waarvoor het recht tot strafvordering op dat tijdstip volgens het oude recht nog niet door verjaring is vervallen, gaat het om een afweging tussen de belangen van minderjarige slachtoffers en de belangen van verdachten die nog kunnen worden vervolgd en voor wie dus dat risico ingevolge de voorgestelde wetswijziging langer zal blijven bestaan. Ik ben van mening dat, gelet op de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel, in dezen gekozen moet worden voor een exclusieve werking van het nieuwe verjaringsregime. Met deze keuze wordt tevens een bestendige gedragslijn van de wetgever gevolgd. Bij de verjaring van zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking heeft de wetgever immers dezelfde afweging gemaakt.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel voorziet in de verhoging van het wettelijk strafmaximum in artikel 284 Sr van negen maanden naar twee jaar. In het algemeen deel van deze toelichting heb ik uiteengezet waarom een strafmaximum van twee jaar mij passend voorkomt.

Artikel II

Dit artikel bewerkstelligt dat artikel 284 Sr wordt opgenomen in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Dit heeft tweeërlei gevolg. In de eerste plaats wordt daarmee toepassing van bepaalde dwangmiddelen mogelijk. Ik noem op deze plaats aanhouding buiten heterdaad (artikel 54 Sv) en voorlopige hechtenis (artikel 67 Sv e.v.) als dwangmiddelen waarvan de toepassing in onderhavig verband van belang kan zijn. Ten aanzien van het voorstel om ter zake het misdrijf dwang de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk te maken, merk ik nog het volgende op. Als hoofdregel geldt dat voorlopige hechtenis mogelijk is indien op het misdrijf een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld het wettelijk strafmaximum voor het misdrijf dwang te verhogen van negen maanden tot twee jaar. De wetgever heeft evenwel voorzien in een aantal uitzonderingen op de voornoemde hoofdregel. Zij worden opgesomd in artikel 67, eerste lid, onder b, Sv. Naar mijn mening zijn er overtuigende argumenten om het misdrijf dwang aan de desbetreffende opsomming toe te voegen. Bij verschillende vormen van dwang, waaronder huwelijksdwang, kan aanhouding buiten heterdaad en het vervolgens in hechtenis nemen van de verdachte zinvol en nodig zijn. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het voorkomen van escalatie, de veiligheid van het slachtoffer of het belang van het onderzoek. Voorts wijs ik erop dat de mogelijkheid tot toepassing van deze dwangmiddelen reeds bestaat ten aanzien van het aanverwante misdrijf bedreiging in artikel 285, eerste lid, Sr. Het door mij voor dwang voorgestelde strafmaximum van twee jaar is gelijk aan het geldende strafmaximum voor bedreiging. In lijn met de gelijkstelling van de strafposities voor beide misdrijven, ligt het voorstel om ook artikel 284 Sr aan artikel 67, eerste lid, onder b, Sv toe te voegen.

In de tweede plaats komen bij verdenking van het misdrijf extra opsporingsbevoegdheden beschikbaar die nodig zijn om de opheldering van de verdenking van het misdrijf te kunnen vergemakkelijken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het belang van het ten behoeve van de opsporing kunnen vorderen van verkeersgegevens en het kunnen vorderen van opgeslagen of vastgelegde gegevens (artikelen 126n, eerste lid, en 126nd, eerste lid, Sv). Ik acht de inzet van deze bevoegdheden in het bijzonder van belang in het kader van de opsporing van de vormen van dwang die aanleiding hebben gegeven voor mijn voorstel tot verhoging van het strafmaximum.

De NOvA heeft in zijn advies bepleit om de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis ter zake het misdrijf dwang te beperken tot dwang, voor zover het feit oplevert dwang tot het aangaan van een huwelijk. Ik ben evenwel van mening dat het hierboven beschreven instrumentarium van dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden ook op andere vormen van dwang toepasbaar moet kunnen zijn. Ik wijs er in dit verband op dat, zoals ook hierboven al vermeld, met dit onderdeel van het wetsvoorstel tevens op de door de toenmalig minister van Justitie aangekondigde wijze uitvoering wordt gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Burg en Van Toorenborg (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 57). De oogmerken van de desbetreffende motie hebben betrekking op verruiming van de strafrechtelijke bescherming tegen gedragingen die in strafrechtelijke zin als dwang kunnen worden gekwalificeerd, bijvoorbeeld dwang tot het niet deelnemen aan inburgering of integratie.

Artikel IV

Dit artikel bewerkstelligt dat de wijzigingen die ten aanzien van de rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht worden voorgesteld, tevens worden doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht BES. Van de

gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 5a Sr met het oog op de leesbaarheid enigszins te herstructureren. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de systematiek van artikel 5 Sr. Ten aanzien van de strafbaarstelling van huwelijksdwang in het Wetboek van Strafrecht BES kan nog het volgende worden vermeld. Artikel 284 Sr staat – zoals ik in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen heb gezet – centraal bij de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang. De delictomschrijving van dwang in artikel 284 Sr komt overeen met artikel 297 Wetboek van Strafrecht BES. De strafbedreiging in artikel 287 Wetboek van Strafrecht BES bedraagt bovendien reeds de twee jaar gevangenisstraf die in onderhavig wetsvoorstel voor artikel 284 Sr wordt voorgesteld. Ten slotte merk ik op dat het equivalent van artikel 237 Sr – de strafbaarstelling van polygamie – wordt gevonden in artikel 242 Wetboek van Strafrecht BES.

Artikel VI

De wet zal zo spoedig mogelijk nadat zij in het Staatsblad is geplaatst in werking treden. De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, is om ruimte te geven om de wijzigingen op te nemen in de geautomatiseerde bedrijfsprocessensystemen van het openbaar ministerie.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten