



Advies Raad van State inzake voorstel van wet Wijziging van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348)

Nader Rapport

27 mei 2022

Nr. 4010002

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake voorstel van wet Wijziging van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 maart 2022, nr. no.2022000599, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2022, nr. W16.22.0043/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast artikel IIIA ook artikel I, onderdeel B, te schrappen van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten. Artikel I, onderdeel B, omvat twee bepalingen die zien op de mondelinge behandeling in familierechtelijke zaken. Deze artikelen zijn opgenomen ter afwijking van het nog niet in werking getreden artikel 30j van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In het licht van de wet van 3 juli 2019 tot verruiming van de mogelijkheden van de mondelinge behandeling in het civiele procesrecht (*Stb.* 2018, 241) en het gegeven dat niet langer de verwachting bestaat dat artikel 30j Rv in werking zal treden,¹ kunnen deze artikelen worden geschrapt. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de discussie over de briefprocedure rond het afzien van de mondelinge behandeling bij onder andere de verlenging van een ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing.² In de TK brief van 11 mei jl.³ en het debat over uithuisplaatsingen van 12 mei jl. is aangekondigd dat zal worden onderzocht op welke wijze opvolging kan worden geven aan de aanbevelingen genoemd in de factsheet. Het is niet opportuun dat vooruitlopend hierop een wettelijke verankering van deze procedure plaatsvindt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind.*

¹ Kamerstukken II 2021/21, 36 034, nr. 4, p. 6.

² Zie ook de Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsing dd. 4 mei 2022, nr. 2022D17674.

³ TK brief 11 mei 2022, kenmerk 4006890 (Reactie op verzoek lid Omtzigt).



Advies Raad van State

No. W16.22.0043/II

's-Gravenhage, 13 april 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2022, no.2022000599, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een bepaling uit het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet (Kamerstukken 35 348) te laten vervallen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Indien het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348) tot wet wordt verheven, vervalt artikel IIIA van die wet.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt, treedt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Deze wijziging behelst het schrappen van een onderdeel van het bij koninklijke boodschap van 25 november 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Huwelijkse gevangenschap en enige andere onderwerpen) (Kamerstukken 35 348) (hierna: het wetsvoorstel), te weten Artikel IIIA. Dat artikel omvat een uitbreiding van de strafbaarstelling van artikel 449 Sr. naar partijen die vrijwillig, vóórdat hun huwelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voltrokken, partij zijn bij een godsdienstige plechtigheid die op dat huwelijk betrekking heeft. De uitbreiding omvat daarnaast een uitzondering op deze strafbaarstelling voor personen die de andere partij hebben verzocht tot medewerking aan de ontbinding van dat religieuze huwelijk, opgenomen in een nieuw derde lid bij artikel 449 Sr. Beide elementen zijn eerder bij wijze van amendement aan het wetsvoorstel Huwelijkse gevangenschap en enige andere onderwerpen toegevoegd.¹

2. Adviesronde op verzoek Eerste Kamer

In het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer² is verzocht om de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Stichting Slachtofferhulp, het Openbaar Ministerie (OM) en eventueel andere relevante en deskundige derden om advies te vragen over artikel IIIa van het wetsvoorstel. In dit verzoek is bewilligd, waarbij tevens advies is gevraagd aan Femmes For Freedom, Slachtofferhulp Nederland en de Nationale Politie.

Advies is ontvangen van de Rvdr, de NVvR, het OM, Slachtofferhulp Nederland en Femmes For Freedom. De bevroegde partijen zijn unaniem negatief over de strafbaarstelling van partijen bij een religieus huwelijk dat aan een burgerlijk huwelijk vooraf gaat. Algemeen wordt opgemerkt dat de strafbaarstelling ingaat tegen het doel van het wetsvoorstel en de positie van een slachtoffer van huwelijkse gevangenschap verzwakt in plaats van versterkt. De regering onderschrijft deze opmerkingen. Om de positie van slachtoffers van huwelijkse gevangenschap niet onnodig te verzwakken daarmee wordt middels deze novelle voorgesteld de strafbaarstelling te schrappen uit het wetsvoorstel. Hierna wordt kort meer specifiek ingegaan op de inhoud van de gegeven adviezen. De Rvdr heeft aangegeven dat de formulering van de strafbaarstelling niet aansluit bij de doelstelling van het wetsvoorstel. De Raad merkt op dat het onduidelijk is op welke wijze huwelijkse gevangenschap en/of huwelijksdwang bestreden wordt. Hierbij wordt opgemerkt dat het logischer zou zijn om de persoon specifiek strafbaar te stellen die de ontbinding van het huwelijk in de weg staat. Verder werpt de strafbaarstelling een onwenselijke drempel op voor personen die uit het religieuze huwelijk willen stappen, aldus de Raad. De betrokkene zal daarvoor immers het begaan van een mogelijk strafbaar feit onder de aandacht moeten brengen van de autoriteiten. Dat dit feit onvrijwillig is begaan, zal voor de betrokkene lastig aangetoond kunnen worden. Het voorgestelde derde lid bij artikel 449 Sr, dat de strafbaarheid van personen moet voorkomen die slachtoffer zijn van huwelijkse gevangenschap, is daarbij te ongericht: een enkel verzoek is voldoende, ongeacht wanneer dit wordt gedaan. Volgens de Raad zijn er daardoor verschillende scenario's denkbaar waarbij het de vraag is of de strafbaarstelling dan wel de vrijstelling het beoogde doel, tegengaan van huwelijkse gevangenschap, wel dient.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR stelt dat nut en noodzaak van de aanpassing van artikel 449 Sr onvoldoende is aangetoond. Bovendien brengt het voorgestelde gewijzigde artikel 449 Sr tal van problemen mee, aldus de NVvR. Het territoriaal bereik van de bepaling is onduidelijk. En ook de term 'vrijwillig' is niet eenduidig in een context waar huwelijksdwang voorkomt. Als het bruidspaar of een van de huwelijkspartner in spe niet veel heeft in te brengen, kan hen moeilijk een verwijt worden gemaakt, terwijl onduidelijk blijft of het huwelijk in zo'n geval als niet-vrijwillig zal gelden. Daarbij constateert ook de NVvR dat voor de vervolging noodzakelijk is dat een van de partijen het begaan van een mogelijk strafbaar feit onder de aandacht zal brengen van de autoriteiten. Het voorgestelde artikel 449 Sr is volgens de NVvR voor de strafrechter en het OM moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar en zal daarom in de rechtspraktijk vooral een dode mus blijken.

Het OM stelt dat artikel 449 Sr in de praktijk een slapend bestaan leidt. Dat zal niet veranderen met de voorgestelde verruiming van dit artikel, aldus het OM. Alles afwegende komt het OM tot het oordeel dat de strafbaarstelling geen rol van betekenis zal gaan spelen.

Slachtofferhulp Nederland merkt op dat zij geen voorstander is van het voorgestelde Artikel IIIa. De

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 348, nrs. 11 en 12.

² Kamerstukken I 2020/21, 35 348, nr. B.



voorgestelde strafbaarheid zal drempelverhogend werken voor slachtoffers van huwelijkse gevangenschap. Onduidelijkheid over de vraag of een slachtoffer met succes een beroep kan doen op een strafuitsluitingsgrond zal een drempel vormen voor slachtoffers om een beroep te doen op hulpverlening. Essentiële behoeften van slachtoffers zijn duidelijkheid en voorspelbaarheid, aldus Slachtofferhulp Nederland. De organisatie vraagt zich af of deze strafbaarstelling niet een averechts effect zal hebben in de gewenste voorlichting en bewustwording over dit onderwerp. Een juridisch lastig uitlegbare strafbepaling zal het niet makkelijker maken om slachtoffers met bijvoorbeeld een niet-westerse achtergrond hier goed over voor te lichten.

Femmes For Freedom stelt dat de strafbaarstelling ingaat tegen het doel van het wetsvoorstel. De wijziging is onvoldoende doordacht en laat veel vragen open, aldus Femmes For Freedom. Ten onrechte wordt de nadruk gelegd op illegale huwelijken, terwijl voor het beter tegengaan van huwelijkse gevangenschap de voorstellen om artikel 1:68 BW en artikel 827 Rv te wijzigen voldoende zijn. Met de toevoeging van lid 2 aan artikel 449 Sr wordt de huwelijkse gevangenschap juist in stand gehouden en verliest het voorstel voor de wijziging van artikel 1:68 aan betekenis. Femmes For Freedom concludeert dat het de positie van slachtoffers verslechtert.

3. Inhoud voorstel

De in de vorige paragraaf genoemde organisaties wijzen terecht op de mogelijkheid dat de strafbaarstelling zoals geïntroduceerd met artikel IIIA een drempel kan vormen voor de hulpvraag van slachtoffers. Dat averechtse effect, samen met de uitgesproken verwachtingen over de onuitvoerbaarheid en de verwachting dat het artikel voor de vervolging geen rol van betekenis zal spelen, brengt de regering tot het oordeel dat artikel IIIA, bij nadere beschouwing, niet wenselijk is. Met deze novelle wordt dan ook voorgesteld dat artikel te schrappen uit het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (Kamerstukken 35 348).

Voor de inwerkingtreding van deze novelle wordt aangesloten bij de inwerkingtreding van het voornoemde wetsvoorstel.

4. Internetconsultatie

Van 13 december 2021 tot 10 januari 2022 kon het publiek reageren op het ontwerp van deze novelle via de website internetconsultatie.nl. Dat heeft geleid tot twee reacties, waarvan een in algemene zin steun uitsprak voor het wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap. De tweede reactie sprak steun uit voor het uitgangspunt dat het burgerlijk huwelijk voorgaat op een religieus huwelijk, en stelde dat strafbaarheid van het afwijken van deze volgorde niet onredelijk is omdat betrokkenen weten of hadden kunnen weten dat eerst het burgerlijk huwelijk plaats dient te vinden. De beide reacties hebben niet geleid tot een andere afweging dan genoemd in paragraaf 3. De regering acht het voorkomen van drempels voor een hulpvraag van slachtoffers van doorslaggevend belang, mede gelet op de beperkte betekenis die een strafbaarstelling in de vervolgingspraktijk zou hebben.

5. Uitvoeringsaspecten

Gelet op de aard van het voorstel, leidt deze niet tot wijzigingen voor burgers of uitvoeringsorganisaties. De novelle is toegezonden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het voorstel naar verwachting geen directe (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

De Minister voor Rechtsbescherming,