

Exemplaar zoals voorgelegd aan de afdeling  
advies van de Raad van State

**Uitvoering van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN**

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233) (hierna: het Verdrag). Dit Verdrag, dat op 14 november 2012 door Nederland is ondertekend, heeft tot doel een krachtige impuls te geven aan het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Door de staten die partij worden bij het Verdrag te verplichten maatregelen te treffen gericht op het voorkomen van geweld, het beschermen van slachtoffers en het berechten en bestraffen van daders, wordt getracht geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op pan-Europees niveau verder terug te dringen.

Dit wetsvoorstel moet worden gelezen in samenhang met het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233), dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel is ingediend. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op de artikelen van het Verdrag en de wijze waarop Nederland aan de verschillende verdragsverplichtingen voldoet. Slechts op enkele onderdelen is aanvullende regelgeving vereist. Daarin voorziet dit wetsvoorstel.

Kort gezegd dient de Nederlandse wetgeving op een drietal punten te worden aangepast om te kunnen voldoen aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. De eerste wijziging betreft een aanvulling van de verjaringsregeling neergelegd in artikel 71 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) (artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel). De tweede wijziging betreft de introductie van een nieuwe strafbaarstelling in verband met de voorbereiding van huwelijksdwang (artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel). De derde wijziging betreft een aanvulling van de Uitleveringswet (artikel II van dit wetsvoorstel). Deze wijzigingen worden in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting nader toegelicht. Voor de volledigheid wijs ik nog op het feit dat de op artikel 6 Sr, zoals gewijzigd door de Wet van 27 november 2013 tot herziening van de regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken (Stb. 2013, 484), gebaseerde algemene maatregel van bestuur zal worden aangevuld teneinde volledig te voldoen aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen tot het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik korthedshalve naar de toelichting op artikel 44 van het Verdrag in de memorie van toelichting bij het eerdergenoemde voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag.

Het wetsvoorstel beperkt zich tot de uitvoering van het Verdrag voor het Europese deel van Nederland. Dat laat onverlet dat het voornemen van het kabinet erop is gericht dat het Verdrag ook zal gaan gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het Caribische deel van Nederland. Voor dit deel van Nederland geldt dat de komende jaren eerst geïnvesteerd zal moeten worden in diverse maatregelen, zoals opvangvoorzieningen voor slachtoffers, voorlichting en deskundigheidsbevordering, om aan de verplichtingen van het Verdrag te kunnen voldoen. In dat kader zal, als sluitstuk, ook wetgeving ter uitvoering van het Verdrag in het Caribisch deel van Nederland worden opgesteld.

### *Adviezen*

Het wetsvoorstel is tezamen met het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), de nationale politie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (hierna: NRM), Slachtofferhulp Nederland, het College voor de Rechten van de Mens, de Nederlandse Vrouwenraad, Atria (kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis), Federatie Opvang, Maatschappelijke Ondernemersgroep, Movisie, Preventie, Gezondheid en Veiligheid Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voor zover deze organisaties opmerkingen hebben gemaakt die betrekking hebben op het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag, wordt daarop ingegaan in de memorie van toelichting bij dat voorstel.

Over het onderhavige wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag hebben de NRM, de NOvA en de nationale politie opmerkingen gemaakt. Deze adviesorganen onderschrijven de strekking van het Verdrag en de doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen. De NRM en de nationale politie onderschrijven eveneens de voorgestelde wijze van uitvoering van het Verdrag zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel. De NOvA plaatst daarbij kanttekeningen waarop in het onderstaande zal worden ingegaan.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A*

Artikel 58 van het Verdrag verplicht partijen ertoe de verjaringstermijn voor bepaalde in het Verdrag omschreven strafbare feiten zodanig vorm te geven dat het slachtoffer, indien hij of zij minderjarig was ten tijde van het gepleegde delict, na het bereiken van de meerderjarigheid in de gelegenheid is een procedure in te stellen. Ten aanzien van de meeste in artikel 58 van het Verdrag bedoelde strafbare feiten biedt het Nederlandse Wetboek van Strafrecht die mogelijkheid reeds. Dat geldt echter niet ten aanzien van het in onderdeel B van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 285c Sr: voorbereiding van de huwelijksdwang. Voor dat misdrijf geldt (op grond van artikel 285c jo. artikel 70, eerste lid, onderdeel 2, Sr) een verjaringstermijn van zes jaren. Deze verjaringstermijn vangt aan de dag na die waarop het feit is gepleegd. Teneinde te voldoen aan de verplichting

die in artikel 58 van het Verdrag wordt gesteld, wordt voorgesteld artikel 285c onder het verjaringsregime van artikel 71, eerste lid, onderdeel 3, Sr te brengen, zodat ook ten aanzien van artikel 285c Sr, indien gepleegd tegen een minderjarig slachtoffer, geldt dat de verjaringstermijn aanvangt wanneer het slachtoffer de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Hetzelfde wordt voorgesteld met betrekking tot de gedwongen abortus of sterilisatie van een persoon van het vrouwelijk geslacht (zie artikel 39 van het Verdrag). Deze gedragingen vallen onder de strafbaarstelling van artikel 302 Sr. Voor het misdrijf als bedoeld in artikel 302 Sr geldt op grond van artikel 70, eerste lid, onderdeel 4, Sr een verjaringstermijn van 20 jaar, die aanvangt op de dag na die waarop het feit is gepleegd. Om volledig uitvoering te geven aan de eisen die het Verdrag aan de verjaringstermijn van gedwongen abortus en sterilisatie stelt, wordt voorgesteld artikel 302, voor zover het feit oplevert gedwongen abortus of sterilisatie van een vrouw onder de 18 jaar, eveneens onder het verjaringsregime van artikel 71, eerste lid, onderdeel 3, Sr te brengen.

In haar advies heeft de NOvA aangegeven niet overtuigd te zijn van de noodzaak ook gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie onder het bijzondere verjaringsregime van artikel 71, onderdeel 3, Sr te brengen. Omdat voor deze misdrijven de mogelijkheid van vervolging verjaart na 20 jaar, te rekenen vanaf het tijdstip waarop het misdrijf is gepleegd, is de NOvA van oordeel dat ook zonder het voorstel deze misdrijven in artikel 71, onderdeel 3, Sr op te nemen, in voldoende mate aan de verplichtingen van artikel 58 van het Verdrag is voldaan. De NOvA adviseert het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen. Aan dit advies is geen gehoor gegeven. Hoewel de NOvA terecht opmerkt dat het verjaringsregime van artikel 71, onderdeel 3, Sr een uitzondering op de hoofdregel betreft, ben ik van oordeel dat de delicten gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie alleen al om systematische redenen in artikel 71, onderdeel 3, Sr behoren te worden opgenomen. In dit onderdeel gaat het om delicten die tegen minderjarigen zijn gepleegd en waarvan het doen van aangifte, bijvoorbeeld vanwege een bestaande afhankelijkheidsrelatie met ouders of andere familieleden, in veel gevallen niet vanzelfsprekend is. Voorbeelden hiervan zijn meisjesbesnijdenis en huwelijksdwang. Soms zal het besef dat een persoon als kind iets is aangedaan wat onacceptabel is en bestraft dient te worden, pas jaren later doordringen. Voor die gevallen voorziet artikel 71, eerste lid, onderdeel 3 Sr in een aangepast verjaringsregime. Naar mijn stellige overtuiging behoren ook gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie onder dit verjaringsregime te vallen.

#### *Onderdeel B*

Artikel 37 van het Verdrag verplicht partijen tot het strafbaar stellen van huwelijksdwang. Huwelijksdwang valt in Nederland onder de strafbaarstelling van het misdrijf dwang (artikel 284 Sr). Betrekkelijk recent is de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang versterkt. Op 1 juli 2013 is de 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) in werking getreden. Deze wet heeft ertoe geleid dat de mogelijkheden tot

strafvervolgning wegens huwelijksdwang, ook wanneer dit in het buitenland is gepleegd, zijn vergroot. Daarnaast is het strafmaximum voor huwelijksdwang verhoogd en is de toepassing van voorlopige hechtenis bij verdenking wegens huwelijksdwang mogelijk geworden. Deze maatregelen geven uitdrukking aan het belang dat het kabinet hecht aan het voorkomen en bestrijden van huwelijksdwang.

Het tweede lid van artikel 37 van het Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen voor huwelijksdwang. Het gaat daarbij om het lokken van een volwassene of een kind naar het grondgebied van een partij of staat niet zijnde de partij of staat waar hij of zij woont met het oogmerk deze volwassene of dat kind te dwingen tot het aangaan van een huwelijk. Vaak zal bij dit feit sprake zijn van samenwerking en kan daartegen op grond van de huidige strafwet worden opgetreden met behulp van de verschillende deelnemingsvormen in samenhang met het misdrijf dwang. Niettemin kan met het bestaande recht niet worden volstaan, reeds vanwege het accessoire karakter van de deelnemingsvormen; het gedwongen huwelijk moet wel zijn voltrokken. Omdat het Nederlandse Wetboek van Strafrecht een dergelijke strafbaarstelling thans niet kent, voorziet het in onderdeel B voorgestelde artikel daarin.

De NOvA heeft in haar advies opgemerkt een nieuwe strafbaarstelling niet nodig te vinden omdat het huidige wettelijke kader toereikend zou zijn om aan de verplichting die uit artikel 37, tweede lid, van het Verdrag voortvloeit te kunnen voldoen. In het bijzonder wijst de NOvA op de misdrijven mensenroof, strafbaar gesteld in artikel 278 Sr, en schaking, strafbaar gesteld in artikel 281 Sr. Hoewel deze strafbepalingen wel raakvlakken met de voorbereiding van huwelijksdwang kunnen hebben, deel ik het oordeel van de NOvA dat voor de uitvoering van artikel 37, tweede lid, van het Verdrag daarmee kan worden volstaan, niet. Het misdrijf mensenroof ziet op een specifieke vorm van vrijheidsberoving, terwijl de kern van de voorgestelde strafbaarstelling van artikel 285c Sr het 'lokken' van een persoon - het onder valse voorwendselen bewegen van een persoon naar het buitenland te reizen - betreft. Ook in het misdrijf schaking kan geen sluitend kader worden gevonden. Voor schaking is vereist dat de dader de vrouw of het meisje heeft weggevoerd 'met het oogmerk om zich haar bezit (...) te verzekeren'. Hiermee wordt bedoeld op het hebben van seksuele gemeenschap (zie Noyon/Langemeijer/Remmelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 281, aant. 2). Is het naaste doel van de dader gericht op het aangaan van een huwelijk, maar niet zonder meer op het hebben van vleselijke gemeenschap, dan is in beginsel geen sprake van schaking in de zin van artikel 281 Sr, zo volgt uit de rechtspraak van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:1990:AB8052). Gelet hierop acht ik de in artikel I, onderdeel B van dit wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van voorbereiding van huwelijksdwang ter uitvoering van het Verdrag noodzakelijk.

Bij deze strafbaarstelling gaat het om de gedraging van het lokken van een persoon, ongeacht zijn of haar leeftijd, naar het buitenland of vanuit het buitenland naar Nederland met het oogmerk die persoon te dwingen om een huwelijk aan te gaan. Niet is vereist dat het huwelijk ook daadwerkelijk is voltrokken.

De term lokken heeft de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. Van het lokken van een persoon is sprake wanneer die persoon onder valse voorwendselen wordt bewogen naar het buitenland te reizen. Het lokken omvat elke handeling die redelijkerwijs geschikt kan worden geacht om een persoon te bewegen naar het buitenland te reizen, terwijl als die handeling achterwege was gebleven of als de persoon had geweten wat het werkelijke oogmerk van de reis is, die persoon niet naar het buitenland zou zijn gereisd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer als reden voor de reis het opzoeken van een ziek familielid wordt opgegeven, terwijl het werkelijke oogmerk van de reis is de betrokkene in het buitenland te dwingen een huwelijk aan te gaan. Bij de beoordeling of een handeling redelijkerwijs geschikt is om een persoon te bewegen naar het buitenland te reizen, worden de omstandigheden van het concrete geval betrokken. Zo zal bijvoorbeeld de omstandigheid dat het slachtoffer zich in een afhankelijkheidsrelatie bevindt ten opzichte van de dader en daardoor gemakkelijk beïnvloedbaar is een rol kunnen spelen bij de beoordeling of de handelingen waarmee het slachtoffer gelokt is, daartoe redelijkerwijs konden dienen.

Door in de voorgestelde strafbaarstelling meer algemeen te verwijzen naar het misdrijf dwang (artikel 284 Sr) heeft deze strafbaarstelling een ruime reikwijdte en kan deze bijvoorbeeld ook worden toegepast indien een vrouw of meisje naar het buitenland worden gelokt teneinde haar aldaar te dwingen tegen haar wil een religieus huwelijk aan te gaan. Het advies van de NOvA de voorgestelde strafbaarstelling te beperken tot voorbereiding van het dwingen van een persoon tot het aangaan van een formeel (burgerlijk) huwelijk is niet gevolgd. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de eerdergenoemde 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, is bijzondere aandacht besteed aan het aspect van gedwongen religieuze of informele huwelijken en de moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij het ontbinden van een dergelijk huwelijk. Door de algemene formulering van artikel 284 Sr valt ook het dwingen van een persoon tot het aangaan van een religieus huwelijk onder de strafbaarstelling van het misdrijf dwang. Om te verzekeren dat in Nederland ook vervolging kan worden ingesteld wanneer de verdachte in het buitenland een ander heeft gedwongen een religieus huwelijk aan te gaan, is ruime extraterritoriale rechtsmacht gevestigd ten aanzien van het misdrijf dwang. Ik acht het wenselijk dat ook de onderhavige strafbaarstelling van voorbereiding van huwelijksdwang bij deze systematiek aansluit en derhalve ook omvat de voorbereiding van huwelijksdwang wanneer de dwang gericht is op het aangaan van een religieus huwelijk.

Ten slotte merk ik nog het volgende op. De NRM heeft bij verschillende gelegenheden gewezen op het belang van het leggen van een relatie tussen huwelijksdwang en mensenhandel. Politie, justitie en andere professionals dienen alert te zijn op het feit dat in geval zich vermoedens van huwelijksdwang voordoen, tevens sprake zou kunnen zijn van mensenhandel, indien het oogmerk (mede) is gericht op uitbuiting van het slachtoffer. Deze relatie, zo merkt de NRM in haar advies op, kan zich eveneens voordoen bij de voorbereiding van huwelijksdwang. Ook de nationale politie heeft in haar

advies hierover een opmerking gemaakt. Voorbereidingshandelingen van huwelijksdwang kunnen onderdeel uitmaken van de handelingen die zijn opgenomen in artikel 273f Sr, zoals bijvoorbeeld het 'werven' van een persoon met het oogmerk van uitbuiting als bedoeld in artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1, Sr. Ook hiervoor geldt dat alertheid is geboden.

## **ARTIKEL II**

Naar aanleiding van artikel 62 van het Verdrag wordt voorgesteld artikel 51a van de Uitleveringswet aan te vullen. Nederland kan, evenals veel andere staten, slechts voldoen aan uitleveringsverzoeken die gebaseerd zijn op een verdrag. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 2 van de Uitleveringswet. Artikel 62, tweede lid, van het Verdrag biedt de mogelijkheid om het Verdrag als grondslag voor de uitlevering te laten gelden. De voorgestelde aanvulling van artikel 51a Uitleveringswet maakt dit expliciet.

## **ARTIKEL III**

Dit artikel behelst de inwerkingtredingbepaling. Voorgesteld wordt het moment van inwerkingtreding te bepalen bij koninklijk besluit. Op deze wijze kan worden verzekerd dat dit wetsvoorstel, indien het is aanvaard en tot wet is verheven, gelijktijdig met het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag, indien dat voorstel van rijkswet is aanvaard en tot wet is verheven, in werking kan treden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and strokes, positioned below the text 'De Minister van Veiligheid en Justitie,'.