

De aanpak van schadelijke praktijken: een juridisch perspectief

5 juni 2020



Universiteit
Leiden

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Instituut voor Strafrecht en Criminologie

Mr. dr. L.B. Esser,
Prof. mr. J.M. ten Voorde,
N.M.J. van Nieuwenhuizen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Afkortingenlijst	8
Managementsamenvatting	10
OVER DIT ONDERZOEK	10
METHODOLOGIE	11
BEVINDINGEN	11
Onderzoeksvragen 1, 2, 5 en 6	11
Huwelijksdwang (hoofdstuk 2)	11
Achterlating (hoofdstuk 3)	13
Vrouwelijke genitale verminking (hoofdstuk 4)	14
Onderzoeksvragen 3 en 4	16
Hoofdstuk 1: Inleiding, onderzoeksvragen en methodologische verantwoording	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Eerste reflectie op het onderzoek	18
1.2.1 Schadelijke praktijken: een gevoelig onderwerp	18
1.2.2 Thema 1: Het Verdrag van Istanbul	19
1.2.3 Thema 2: De verhouding ‘algemeen-bijzonder’	19
1.2.4 Thema 3: Sfeercumulatie	20
1.2.5 Gebruik van de thema’s in het onderzoek	21
1.3 Onderzoeksvragen	21
1.4 Methodologie	23
1.5 Opbouw van het rapport	24
Hoofdstuk 2: Huwelijksdwang	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Over huwelijksdwang	27
2.2.1 Definitie	27
2.2.2 Nadere onderscheidingen	28
2.2.3 Een korte geschiedenis van de aanpak van huwelijksdwang (2005-2020)	31
2.2.4 Het internationale juridisch kader	36

2.3 Het Nederlands, juridisch instrumentarium nader bekeken	38
2.3.1 Het civielrechtelijke kader	39
2.3.1.1 De stuiting van een huwelijk	39
2.3.1.2 De nietigheid van een huwelijk	41
2.3.1.3 De erkenning van een huwelijk	43
2.3.1.4 Tekortkomingen en aanvullingen	43
2.3.1.4.1 Algemene observaties	43
2.3.1.4.2 De Forced Marriage Protection Orders in Engeland en Wales	44
2.3.2 Het strafrechtelijke kader	46
2.3.2.1 De strafbaarheid van (huwelijks)dwang op grond van de artikelen 284 en 285c Sr	46
Artikel 284 Sr	46
Artikel 285c Sr	51
Artikel 279 Sr	53
2.3.2.2 Huwelijksdwang in het strafvorderlijk beleid	54
2.3.2.3 Tekortkomingen en aanvullingen?	55
2.4 Opmerkingen voor de praktijk	58
2.5 Slotopmerkingen	59
Hoofdstuk 3: Achterlating	61
3.1 Inleiding	61
3.2 Definitie en afbakening	62
3.3 Motieven voor en gevolgen van achterlating	66
3.3.1 Motieven voor achterlating	66
3.3.2 De gevolgen van achterlating	68
3.4 Achterlating als proces	70
3.5 Wettelijk kader	71
3.5.1 Internationaal	72
3.5.2 Nationaal	76
3.5.2.1 Voorbereidingsfase bij achterlating	76
3.5.2.2 De achterlating zelf	81
3.6 Reflectie op de instrumenten en de tekortkomingen daarvan	92
3.7. Afsluitende opmerkingen voor de praktijk	94
3.8 Slotopmerkingen	95

Hoofdstuk 4: Vrouwelijke genitale verminking	96
4.1 Inleiding	96
4.2 Wat is vrouwelijke genitale verminking?	97
4.3 Omvang, ernst en risicofactoren van vrouwelijke genitale verminking	99
4.4 Internationaal recht	101
4.4.1 Verenigde Naties: vrouwen- en kinderrechten	101
Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind	101
Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen	102
Gezamenlijke aanbeveling van het Kinderrechten- en Vrouwenrechtencomité	103
4.4.2 Raad van Europa: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)	104
4.4.3 Raad van Europa: Verdrag van Istanbul	106
4.5 Nationaal recht	109
4.5.1 Inleiding	109
4.5.2 Strafrecht	110
4.5.2.1 Materieel strafrecht	110
4.5.2.1.1 Zware mishandeling (met voorbedachte raad)	110
4.5.2.1.2 Mishandeling	112
4.5.2.1.3 Intermezzo: die ene Nederlandse strafzaak	113
4.5.2.1.4 Een rechtvaardigingsgrond voor ‘symbolische besnijdenis’?	114
4.5.2.1.5 Volenti non fit iniuria?	115
4.5.2.1.6 Medische exceptie?	116
4.5.2.1.7 Lokken tot dwang (artikel 285c Sr)	117
4.5.2.1.8 Straffen en maatregelen	117
4.5.2.1.9 Straftoemtingsbeleid ontbreekt	119
4.5.2.1.10 Rechtsmacht	119
4.5.2.1.11 Verjaring	119
4.5.2.2 Strafprocesrecht	119
4.5.2.2.1 Algemeen	119
4.5.2.2.2 Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling	120
4.5.2.2.3 Aangifte en meldcode	121
4.5.2.2.4 Meldcode en vrouwelijke genitale verminking	124
4.5.2.2.5 Handreiking en Handelingsprotocol	126

4.5.2.2.6 Knelpunten	127
4.5.3 Overige maatregelen	129
4.5.3.1 Kindbeschermende maatregelen	129
4.5.3.2 Bewaken en beveiligen	131
4.5.3.3 Publieke gezondheid	132
4.5.3.4 Signalering op vliegvelden	133
4.5.3.5 Female genital mutilation protection order	134
4.6 Nieuwe wettelijke maatregelen?	135
4.6.1 Een aparte strafbaarstelling of strafverhogende omstandigheid?	135
4.6.2 Wijziging van de meldcode?	137
4.6.3 Overige onderwerpen	139
4.7 Opmerkingen voor de praktijk	139
4.8 Slotopmerkingen	140
Hoofdstuk 5: De Paspoortwet en de aanpak van schadelijke praktijken	142
5.1 Inleiding	142
5.2 Het recht het land te verlaten (artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM)	143
5.3 Houder van een reisdocument	145
5.4 Het weigeren of vervallen verklaren van reisdocumenten (artikelen 18 e.v. Ppw)	148
5.4.1 Inleiding	149
5.4.2 Artikel 18 Paspoortwet	149
5.4.3 Artikel 24, sub a Paspoortwet	150
5.4.4 De procedure	151
5.4.5 Weigeren of vervallen verklaren paspoort van een minderjarige?	152
5.5 Het verstrekken van reisdocumenten aan minderjarigen (artikelen 34 e.v.) Ppw	153
5.5.1 Verstrekken van reisdocumenten aan minderjarigen	153
5.5.2 Verstrekken van een noodpaspoort (artikel 39 Ppw)	155
5.5.2.1 Algemene opmerkingen	155
5.5.2.2 Wat zijn bijzondere gevallen?	156
5.5.2.3 Eisen aan een noodpaspoort	158
5.6 Opmerkingen voor de praktijk	159
5.7 Slotopmerkingen	160

Hoofdstuk 6: Slotbeschouwingen	162
6.1 Algemene slotbeschouwingen	162
6.2 Bevindingen per deelvraag	165
6.2.1 Onderzoeksvragen 1 en 2	165
Huwelijksdwang	165
Achterlating	166
Vrouwelijke genitale verminking	166
6.2.2 Onderzoeksvragen 3 en 4	167
6.2.3 Onderzoeksvraag 5	167
6.2.4 Onderzoeksvraag 6	168
Literatuurlijst	169
Literatuur	169
Jurisprudentie	179
Regelgeving en kamerstukken	180
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie	182
Bijlage 2: Vragenlijst interviews	183

Afkortingenlijst

A-G	Advocaat-Generaal
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
BW	Burgerlijk Wetboek
d.i.	dat is
e.a.	en anderen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FGMPO	Female Genital Mutilation Protection Order
FMPO	Forced Marriage Protection Order
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
HKOV	Verdrag betreffende burgerrechtelijke aspecten van internationale kinderontvoering
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPR	Internationaal privaatrecht
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
KMar	Koninklijke Marechaussee
LKHA	Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating
OM	Openbaar Ministerie
ots	ondertoezichtstelling
PpurB	Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001
Ppw	Paspoortwet
Rb.	Rechtbank
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stert.	Staatscourant
Trb.	Tractatenblad

UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
vgv	vrouwelijke genitale verminking
VN	Verenigde Naties
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet publieke gezondheidszorg

Managementsamenvatting

OVER DIT ONDERZOEK

Doelstelling van het onderhavige onderzoek is om meer inzicht te verschaffen in juridische instrumenten die in Nederland kunnen worden ingezet als zich een schadelijke praktijk voordoet of dreigt voor te doen. Het rapport beperkt zich tot de volgende schadelijke praktijken:

- huwelijksdwang;
- achterlating; en
- vrouwelijke genitale verminking.

Ten aanzien van deze schadelijke praktijken zijn steeds de volgende twee vragen beantwoord:

Onderzoeksvraag 1. Hoe ziet het huidige wettelijk instrumentarium er uit (civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk) om huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen (potentiele slachtoffers beschermen) en aan te pakken (herstellen, plegers aanpakken en herhaling voorkomen)?

Onderzoeksvraag 2. Welke aanvullende (wettelijke) instrumenten zijn er te bedenken om de aanpak van de bovengenoemde onderwerpen te verbeteren? In hoeverre vergt dit aanpassing van de huidige wet- en regelgeving?

Deze vragen zijn voor de genoemde schadelijke praktijken apart beantwoord en in een separaat hoofdstuk verwerkt (hoofdstukken 2, 3 en 4). Daarnaast worden in dit onderzoek vier andere vragen beantwoord, die niet in algemene zin over het juridisch instrumentarium gaan, maar enkele onderdelen daarvan uitlichten:

Onderzoeksvraag 3. Welke mogelijkheden biedt de Paspoortwet om uitreizen bij dreigende achterlating, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen? Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een wettelijke grondslag voor het intrekken van het paspoort/ID-bewijs kunnen worden gerealiseerd teneinde uitreizen te voorkomen? Daarbij rekening houdend met het gegeven dat sommige Nederlandse burgers een dubbel paspoort hebben?

Onderzoeksvraag 4. Het laten terugkeren van een minderjarige wiens paspoort/ID-bewijs bij achterlating/huwelijksdwang/genitale verminking in het buitenland is afgenomen, is ingewikkeld en tijdrovend. Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een snellere terugkeer geregeld kunnen worden en wat vraagt dit op terrein van wetgeving?

Onderzoeksvraag 5. Zijn er wettelijke mogelijkheden om ouders te dwingen mee te werken aan het achterhalen van het verblijfsadres in geval van achterlating/huwelijksdwang? Op welke wijze zou dit geregeld kunnen worden? Welke mogelijkheden zijn er om uitkeringen en toeslagen stop te zetten?

Onderzoeksvraag 6. Toetsen van de aanpak van enkele Europese landen aan de Nederlandse wetgeving: in hoeverre is deze buitenlandse aanpak in Nederland juridisch mogelijk?

Onderzoeksvragen 3 en 4 worden beantwoord in hoofdstuk 5. Onderzoeksvraag 5 is – nu die de schadelijke praktijken huwelijksdwang en achterlating raakt – beantwoord in hoofdstukken 2 en 3. De aandacht voor enkele buitenlandse instrumenten (onderzoeksvraag 6) is verweven in de bespreking van onderzoeksvragen 1 en 2 (hoofdstukken 2, 3 en 4).

METHODOLOGIE

Dit onderzoek kan primair worden gekarakteriseerd als een klassiek-juridisch onderzoek. De vragen lenen zich met name voor een studie van wetgeving, de achtergronden van die wetgeving, rechtspraak en (juridische en sociaalwetenschappelijke) literatuur. De achtergronden van de besproken wetgeving zijn zowel via commentaren op die wetgeving ontsloten als via een studie van de parlementaire beraadslagingen die daaraan ten grondslag lagen.

Naast de klassiek-juridische methode hebben de onderzoekers acht professionals geïnterviewd die in hun werkpraktijk met huwelijksdwang, achterlating en/of vrouwelijke genitale verminking te maken hebben. De interviews zijn bedoeld om een indruk te krijgen en te geven van de werkwijzen in de praktijk en de problemen die daarbij eventueel worden ervaren. Ze zijn niet bedoeld om van die praktijk een representatief beeld te verschaffen.

BEVINDINGEN

Onderzoeksvragen 1, 2, 5 en 6

Huwelijksdwang (hoofdstuk 2)

Bij de aanpak van huwelijksdwang ligt het zwaartepunt van in te zetten juridische instrumenten in het civiel recht en het strafrecht. In het civiel recht kan worden gedacht aan de mogelijkheden om huwelijken te stuiten en, indien zij eenmaal zijn gesloten, nietig te verklaren. Beide betreffen het hier bevoegdheden van, onder meer, het Openbaar Ministerie.

De strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang is ondergebracht bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hoewel het Wetboek van Strafrecht geen specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang kent, is huwelijksdwang wel degelijk strafbaar, namelijk via de strafbaarstelling van het algemene dwangdelict, opgenomen in artikel 284 Sr. Ook kent het Wetboek van Strafrecht sinds 2014 artikel 285c Sr, waarin kort gezegd het lokken in verband met dwang is strafbaar gesteld.

Hoofdstuk 2 concludeert dat de civiele instrumenten van stuiting en nietigverklaring in de praktijk niet of nauwelijks door het OM worden gebruikt. Dit blijkt ook uit een recent gepubliceerde evaluatie van de Wet tegengaan huwelijksdwang, waarin beide voorzieningen werden gewijzigd. Of

de oorzaak van het weinige gebruik moet worden gevonden in de juridische vereisten, is een vraag die dit onderzoek niet beantwoordt. Het lijkt echter meer voor de hand te liggen dat onbekendheid met deze instrumenten hieraan ten grondslag ligt.

In hoofdstuk 2 rijst ook de vraag of de strafrechtelijke aanpak lacunes kent. Het moeilijke bij het beantwoorden van deze vraag, is dat tot dusver nimmer voor huwelijksdwang lijkt te zijn vervolgd via artikel 284 Sr of artikel 285c Sr. Opneming in de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, maakt dat huwelijksdwang weliswaar een plek heeft in het strafvorderlijk beleid, maar de aanpak daarvan vooral op hoofdlijnen is geregeld. Of dit aan de non-existentie van vervolgingen ten grondslag ligt, is uit dit onderzoek echter niet gebleken.

In de literatuur wordt ook wel gesteld dat het lage aantal vervolgingen samenhangt met het feit dat dwang in situaties van gedwongen huwelijken moeilijk is aan te tonen. Gelet op de aard van de onderzoeksvragen gaat dit onderzoek niet in op de vraag hoe dit eenvoudiger kan. Wel is in hoofdstuk 2 voorzien in een uitgebreide bespreking van de dwangmiddelen die in artikel 284 Sr zijn opgenomen. Daaruit blijkt dat artikel 284 Sr bestaat uit zeer uiteenlopende, ruim omschreven dwangmiddelen die in potentie ruimte bieden om elke handeling die strekt tot het dwingen van iemand ook als zodanig te beschouwen. Het komt er kort gezegd op neer dat de strafbepaling dusdanig breed is geformuleerd, dat die bepaling zelf in de praktijk geen beperkingen zou moeten opleveren als huwelijksdwang wordt vervolgd. Dit laat onverlet dat het bewijs van dwang – het vergaren van bewijsmiddelen – onverminderd lastig kan zijn.

Om de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang een impuls te geven, is Nederland in 2020 door GREVIO, de monitoringscommissie bij het Verdrag van Istanbul (Raad van Europa), aanbevolen een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang op te nemen. Gelet op de ruime reikwijdte van het bestaande artikel 284 Sr wordt in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat dit niet nodig lijkt. Een benadering via artikel 284 Sr doet bovendien meer recht aan het zogeheten 'generalisatiebeginsel', dat inhoudt dat in het strafrecht dat wat generiek geregeld kan worden geen specifieke regeling behoeft. Wel heeft de praktijk baat bij een doordenking van de vraag hoe algemene bepalingen, zoals die in de artikelen 284 en 285c Sr, pasklaar kunnen worden gemaakt voor de aanpak van specifieke fenomenen, in dit geval huwelijksdwang. Een versterking van de plaats van deze voorzieningen in het beleid, bijvoorbeeld in de voornoemde Aanwijzing, kan daarbij een optie zijn. Om meer uitdrukking te geven aan het feit dat artikel 284 Sr een breed dwangbegrip kent, is bovendien aanbevolen om daarin enkele dwangmiddelen te expliciteren. Het gaat dan om de dwangmiddelen 'misleiding', 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' en 'misbruik van een kwetsbare positie'. Deze dwangmiddelen kent het Wetboek van Strafrecht al; bij de uitleg daarvan kan worden aangesloten bij de betekenis die daaraan wordt gegeven in bestaande wetgeving en geldende rechtspraak.

In het hoofdstuk over huwelijksdwang is ook nog aandacht besteed aan de 'Forced Marriage Protection Orders' (FMPO's) in Engeland en Wales. Deze orders worden door de familierechter uitgesproken en kunnen ge- of verboden van uiteenlopende aard bevatten. Het kan bijvoorbeeld gaan om een contactverbod voor degene die een ander tot een huwelijk heeft gedwongen of daartoe een poging heeft gedaan. De gedwongene zelf kan om een 'order' verzoeken, maar dit kan onder omstandigheden ook gebeuren door een ander die voor de gedwongene in de bres springt. Niet-naleving van een civielrechtelijke order kan strafrechtelijk worden gehandhaafd. In Nederland

bestaat geen pendant van de FMPO. In hoofdstuk 2 is in het algemeen geconcludeerd dat op dit moment nog weinig aandacht is voor de rol die de civiele rechter speelt bij de aanpak van huwelijksdwang. Wel lijkt het burgerlijk recht openingen te bieden om die rol te vergroten. In dit kader werd ook het thans in de Tweede Kamer aanhangige Wetsvoorstel tegengaan huwelijksgevangenschap besproken, waarin de mogelijkheden worden vergroot om medewerking af te dwingen van een partner die weigert mee te werken aan de beëindiging van een religieus huwelijk. De grondslag daarvoor, de onrechtmatige daad uit artikel 6:162 BW, kan mogelijk ook het fundament vormen waarop een grotere rol van de civiele rechter bij kwesties rondom huwelijksdwang kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld waar het gaat om het bewegen van ouders om het verblijfadres van hun kind in het buitenland te verstrekken. Hoe een grotere rol voor de civiele rechter eruit zou moeten zien, is een vraag die buiten het bestek van dit onderzoek valt en in hoofdstuk 2 dan ook verder niet is behandeld.

Achterlating (hoofdstuk 3)

In hoofdstuk 3 ligt de focus op de situatie waarin een minderjarig kind door zijn ouders wordt achtergelaten in het buitenland. De bespreking gaat vooral in op de vraag welke juridische instrumenten kunnen worden ingezet als een kind eenmaal is achtergelaten en terugkeer naar Nederland aan de orde is.

Voordat die vraag wordt gesteld, is echter wat uitgebreider stilgestaan bij de omschrijving van achterlating. In bestaande literatuur en het beleid bestaan die omschrijvingen doorgaans uit een 1. wilscomponent: de achterlating in het buitenland geschiedde tegen de wil van de achtergelaten persoon, 2. een misleidingscomponent: over het doel van de reis wordt een valse voorstelling gegeven door de (uiteindelijke) achterlaters en, 3. een afhankelijkheidscomponent: aanwezig omdat achterlaters bijvoorbeeld beschikken over de reisdocumenten van de achtergelaten persoon of aan hem geen financiële middelen verschaffen. Overigens betreft het hier geen cumulatieve vereisten; van achterlating kan bijvoorbeeld ook sprake zijn zonder dat de achtergelaten persoon omtrent reisdoel werd misleid.

In hoofdstuk 3 is erop gewezen dat het nuttig kan zijn achterlating niet alleen als *gedraging* te beschouwen, maar ook als *proces*, bestaande uit verschillende fasen. Dat bestaat dan uit de voorbereiding van de reis (fase 1), de reis zelf (fase 2), het achterlaten zelf (fase 3) en de fase na de achterlating (fase 4). Deze opdeling in fasen scherpt beter in dat het bij de problematiek van achterlating niet alleen om het achterlaten zelf gaat, maar mogelijk al eerder met juridische instrumenten kan worden opgetreden. Ook is in de bestaande omschrijvingen weinig aandacht voor de gevolgen van achterlating, terwijl die getuige de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen ernstig kunnen zijn; kinderen worden in het buitenland aan hun lot overgelaten en leiden aldaar soms een zwervend bestaan. Het is gebeurd dat kinderen getraumatiseerd naar Nederland zijn teruggekeerd.

Het relevante juridisch instrumentarium dat in de praktijk wordt gebruikt bij de aanpak van achterlating ziet vooral op het mogelijkheden om een achtergelaten persoon naar Nederland terug te halen. Gelet op de focus op minderjarigen besteedt hoofdstuk 3 voornamelijk aandacht aan het terughalen van kinderen.

Teneinde de terugkeer te bewerkstelligen, is een mix van civielrechtelijke instrumenten vereist. Omdat teruggekeerde ouders vaak de reisdocumenten van hun kind achterhouden, is het in eerste instantie vereist om een nieuw paspoort aan te vragen. In dit onderzoek is te zien geweest dat hiervoor in beginsel de toestemming van ouders vereist is. Echter, een minderjarige kan om vervangende toestemming vragen bij de rechter indien hij twaalf jaar of ouder is. Een gecertificeerde instelling kan dat alleen doen indien sprake is van een kindbeschermende maatregel, zoals een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel. In hoofdstuk 3 staat de aanbeveling om te onderzoeken of een verruiming van aanvraagmogelijkheden op zijn plaats is. Het zou nuttig kunnen zijn om vervangende rechterlijke toestemming mogelijk te maken voor 'twaalfminners' ten aanzien van wie formeel (nog) geen gecertificeerde instelling betrokken is.

Nadat eenmaal een nieuw paspoort is geregeld, wordt in de praktijk doorgaans een voorlopige voogdijmaatregel en om een gezagsbeëindiging gevraagd bij de kinderrechter. In dit onderzoek blijkt niet van problemen ten aanzien van het juridisch kader. Wel wordt de tijdsdruk waaronder deze beslissingen moeten worden genomen als een probleem ervaren.

In hoofdstuk 3 is verder onderzoek gedaan naar de strafrechtelijke aanpak van achterlating. Ook hier geldt dat als zodanig nog geen vervolgingen voor achterlating zijn ingesteld. Gedragingen die binnen een proces van achterlating worden begaan, kunnen echter wel strafbaar zijn onder huidige bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Hiertoe bespreekt dit hoofdstuk wederom de bepalingen in de artikelen 284 en 285c Sr besproken. Daarnaast kan achterlating onder omstandigheden kwalificeren als het, kort gezegd, brengen of laten van een persoon in een hulpeloze toestand, dat strafbaar is gesteld in artikel 255 Sr.

Dat weinig ervaring is opgedaan met een strafrechtelijke aanpak maakt dat in hoofdstuk 3 wordt aanbevolen om in het beleid meer aandacht te besteden aan het bewustzijn van (de gevolgen van) achterlating en de toepasselijkheid van de voornoemde strafbepalingen op situaties van achterlating. In dit kader is ook aandacht gevraagd voor de mogelijkheden die deze bepalingen bieden om medewerking van ouders te verkrijgen bij het voorkomen van achterlating of laten terugkeren van achtergelaten minderjarigen uit het buitenland. In sommige gevallen kan het louter informeren van die ouders over het (mogelijk) strafbare karakter van hun gedragingen al volstaan om die medewerking te verkrijgen. Ook kan worden gedacht aan het daadwerkelijk overgaan tot vervolging en het in dit verband inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden en/of dwangmiddelen. Zo noemde een van de respondenten een geval waarin een verdachte in verzekering werd gesteld en daarna alsnog medewerking verleende aan de terugkeer van een door hem in het buitenland achtergelaten kind.

Vrouwelijke genitale verminking (hoofdstuk 4)

In hoofdstuk 4 is stilgestaan bij vrouwelijke genitale verminking. Daarbij is als vertrekpunt gekozen de door de Wereldgezondheidsorganisatie ontwikkelde definitie die is uitgewerkt in vier typen. Vervolgens is het internationaalrechtelijk kader ten aanzien van de aanpak van vrouwelijke genitale verminking geschetst. Daarbij werd zichtbaar de wens om te komen tot een aparte strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking en het versterken van het melden van gevallen van vrouwelijke genitale verminking door met name zorgprofessionals.

Vervolgens is in hoofdstuk 4 het strafrechtelijk kader uiteengezet. Opeenvolgende Ministers van Justitie en Volksgezondheid beschouwen vrouwelijke genitale verminking als een vorm van mishandeling, in verschillende varianten strafbaar gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, met strafmaxima die kunnen oplopen van drie jaar tot en met vijftien jaar, en zelfs twintig jaar wanneer de ouders als daders kunnen worden aangemerkt. Ook hier wordt het 'generalisatiebeginsel' dus gevolgd. Er is geen reden om aan te nemen dat naar Nederlands recht voor vrouwelijke genitale verminking een rechtvaardigingsgrond bestaat, ook niet voor de zogeheten 'symbolische besnijdenis' of in het geval een volwassen vrouw zich vrijwillig heeft laten besnijden. Evenmin bestaan redenen om over te gaan tot aparte strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking. Gelet op de reeds hoge strafmaxima, lijkt er geen behoefte aan het vermelden van vrouwelijke genitale verminking als strafverhogende omstandigheid.

De moeilijkheden om vrouwelijke genitale verminking aan te pakken, situeren zich op meerdere terreinen. Het vaststellen van genitale verminking is niet eenvoudig en door zorgprofessionals die onvoldoende bekend zijn met dit fenomeen gemakkelijk over het hoofd te zien. Bij het constateren van een dergelijke verminking kan prioriteit worden gelegd bij het bieden van medische en eventueel psychosociale zorg. Een zorgprofessional (gelijk andere professionals) is evenwel gebonden aan een meldcode. Een geconstateerde verminking van de genitaliën van een vrouw, betekent echter niet zonder meer dat daaraan een strafrechtelijke consequentie verbonden moet worden. Dat ligt anders wanneer de geconstateerde verminking betrekkelijk recent werd uitgevoerd of wanneer een voldoende concrete dreiging bestaat dat een besnijdenis zal plaatsvinden. Het melden daarvan aan Veilig Thuis ligt dan zonder meer in de rede. Vervolgens is het aan het OM, na overleg met Veilig Thuis en de politie, om te bepalen of een strafrechtelijk traject zal worden ingezet. Eerder werd reeds geconstateerd dat bij Veilig Thuis meer expertise over vrouwelijke genitale verminking gewenst is. In hoofdstuk 4 wordt geconcludeerd dat er ook aanleiding is om te komen tot verdere afstemming met andere partners, waaronder het OM.

Een dreiging van vrouwelijke genitale verminking bij een minderjarig meisje kan aanleiding geven tot het inzetten van kindbeschermende maatregelen, bedoeld om de besnijdenis van het meisje te voorkomen. Het voorkomen van vrouwelijke genitale verminking begint echter met een gesprek door een zorgprofessional. Bij hen, en bij de jeugdbescherming, blijkt op basis van eerder onderzoek en op grond van door ons gevoerde interviews nog van een zekere verlegenheid het onderwerp bespreekbaar te maken, terwijl het ook aan expertise en tijd ontbreekt om het onderwerp op een veilige en constructieve wijze aan de orde te stellen.

In hoofdstuk 4 werd kort verwezen naar de in Engeland en Wales van kracht zijnde Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO). De rechter die een dergelijke protection order uitvaardigt kan deze met allerlei voor het (potentiële) slachtoffer beschermde maatregelen omkleden, waaronder het intrekken van het paspoort om te voorkomen dat het kind reist naar het land alwaar het zou worden besneden. Ook andere beschermende maatregelen kunnen worden getroffen, zoals een contactverbod. Overtreding van die maatregelen is strafbaar gesteld. Op basis van het onderhavige onderzoek wordt in dit rapport geconcludeerd dat een dergelijke protection order in Nederland niet nodig is; de bescherming die op basis van de protection order kan worden geboden, biedt het Nederlandse recht ook op tal van manieren. Dat geldt met name voor de kindbeschermende maatregelen die in hoofdstuk 4 werden besproken, waaronder de voorlopige voorgedijmaatregel en de ondertoezichtstelling van een minderjarige.

Onderzoeksvragen 3 en 4

Het recht om het land te verlaten is een grondrecht dat door internationale verdragen en onze Grondwet wordt beschermd. Onder meer binnen het kader van dat recht werden in hoofdstuk 5 de derde en vierde onderzoeksvraag beantwoord.

De Paspoortwet regelt wie houder is van een paspoort, wanneer een paspoort kan worden geweigerd of vervallen verklaard en kan worden verstrekt. Deze onderwerpen blijken in het bijzonder relevant in gevallen van achterlating. Het is om die reden dat reeds in hoofdstuk 3 enige aandacht werd besteed aan de Paspoortwet. In hoofdstuk 5 wordt een aantal onderwerpen nog wat verder uitgediept.

Ten aanzien van het houderschap geldt dat naast de persoon op wiens naam het paspoort is gesteld, in geval van minderjarigen ook ouders en anderen houder kunnen zijn van een paspoort. Dat betekent dat zij niet zonder meer gedwongen kunnen worden het paspoort weer in te leveren. Dat is slechts anders wanneer zij geen houder meer zijn en daaraan kan een voorlopige voogdijmaatregel bijdragen. Wanneer vervolgens het paspoort niet wordt ingeleverd, begaat de persoon die het paspoort onder zich heeft een strafbaar feit, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Die omstandigheid kan een drukmiddel opleveren om de ouders of derde te bewegen het paspoort aan de autoriteiten te overhandigen.

Wanneer het paspoort niet wordt afgegeven, kan een nieuw paspoort worden verstrekt. Ten aanzien van minderjarigen geldt dat in de regel de beide ouders voor het verstrekken daarvan toestemming moeten geven, tenzij het kind onder voorlopige voogdij of onder toezicht is geplaatst. Kinderen ouder dan twaalf jaar kunnen naar de rechter stappen en deze om vervangende toestemming vragen, teneinde hun ouders te omzeilen. De procedure voor het verstrekken van een nieuw reisdocument kan enige tijd in beslag nemen. In geval van spoed kan een noodpaspoort of *laissez-faire* worden verstrekt. Denkbaar is de procedure om een dergelijk nooddocument te verkrijgen te bespoedigen, zonder af te doen aan de vereiste zorgvuldigheid die nodig is om misbruik van nooddocumenten te voorkomen. In hoofdstuk 3 werd bovendien aanbevolen om nader te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om een verzoek tot vervangende rechterlijke toestemming mogelijk te maken voor 'twaalfminners' ten aanzien van wie (nog) geen gecertificeerde instelling is betrokken.

Om het reizen naar een ander land te bemoeilijken, kan ervoor worden gekozen een reeds verstrekt paspoort vervallen te verklaren of het verstrekken ervan te weigeren. De Paspoortwet omschrijft diverse mogelijkheden. Een van die mogelijkheden vereist de verdenking van een ernstig strafbaar feit. In het geval van schadelijke praktijken gaat het in concreto om een verdenking van voorbereiding van huwelijksdwang, achterlating of vrouwelijke genitale verminking. Artikel 285c Sr, het lokken in verband met dwang, zou voor het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort een grondslag kunnen bieden.

Hoofdstuk 1: Inleiding, onderzoeksvragen en methodologische verantwoording

1.1 Aanleiding

In een democratische rechtsstaat zijn individuele autonomie en de persoonlijke en lichamelijke integriteit de regel en vormt de beperking daarvan – door anderen of de overheid – de uitzondering. Als minderjarigen of adolescenten worden gedwongen tot uithuwelijking, in een vreemd land worden achtergelaten of slachtoffer worden van genitale verminking, komen deze autonomie en integriteit van de betrokkenen ernstig in het gedrang. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze ‘schadelijke praktijken’ op blijvende aandacht kunnen rekenen vanuit de maatschappij en de politiek. Vanuit de Tweede Kamer is recentelijk de aandacht gevestigd op reeds bestaande mogelijkheden én de onmogelijkheden om de verschillende problemen te benaderen.¹ Ondanks de aandacht voor deze fenomenen, en de (wetgevende) maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen, is de indruk dat nog steeds lacunes bestaan in de aanpak daarvan. Om die reden is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer toegezegd om de bestaande mogelijkheden, en de beperkingen daarvan, te laten onderzoeken.² Met het onderhavige onderzoek, waarnaar ook in de door de beide ministers ondertekende Actieagenda schadelijke praktijken wordt verwezen,³ wordt aan deze toezegging gestand gedaan.

In de ‘Actieagenda Schadelijke praktijken’ constateren de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming dat de aanpak van fenomenen als huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking opnieuw onder de aandacht van professionals moet worden gebracht. De aanpak die nodig is, heeft ‘onvoldoende vorm’ gekregen, terwijl ‘kennis en hulpverlening in de loop der jaren ook versnipperd geraakt’ is, hetgeen ‘voor zowel slachtoffers als professionals verwarrend werkt’. In de Actieagenda wordt de ambitie uitgesproken om kennis bij professionals te vergroten opdat zij ‘kunnen handelen met de juiste vaardigheden en instrumenten.’⁴ Het onderhavige onderzoek is er mede om die reden in het bijzonder op gericht om inzicht te geven in de bestaande wettelijke instrumenten (hierna ook aangeduid als het geldend recht) die professionals ter beschikking staan bij de aanpak van de beschreven schadelijke praktijken. Op die manieren leveren we een bijdrage aan het weer bij elkaar brengen van kennelijk versnipperde kennis van het wettelijk instrumentarium dat professionals bij de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking ter beschikking staat. Daarnaast brengen wij met dit onderzoek (mogelijke) knelpunten aan het licht.

¹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 32175, nr. 68, p. 1-22.

² *Kamerstukken II* 2018/19, 32175, nr. 68, p. 9.

³ Bijlage 924819 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 228, p. 5 (Actieagenda schadelijke praktijken).

⁴ Bijlage 924819 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 228, p. 2 (Actieagenda schadelijke praktijken).

Het onderzoek, waarvan het resultaat in dit rapport is neergelegd, beperkt zich niet tot het weergeven van het geldend recht en het aan het licht brengen van (mogelijke) knelpunten. Een goed beeld bij de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking en de (mogelijke) knelpunten daarbij kan slechts worden verkregen door ook te bezien hoe het geldend recht wordt toegepast in de praktijk. Daartoe is aan de hand van interviews nagegaan met welke juridische kaders wordt gewerkt. Tevens is getracht in kaart te brengen hoe die in de praktijk toepassing vinden en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. Met de interviews is ook inzicht verkregen in ervaren knelpunten bij de aanpak van deze praktijken.

1.2 Eerste reflectie op het onderzoek

1.2.1 Schadelijke praktijken: een gevoelig onderwerp

Het onderhavige onderzoek ziet op enkele complexe thema's. Die complexiteit wordt in ieder geval veroorzaakt door de omstandigheid dat de centraal staande praktijken zich kenmerken door een hoge mate van sensitiviteit: bij beleidsmakers, politici en andere professionals in het werkveld, en niet in de laatste plaats bij de gemeenschappen waarin de praktijken voorkomen. Het zijn onderwerpen waar aan de ene kant een tamelijk strikte stellingname tegen deze praktijken denkbaar en ook zichtbaar is. De gebezigde terminologie geeft daarvan reeds blijk: met schadelijke praktijken wordt de afkeuring benadrukt, terwijl die afkeuring ook te lezen valt in termen als dwang en verminking. Die stellingname wordt enerzijds onderbouwd onder verwijzing naar fundamentele mensenrechten, anderzijds wordt een beroep gedaan op de normen van de Nederlandse samenleving en aangegeven dat voor deze praktijken alhier geen plaats is. Aan de andere kant kan niet worden ontkend dat deze praktijken van grote waarde worden geacht en zelfs als wezenlijk onderdeel worden beschouwd van de identiteit van een persoon of groep van personen. Voor deze groepen zijn de praktijken niet zonder meer schadelijk en het is denkbaar dat zij zich met deze terminologie moeilijk kunnen verenigen, hetgeen de aanpak van deze praktijken kan bemoeilijken. De onderzoekers hebben zich bij hun onderzoek evenwel georiënteerd op de geldende wet- en regelgeving, daaronder begrepen de verplichtingen die Nederland door het ondertekenen van (mensenrechten)verdragen op zich heeft genomen, met respect voor de opvattingen van de groepen waarin de praktijken zich voordoen. Dat betekent ten aanzien van de gebezigde terminologie dat wij aansluiting hebben gezocht bij het heersende repertoire, waarbij wij onderkennen dat deze terminologie in de concrete praktijk van alledag niet altijd de beste manier hoeft te zijn om deze praktijken aan te duiden.

Daarnaast herkennen we nog een aantal thema's die het onderzoek compliceren en die wij op deze plek wat nader voor het voetlicht brengen: het Verdrag van Istanbul, de verhouding 'algemeen-bijzonder' en zogeheten sfercumulatie. De thema's zijn niet bedoeld voor aparte uitwerking in het door ons beoogde onderzoek, maar illustreren wél welk soort vraagstukken een rol spelen als achterlating, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking aan de orde worden gesteld. Zij vervullen in dit onderzoek tevens een zekere structurerende en ordenende rol – zowel bij de bestudering van juridische bronnen als bij het raadplegen van de hierna genoemde organisaties.

1.2.2 Thema 1: Het Verdrag van Istanbul

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en het bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld – hierna: Verdrag van Istanbul – vormt een van de belangrijkste internationale rechtsdocumenten op de thema's van onderhavig onderzoek.⁵ Bij het schetsen van het juridisch kader, en het beantwoorden van de vraag naar complementaire mogelijkheden, zullen de verdragstekst en de daartoe behorende achtergrondstukken dan ook een belangrijke rol vervullen. Indien wordt gekeken naar aanvullende maatregelen wordt bezien of het Verdrag aanknopingspunten biedt voor de aard en inhoud van zulke maatregelen. Bij het schetsen van het vigerende juridische kader is een verwijzing naar het Verdrag voor de hand liggend, omdat sommige Nederlandse regelingen direct aan het Verdrag zijn ontleend. Dat geldt in het bijzonder voor de strafbaarstelling van het verrichten van voorbereidingshandelingen voor huwelijksdwang in artikel 285c Sr, die wordt besproken in hoofdstuk 2 en ook in andere hoofdstukken figureert.

1.2.3 Thema 2: De verhouding 'algemeen-bijzonder'

Huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking worden aangeduid met de term 'schadelijke praktijken'. Beleidsmatig is hun aanpak ondergebracht bij de interdepartementale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.⁶ Als het gaat om de genoemde traditionele praktijken ligt in de Tweede Kamer niet zelden de vraag voor of voor de bestrijding aparte (strafrechtelijke) voorzieningen moeten worden gecreëerd of dat kan worden volstaan met het zoeken van aansluiting bij meer generieke maatregelen. Recent werden vragen gesteld met betrekking tot de oprichting van een speciaal meldpunt voor de genoemde praktijken.⁷ Een ander voorbeeld is het debat, nu zo'n vijf jaar geleden, over het apart strafbaar stellen van huwelijksdwang (hoofdstuk 2). Ook met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking wordt voor aparte strafbaarstelling gepleit (hoofdstuk 4).

Het dilemma dat zich hier voordoet, en dat wij in debatten rondom specifieke fenomenen als schadelijke praktijken dikwijls terugzien, kan worden omschreven als een dilemma tussen het 'algemene' en 'bijzondere'. Kort gezegd gaat het hierbij om de vraag of een bepaald fenomeen een bijzondere wettelijke regeling behoeft, of dat bestaande wettelijke regels ook ten aanzien van dat fenomeen kunnen worden toegepast. Bij wijze van voorbeeld: moet huwelijksdwang apart strafbaar worden gesteld in het Wetboek van Strafrecht of kan met betrekking tot de aanpak van dit fenomeen worden volstaan met de algemene strafbaarstelling van dwang (artikel 284 Sr)? Dit dilemma doet zich niet alleen bij schadelijke praktijken voor, maar komt wel vaker voor bij problemen die deel uitmaken van een breder beleidsveld: de vraag is telkens of een aparte regeling of voorziening moet worden getroffen of dat kan worden aangesloten bij bestaande structuren. Beantwoording van die vraag is niet zonder relevantie: kiezen voor een bijzondere regeling brengt doorgaans met zich dat nieuwe wet- en regelgeving moet worden gecreëerd, hetgeen een tijdrovende kwestie is, terwijl niet

⁵ Verdrag van 15 mei 2011, *Trb.* 2012, 233 (goedgekeurd en in werking getreden op 1 maart 2016).

⁶ Schadelijke (traditionele) praktijken vormen in het interdepartementale actieplan 'Geweld hoort nergens thuis' onderdeel van 'Actielijn 3', waarin de aandacht voor specifieke groepen voorop staat.

⁷ Zie m.b.t. vrouwelijke genitale verminking Aanhangsel *Handelingen II* 2019/20, nr. 1570.

bij voorbaat is gegarandeerd dat de aanpak daardoor verbetert. Daarentegen vraagt een algemene benadering juist weer meer op beleidsmatig terrein: het beleid moet worden aangepast zodat de bestaande, algemene regeling daadwerkelijk voor het bestrijden van het fenomeen in kwestie zal worden ingezet.

Ook in de Tweede Kamervragen over de aanpak van schadelijke praktijken komt het besproken vraagstuk terug. Zo is de vraag opgeworpen of achterlating zelfstandige strafbaarstelling behoeft of dat deze praktijk strafrechtelijk beter kan worden bestreden over de band van algemene strafbaarstellingen, zoals die van het onttrekken van een minderjarige aan het ouderlijk gezag of toezicht (artikel 279 Sr) (hoofdstuk 3).⁸ Voor het onderhavige onderzoek is aandacht voor deze thematiek relevant, omdat die inscherpt dat de argumenten die over mogelijke oplossingen worden uitgewisseld zich vaak tussen het dilemma 'algemeen' en 'bijzonder' begeven. Die wetenschap is in eerste instantie voor de bestudering van het huidige juridische kader relevant; er kan bijvoorbeeld worden toegespitst op de vraag of dit kader een 'meer algemeen' of juist een 'meer bijzonder' karakter heeft. Bij de beantwoording van de vraag naar mogelijke aanvullende maatregelen kan ook de kwestie worden betrokken of die maatregelen bij voorkeur een algemeen of bijzonder karakter moeten hebben.

1.2.4 Thema 3: Sfeercumulatie

Bij de aanpak van de voornoemde problemen zijn meerdere rechtsgebieden van toepassing. In de rechtswetenschap wordt dan wel gesproken van 'sfeercumulatie'.⁹ Daarvan is bijvoorbeeld sprake als dezelfde problematiek kan worden beheerst door civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen. We zullen in het verloop van dit onderzoek zien dat bij de benadering van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking vaak sprake van (potentiële) sfeercumulatie. Zijn er bijvoorbeeld vermoedens dat ouders willen uitreizen om hun dochter uit te huwelijken, dan is de vraag welke (civielrechtelijke) kindbeschermende maatregelen kunnen (en moeten) worden genomen. Parallel daaraan kan ook het OM besluiten tot vervolging over te gaan – in dit specifieke geval bijvoorbeeld voor overtreding van artikel 285c Sr (hoofdstuk 2 en 3). Het uitreizen kan worden bemoeilijkt door het innemen of niet verstrekken van een reisdocument, waarmee we op het terrein van de Paspoortwet zijn aanbeland (hoofdstuk 5).

De wetenschap dat sfeercumulatie zich bij de genoemde schadelijke praktijken meer dan eens kan voordoen en wellicht in de praktijk voordoet, maakt de vraag relevant hoe de betrokken organisaties daarmee omgaan. Dat meer rechtsgebieden van toepassing zijn, doet de vraag rijzen of een gecombineerde inzet van juridische maatregelen de aanpak van de genoemde praktijken steeds ten goede komt; of zij complementair zijn aan elkaar of misschien zulke uiteenlopende doelen en belangen beogen te dienen, dat hun gelijktijdige inzet juist niet goed samengaat. Ook is de vraag welke de rol van het strafrecht in het geheel is. Dat wordt van oudsher met terughoudendheid toegepast; is dat bij de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking ook het geval, of juist niet?

⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 32175, nr. 68, p. 10-11.

⁹ Over de betekenis van sfeercumulatie (en sfeerovergang), zie Luchtman 2007, p. 134.

1.2.5 Gebruik van de thema's in het onderzoek

In dit rapport komt een juridische insteek naar voren, met aandacht voor de wisselwerking met de praktijk. De hierboven opgeworpen thema's zijn niet bedoeld om de beantwoording van de hierna te introduceren onderzoeksvragen van een meer theoretische lading te voorzien, maar zijn veeleer gebruikt ter nadere duiding van de vraagstukken die doorgaans voorliggen als het gaat om de vraag naar het voorkomen of stoppen van schadelijke praktijken. Daarmee is het naar onze verwachting ook mogelijk om enkele dwarsverbanden te leggen die anders onzichtbaar zouden blijven. Het zichtbaar maken van die verbanden is om minstens twee redenen nuttig. Ten eerste omdat daarmee breder naar de problematiek kan worden gekeken, ook in de gesprekken met professionals in het kader van dit onderzoek. Ten tweede dragen de dwarsverbanden mogelijk bij aan het nader structureren en/of verdiepen van het politiek debat over deze onderwerpen. De onderwerpen keren expliciet terug in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op een drietal schadelijke praktijken: huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking. Naar elk van deze onderwerpen afzonderlijk is de laatste jaren het nodige onderzoek verricht. Over de uitkomsten van verschillende van deze onderzoeken is aan Tweede Kamer gerapporteerd. De ene praktijk heeft op meer belangstelling mogen rekenen dan de andere. Dat geldt zowel nationaal als internationaal. Heel concreet: er is vooral aandacht geweest voor huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking. Achterlating heeft in Nederland wel tot enig onderzoek geleid, maar verhoudingsgewijs minder dan de andere twee praktijken, terwijl dit fenomeen internationaal nauwelijks op de radar staat. Voor wat betreft het nationale onderzoek naar deze praktijken, hebben wij er in dit onderzoek voor gekozen op dit onderzoek voort te bouwen, voor zover wij ons met de uitkomsten van die onderzoeken bij de huidige stand van zaken konden verenigen. Dientengevolge wordt in dit rapport veel naar eerder onderzoek verwezen.

Het onderzoek kent geen hoofdvraag. Het is erop gericht antwoord te geven op een zestal vragen:

1. Hoe ziet het huidige wettelijk instrumentarium er uit (civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk) om huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen (potentiele slachtoffers beschermen) en aan te pakken (herstellen, plegers aanpakken en herhaling voorkomen)?
2. Welke aanvullende (wettelijke) instrumenten zijn er te bedenken om de aanpak van de bovengenoemde onderwerpen te verbeteren? In hoeverre vergt dit aanpassing van de huidige wet- en regelgeving?
3. Welke mogelijkheden biedt de Paspoortwet om uitreizen bij dreigende achterlating, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen? Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een wettelijke grondslag voor het intrekken van het paspoort/ID-bewijs kunnen worden gerealiseerd teneinde uitreizen te voorkomen? Daarbij rekening houdend met het gegeven dat sommige Nederlandse burgers een dubbel paspoort hebben?
4. Het laten terugkeren van een minderjarige wiens paspoort/ID-bewijs bij achterlating/huwelijksdwang/genitale verminking in het buitenland is afgenomen, is ingewikkeld en tijdrovend. Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een snellere terugkeer geregeld kunnen worden en wat vraagt dit op terrein van wetgeving?
5. Zijn er wettelijke mogelijkheden om ouders te dwingen mee te werken aan het achterhalen van het verblijfsadres in geval van achterlating/huwelijksdwang? Op welke wijze zou dit geregeld kunnen worden? Welke mogelijkheden zijn er om uitkeringen en toeslagen stop te zetten?
6. Toetsen van de aanpak van enkele Europese landen aan de Nederlandse wetgeving: in hoeverre is deze buitenlandse aanpak in Nederland juridisch mogelijk? De beschrijving van de aanpak van enkele

Europese landen komt medio november (betreft een separate opdracht aan een externe partij) beschikbaar en wordt aan de opdrachtnemer beschikbaar gesteld.

De vragen laten zich in drie groepen verdelen. De vragen 1 en 2 richten zich op een beschrijving en analyse van het geldend recht ten aanzien van huwelijksdwang, achterlating, en vrouwelijke genitale verminking. Ter beantwoording van beide vragen is ervoor gekozen om aan elke praktijk een afzonderlijk hoofdstuk te wijden waarin het geldend recht wordt beschreven en geanalyseerd. We richten ons daarbij op het nationale strafrecht, civiel recht en bestuursrecht, waarbij we gelet op eerder verricht onderzoek meenden dat een zekere nadruk op het strafrecht mocht worden gelegd. De nadruk daarop wordt niet gerechtvaardigd doordat wij menen dat deze praktijken primair door het strafrecht moeten worden aangepakt, maar is gelegen in de omstandigheid dat daarover, met name waar het de reikwijdte daarvan betreft, kennelijk nog steeds de nodige onduidelijkheid bestaat, niet in de laatste plaats onder professionals. Wij zagen daarin aanleiding die onduidelijkheid, waar mogelijk, weg te nemen of, indien nodig, te adresseren.

In de hoofdstukken over huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (respectievelijk 2, 3 en 4) is ook ruim aandacht besteed aan het internationale recht. Gelet op hetgeen hierboven werd opgemerkt, is de nodige aandacht geschonken aan voor dit onderzoek relevante onderdelen van het Verdrag van Istanbul. Het onderzoek beperkte zich daar niet toe, nu ook andere internationale regelgeving in het onderzoek is meegenomen. Het internationale recht vormt als het ware telkens het toetsingskader voor het bestaande wettelijk kader (wordt gedaan waartoe we ons als Nederland hebben verplicht?) en tevens als vertrekpunt voor mogelijk aanvullende (wettelijke) instrumenten (welke wensen bestaan er op internationaal niveau om het geldend recht aan te passen en wat zouden redenen kunnen zijn om gelet daarop het geldend recht wel/niet aan te passen?).

De tweede groep vragen (vraag 3 en 4) heeft de Paspoortwet als onderwerp. Deze wet, en op basis daarvan tot stand gekomen lagere regelgeving, stelt onder meer regels met betrekking tot het verstrekken en inhouden van paspoorten en andere reisdocumenten. Met een paspoort of reisdocument is de houder in staat om het land te verlaten. Het recht om het land te verlaten wordt door onze Grondwet en in internationale mensenrechtenverdragen erkend. Aan de beperking van dat recht worden eisen gesteld. Het is met in achtneming daarvan dat kan worden gezocht naar het nemen van maatregelen om het uitreizen bij dreigende achterlating, huwelijksdwang of vrouwelijke genitale verminking te bemoeilijken. De regels die de Paspoortwet stelt, maken duidelijk dat het verstrekken van een paspoort of reisdocument met de nodige waarborgen is omgeven. Simpel gezegd: een paspoort wordt niet zomaar afgegeven. Met dat besef wordt in hoofdstuk 5 gezien welke mogelijkheden bestaan om een paspoort of reisdocument in te houden, respectievelijk te verstrekken.

Met betrekking tot vraag 5 en 6 kan van een groep vragen niet worden gesproken, omdat het hier gaat om een aantal niet zonder meer met elkaar samenhangende vragen, en geen betrekking hebben op alle schadelijke praktijken. Dat heeft als gevolg dat in dit rapport geen apart hoofdstuk aan de beantwoording van deze vragen is gewijd; de beantwoording ervan wordt meegenomen in andere hoofdstukken van dit rapport. Voor zover het gaat om het al of niet kunnen dwingen van de ouders van een kind om mee te werken aan het achterhalen van het verblijfadres in geval van huwelijksdwang of achterlating, wordt daarop ingegaan in hoofdstuk 2 en 3. De vraag op welke

wijze het achterhalen ervan geregeld zou kunnen worden, wordt slechts beantwoord wanneer uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat de bestaande mogelijkheden tekortschieten. Met betrekking tot het antwoord op de vraag of er mogelijkheden zijn om uitkeringen en toelagen stop te zetten, is deze vraag zo gelezen dat is nagegaan of in het geval van het niet verstrekken van het verblijfsadres van een kind bij achterlating of huwelijksdwang uitkeringen of toelagen (tijdelijk) kunnen worden stopgezet. In hoofdstuk 2 en 3 zijn enkele woorden gewijd aan de beantwoording van deze vraag. In hoofdstuk 2, 3 en 4 werd op enkele plekken naar de aanpak in ons omringende landen verwezen.

1.4 Methodologie

Het onderzoek kan worden aangeduid als een combinatie van *law in books* en *law in action*. Ten behoeve van het onderzoek naar *law in books* werd gebruik gemaakt van diverse bronnen: verdragen en wetteksten, parlementaire stukken, beleidsdocumenten, rapporten en andere wetenschappelijke studies en overige commentaren en – voor zover aanwezig – rechtspraak van zowel Nederlandse feitenrechters als de Hoge Raad. Het onderzoek ter beantwoording van vraag 3 en 4 (hoofdstuk 5), meer in het bijzonder naar het recht om het land te verlaten, richtte zich ook op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Relevante rechtspraak van dat hof werd ook verwerkt in een enkele andere hoofdstukken van dit rapport. Met behulp van deze bronnen is het geldend recht beschreven en zijn knelpunten daarbinnen naar voren gebracht.

We vermeldden reeds dat we ten behoeve van dit onderzoek gebruik maakten van eerder verrichte studies naar huwelijksdwang, achterlating, en vrouwelijke genitale verminking en op dat onderzoek voortbouwen. Daarmee is niet gezegd dat we ons daarmee volledig verenigen. Het betekent slechts dat de bronnen waarop dat onderzoek is gebaseerd, ten behoeve van het onderhavige onderzoek niet opnieuw zijn onderzocht. Daar waar dat nodig en mogelijk was, werd de informatie over huwelijksdwang, achterlating, en vrouwelijke genitale verminking geactualiseerd.

Voor het verkrijgen van een actueel beeld van de aanpak van deze schadelijke praktijken en de knelpunten daarbinnen, werden gesprekken gevoerd met een aantal personen met expertise op de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking. De onderzoekers wisten deze personen met behulp van de begeleidingscommissie te achterhalen. Vervolgens werden zij per e-mail benaderd met de vraag of zij bereid waren ten behoeve van het onderhavige onderzoek te worden geïnterviewd. Wij ontvingen op dat verzoek zonder uitzondering een positief antwoord. De gesprekken werden vervolgens gepland en telkens door twee van de onderzoekers uitgevoerd. Eén van ons, Van Nieuwenhuizen, was bij alle gesprekken aanwezig. De gesprekken duurden één tot anderhalf uur en werden gevoerd op locatie, dat wil zeggen het werkadres van de geïnterviewde, op de Universiteit Leiden, of telefonisch. Dat laatste was onder andere het gevolg van de corona-crisis die in de loop van het onderzoek steeds meer om zich heen greep. In totaal werden zeven interviews afgenomen en acht personen geïnterviewd.¹⁰ Deze personen waren werkzaam bij verschillende organisaties: de Nationale Politie (meer in het bijzonder het Landelijk Expertisebureau Eergerelateerd Geweld), het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, het LKHA, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en een niet-gouvernementele organisatie met veel expertise op het terrein van één van de onderzochte schadelijke praktijken.

¹⁰ De respondenten in dit dubbelinterview werden als één respondent opgevoerd; de tweede respondent vulde veelal aan wat door de eerste respondent werd opgemerkt.

Ten behoeve van elk interview werd gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 2 van dit rapport), die voordat de interviews werden afgenomen door de begeleidingscommissie van commentaar werd voorzien. De vragen werden niet voorafgaand aan het interview toegestuurd. De vragen op de vragenlijst betroffen alle schadelijke praktijken waarop dit onderzoek betrekking heeft. Tijdens de gesprekken werden in de regel over elk van de praktijken vragen gesteld, tenzij vooraf duidelijk was dat het gesprek zich op één of enkele schadelijke praktijk(en) kon richten. Waar alle praktijken werden besproken is niet gezegd dat zij bij elk interview evenveel aandacht kregen. Het hing van de expertise en concrete ervaring van de geïnterviewde(n) af welke praktijk(en) tijdens meer aandacht kre(e)gen. De gesprekken werden opgenomen en getranscribeerd. De transcripties werden vervolgens aan de geïnterviewden gezonden. Zij kregen de gelegenheid om de tekst aan te vullen waar zij dat wenselijk achtten. Daarvan werd een enkele keer gebruik gemaakt. Citaten uit de interviews zijn op meerdere plaatsen in dit rapport opgenomen. Met name in het hoofdstuk over achterlating is gebruik gemaakt van informatie uit de interviews, omdat die praktijk in de schriftelijke stukken de minste aandacht kreeg. De geïnterviewden kregen voor de afronding van het rapport inzage in citaten die in het rapport werden verwerkt. Zij kregen echter niet vooraf inzage in het volledige rapport.

De interviews leverden de nodige informatie op die het onderzoek naar *law in books* heeft verrijkt. De personen die wij interviewden hebben zonder uitzondering veel kennis over of ervaring met de aanpak van schadelijke praktijken; hun inzichten beschouwen wij als waardevol. In het rapport zijn de respondenten alleen met nummer en met de datum waarop het gesprek werd gevoerd, vermeld. De namen van de geïnterviewden en de organisatie waarbij zij werkzaam zijn, zijn bij de onderzoekers bekend. Zij zijn in een bestand opgenomen dat conform het Datamanagementprotocol van het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden in een beveiligde digitale omgeving van de Universiteit Leiden is opgeslagen, tezamen met de uitgewerkte (en geamendeerde) interviews.

Hoe waardevol de interviews voor het onderzoek ook waren, we onderkennen de beperkingen. In de eerste plaats realiseren we ons dat meer personen en organisaties bij de aanpak van schadelijke praktijken zijn betrokken. Gelet op de beperkte tijdsduur van het onderzoek konden wij die hierin niet betrekken. We beschouwen dit deel van het onderzoek daarom als verkennend en exploratief: we schetsen een beeld van de praktijk en van knelpunten die daarin worden ervaren. In de tweede plaats realiseren we ons dat de gesprekken werden gevoerd op het moment dat een nieuwe aanpak (de Actieagenda schadelijke praktijken) werd gelanceerd. De consequenties van deze aanpak konden we niet in de gesprekken betrekken, terwijl de dynamiek die een nieuwe aanpak altijd met zich meebrengt (zowel inhoudelijk maar ook organisatorisch en financieel) buiten beeld is gebleven. In de derde plaats hebben semigestructureerde interviews altijd tot consequentie dat sommige onderwerpen wellicht wat zijn blijven liggen. Dit ondervingen we onder meer door aan het eind van elk interview te vragen of er nog onderwerpen waren die onbesproken waren gebleven die wel het bespreken waard waren.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat, naast deze inleiding en een managementsamenvatting, uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2, 3 en 4 worden de juridische instrumenten met betrekking tot de aanpak van respectievelijk huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking uiteengezet. In

deze hoofdstukken wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1, 2, 5 en 6. In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 3 en 4. Hoofdstuk 6 brengt de bevindingen van de eerdere hoofdstukken bij elkaar. We geven antwoord op de onderzoeksvragen en formuleren enkele aanbevelingen. Het hoofdstuk heeft ook een beschouwend karakter doordat wordt teruggegrepen op de drie thema's die eerder in deze inleiding werden beschreven.

Hoofdstuk 2: Huwelijksdwang

2.1 Inleiding

Uitgangspunt van de Nederlandse wet- en regelgeving omtrent het huwelijk is dat sprake is van vrijwilligheid aan de kant van de beide echtelieden. De materiële norm – dat een huwelijk in vrijheid dient te worden aangegaan – is weliswaar niet specifiek in de wet neergelegd, maar wel te herkennen in tal van wettelijke regelingen in verschillende rechtsgebieden. Bovendien is deze norm duidelijk neergeslagen in verschillende internationale rechtsdocumenten.¹¹

Dit hoofdstuk dient ertoe bekend te raken met de belangrijkste wettelijke bepalingen die door de Nederlandse overheid kunnen worden ingezet als een huwelijk niet in vrijheid, maar onder dwang is aangegaan. Het gaat dan zowel om civiel- als strafrechtelijke modaliteiten en, in mindere mate, om bestuursrechtelijke. Telkens wordt gekeken naar zowel meer preventieve als meer repressieve wettelijke voorzieningen. Het is daarbij goed om op te merken dat maatregelen ook een duaal karakter kunnen hebben; strafrechtelijke maatregelen hebben doorgaans een repressief karakter, maar kunnen daarmee juist ook een preventief effect hebben.

Voordat wordt overgegaan op een bespreking van deze instrumenten wordt eerst aandacht besteed aan een nadere verkenning en definiëring van het fenomeen huwelijksdwang (paragraaf 2.2) en de verplichtingen die te dien aanzien zijn opgenomen in internationale rechtsdocumenten (paragraaf 2.2.4). Een blik op de definities van huwelijksdwang is vooral relevant om te bezien op welke fenomenen wordt geduid als de term ‘hewelijksdwang’ in juridische zin wordt gebruikt. We zullen zien dat de term huwelijksdwang in de literatuur niet alleen betrekking heeft op dwang *bij* de voltrekking van een huwelijk, maar zich ook *daarvoor* of *daarna* kan manifesteren. De aandacht voor internationale documenten is vooral bedoeld om te laten zien dat voor Nederland op het terrein van huwelijksdwang verstrekkende positieve verplichtingen gelden. In paragraaf 2.3 wordt de aandacht verlegd naar het juridische instrumentarium dat in Nederland beschikbaar is om in situaties van huwelijksdwang te kunnen optreden. Steeds zal de bespreking van die instrumenten per rechtsgebied plaatsvinden en zal worden afgesloten met de beantwoording van de vraag welke eventuele tekortkomingen aan het bestaande juridische kader zijn verbonden. Het verdient opmerking dat sommige onderwerpen die later in dit rapport zijn besproken, bijvoorbeeld bij de behandeling van het thema achterlating, ook relevant kunnen zijn voor de aanpak van huwelijksdwang. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet van kindbeschermende maatregelen. In dit onderzoek is er echter voor gekozen niet in elk hoofdstuk te voorzien in een alomvattende omschrijving van instrumenten die kunnen worden ingezet, maar vooral te focussen op een bespreking van instrumenten die voor de aanpak van de thema's het meest relevant is. Dit maakt automatisch dat sommige, in dit hoofdstuk besproken zaken ook relevant kunnen zijn bij de aanpak van de andere bestudeerde thema's (achterlating en vrouwelijke genitale verminking) en *vice versa*.

¹¹ De constructie van het vrije, autonome huwelijk is dan ook sterk verbonden met ideeën als vrijheid, gelijkheid, individualisme en moderniteit en dus, zo constateert Tahir, met de Verlichting. Zij waakt ervoor het gearrangeerde huwelijk uitsluitend vanuit het perspectief van autonomie te bezien. Volgens Tahir doet deze 'binaire benadering–' die het gearrangeerde huwelijk rechtstreeks tegenover het autonome huwelijk plaatst – geen recht aan de bredere betekenis van het gearrangeerde huwelijk in meer collectivistische en hiërarchische culturen. Zie Tahir 2019, hfdst. 2 en 4.

2.2 Over huwelijksdwang

2.2.1 Definitie

Een definitie van huwelijksdwang waarover consensus bestaat, is in Nederland niet te vinden.¹² Wel zijn in de afgelopen jaren enkele pogingen gedaan om een goede werkdefinitie tot stand te brengen.¹³ Ook voor dit onderzoek is het relevant daarop een blik te werpen. Daarmee wordt duidelijk op welke, zich in de sociale werkelijkheid manifesterende problematiek wordt geduid als in dit onderzoek wordt gesproken over ‘hewelijksdwang’, ‘gedwongen huwelijken’ of het ‘dwanghuwelijk’. Het navolgende beoogt geen uitputtende beschrijving te zijn van de definities die in omloop zijn. Veeleer wordt een beknopt overzicht gegeven van aanwezige definities en de gemeenschappelijke noemers die daarin aan te treffen zijn.

Een goed vertrekpunt is de definitie die in 2005 is opgeworpen door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ). De door de commissie gehanteerde definitie vormt een uitvloeisel van twee vooronderzoeken naar huwelijksdwang en heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdieping in discussies over huwelijksdwang en de beleidsmatige aanpak daarvan. De ACVZ verstaat onder het gedwongen huwelijk: *‘een huwelijk waarbij een of beide huwelijkspartner(s) geen eigen zeggenschap heeft (hebben) over de sluiting van de huwelijksverbintenis en daarmee niet instemt. Onder deze situatie wordt mede begrepen het wel meewerken aan de formele (wettelijke) huwelijks-handelingen doch onder lichamelijke of geestelijke bedreiging’*.¹⁴ Een belangrijk eerste kenmerk van gedwongen huwelijken is in deze definitie dat een huwelijkspartner (of beide huwelijkspartners) geen zeggenschap heeft gehad over het sluiten van het huwelijk en daarmee ook niet zou instemmen als die mogelijkheid zou zijn geboden. Kortom: het huwelijk heeft plaats tegen de vrije wil van, minimaal, een van de huwelijkspartners. Dit kenmerk komt nog nadrukkelijker naar voren in een definitie die in 2009 is geïntroduceerd door Cornelissens, Kuppens en Ferwerda.¹⁵ Zij verstaan onder het gedwongen huwelijk het *‘religieus of wettelijk huwelijk waarbij de (voorbereidende) huwelijks-handelingen tegen de vrije wil van minstens een van de huwelijkskandidaten hebben plaatsgevonden en waar onder een bepaalde vorm van dwang mee is ingestemd’*.¹⁶ Voornaamste kritiekpunt van Cornelissens e.a. op de definitie van de ACVZ is dat daarmee te weinig tot uitdrukking wordt gebracht dat dwang op de gedwongen huwelijkspartner op uiteenlopende, ook subtiele, manieren kan worden uitgeoefend. Hun definitie laat expliciet ruimte voor een breed dwangconcept. Niet alleen kan een huwelijkspartner door geweld tot het huwelijk worden gedwongen – doorgaans zal daarvan zelfs geen sprake zijn, zo

¹² Hetzelfde geldt overigens voor het buitenland. Ratia & Walter schrijven dit toe aan het feit dat huwelijksdwang in verschillende landen ‘diverse, overlappende manieren [hebben] om het probleem te beschouwen’. Zie Ratia & Walter 2009, p. 16. Zie ook Haenen 2014, p. 32.

¹³ De term werkdefinitie, die in rapporten vaak terugkeert, wijst al op een zekere onzekerheid omtrent de ‘juiste’ of ‘meest accurate’ definitie van huwelijksdwang. Die vinden we eigenlijk over de gehele linie van de (Nederlandstalige) literatuur terug.

¹⁴ Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2005, p. 9.

¹⁵ Cornelissens, Kuppens & Ferwerda 2009, p. 30.

¹⁶ Cornelissens, Kuppens & Ferwerda 2009, p. 30.

stellen de auteurs –, maar kunnen het ook subtiele vormen van dwang zijn die dat gevolg kunnen effectueren, zoals de sociale druk die op iemand wordt uitgeoefend om met een aangewezen partner in het huwelijk te treden.¹⁷ Een laatste definitie ontleen we aan de dissertatie van Haenen, uit 2014. Zij definieert het gedwongen huwelijk als *‘a marriage (i.e. marital or marital-like association), which at least one of the partners entered into against their will as a result of some form of coercion exerted by another party’*.¹⁸ Ook in de definitie van Haenen kan het gaan om een wettelijk of religieus huwelijk. Zij houdt namelijk een brede, van de wet onafhankelijke definitie van het huwelijk aan, dat zij begrijpt als *‘any union between two or more people which, in a specific society is legally, culturally and/or religiously sanctioned, which is binding, and which, within the particular context of that society, establishes certain rights and obligations between these people and is seen as marital or marital-like’*.¹⁹ Dit laatste is een belangrijke toevoeging en scherpt in dat het bij gedwongen huwelijken niet altijd gaat om huwelijken die voor de (Nederlandse) wet worden gesloten. Dit gegeven is vooral belangrijk bij het beantwoorden van de vraag welke wettelijke instrumenten kunnen worden ingezet om gedwongen huwelijken tegen te gaan. Zoals hieronder nog blijkt, zijn de civielrechtelijke voorzieningen bijvoorbeeld beperkt als een huwelijk niet naar Nederlands recht is gesloten.²⁰

2.2.2 Nadere onderscheidingen

Een belangrijk punt dat door meer auteurs is gemaakt naar aanleiding van het definiëren van huwelijksdwang, is op welke aspecten van het huwelijk de aangewende dwang precies behoort te zien. Gaat het bijvoorbeeld alleen om de formele verrichtingen om het huwelijk te sluiten? Of kan ook in de fase daarna, als het huwelijk eenmaal is gesloten, sprake zijn van huwelijksdwang? Om antwoord te geven op die vraag is het nuttig de indeling van Janssen te gebruiken, die het huwelijk opdeelt in een viertal fasen.²¹ Het gaat respectievelijk om de fase waarin het voornemen tot het huwelijk bestaat (fase 1), die waarin het huwelijk wordt voorbereid (fase 2), de fase waarin het huwelijk wordt voltrokken (fase 3) en, ten slotte, de fase van het huwelijkse leven zelf of het ‘gehuwd zijn’, ook wel de ‘huwelijkse staat’ genoemd (fase 4).²² In een schema ziet dit er als volgt uit. Er wordt vanuit gegaan dat in elk van deze fasen van dwang sprake kan zijn.

¹⁷ Zoals hieronder nog zal worden besproken, kan het daarbij bijvoorbeeld gaan om de sociale druk die vanuit een familie wordt uitgeoefend om met een aangewezen persoon in het huwelijk te treden. Vgl. onder meer De Koning & Bartels 2005, p. 59, die antropologisch onderzoek deden naar huwelijksdwang binnen Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse gemeenschappen. Zie ook Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 116. Janssen 2018, p. 19 onderscheidt meerdere vormen van psychische dwang, waaronder het ‘voortdurend controleren van de betrokkenen’.

¹⁸ Haenen 2014, p. 32.

¹⁹ Haenen 2014, p. 18.

²⁰ Zie paragraaf 2.3.1.

²¹ Janssen 2018, p. 4. De indeling wordt ook gebruikt in het rapport van Andersson Elffers Felix en is overgenomen in de ‘Actieagenda schadelijke praktijken’, die op 18 februari 2020 door de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming werd aangeboden aan de Tweede Kamer.

²² Geschiedt deze fase onder dwang dan wordt wel gesproken van ‘huwelijkse gevangenschap’. Deze problematiek heeft meer recent politieke en maatschappelijke aandacht gekregen onder de noemer ‘verborgen vrouwen’.



De vraag in welke fase een (aanstaand) huwelijk zich bevindt, is relevant omdat het antwoord daarop invloed heeft op de wettelijke instrumenten die kunnen worden gebruikt. Het moge duidelijk zijn dat in fases 1 en 2 die maatregelen primair een preventief karakter hebben: ze zijn erop gericht het huwelijk te voorkomen. Na fase 2 krijgen de maatregelen als vanzelf een meer repressief karakter. De vraag rijst dan veeleer welke maatregelen kunnen worden genomen om de betrokken persoon of personen vanuit die reeds bestaande situatie zo goed mogelijk te beschermen en eventuele begane strafbare feiten op te sporen en te vervolgen. Relevant om nog op te merken, is dat de fasen die hierboven zijn onderscheiden – en de handelingen die daarmee gepaard gaan – zich voor kunnen doen in Nederland, maar ook daarbuiten. Dit is een belangrijke variabele, die invloed heeft op de instrumenten die de overheid kan inzetten en de mate waarin die effectief kunnen worden gebruikt. In het vervolg van dit onderzoek wordt hierop nog teruggekomen.

Een belangrijke vraag bij het nader bekijken van de problematiek van huwelijksdwang is door wie de dwang wordt uitgeoefend. Deze kwestie hangt nauw samen met de vraag naar de *settings* waarin deze huwelijken plaatsvinden. Een uniform beeld daarvan kan uit de literatuur niet worden afgeleid. De ACVZ beziet in haar rapport vooral de betrokkenheid van derden bij de partnerkeuze. De commissie houdt daarbij een onderscheid aan tussen het romantische huwelijk, waarbij twee partners vrijelijk voor elkaar kiezen; het huwelijk waarbij de keuze daarvoor wordt opgedrongen door een van de partners; en het huwelijk waarbij de keuze voornamelijk wordt bepaald door familie, *dus* niet door (een van de) partners.²³ In het geval van de laatste twee voorbeelden is sprake van een zogeheten ‘gearrangeerd huwelijk’: bij de sluiting van het huwelijk – en de voorbereidingen die daaraan voorafgaan – ligt het initiatief niet of niet alleen bij beide partners.

Niet elke vorm van bemoeienis bij de sluiting van het huwelijk wordt in de literatuur als dwang gedefinieerd. Om hierop meer zicht te krijgen, is het nuttig te bezien welke typen van gearrangeerde huwelijken bestaan en bij welke typen de meeste kans op dwangsituaties bestaat. De Koning en Bartels spreken van vier typen van gearrangeerde huwelijken. Het eerste is het geplande type, waarbij de ouders het gehele proces plannen op basis van voor hen relevante familiale en gemeenschapsfactoren.²⁴ Bij deze vorm, aldus de auteurs, is nauwelijks sprake van interactie met de huwelijkspartners. Het tweede type is het ‘gedelegeerde type’: ‘Kinderen, vooral zonen, maken hun voorkeuren duidelijk aan hun ouders met betrekking tot het type partner dat zij prefereren en de ouders proberen aan deze voorwaarden te voldoen’.²⁵ Het gezamenlijke type is het derde, door De Koning en Bartels onderscheiden type. Het gaat bij deze vorm om de situatie waarin ouders en kinderen gezamenlijk actief zijn bij de partnerkeuze, waarbij de mogelijkheid tot ‘daten– ’ dus het zelf zoeken en aandraagen van een partner – wordt opgehouden. Het vierde type betreft het ‘eigen

²³ Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2005, p. 21.

²⁴ De Koning & Bartels 2005, p. 11.

²⁵ De Koning & Bartels 2005, p. 11.

initiatief type'; kinderen nemen daarin 'zelf het initiatief tot het uitzoeken van een geschikte partner en vragen uiteindelijk hun ouders om toestemming'.²⁶ Bij De Koning en Bartels speelt de huwelijksdwang telkens in de context van het gearrangeerde huwelijk waarbij ouders zijn betrokken. Als vijfde vorm zou ook nog kunnen worden onderscheiden de huwelijksdwang die in een één-op-één context plaatsheeft: A dwingt B tot het aangaan van een huwelijk, zonder dat daarbij derden, bijvoorbeeld ouders of andere familieleden, zijn betrokken.²⁷

Wat uit de schets van typen gearrangeerde huwelijken in elk geval duidelijk wordt, is dat de mate van zeggenschap bij deze huwelijken in aanzienlijke mate kan verschillen. Niet elk gearrangeerd huwelijk kan als een vorm van huwelijksdwang worden gezien; veel hangt af van de vraag of de beide partners zeggenschap hadden over het huwelijk en een effectieve mogelijkheid hadden *niet* met het huwelijk in te stemmen.

Een dilemma dat in dit verband vaak terugkeert, is wanneer bemoeienis met het (aangaan van een) huwelijk, waaronder de partnerkeuze, overgaat in een vorm van dwang. Het is een vraag die in de literatuur veel hoofdbrekens heeft gekost. Daarvoor kunnen verschillende verklaringen worden aangedragen. Ten eerste kan dwang zich in diverse vormen voordoen en kunnen de aard en de mate van dwang dus sterk uiteenlopen. Dwang wordt bijvoorbeeld gerepresenteerd als geweld of de bedreiging daarmee. Op basis van de literatuur lijkt het echter aannemelijk om te veronderstellen dat dwang zich in het kader van de thematiek van huwelijksdwang voornamelijk voordoet in meer subtiele verschijningsvormen. Er werd al gewezen op de sociale druk die door familie op de huwelijkspartner(s) kan worden uitgeoefend.²⁸ Ook kan worden gedacht aan de invloed die een financieel of sociaal afhankelijke positie heeft op de keuzes die iemand maakt of kan maken.²⁹ In het onderzoek van Smits van Waesberghe e.a. wordt bovendien erop gewezen dat ouders die nauw bij de partnerkeuze en het huwelijk van hun kind zijn betrokken zich daartoe zelf vaak ook een soort van 'gedwongen' weten – bijvoorbeeld omdat zij aan reeds gemaakte afspraken omtrent het huwelijk vastzitten of in de overtuiging leven dat de uithuwelijking noodzakelijk is om de eer van de familie te beschermen.³⁰ Janssen onderscheidt in haar studie naar casus die in 2017 werden voorgelegd aan het LEC EGG meerdere vormen van psychische dwang. Naast bedreiging met geweld ging het ook om het voortdurend controleren van de betrokkenen of het bespelen van schuldgevoelens (emotionele chantage), het doen van een beroep op gevoelens van loyaliteit jegens de familie en chantage, bijvoorbeeld door te dreigen een geheim openbaar te maken.³¹ Daarnaast benadrukt Janssen dat huwelijksdwang niet zozeer als een 'conflict tussen twee individuen' moet worden begrepen, maar dat het veeleer gaat om een dynamiek van 'groepsdruk'.³² In dit kader bespreekt zij ook de mogelijke rol van 'extended family' bij een proces van huwelijksdwang. Niet

²⁶ De Koning & Bartels 2005, p. 11.

²⁷ Ook Schmidt & Rijken concluderen, in hun onderzoek uit 2005, dat veel gedwongen huwelijken weliswaar plaats vinden binnen de familiesfeer, maar ook daarbuiten kunnen voorkomen. Schmidt & Rijken 2005, p. 67.

²⁸ Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 116.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid, hfdst. 9.

³¹ Janssen 2018, p. 19.

³² Janssen 2018, p. 22.

alleen ouders kunnen dwang op hun kinderen uitoefenen. Dikwijls spelen volgens Janssen '[...] opa's, oma's, ooms, tantes (achter)neven en (achter)nichten' een grotere rol.³³

Een tweede belangrijk punt is dat dwang zich doorgaans niet lijkt voor te doen in de vorm van een goed af te zonderen, concrete *gedraging*. Veeleer, zo concluderen Smits van Waesberghe e.a., is sprake van een 'proces van dwang'.³⁴ Indien de leden van een familie al van kindsbeen af worden grootgebracht met de idee dat de partnerkeuze niet vrij is, maar door derden wordt bepaald, zal het door de betrokken huwelijkspartner als zeer lastig worden ervaren om dit (culturele) patroon te doorbreken of daartegen in opstand te komen; het keurslijf van de traditie is een vorm van dwang geworden. Het aantonen van deze vorm van dwang is daarmee bepaald niet eenvoudig, laat staan het aantonen dat aan een bepaalde persoon deze dwang 'aangerekend' of 'toegerekend' kan worden. In het navolgende komen we daarop nog terug, bij de bespreking van de strafrechtelijke instrumenten die bestaan om huwelijksdwang tegen te gaan.

De literatuur bekijkend is het bij huwelijksdwang volgens meerdere auteurs vooral van belang dat kan worden vastgesteld dat geen of beperkt sprake was van zeggenschap over het huwelijk en ook geen (reële) mogelijkheid bestond om niet met het huwelijk in te stemmen. De vrijwilligheid is met andere woorden in het geding; van dwanghuwelijken moet boven alles kunnen worden gezegd dat zij onvrijwillig zijn aangegaan en/of voortduren. Op het begrip 'dwang' komen we bij de bespreking van de juridische mogelijkheden om huwelijksdwang tegen te gaan uitgebreid terug. Gezien de onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is het niet nodig om een 'eigen' definitie van dwang op te werpen, maar gaat het er ons hier vooral om te laten zien van welke betekenis van dwang wordt uitgegaan bij toepassing van de nog te bespreken juridische instrumenten. Wat nog wel van belang is om op basis van het bovenstaande uit te lichten, is dat de 'bron' evenals het 'subject' van de dwang kan verschillen. Dwang kan worden uitgeoefend door ouders die een of beide partners tot een huwelijk dwingen, maar kan zich ook voordoen *tussen* de toekomstige partners. Al naargelang de situatie zijn er dus verschillende 'daders' en 'slachtoffers' te identificeren, een gegeven waarvan we ons bij de bespreking van de juridische mogelijkheden om tegen huwelijksdwang op te treden bewust moeten zijn.

2.2.3 Een korte geschiedenis van de aanpak van huwelijksdwang (2005-2020)

Het thema huwelijksdwang heeft in de afgelopen decennia regelmatig in de belangstelling gestaan van politici en onderzoekers. Als belangrijk referentiepunt geldt nog steeds het reeds aangehaalde advies van de ACVZ, uit 2005. Dit advies was aangevraagd door de toenmalig Minister voor Vreemdelingenzaken; de thematiek stond destijds nauwelijks op het netvlies van de overheid, terwijl er wel zorgen waren gerezen over de mogelijke gevolgen die huwelijksdwang – en het onttrekken aan een huwelijk door de gedwongene – kan hebben, bijvoorbeeld in de vorm van eerge relateerd en huiselijk geweld.³⁵ De commissie concludeert in haar rapport dat het in de praktijk moeilijk is om een onderscheid aan te brengen tussen huwelijken die onder druk en huwelijken die

³³ Zie ook Janssen 2017, p. 40.

³⁴ Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 14.

³⁵ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005, p. 16.

onder dwang zijn aangegaan, wat het voor de autoriteiten lastig maakt om op zulke situaties adequaat te reageren. Bovendien constateert de ACVZ dat de mogelijkheden om in juridische zin tegen (dreigende) huwelijksdwang op te treden 'vrij beperkt' zijn. Vooral wordt geadviseerd om het vreemdelingenbeleid zo aan te passen, dat voor de IND en Nederlandse consulaten in het buitenland meer mogelijkheden bestaan om huwelijksdwang (vroegtijdig) te kunnen ontdekken. Ook worden maatregelen voorgesteld om de verblijfsrechtelijke positie van (mogelijke) slachtoffers te versterken. Over de specifieke strafbaarstelling van dwanghuwelijken merkt de commissie op dat die alleen zinvol is als een dergelijke bepaling 'ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden toegepast', waarbij de commissie voorts opmerkt dat zo'n concreet op huwelijksdwang gerichte bepaling ook een belangrijke 'symboolwerking' kan hebben; vandaar dat de commissie van oordeel is dat bij een 'voldoende praktische toepasbaarheid' een aparte strafbaarstelling (i.e. specifiek gericht op de problematiek van huwelijksdwang) 'vanwege de ernst van de betrokken handeling en de mogelijke preventieve werking' op zichzelf gewenst lijkt.³⁶ De ACVZ stelt ten aanzien van de strafrechtelijke benadering van huwelijksdwang vast dat opsporingsonderzoeken niet eenvoudig zullen zijn. Vaak doet het slachtoffer namelijk geen aangifte en vindt de uitgeoefende dwang plaats in de beslotenheid van de familiekring.³⁷ Een specifiek op huwelijksdwang gerichte strafbepaling zou dan ook geen klachtdelict moeten zijn, zo meent de commissie.³⁸ Naast de vermeend lage aangiftelust wijst de commissie ook nog op het feit dat de bestanddelen van de huwelijksdwanggedraging in verschillende landen kunnen worden gepleegd, bovendien door verdachten die mogelijk niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Deze omstandigheden kunnen van invloed zijn op de haalbaarheid van strafrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld als blijkt dat Nederland geen rechtsmacht heeft.

Aan het advies van de ACVZ lagen twee deelrapporten – voorstudies – ten grondslag. Het reeds aangehaalde rapport van De Koning en Bartels betreft een antropologisch onderzoek naar partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse Nederlanders. Huwelijksdwang komt voor binnen deze gemeenschappen, zo concluderen de onderzoekers, maar geconstateerd wordt wel '[...] dat gedwongen huwelijken een verschijnsel is dat langzaam maar zeker afneemt onder de drie doelgroepen'.³⁹ Zowel onder jongeren als ouders zou het een fenomeen zijn dat steeds minder gewaardeerd wordt. Interessant is nog dat in het onderzoek wordt gesteld dat het bij huwelijksdwang niet zozeer gaat om fysieke dwang, maar 'meestal' om 'veel subtielere vormen van dwang en drang'.⁴⁰ Daarbij wordt bijvoorbeeld gewezen op de sociale druk die op kinderen wordt uitgeoefend om conform een bepaald ideaalbeeld van ouders te trouwen.⁴¹ De onderzoekers wijzen op een 'grijs gebied' dat soms zou bestaan tussen vrije keuze en dwang.⁴²

³⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005, p. 48.

³⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005, p. 46.

³⁸ Bij een klachtdelict is het instellen van een vervolging door het OM afhankelijk van de vraag of een klacht of aangifte is gedaan.

³⁹ De Koning & Bartels 2005, p. 61.

⁴⁰ De Koning & Bartels 2005, p. 38, p. 60.

⁴¹ De Koning & Bartels 2005, p. 59.

⁴² De Koning & Bartels 2005, p. 53.

Het tweede deelrapport dat aan het invloedrijke ACVZ-advies ten grondslag lag, betreft een onderzoek naar de juridische aspecten van gedwongen huwelijken, uitgevoerd door Schmidt en Rijken. Ook zij stellen vast dat een moeilijkheid bij het tegengaan van huwelijksdwang wordt gevormd door het bewijzen van dwang. Ook wijzen zij erop dat lastige rechtsmachtsvragen kunnen rijzen als een deel van de feiten begaan zijn buiten Nederland. De onderzoekers komen zelf niet tot een antwoord op de vraag of een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang wenselijk is, maar werpen wel de vraag op in hoeverre van zo'n specifieke bepaling een 'duidelijker signaal' uitgaat dan de algemene strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr. Daarbij wijzen zij er ook op dat de vraag kan worden gesteld of dan niet ook voor andere fenomenen die onder dwang kunnen zijn begaan een aparte strafbaarstelling geïndiceerd is.⁴³

In 2009 is in opdracht van het WODC door onderzoeksbureau Beke opnieuw onderzoek gedaan naar de 'aard en aanpak' van huwelijksdwang in Nederland. Het onderzoek, uitgevoerd door Cornelissens, Kuppens en Ferwerda, borduurt nadrukkelijk voort op het adviesrapport van de AVCZ en was bedoeld om – gelet op het feit dat zich in de aanpak van huwelijksdwang 'weinig ontwikkelingen' hadden voorgedaan – de actuele stand van zaken te schetsen en in het bijzonder ook te bezien of er afdoende (strafrechtelijke) instrumenten bestaan om tegen huwelijksdwang op te treden.⁴⁴ De onderzoekers constateren dat nog weinig kennis over huwelijksdwang bestaat bij overheidsfunctionarissen die wel met mogelijke slachtoffers in aanraking komen en adviseren daarom vooral om de deskundigheid op dat terrein te vergroten. Daardoor zouden ook meerdere instanties betrokken kunnen worden bij de signalering van huwelijksdwang, wat een 'multidisciplinaire aanpak' mogelijk zou moeten maken.⁴⁵

Vanaf 2011 staat huwelijksdwang opnieuw op de politieke agenda. Toenmalig Minister Leers voor Immigratie en Asiel diende in dat jaar een wetsvoorstel in dat de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang zou moeten versterken, onder meer door de maximum gevangenisstraf op het plegen van dwang, een delict dat is opgenomen in artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht, te verhogen. De wet treedt uiteindelijk in werking op 1 juli 2013. Naast de strafrechtelijke aanpak wordt ook gewerkt aan een aanpak voor de preventie in huwelijksdwang. In 2012 wordt het 'Plan van aanpak preventie huwelijksdwang' gepubliceerd. In het jaar daarop komt een door vier departementen ingestelde 'verkennergroep Huwelijksdwang en achterlating' tot de slotsom dat verbeteringen zijn aan te brengen in de signalering van huwelijksdwang en het optreden daartegen. Onder meer wordt aanbevolen om te komen tot de oprichting van een landelijk knooppunt dat volgens de verkennergroep de functie van kenniscentrum moet hebben en in voorkomende

⁴³ Schmidt & Rijken 2005, p. 73.

⁴⁴ Cornelissens, Kuppens & Ferwerda 2009, p. 9.

⁴⁵ Cornelissens, Kuppens & Ferwerda 2009, p. 65 e.v.

gevallen een 'ondersteunende functie op casusniveau' kan vervullen.⁴⁶ Naar aanleiding van deze aanbeveling volgde in 2015 de oprichting van het LKHA.⁴⁷

In 2014 voerde de Universiteit Maastricht samen met het Verwey-Jonker Instituut en Femmes for Freedom een onderzoek uit naar de omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap.⁴⁸ Met betrekking tot de omvang kwamen de onderzoekers op basis van registraties tot een ondergrens van 181 gevallen van huwelijksdwang in de periode 2011-2012. De door het rapport onderbouwde *educated guess* komt uit op een getal tussen 674 en 1914.⁴⁹ De onderzoekers zien dat vooral vrouwen het slachtoffer van huwelijksdwang worden, mannen in mindere mate. Bovendien zijn het vooral jongeren (tussen 16-18 jaar) en jongvolwassenen (tussen de 18-25 jaar) die zijn gesignaleerd. Huwelijksdwang zou zich bovendien vooral voordoen binnen migrantengemeenschappen en vaak is sprake, aldus het onderzoek, van gemeenschappen met een islamitische achtergrond, hoewel ook aanwijzingen werden gevonden voor huwelijksdwang in joodse en orthodoxe protestants-christelijke gemeenschappen.

Een ontwikkeling die in de tijd parallel loopt, is de 'opmars' van het begrip 'huwelijkse gevangenschap' en 'verborgen vrouwen' in het beleid en onderzoek. Het onderzoek van Drost, Goderie en Flikweert naar 'verborgen vrouwen' in Amsterdam zette deze problematiek in 2012 voor het eerst duidelijk op de politieke agenda. Onder verborgen vrouwen verstaan zij 'een door de partner en/of familie afgedwongen, en door de vrouw in kwestie niet gewenst, leven in isolement'.⁵⁰ Beslissend is in deze gevallen dus niet of sprake is van een huwelijk (burgerlijk dan wel religieus), maar vooral het 'opgesloten zitten' in een relatie, waarbij er vaak sprake is van een vergaande afhankelijkheidsrelatie van de vrouw ten opzichte van de man. Musa en Diepenbrock hanteren dan ook als definitie dat het moet gaan om vrouwen '[...] in een afhankelijkheidsrelatie die gedwongen in lichte, matige of ernstige isolatie leven en veelal slachtoffer zijn van een vorm van directe of indirecte opsluiting, dan wel intimidatie, huiselijk geweld en/of dwangarbeid.'⁵¹ 'In feite', zo stellen Drost, Goderie en Flikweert, worden verborgen vrouwen '[...] thuis opgesloten en mogen zij geen of slechts zeer beperkt contact hebben met de rest van de samenleving. Een vrouw die zeer beperkt naar buiten mag, mag bijvoorbeeld de kinderen naar school brengen, maar moet meteen daarna weer thuiskomen. Een praatje met de buurvrouw of andere moeders op het schoolplein is uit den boze'.⁵² Het gaat volgens een 'beredeneerde schatting' van de onderzoekers om 200 tot 300 verborgen vrouwen in Amsterdam. Een ander onderzoek schat het aantal verborgen vrouwen in Den

⁴⁶ 'Eindrapportage Verkennergroep: Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating'. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 32175, nr. 50, p. 7.

⁴⁷ Zie het convenant 'Ketensamenwerking huwelijksdwang en achterlating', uit 2015: https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3637230/1/RIS289673_Bijlage_1_Ketensamenwerking_Huwelijksdwang_en_Achterlating (laatst geraadpleegd: 14 april 2020).

⁴⁸ Smits van Waesberghe e.a. 2014.

⁴⁹ Smits van Waesberghe e.a. 2014, hfdst. 6.

⁵⁰ Drost, Goderie & Flikweert 2012, p. 17.

⁵¹ Musa & Diepenbrock 2013, p. 34.

⁵² Drost, Goderie & Flikweert 2012, p. 17-18.

Haag op 200 tot 250.⁵³ In de onderzoeken die tot dusver naar verborgen vrouwen zijn gedaan komt ook duidelijk de relatie met huwelijksdwang naar voren. Volgens Drost, Goderie en Flikweert kan huwelijksdwang als een risicofactor voor huwelijksgevangenschap worden beschouwd. Dat een huwelijk onder dwang heeft plaatsgevonden, kan in voorkomende gevallen met andere woorden een 'voorteken' zijn voor een leven in isolement.⁵⁴

Ten slotte moet hier nog de recent gepubliceerde evaluatie van de Wet tegengaan huwelijksdwang worden genoemd, die op 5 december 2015 in werking is getreden.⁵⁵ In het evaluatierapport blijkt dat professionals weliswaar van het bestaan van de wet op de hoogte zijn, maar dat van de daarin opgenomen voorzieningen tot op heden nog weinig gebruik is gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid een huwelijk te stuiten of nietig te verklaren, mogelijkheden die sinds inwerkingtreding van de wet zijn verruimd met het oog op het tegengaan van huwelijksdwang. Ook in het evaluatierapport wordt genoemd dat het zeer moeilijk is om situaties van dwang rondom het huwelijk vast te stellen. De onderzoekers noemen dit zelfs een van de grootste knelpunten bij de aanpak van huwelijksdwang en noemen meerdere verklaringen voor de moeilijkheden bij het beoordelen van vaststellen van dwang, waaronder de lage meldingsbereidheid bij slachtoffers, culturele verschillen, een gebrek aan contact van de overheid met de huwelijkskandidaten als gevolg van digitalisering en onvoldoende toerusting bij ambtenaren om dwang bij het huwelijk te herkennen.⁵⁶ Ook wijzen de onderzoekers erop dat de bescherming van slachtoffers die wel willen melden een urgent probleem vormt; er zouden te weinig beschermende maatregelen kunnen worden ingezet om slachtoffers adequaat te beschermen.

De laatste ontwikkelingen die hier nog kunnen worden genoemd zijn het landenrapport over Nederland van GREVIO, de monitoringscommissie bij het Verdrag van Istanbul, en het Wetsvoorstel tegengaan huwelijksgevangenschap. GREVIO, dat zijn rapport op 20 januari 2020 naar buiten heeft gebracht, moedigt Nederland onder meer aan om de mogelijkheid te bezien om huwelijksdwang in een aparte strafbaarstelling op te nemen.⁵⁷ Het Wetsvoorstel tegengaan huwelijksgevangenschap, dat op 27 november 2019 aan de Tweede Kamer is aangeboden, ziet op de codificatie van de plicht om aan de beëindiging van een religieus huwelijk medewerking te verlenen.⁵⁸ Bij zowel het rapport van GREVIO als het wetsvoorstel, wordt hieronder nog uitgebreider stilgestaan, waardoor we deze onderwerpen hier verder kunnen laten rusten.

Uit de bovenstaande ontwikkelingen blijkt duidelijk dat in rapporten en beleidsstukken de schadelijkheid van gedwongen huwelijken wordt benadrukt. Illustratief daarvoor is onder andere dat de roep om de specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang mettertijd meermalen naar boven is gekomen. Tegelijkertijd loopt als een rode draad door deze uitingen heen dat het zeer moeilijk is om dwang rondom huwelijken in de praktijk te bewijzen. Duidelijk is steeds de worsteling zichtbaar tussen ideaal en werkelijkheid; het ideaal dat personen vrij zijn in hun

⁵³ Drost, Smits van Waesberghe & Los 2015, p. 47.

⁵⁴ Drost, Goderie & Flikweert 2012, p. 11-12.

⁵⁵ Rutten e.a. 2019.

⁵⁶ Rutten e.a. 2019, p. 178.

⁵⁷ GREVIO 2020, p. 47.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35348, nr. 2.

partnerkeuze, tegelijkertijd de werkelijkheid dat als sprake is van dwang, de bewijspositie het moeilijk maakt om daadwerkelijk te kunnen optreden.

2.2.4 Het internationale juridisch kader

Het zelf kunnen kiezen van een huwelijkspartner wordt beschouwd als een mensenrecht. Dat is dan ook opgetekend in talrijke internationale rechtsdocumenten. In het UVRM en EVRM is het recht om te huwen als een van de grondrechten neergelegd. In de Universele Verklaring is in artikel 16 opgenomen dat mannen en vrouwen van huwbare leeftijd het recht hebben om te huwen en een gezin te stichten. Bovendien hebben zij het recht dat een huwelijk 'slechts kan worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten'. In artikel 12 van het EVRM is een soortgelijke bepaling opgenomen, evenals in het specifiek op het huwelijk toegesneden Verdrag inzake huwelijkstoestemming. In het navolgende wordt beknopt aandacht besteed aan de twee meest op de problematiek toegespitste verdragen. Deze verdragen zijn in het bijzonder ook van belang omdat daaraan gezaghebbende adviescommissies zijn verbonden die de uitvoering daarvan in de aangesloten staten monitoren. Naast het aanstippen van de relevante bepalingen, en de uitleg die daaraan is gegeven, is het ook zaak te bezien wat recent over Nederland is gerapporteerd.

Het Verdrag tegen vrouwendiscriminatie is in 1979 gesloten om discriminatie van vrouwen in verschillende, uiteenlopende domeinen van het leven te voorkomen en tegen te gaan.⁵⁹ Daarom voorziet het instrument in tal van antidiscriminatiebepalingen, variërend van gelijkheid in de vertegenwoordiging van publieke organen tot gelijke rechten op het gebied van onderwijs. In totaal hebben 189 landen het verdrag geratificeerd. Nederland ging daartoe over in 1991 en is aan de verplichtingen uit het verdrag dus gebonden. De monitoring van de implementatie van het verdrag ligt in handen van het 'Committee on the Elimination of Discrimination against Women' (CEDAW). Staten zijn verplicht om periodiek aan het comité te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het verdrag. Een monitoringsronde wordt afgesloten met de zogenoemde 'concluding observations' van het comité, waarin staten op basis van het periodieke rapport aanbevelingen worden meegegeven.

In artikel 16 is een bepaling ten aanzien van gelijke rechten inzake huwelijks- en familiebetrekkingen opgenomen. Staten wordt daarin verplicht 'alle passende maatregelen' te nemen om 'discriminatie jegens de vrouw in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen uit te bannen'. Ook moeten staten in het bijzonder enkele puntsgewijs genoemde rechten verzekeren. Het gaat dan onder meer om het recht om een huwelijk aan te gaan en hetzelfde recht (als de man) om in vrijheid een echtgenoot te kiezen en alleen met vrije en volledige toestemming een huwelijk aan te gaan.

Het recht om in vrijheid een huwelijk aan te gaan, is uitgedrukt in meerdere Nederlandse regelingen. Daarbij wordt in de navolgende paragrafen nog stilgestaan. Op deze plek is vooral relevant om te noemen dat Nederland in 2014 voor het laatst een periodiek rapport heeft aangeleverd. In november 2016 heeft het comité daarover afsluitende beschouwingen gegeven. Hoewel daarin weliswaar een zekere vooruitgang wordt waargenomen bij de implementatie van het

⁵⁹ Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York 18 december 1979, *Trb.* 1980, 146.

verdrag als geheel, zijn er ook zorgen over de aanpak van huwelijksdwang. Het comité raadt Nederland aan de aanpak van huwelijksdwang voort te zetten en te investeren in het verzamelen van data over gevallen van huwelijksdwang in Nederland.

In het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna: Verdrag van Istanbul) zijn tal van positieve verplichtingen voor staten opgenomen.⁶⁰ Het verdrag is omvattend, in die zin dat het verschillende thema's raakt, en ook domeinoverstijgend: naast het strafrecht wordt staten ook opgedragen andere rechtsgebieden in te zetten om de in het verdrag aangestipte problematieken tegen te gaan. Nederland heeft het verdrag geratificeerd op 18 november 2015 en het verdrag trad voor Nederland in werking op 1 maart 2016. De uitvoering van het verdrag wordt gemonitord door GREVIO, dat ten behoeve van de monitoringstaak landenrapporten uitbrengt.

Ten aanzien van huwelijksdwang formuleert het verdrag niet zozeer het recht op de vrijheid om te huwen, maar komt die norm tot uitdrukking in de verplichting om huwelijksdwang strafbaar te stellen. In artikel 37 staat:

1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat opzettelijke gedragingen om een volwassene of een kind tot het aangaan van een huwelijk te dwingen, strafbaar worden gesteld.
2. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat opzettelijke gedragingen om een volwassene of een kind te lokken 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, strafbaar worden gesteld.

We zullen in het vervolg nog zien dat Nederland aan de verplichting in het eerste lid voldoet door artikel 284, waarin het algemene dwangdelict is opgenomen en dat volgens de minister ook de primaire grondslag vormt voor het vervolgen van huwelijksdwang. De gedraging in het tweede lid was niet apart strafbaar gesteld; om die reden heeft de wetgever deze gedraging in een specifieke strafbaarstelling opgenomen, inmiddels neergelegd in artikel 285c Sr. Beide artikelen komen in paragraaf 2.3.2 uitgebreid aan de orde.

De Raad van Europa heeft zich slechts mondjesmaat uitgelaten over de vraag wat onder 'dwang' in het kader van huwelijksdwang moet worden verstaan. In het *explanatory report* bij het verdrag wordt uitsluitend gemeld dat de term 'dwang' (*force*) verwijst naar 'physical and psychological force where coercion or duress is employed'.⁶¹ Opvallend is wel dat de verdragsopstellers ervan lijken te zijn uitgegaan dat niet van huwelijksdwang sprake kan zijn als het huwelijk niet daadwerkelijk is voltrokken. Dit blijkt duidelijk uit de overweging dat sprake is van een voltooid delict indien 'a marriage is concluded to which at least one party has – due to the above circumstances - not voluntarily consented to'. Ten aanzien van de gedraging in het tweede lid hoeft van een huwelijksvoltrekking nog *geen* sprake te zijn geweest ('The marriage does not necessarily have to be concluded').

⁶⁰ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanbul, 11 mei 2011, *Trb.* 2012, 233.

⁶¹ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 mei 2011, *CETS* 210, overweging 195, p. 34.

Op 20 januari 2020 heeft GREVIO zijn eerste rapport – ‘base line report’ genoemd – over Nederland uitgebracht. Een belangrijk punt in het rapport is de aanbeveling om de strafbaarstellingen op het terrein van psychologisch geweld, seksueel geweld, seksueel misbruik, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking aan een herbeoordeling te onderwerpen. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang maakt GREVIO er melding van dat tot dusver ‘no cases of forced marriage have been dealt with by a criminal court’.⁶² De adviesgroep merkt op dat ‘the fact that few cases seem to be reported and no criminal proceedings opened suggests that the current general offence of compulsion is lacking in operational clarity for the purposes of prosecuting cases of forced marriage and rarely applied in practice’.⁶³ Om die reden wordt Nederland door GREVIO aangemoedigd (*encouraged*) ‘to consider introducing a specific criminal offence of forced marriage to cover the special nature of this practice’. Verder merkt de adviesgroep op dat dit ‘should be complemented by the provision of specialist training in order to make it operational for law enforcement authorities and courts.’⁶⁴

De aanbeveling om huwelijksdwang specifiek strafbaar te stellen, is opvallend omdat Nederland daarvan bewust heeft afgezien. Bij herhaling heeft de minister er namelijk op gewezen geen aparte strafbaarstelling in het leven te willen roepen omdat zaken van huwelijksdwang al via de brede noemer van het algemene dwangdelict kunnen worden afgedaan. De minister zoekt met die keuze aansluiting bij de systematiek van het Wetboek van Strafrecht; zoals in het vervolg nog zal blijken, staat daarin inderdaad het ‘generalisatiebeginsel’ centraal: geen aparte strafbaarstelling als er al een algemene strafbaarstelling bestaat waar het betreffende delict onder kan worden gebracht. Bij de vraag of huwelijksdwang mogelijk specifieke strafbaarstelling behoeft, wordt in paragraaf 2.3.2.1 nog uitgebreider stilgestaan. Dan zal ook worden bekeken in hoeverre aanwijzingen vindbaar zijn die erop wijzen dat juist het ontbreken van zo’n specifieke strafbaarstelling een verklaring kan zijn voor het feit dat tot dusver nog geen veroordelingen voor huwelijksdwang hebben plaatsgevonden in Nederland.

2.3 Het Nederlands, juridisch instrumentarium nader bekeken

Hierboven is vanuit een meer fenomenologisch perspectief naar huwelijksdwang gekeken. Hierna staat dit hoofdstuk voornamelijk in het teken van het beschrijven van het huidige juridische instrumentarium dat kan worden ingezet om tegen huwelijksdwang op te treden. Per rechtsdomein worden de belangrijkste instrumenten uitgelicht. Vanuit de beschrijving ontstaat ook een beeld van de mogelijke beperkingen die aan het instrument verbonden zijn. Daarbij wordt in de slotparagrafen steeds wat langer stilgestaan. Bij de bespreking wordt telkens erop gelet in welke fase van het huwelijk de besproken maatregel kan worden toegepast. In het verlengde daarvan wordt ook gezien of de maatregel primair een preventief of reactief karakter heeft.

⁶² GREVIO 2020, p. 47.

⁶³ GREVIO 2020, p. 47.

⁶⁴ GREVIO 2020, p. 47.

2.3.1 Het civielrechtelijke kader

De huidige civielrechtelijke maatregelen die kunnen worden toegepast rondom het tegengaan en stoppen van huwelijksdwang zijn vrij overzichtelijk weer te geven. Het gaat dan om de stuiting van een huwelijk, de nietigverklaring van een huwelijk en de niet-erkenning, door de Nederlandse staat, van een huwelijk dat in het buitenland heeft plaatsgevonden.

2.3.1.1 De stuiting van een huwelijk

Het uitgangspunt van de wetgever dat eenieder vrij is in zijn of haar partnerkeuze en in de keuze om al dan niet te trouwen, is onder meer zichtbaar in de regeling van de stuiting. Met stuiting wordt voorkomen dat een huwelijk wordt gesloten; zolang de stuiting actief is, blijft de huwelijksvoltrekking onmogelijk. Verschillende personen zijn tot stuiting bevoegd, in uiteenlopende situaties. Denk bijvoorbeeld aan de huidige echtgenoot van een partner die met een andere persoon wil trouwen; deze echtgenoot is op voet van artikel 1:52 BW bevoegd om het huwelijk te stuiten. Het is goed om hier te benadrukken dat de mogelijkheid tot stuiting beperkt blijft tot in Nederland via de burgerlijke stand tot stand te brengen huwelijken.⁶⁵

Naast individuen kan ook het Openbaar Ministerie een huwelijk stuiten. In het kader van onderhavig onderzoek is dit een interessante figuur omdat de civielrechtelijke stuiting daarmee een mogelijk instrument vormt om de sluiting van onwenselijke huwelijken te voorkomen. De stuitingsbevoegdheid die openstaat voor het OM kan worden gebruikt ter *voorkoming* van een huwelijksvoltrekking. Toepassing van deze maatregel heeft aldus een preventief karakter en ziet op de fasen 1 en 2 van het huwelijk.

De stuiting door het OM is geregeld in artikel 1:53 BW. Wat opvalt, is dat deze bepaling zowel een stuitings*verplichting* als een stuitings*bevoegdheid* voor het OM bevat. De stuitingsverplichting, opgenomen in het eerste lid, is imperatief: het OM *moet* huwelijken stuiten indien zogenoemde huwelijksbeletselen bestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een huwelijk waarbij een of allebei de partners minderjarig is, de geestvermogens van een of allebei de partners zijn verstoord of een persoon die wil trouwen al met een andere persoon in de echt verbonden is. Ook kan het gaan om een huwelijk waarbij een verwantschap tussen de betrokkenen bestaat of om gevallen waarin de huwelijkskandidaten al geregistreerd partners zijn.

De *bevoegdheid* om een huwelijk te stuiten, heeft het OM in het geval van een schijnhuwelijk (tweede lid) en in het geval van een dwanghuwelijk (derde lid). In het derde lid is dit zo verwoord dat het OM de stuitingsbevoegdheid toekomt 'indien genoegzaam is gebleken dat de aanstaande echtgenoten, of één hunner, het huwelijk onder invloed van dwang zullen aangaan'. Het vierde lid bepaalt dat het OM de stuitingsbevoegdheid pas mag aanwenden als daartoe voorafgaande machtiging van de rechtbank is verleend. De stuitingsbevoegdheid van het OM is een tamelijk nieuw instrument, dat werd ingevoerd met de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang, op 1 december 2015. Aanvankelijk was het plan ook voor wat het dwanghuwelijk betreft een stuitings*verplichting* voor het OM op te nemen. De reden om daarvan af te zien, is tweërlei en lijkt vooral te zijn ingegeven door het consultatieadvies van het College van

⁶⁵ Dus niet de informele huwelijken en evenmin huwelijken die in het buitenland worden gesloten. Zie Rutten e.a. 2019, p. 44.

procureurs-generaal.⁶⁶ In de eerste plaats overweegt de wetgever in de memorie van toelichting dat huwelijksdwang moeilijker is aan te tonen dan de objectief vast te stellen huwelijksbeletselen in de artikelen 1:31 tot en met 1:33, 1:41 en 1:42 BW. Dat verdraagt zich volgens de wetgever lastig met een *verplichting* om tot overheidsoptreden over te gaan. Als tweede reden wordt opgegeven dat het verplicht stuiten van een huwelijk in voorkomende gevallen een lopend opsporingsonderzoek kan doorkruisen; met de stuiting, zo lijkt de redenering, wordt informatie prijsgegeven die het onderzoek kan schaden.⁶⁷ Ook de invoering van de eis dat het aanwenden van de stuitingsbevoegdheid door het OM slechts kan geschieden nadat een rechterlijke machtiging is verstrekt, kan op het conto van het College van procureurs-generaal worden bijgeschreven; in zijn advies benadrukt het College de ernstige inbreuk die door de stuiting op een klassiek grondrecht van de burger wordt gemaakt; vandaar dat het College een voorafgaande rechterlijke toets opportuun acht.

De stuitingsbevoegdheid kan worden toegepast – of beter: bij de rechter worden gevorderd ‘ –indien genoegzaam is gebleken dat de aanstaande echtgenoten, of één hunner, het huwelijk onder invloed van dwang zullen aangaan’. Hoe dit criterium in de praktijk wordt geoperationaliseerd, hangt in sterke mate van de concrete omstandigheden van het geval af. Ook de wetgever reikt geen specifieke richtsnoeren aan, al overweegt hij in de memorie van toelichting wel dat de dwanghandelingen ‘van zodanige aard [moeten] zijn dat zij in de gegeven omstandigheden leiden tot een druk waaraan hij of zij [één van de huwelijkspartners] geen weerstand kan bieden’.⁶⁸ Daarmee sluit de wetgever zich aan bij de opmerkingen die hij een jaar eerder had geplaatst in het kader van de strafbaarstelling van huwelijksdwang. De wetgever lijkt dus eenheid van begrippen in het civiele recht en het strafrecht voor te staan. Een aanwijzing voor huwelijksdwang, zo overweegt de wetgever nog, kan worden gevonden in het feit dat de betrokkene wordt geïsoleerd van zijn of haar sociale omgeving, bijvoorbeeld af te leiden uit het stoppen met het volgen van een opleiding of het niet langer buiten de deur mogen vertoeven.⁶⁹

De begripseenheid die de wetgever lijkt voor te staan, heeft in elk geval één belangrijke implicatie, namelijk dat in gevallen waarin de stuiting van een huwelijk door het OM wordt overwogen er per definitie sprake lijkt van voldoende concrete informatie om mogelijk ook een vervolging voor huwelijksdwang te initiëren. Omgekeerd zal in het geval van een verdenking van huwelijksdwang telkens mogelijk ook sprake zijn van een geval waarin het OM de bevoegdheid toekomt een huwelijk te stuiten.

Als gezegd bestaat de stuitingsbevoegdheid van het OM pas sinds 1 december 2015. In het kader van de evaluatie van de Wet tegengaan huwelijksdwang, die is opgeleverd op 27 november 2019, is onderzoek gedaan naar het gebruik en de toepassing van deze civielrechtelijke figuur. Daaruit blijkt dat het instrument van de stuiting een slapend bestaan leidt. De onderzoekers komen tot de conclusie dat door het OM van deze bevoegdheid tot dusver geen gebruik is gemaakt. Eén van de

⁶⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 2-3.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 2-3.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 3.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 3.

respondenten acht de procedure te ingewikkeld gelet op het vereiste dat een machtiging van de rechtbank vereist is.⁷⁰

2.3.1.2 De nietigheid van een huwelijk

Naast de stuiting kent het burgerlijk recht ook de mogelijkheid om een reeds gesloten huwelijk nietig te verklaren. Deze nietigverklaring leidt ertoe dat het huwelijk geacht wordt nooit te hebben bestaan. Een belangrijke implicatie is vermogensrechtelijk van aard: omdat een huwelijk nooit heeft bestaan, is er ook geen sprake van gemeenschap van goederen. Ook de nietigverklaring kan alleen betrekking hebben op formele huwelijken, i.e. huwelijken die door een ambtenaar van de burgerlijke stand zijn voltrokken. En ook hier geldt dat de huwelijken in Nederland dienen te hebben plaatsgehad.

Een verzoek tot nietigverklaring kan onder meer worden gedaan wanneer een van de echtgenoten het huwelijk onder invloed van dwang heeft gesloten (artikel 1:71, eerste lid, BW). Ook het OM is tot het doen van dit verzoek bevoegd. Het verzoek wordt ingediend bij de burgerlijke rechter, die bij beschikking op het verzoek beslist (artikel 1:77, eerste lid, BW). Wanneer sprake is van een huwelijk dat 'onder invloed van dwang' is gesloten, is een vraag waarop de wetgever geen eenduidig antwoord heeft verschaft. Ook dit criterium is betrekkelijk nieuw en ingevoerd bij de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Daarvoor was het op grond van deze bepaling uitsluitend mogelijk een verzoek tot nietigverklaring in te dienen wanneer sprake was van een 'onrechtmatige ernstige bedreiging'. De wetgever heeft dit criterium voor voornoemd dwangcriterium ingeruild met de nadrukkelijke bedoeling om de bewijslast te verlagen.⁷¹ Hoewel geen eenduidigheid omtrent de betekenis van het dwangbegrip kan worden verkregen, lijkt het aannemelijk dat de wetgever daaraan geen andere betekenis heeft willen toekennen dan in de context van het instrument 'stuiting'. In de memorie van toelichting worden beide onderwerpen immers na elkaar besproken. Als deze redenering wordt gevolgd, is ook hier rechtseenheid de inzet en is het de wetgever erom te doen geweest zowel bij de civielrechtelijke instrumenten van de stuiting en de nietigverklaring als bij de strafrechtelijke betekenis van huwelijksdwang uit te gaan van eendere uitgangspunten.

De wettelijke bevoegdheid van het OM om een verzoek tot nietigverklaring bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken, bestaat pas sinds 1 december 2015; daarvoor was deze verzoekmogelijkheid tot één van de echtgenoten beperkt. Door invoering van de OM-bevoegdheid is een extra sturingselement voor de overheid toegevoegd om onwenselijk geachte huwelijken ongedaan te maken. Deze mogelijkheid kan ook worden benut indien de gedwongen persoon zelf geen nietigverklaring wenst. Het is, zo zegt de wetgever, '[...] goed mogelijk dat de betrokken echtgenoot nog steeds onder invloed van de dwang verkeert en zich als gevolg daarvan niet vrij voelt een einde te maken aan het huwelijk'.⁷²

⁷⁰ Rutten e.a. 2019, p. 89.

⁷¹ Hij spreekt over de wijziging naar het dwangcriterium in termen van een 'verruiming'. *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 4-5.

⁷² *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, nr. 3, p. 6.

Net als bij de stuiting zijn het gebruik en de toepassing van de figuur van de nietigverklaring onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wet tegengaan huwelijksdwang. De onderzoekers zijn geen gevallen bekend waarin het OM om nietigverklaring van een huwelijk *wegens dwang* heeft verzocht.⁷³ Sporadisch wordt een dergelijk verzoek ingediend door een echtgenoot; de onderzoekers hebben vier casus gevonden, waarbij het in drie gevallen ging om dwang als achterliggende reden.⁷⁴

De reden voor onbekendheid van de nietigverklaring bij het OM ligt mogelijk in het feit dat dit instrument relatief nieuw is. Ook is het de vraag in welk kader het OM met zaken van huwelijksdwang te maken krijgt. Voordat aangifte wordt gedaan of een melding daarvan wordt gemaakt, is het niet waarschijnlijk dat dit soort zaken op het vizier van het OM terechtkomt. Wat mogelijk ook niet bijdraagt aan de bekendheid van dit instrument bij het OM is het civielrechtelijke karakter daarvan; officieren van justitie zijn gewoon om vanuit een strafvorderlijke context te opereren, en zullen vermoedelijk weinig ervaring hebben met het zelfstandig hanteren van civiele instrumenten, waarbij het OM als verzoekende partij fungeert.

Als gezegd is het instrument van de nietigverklaring uitsluitend van toepassing op formele en in Nederland voltrokken huwelijken, i.e. huwelijken die in Nederland voor de burgerlijke stand zijn voltrokken. Dit betekent dat informele huwelijken, bijvoorbeeld religieuze huwelijken, buiten het toepassingsbereik van deze regeling vallen. Wel is op 27 november 2019 door de Minister voor Rechtsbescherming een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat beoogt de mogelijkheden te vergroten om een religieus huwelijk te beëindigen. Het gaat in feite om de codificatie van een zorgvuldigheidsnorm die reeds uit de jurisprudentie kon worden afgeleid, namelijk dat het niet meewerken aan een religieuze echtscheiding in strijd kan zijn met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer ten aanzien van de andere partij in acht behoort te worden genomen.⁷⁵ Codificatie van deze norm bestaat eruit dat in een nieuw artikel 1:68, tweede lid, BW wordt opgenomen dat een '[...] partij bij een religieuze of levensbeschouwelijke verbintenis is gehouden tot het verlenen van medewerking aan het teniet doen gaan van die verbintenis indien een andere partij daarom verzoekt, tenzij dit gelet op de zwaarwegende belangen in redelijkheid niet kan worden gevergd'.⁷⁶ Voldoet iemand niet aan deze norm, dan kan de medewerking via een rechterlijk bevel worden afgedwongen.

Afsluitend kan worden gezegd dat ook van het instrument van de nietigverklaring weinig gebruik wordt gemaakt. Deze figuur, die vooral ziet op de fase van de huwelijksse staat, lijkt in elk geval door het OM tot dusver nog nooit te zijn toegepast. Wel kan uit de recente, in 2015 in werking getreden wijzigingen van de regelingen rondom zowel stuiting als nietigverklaring duidelijk worden afgeleid dat de norm van vrije huwelijks- en partnerkeuze in het civiel recht steeds meer en nadrukkelijker uitdrukking heeft gevonden. Ook de zonet besproken voorgestelde regeling, die

⁷³ Twee respondenten van het OM geven in het onderzoek van Rutten e.a. aan dat ze 'minder dan 5 keer' een verzoek tot nietigverklaring van een huwelijk hebben ingediend. Het ging hierbij echter niet om gevallen van dwang, maar om kindhuwelijken. Rutten e.a. 2019, p. 71.

⁷⁴ Rutten e.a. 2019, p. 99-102.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35348, nr. 3, p. 3. Zie ook Kruiniger 2018, p. 74-88.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35348, nr. 2, Artikel II, onder C.

personen verplicht aan de ontbinding van een informeel huwelijk medewerking te verlenen, wijst daarop.

2.3.1.3 De erkenning van een huwelijk

Als een huwelijk in het buitenland is gesloten, kan dat in Nederland worden erkend. Regels hieromtrent worden beheerst door het internationaal privaatrecht (IPR). Een belangrijk beginsel van IPR-regels omtrent het huwelijk is de erkenning van in het buitenland rechtsgeldig tot stand gekomen huwelijken. Dit betekent dat een buiten Nederland gesloten huwelijk dat ingevolge het recht van de staat waar de huwelijksvoltrekking plaatsvond rechtsgeldig is of nadien rechtsgeldig is geworden, in beginsel als zodanig wordt erkend. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 10:31, eerste lid, BW.

De wet kent verschillende uitzonderingen op deze hoofdregel. Zo kan een in het buitenland voltrokken huwelijk in Nederland nooit worden erkend indien een van de huwelijkspartners minderjarig is (artikel 10:32, onder c, BW). Zijn beide partners (inmiddels) meerderjarig, maar werd hun huwelijk voltrokken toen een van de partners minderjarig was, dan komt de erkenningsvraag aan de orde bij het indienen van een verzoek tot registratie van het huwelijk in de Basisregistratie persoonsgegevens (Brp). Indien beide echtelieden meerderjarig zijn, wordt de erkenning verder niet getoetst, tenzij een van de partners niet de Nederlandse nationaliteit heeft. In die gevallen wordt getoetst of al dan niet sprake is van een schijnhuwelijk.⁷⁷

Een andere uitzondering op de hoofdregel dat in het buitenland rechtsgeldig voltrokken huwelijken in Nederland worden erkend, geldt in gevallen waarin een van de partners niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk in het buitenland had gegeven, tenzij deze (alsnog) met de erkenning van het huwelijk instemt. Het gaat hierbij dus om gevallen waarin het huwelijk in het buitenland wel rechtsgeldig tot stand is gekomen, maar een van de partners in Nederland een beroep doet op de niet-erkenning daarvan vanwege, kort gezegd, dwang. Dit is slechts anders in gevallen waarin degene wiens toestemming ontbrak toch met erkenning van het huwelijk instemt. Die instemming moet op uitdrukkelijke wijze geschieden, zo staat in artikel 10:32, onder e BW. Erkenning van in het buitenland rechtsgeldig voltrokken dwanghuwelijken is dus toch mogelijk als de gedwongen partner in Nederland met die erkenning uitdrukkelijk instemt.

2.3.1.4 Tekortkomingen en aanvullingen

2.3.1.4.1 Algemene observaties

Er zijn verschillende civielrechtelijke instrumenten om in preventieve en reactieve zin (nadat een huwelijk eenmaal onder dwang heeft plaatsgevonden) op huwelijksdwang te reageren. Wat opvalt aan de instrumenten van stuiting en huwelijksdwang, is dat het OM de laatste jaren, door inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang in 2015, meer mogelijkheden heeft gekregen om dwanghuwelijken te voorkomen en stoppen. Die worden echter, zoals uit de evaluatie van de wet ook duidelijk is geworden, niet of nauwelijks benut. Eventueel zou zulks, in het geval van de stuiting, kunnen liggen aan het feit dat daarvoor een rechterlijke machtiging vereist is. Een

⁷⁷ Ten overvloede gebeurt dit ook indien beide partners bij het sluiten van het huwelijk meerderjarig waren.

dergelijke machtiging is echter juist op voorspraak van het College van procureurs-generaal in de wet opgenomen en geeft uitdrukking aan het verstrekkende karakter van de stuitingsmodaliteit (waardoor immers de sluiting van een huwelijk wordt gefrustreerd). Het lijkt daarom niet erg wenselijk om de rechterlijke machtiging als wettelijk vereiste te schrappen. Dit geldt temeer omdat zowel uit de evaluatie van de Wet tegengaan huwelijksdwang als uit de interviews die voor onderhavig onderzoek zijn afgenomen, blijkt dat zowel het instrument van de stuiting als dat van de nietigverklaring niet lijkt te vallen in het 'standaardrepertoire' van het OM; officieren van justitie zijn normaliter gewoon om vanuit een strafrechtelijk kader, niet vanuit een civielrechtelijk kader, te opereren. Een extra aanwijzing voor de onbekendheid van deze civiele instrumenten bij het OM kan worden gevonden in het ontbreken daarvan in de OM-aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, waarin ook huwelijksdwang is genoemd. In paragraaf 2.3.2 wordt de aanwijzing uitgebreider besproken.

Anders dan een tekort aan civielrechtelijke instrumenten, lijkt het probleem hier eerder te kunnen worden gevonden in een gebrek aan ervaring met de toepassing van deze instrumenten. In dit kader zou het nuttig kunnen zijn nader onderzoek te verrichten naar de vraag *waarom* deze instrumenten niet worden gebruikt.

Wat ten slotte is opgevallen, is dat zowel bij de stuiting, nietigverklaring als de erkenning van huwelijken lijkt te worden gewerkt met een uniform dwangbegrip, waarbij aansluiting is gezocht bij het strafrechtelijke dwangbegrip. Hoewel deze begripseenheid nog geen garantie is voor samenhangend beleid, duidt die er wel op dat de instrumenten uit de verschillende rechtsgebieden verwijzen naar hetzelfde sociale fenomeen. Idealiter worden deze maatregelen dan ook steeds in samenhang met elkaar gezien en is sprake van een afstemming van deze instrumenten in het concrete geval.

2.3.1.4.2 De Forced Marriage Protection Orders in Engeland en Wales

In het Nederlandse politiek debat over de aanpak van huwelijksdwang en achterlating is meermalen de vraag gerezen of Nederland baat zou hebben bij de invoering van voorzieningen waarmee in het buitenland ervaringen zijn opgedaan. Meer dan eens is daarbij verwezen naar het systeem van de 'Forced Marriage Protection Orders' uit Engeland en Wales (hierna afgekort als FMPO).⁷⁸ Een FMPO is een uitspraak van een civiele rechter (meer bepaald de familierechter), die ertoe strekt bescherming te bieden aan personen die tot een huwelijk worden gedwongen of reeds in een dwanghuwelijk verzeild zijn geraakt.⁷⁹ Een dergelijke rechterlijke uitspraak kan bijvoorbeeld bestaan uit een contactverbod of een verplichting om medewerking te verlenen aan het verstrekken van informatie over de verblijfplaats van de persoon die tot het huwelijk is gedwongen. Handelen in strijd met een FMPO levert een strafbaar feit op dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar.⁸⁰ Om een FMPO kan niet alleen een slachtoffer verzoeken, maar elke relevante

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 32175, nr. 66, p. 12-13.

⁷⁹ Zie voor meer informatie daarover onder meer: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/881315/fl701-eng.pdf (laatst geraadpleegd 29 april 2020). Zie voor een bespreking van de 'Female genital mutilation protection order', specifiek ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking, hoofdstuk 4.

⁸⁰ Zie artikel 63CA, vijfde lid, onder a, Family Law Act 1996.

derde. Ook bestaat nog de mogelijkheid dat zo'n verzoek door een andere partij wordt ingediend; in dat geval bekijkt de rechter eerst of die partij een voldoende band heeft met het slachtoffer.⁸¹

In de 'Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007', die een wijziging van de Family Act 1996 bewerkstelligde, is nader geregeld welke beslissingen rechters kunnen nemen in het kader van een FMPO.⁸² Het gaat daarbij niet om geheel nieuwe bevoegdheden, maar in feite om een nadere, op huwelijksdwang toegespitste uitwerking van de algemene bevoegdheden die de civiele rechter reeds toekomen. De aparte wet dient er zo bezien vooral toe om de bevoegdheden duidelijk toe te snijden op de specifieke problematiek die bij huwelijksdwang aan de orde is. Een voorbeeld daarvan is artikel 63b, eerste lid, van de Family Act 1996, waarin in het algemeen is bepaald dat een FMPO onder meer kan omvatten 'verboden, restricties, voorwaarden of andersoortige condities' die naar het oordeel van de rechter nodig zijn om het doel van de FMPO te kunnen bereiken (d.i. het beschermen van de gedwongen huwelijkspartner).

De vraag rijst of een met het FMPO vergelijkbaar stelsel voor Nederland meerwaarde heeft. Ten eerste zij daarbij opgemerkt dat de algemene systematiek van het civiel recht in beginsel aan burgers grote vrijheid biedt om bij de civiele rechter vorderingen van zeer uiteenlopende aard in te dienen, al dan niet in een kortgedingprocedure. In dit kader valt bijvoorbeeld te denken aan de mogelijkheid om bij de burgerlijke rechter medewerking aan de beëindiging van een religieus huwelijk af te dwingen (zie paragraaf 2.3.1.2). Daartoe is het wel noodzakelijk dat de niet-medewerking als een onrechtmatige daad jegens de eiser kan worden gekwalificeerd.

Het is denkbaar dat ook andere gedragingen die in de context van een gedwongen huwelijk worden ondernomen, als een onrechtmatige daad kunnen worden aangemerkt. Te denken valt aan ouders die hun kind in het buitenland hebben gedwongen tot een huwelijk, maar door het achterhouden van de identiteitsdocumenten niet wensen mee te werken aan de terugkeer van het kind. Voorstelbaar is dat de burgerlijke rechter deze ouders tot afgifte van de paspoorten verplicht, onder dreiging van de oplegging van een dwangsom. Mogelijk zou de burgerlijke rechter ook in een vroeger stadium kunnen optreden, bijvoorbeeld door het uitspreken van een reisverbod indien aannemelijk is dat personen wensen uit te reizen met een persoon die zij tot een huwelijk willen dwingen. In de praktijk zal het evenwel erg lastig, zo niet onmogelijk, blijken om voorafgaand aan het sluiten van een huwelijk aan te tonen dat van een dwanghuwelijk sprake zal zijn.

De formuleringen hierboven wijzen er al op dat tot dusver weinig bekend is over de ruimte van de civiele rechter om ge- of verboden uit te spreken die beogen een gedwongen huwelijk te voorkomen of stoppen. Hierboven is slechts een grove indruk gegeven van hoe een grotere rol voor de civiele rechter er mogelijk uit kan zien. Nader onderzoek is daartoe echter wel noodzakelijk, maar dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Belangrijke vragen die moeten worden gesteld is of een nadere positionering van de civiele rechter in huwelijksdwangzaken wenselijk is. Aandachtspunt daarbij is door wie dergelijke vorderingen of verzoeken kunnen worden gedaan en of dat bijvoorbeeld ook mogelijk is voor een hulpverlenende instantie die de belangen van slachtoffers behartigt. Ook is een vraagpunt op welke wijze rechterlijke bevelen in huwelijksdwangzaken kunnen worden

⁸¹ Zie voor de vereisten artikel 63C, tweede tot en met vierde lid, Family Law Act 1996.

⁸² Zie voor deze wetgeving: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/27/section/63A> (laatst geraadpleegd 20 mei 2020).

gehandhaafd. Volstaan daartoe de civielrechtelijke sancties of dient ook te worden voorzien in een strafrechtelijk handhavingstelsel, zoals in Engeland en Wales?

2.3.2 Het strafrechtelijke kader

In deze paragraaf staat de vraag centraal welke *strafrechtelijke* regelingen bestaan die een rol kunnen hebben bij het tegengaan of stoppen van huwelijksdwang. Het gaat er vooral om te bezien onder welke voorwaarden deze regelingen toepassing kunnen vinden. In het recente verleden heeft de Minister van Veiligheid en Justitie bij herhaling benadrukt artikel 284 Sr – waarin het algemene dwangdelict is opgenomen – te beschouwen als de belangrijkste grondslag voor het vervolgen en berechten van huwelijksdwang. Echter, tot dusver heeft het OM op basis van deze bepaling nog geen vervolging voor huwelijksdwang ingesteld. Ook met de vervolging en berechting op grond van artikel 285c Sr, dat sinds 2014 in werking is getreden en waarin het uitlokken van (huwelijks)dwang is strafbaar gesteld, lijkt tot op heden geen ervaring opgedaan. Dit roept de vraag op waaraan het gebrek aan ingestelde vervolgingen is toe te schrijven. Ligt dat aan de inhoud van de voornoemde bepalingen of moet de oorzaak veeleer in het strafvorderlijk beleid worden gezocht, bijvoorbeeld omdat het vervolgen van huwelijksdwang geen prioriteit heeft of het bewijs een (groot) obstakel vormt?

In het vervolg worden de genoemde bepalingen – artikelen 284 en 285c Sr – eerst inhoudelijk geanalyseerd. Bekeken wordt uit welke onderdelen deze strafbaarstellingen bestaan en hoe die zich – als dat het geval is – in de rechtspraak hebben ontwikkeld. In paragraaf 2.3.2.2 wordt vervolgens bezien of ten aanzien van deze beide strafbepalingen strafvorderlijk beleid tot stand gekomen is.

Of huwelijksdwang op basis van de artikelen 284 en 285c Sr moeilijk te bewijzen is, is een vraag die op basis van de vraagstelling in dit onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden lastig te beantwoorden is. Wel zal worden bekeken of de inhoud van de artikelen 284 en 285c Sr al dan niet aan de moeilijke bewijsbaarheid bijdraagt. Dit scheidt ruimte om uitgebreid bij de inhoud van deze bepalingen stil te staan.

2.3.2.1 De strafbaarheid van (huwelijks)dwang op grond van de artikelen 284 en 285c Sr

Artikel 284 Sr

De strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr luidt als volgt:

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
 - 1°. hij 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;
 - 2°. hij die een ander door bedreiging met smaad of smaadschrift dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden.
2. In het geval onder 2° omschreven wordt het misdrijf niet vervolgd dan op klacht van hem tegen wie het gepleegd is.

De delictsomschrijving in artikel 284 Sr is ruim geformuleerd. Voor het aannemen van strafrechtelijke aansprakelijkheid op basis van deze bepaling maakt het in de eerste plaats niet uit *waartoe* iemand wordt gedwongen. Het 'iets' in de bepaling wijst daar duidelijk op en omvat zo

bezien óók het aangaan van een huwelijk. Tegelijkertijd zijn in het wetsartikel meerdere middelen van dwang opgenomen. Het wederrechtelijk iemand dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden kan worden bewerkstelligd door het aanwenden van geweld – of het dreigen daarmee –, maar kan ook worden geëffectueerd door gebruikmaking van ‘enige andere feitelijkheid’ (of de bedreiging daarmee). In het vervolg wordt dit bestanddeel nog verder uitgewerkt. Belangrijk is nu al om op te merken dat dit bestanddeel, in 1903, in de wet is opgenomen vanuit de gedachte dat mensen ook door andere mechanismen dan geweld, of de dreiging daarmee, tot iets kunnen worden gedwongen.⁸³ Door de formulering ervan heeft de wetgever aan de rechter de ruimte gelaten om aan dit bestanddeel nader invulling te geven.⁸⁴ Duidelijk blijkt hieruit dat het de wetgever bij de strafbaarstelling van dwang gaat om alle handelingen die de strekking (kunnen) hebben om een ander wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden.⁸⁵

Zoals hierboven al aan de orde kwam, bestaat in het Wetboek van Strafrecht geen specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang, maar kan deze gedraging strafrechtelijk worden afgedaan via de algemene strafbaarstelling van dwang. Bij gelegenheid van de wijziging van het wetboek ter versterking van de aanpak van, onder meer, huwelijksdwang, heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie zich daarover specifiek uitgelaten (in 2011). De minister noemt een drietal argumenten om van specifieke strafbaarstelling af te zien. Ten eerste zou zulks ingaan tegen de systematiek van het Wetboek van Strafrecht, die zich volgens de minister ‘in het algemeen kenmerkt door waar mogelijk het gebruik van generieke bepalingen’ (het zogenoemde ‘generalisatiebeginsel’).⁸⁶ Ten tweede omdat bij de strafrechtelijke aanpak volgens de bewindspersoon niet gebleken is van een lacune en de strafbaarstelling van dwang ‘voldoende aanknopingspunten’ biedt voor de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang.⁸⁷ Ten derde omdat specifieke strafbaarstelling ook vanuit het perspectief van signaalwerking volgens de minister niet noodzakelijk is. Nu ook andere instrumenten bestaan om die afkeuring te laten blijken, is een op huwelijksdwang toegespitste strafbepaling voor een ‘heldere publieke normstelling’ niet nodig, aldus de minister. Hij wijst daarbij ook op de totstandkoming van de OM-aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, die toen recent in werking was getreden.⁸⁸ De opvatting van de

⁸³ Het bestanddeel ‘enige andere feitelijkheid’ werd in 1903, met de inwerkingtreding van de Stakingswet, in artikel 284 Sr opgenomen. Zie Lindenberg 2007, p. 201-218.

⁸⁴ Zie over de achtergrond van dit bestanddeel uitgebreid Lindenberg 2007, p. 201-218 en Concl. A-G B.F. Keulen, ECLI:NL:PHR:2019:1187, bij HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:568.

⁸⁵ Zo ook Lindenberg 2007, p. 124, die na een uitgebreide behandeling van de wetshistorie van artikel 284 Sr opmerkt: ‘Uit de verschillende stukken kan worden opgemaakt dat de regering een wettelijke regeling wilde invoeren die kon worden ingeroepen tegen alle ‘onduldbare inbreuken tegen de persoonlijke vrijheid.’

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, nr. 3, p. 6. De minister doelt hier op het generalisatiebeginsel. Zie ook Smidt V 1891, p. 628. Overigens wordt het generalisatiebeginsel vaak wel met de mond beleden, maar niet altijd geïmplementeerd. Vgl. bijvoorbeeld de strafbaarstelling van de souteneur in artikel 273f, eerste lid, sublid 9, Sr, een *specialis* van de dwanggedraging die dus wel in een aparte strafbaarstelling is opgenomen.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, nr. 3, p. 6.

⁸⁸ De OM-aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld trad op 1 juni 2010 in werking en werd op 1 mei 2016 vervangen door de OM-aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling. Zie over de oude aanwijzing nader Janssen & Ten Voorde, *Trema* 2010, p. 300-305.

minister luidt kort en goed dat signaalwerking – of norminscherping – ook via het strafvorderlijk *beleid* kan worden bewerkstelligd.

Wat opvalt aan de delictomschrijving in artikel 284 Sr is dat die uitgaat van een breed dwangconcept. Dwang kan door verschillende middelen worden bewerkstelligd. Het gaat daarbij in de eerste plaats om geweld. Daarnaast onderscheidt het wetsartikel het dwangmiddel bedreiging met geweld; de situatie waarin het slachtoffer handelt vanwege het geloof dat bij het niet gehoorzamen aan de dader alsnog geweld wordt aangewend. Naast het middel '(bedreiging met) geweld' kent artikel 284 Sr het middel 'enige andere feitelijkheid' of, wederom, de bedreiging met zo'n andere feitelijkheid. Welke handelingen onder dit bestanddeel kunnen worden begrepen, is uit de wetsgeschiedenis moeilijk af te leiden. Wel kunnen uit de rechtspraak en uit de parlementaire stukken die ten grondslag liggen aan de wetswijziging in 2013 enkele uitgangspunten worden gedestilleerd. Daarin merkt de minister van Veiligheid en Justitie over dit bestanddeel in de eerste plaats op dat daaronder '[...] *in het algemeen alle handelingen [worden] verstaan die niet als geweld zijn aan te merken*'.⁸⁹ Deze handelingen moeten '*zodanig van aard zijn dat zij in de gegeven omstandigheden leiden tot een zodanige psychische druk dat het slachtoffer daaraan in redelijkheid geen weerstand kon bieden*'.⁹⁰ De opmerkingen van de minister bevestigen het beeld dat ook uit de wetsgeschiedenis opstijgt: het bestanddeel 'enige andere feitelijkheid' is bewust ruim geformuleerd om aan de rechter de ruimte te geven om in de rechtspraak nader uit te werken welke handelingen al dan niet als 'enige andere feitelijkheid' kwalificeren. Wel lijkt te kunnen worden gesteld dat steeds een effect moet worden bewezen: de door de verdachte gehanteerde 'feitelijkheid' moet daadwerkelijk het door hem beoogde resultaat hebben opgeleverd. Dit blijkt ook uit een in 2005 gewezen arrest, waarin de Hoge Raad overweegt dat van door een feitelijkheid wederrechtelijk iemand dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden '[...] slechts sprake [kan] zijn indien de verdachte door die feitelijkheid opzettelijk heeft veroorzaakt dat het slachtoffer tegen zijn of haar wil iets heeft gedaan, niet gedaan of geduld'.⁹¹ In zijn arrest van 7 april 2020, waarin deze overweging wordt herhaald, bepaalt de Hoge Raad voorts dat een 'feitelijkheid' ook kan bestaan uit het uitsluitend uitspreken van woorden.⁹²

Uit het bovenstaande valt op te maken dat het in algemene zin moeilijk is aan te geven wanneer sprake is van een 'enige andere feitelijkheid', maar dat bij dit bestanddeel in elk geval in potentie

⁸⁹ *Kamerstukken I* 2012/13, 32840, C, p. 11.

⁹⁰ *Kamerstukken I* 2012/13, 32840, C, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 32840, nr. 6, p. 12. *Kamerstukken I* 2012/13, 32840, C, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 32840, nr. 6, p. 12. Merk op dat het onderscheid tussen geweld en psychische druk dat binnen artikel 284 Sr wordt gemaakt, niet altijd overeenkomt met de wijze waarop in andere domeinen over geweld wordt gedacht. Zo wijst Janssen erop dat het hanteren van een minder fysiek geweldsbegrip meer inzicht verschaft in de redenen die tot het gehoorzamen van de ene persoon aan de andere leiden. Janssen staat een benadering voor waarin ook psychologische dwang onder het geweldsbegrip wordt gebracht. Zie Janssen 2017, p. 35-36.

⁹¹ HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5834.

⁹² De Hoge Raad overweegt althans dat de opvatting dat een 'feitelijkheid' als bedoeld in artikel 284 Sr niet uitsluitend kan bestaan uit het uitspreken van woorden, geen steun vindt in het recht. HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:568.

talrijke handelingen kunnen worden ondergebracht.⁹³ Duidelijk is dat de feitelijkheid telkens een bepaald effect moet sorteren: de handeling moet aan de kant van het slachtoffer leiden tot psychische druk. Bovendien moet van die psychische druk kunnen worden gezegd dat die zodanig is, dat het slachtoffer daaraan in redelijkheid geen weerstand kon bieden. Dit zouden ook wel het (*psychisch*) *causaal vereiste* en het *normatief vereiste* kunnen worden genoemd. Van beide vereisten kan worden gezegd dat zij zowel een objectief als subjectief element bevatten. Zo kunnen sommige handelingen naar hun aard reeds niet in staat zijn om tot psychische druk van enig gewicht te leiden. Tegelijkertijd geldt: ook handelingen die op zichzelf 'onschuldig' lijken, kunnen in de ogen van het slachtoffer een bepaalde betekenis hebben die wel degelijk tot die psychische druk leidt. In dit kader valt bijvoorbeeld te denken aan bepaalde 'codetaal' of gebaren waarvan alleen de dader en het slachtoffer de ware betekenis kennen. Het normatief vereiste houdt in dat het slachtoffer aan de psychische druk in redelijkheid geen weerstand kon bieden.⁹⁴ Objectief is dit vereiste in die zin dat bij de beoordeling van deze vraag doorgaans zal worden getoetst aan de 'criteriumfiguur' of 'maatmens', ofwel de voorstelling bij wat een gemiddeld, 'normaal' persoon in dezelfde situatie aan weerstand aan de dag had kunnen en moeten leggen. Daarnaast wordt bij de uitleg van dit criterium ook rekening gehouden met de persoon van het individuele slachtoffer. Diens verklaringen omtrent de *ervaren* druk vormen bij de vaststelling daarvan vermoedelijk een belangrijk uitgangspunt. In dit kader is het ook relevant om te noemen dat de relatie tussen beiden – dader en slachtoffer – van belang kan zijn. Uit de literatuur blijkt dat in gevallen waarin een 'andere feitelijkheid' wordt gehanteerd dikwijls sprake is van overwicht van de verdachte op het slachtoffer en dat dit overwicht zich in meerdere vormen kan manifesteren.⁹⁵ Bij de beoordeling van het effect van een gehanteerde feitelijkheid is het dus van groot belang dat oog is voor de bestaande relatie tussen de verdachte en het slachtoffer.

Naast het vereiste dat sprake moet zijn van een middel van dwang, vergt artikel 284 Sr ook het bewijs van het bestanddeel 'dwingen'. Kort gezegd wijst dit werkwoord op het vereiste dat sprake moet zijn van een causaal verband tussen het dwangmiddel enerzijds en het dwanggevolg anderzijds. Het leerstuk van causaliteit wordt in het Nederlands strafrecht beheerst door de leer van de redelijke toerekening, die inhoudt dat gevolgen redelijkerwijs moeten zijn toe te rekenen aan de door een verdachte gepleegde gedraging. Dit betekent in het geval van artikel 284 Sr telkens dat moet worden gezegd dat het dwanggevolg – bijvoorbeeld een voltrokken huwelijk – redelijkerwijs aan het gehanteerde dwangmiddel kan worden toegerekend.

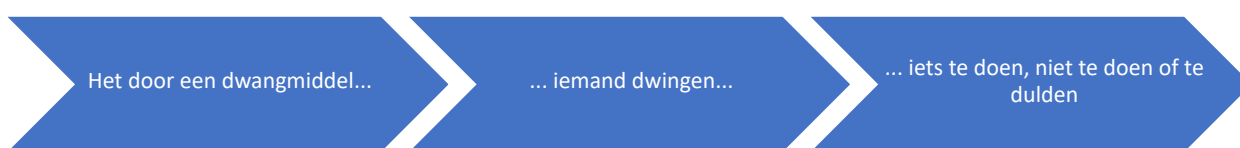
⁹³ Zie ook de overweging van het Hof 's-Hertogenbosch, in de zaak die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 7 april 2020. Het hof overweegt: 'Het bestanddeel 'andere feitelijkheid' in de zin van artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht omvat in beginsel elke gedraging die onder de gegeven omstandigheden iemand kan dwingen tot het betreffende gevolg en die niet beantwoordt aan een van de andere in het betreffende artikel genoemde dwangmiddelen.' Hof 's-Hertogenbosch 2 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2756.

⁹⁴ Dit criterium lijkt op het criterium dat geldt bij de toepassing van de schulduitsluitingsgrond van de psychische overmacht, waarbij het immers moet gaan om een externe drang waaraan de verdachte in redelijkheid geen weerstand kon bieden. Ook bij de beoordeling van de redelijkheid in het kader van de psychische overmacht spelen objectieve en subjectieve factoren een rol. Zie De Hullu 2018, p. 306-307.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Schreurs, Van der Ham & Hamers, *DD* 2019/59, die fysiek, psychisch, numeriek overwicht en overwicht door leeftijd onderscheiden. Buruma onderscheidt functioneel overwicht, overwicht ontstaan door tijdsverloop, overwicht door de plaats van handeling (bijvoorbeeld bij afgesloten ruimten) en overwicht door een verminderde weerbaarheid aan de kant van het slachtoffer. Annotatie Y. Buruma, bij HR 10 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY6940, *NJ* 2006/624.

Naast de voornoemde vereisten vergt het wetsartikel ook het bewijs van de wederrechtelijkheid van de gedraging.⁹⁶ Laatstgenoemde bestanddeel houdt kort gezegd in dat de verdachte zijn dwanghandelingen uitvoert *zonder toestemming*. Dat opzet op de dwang is vereist, houdt minimaal in dat wordt aangetoond dat de verdachte willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat door zijn handelen het dwanggevolg zou plaatsvinden.

Ten slotte moet voor het vervuld zijn van de delictomschrijving in artikel 284 Sr sprake zijn van een dwanggevolg: het 'iets' dat iemand onder dwang moet 'doen', 'niet doen', of 'dulden'. Zoals te zien, is het dwanggevolg dus in onbepaalde termen gesteld.⁹⁷ Het gaat steeds om 'iets' waartoe iemand wordt gedwongen, zonder dat verder is ingevuld wat dit 'iets' inhoudt. Ook hieruit blijkt het ruime toepassingsbereik van artikel 284 Sr: dit artikel vestigt in potentie strafrechtelijke aansprakelijkheid steeds wanneer mensen tot iets worden gedwongen.



Na deze beknopte en vrij abstracte bespreking van de bestanddelen van het dwangdelict in artikel 284 Sr, kan worden bekeken welke specifieke vragen rijzen als de thematiek van de gedwongen huwelijken daaronder wordt geplaatst. We hebben al vastgesteld dat de wetgever artikel 284 Sr als de 'belangrijkste grondslag' voor het vervolgen van huwelijksdwang beschouwt.⁹⁸ Op basis van de voorgaande bespreking kan worden bevestigd dat de achtergrond noch het toepassingsbereik van deze bepaling in de weg lijken te staan aan het vervolgen van personen die zich aan het dwingen van iemand om een huwelijk aan te gaan schuldig hebben gemaakt. Daarbij dient bovendien te worden opgemerkt dat in de strafrechtelijke regeling van artikel 284 Sr het dwanggevolg niet is uitgewerkt, maar zeer algemeen is geformuleerd (het gaat om iets doen, iets *niet* doen of iets dulden). Dit betekent dat artikel 284 Sr zich, naast afgedwongen *burgerlijke* huwelijken, óók uitstrekt tot niet-burgerlijke, informele of religieuze huwelijken.⁹⁹

De confrontatie van de problematiek van dwanghuwelijken met artikel 284 Sr levert wel een aantal andere vragen op. Ten eerste wordt uit de parlementaire stukken niet duidelijk wat de wetgever precies onder huwelijksdwang verstaat. Zo geeft hij geen uitsluitel over de vraag of daaronder alleen de gedwongen huwelijksvoltrekking moet worden begrepen of ook de initiatie- en voorbereidingshandelingen voorafgaand aan het huwelijk of de periode na de

⁹⁶ Ook dient het opzet van de verdachte weer op die wederrechtelijkheid te zien. Het komt erop neer dat van de verdachte op z'n minst moet kunnen worden gezegd dat hij willens en wetens de kans aanvaardde dat hij iemand ergens toe dwong *zonder toestemming*.

⁹⁷ Het zou een *abstract* materieel omschreven delict kunnen worden genoemd: strafbaarheid hangt hier weliswaar af van het intreden van een gevolg – iets doen, iets niet doen of iets dulden –, maar dit gevolg is in artikel 284 Sr verder niet geconcretiseerd.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, nr. 3, p. 5.

⁹⁹ Door de Minister van Veiligheid en Justitie nog eens expliciet bevestigd in *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 5.

huwelijksvoltrekking.¹⁰⁰ Het lijkt op basis van de brede uitleg die zowel aan de dwangmiddelen is gegeven als aan de gevolgen die deze middelen teweeg kunnen brengen, aannemelijk om te veronderstellen dat in elk van de vier fasen sprake kan zijn van dwang. Welk dwanggevolg precies centraal staat, is een vraag die zich niet voor elke fase even gemakkelijk laat beantwoorden. Voor fases 3 en 4 geldt dat daarbij doorgaans een duidelijk te concretiseren gevolg centraal staat: het voltrekken van het huwelijk zelf of het leven in huwelijkse gevangenschap. In de initiatie- en voorbereidingsfase is het lastiger om concrete gedragingen aan te wijzen die kunnen doorgaan als 'dwanggevolg'. Denkbaar is wel dat in de voorbereidingen bepaalde gedragingen van een huwelijkspartner worden verwacht, bijvoorbeeld het verlenen van medewerking aan de kennismaking met de toekomstige partner en zijn of haar familie. Ook valt te denken aan het verlenen van medewerking aan formele zaken die moeten worden geregeld om het huwelijk gestand te doen, bijvoorbeeld het aanvragen van een paspoort als de huwelijksvoltrekking in het buitenland zal plaatshebben. Of in de initiatiefase ook onder dwang bepaalde handelingen moeten worden verricht of dat een betrokkene zich die moet laten welgevallen, is lastig te beoordelen. Het kan zo zijn dat in deze fase al dusdanige (sociale) druk op een betrokkene wordt uitgeoefend dat hij/zij zich later niet nog tegen het huwelijk kan verzetten. De situatie doet zich dan dus voor dat een reeds in de initiatiefase aangewend dwangmiddel pas later het door een 'dwinger' beoogde effect sorteert. Of er in deze fase ook zelfstandige handelingen zijn waartoe mensen kunnen worden gedwongen, is een vraag die zich lastig laat beoordelen.

Een tweede punt dat in het oog springt als de problematiek van huwelijksdwang wordt betrokken op de strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr, is dat uit de literatuur valt op te maken dat bij huwelijksdwang niet altijd sprake is van de toepassing van in de tijd goed af te zonderen dwangmiddelen. Veeleer, zo lezen we bijvoorbeeld bij Smits van Waesberge, is sprake van een 'proces van dwang': dwang kan dan eerder worden begrepen als een periode waarin mensen mettertijd van anderen afhankelijk worden gemaakt, zonder dat die dwang zich voordoet als een concrete, uit 'één stuk' bestaande gedraging.¹⁰¹ Los van het feit dat een 'proces van dwang' moeilijk is terug te brengen tot een concrete gedraging, kan zich ook het geval voordoen dat de dwang door een of meer mensen is uitgeoefend, bijvoorbeeld wanneer ouders, families of een van de toekomstige partners bij het huwelijk zijn betrokken. Naast een gebrek aan *concretiseerbaarheid* kan in zulke gevallen ook sprake zijn van een gebrek aan *individualiseerbaarheid*. En ook dat laatste is in het strafrecht van groot belang: om iemand strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen, is het in het algemeen noodzakelijk om het te maken verwijt te koppelen aan een concrete, door het individu begane gedraging. Wel is het zo dat in dit kader de deelnemingsvormen mogelijk uitkomst bieden; zo kunnen degenen die bij de huwelijksdwang behulpzaam zijn, mogelijk als medeplichtige en eventueel als medepleger worden vervolgd. Hoe dan ook, is het in strafrechtelijke onderzoeken naar huwelijksdwang van groot belang om het 'proces van dwang' goed in beeld te krijgen, niet alleen omdat die dwang zich dus in subtiele gedaanten kan voordoen, ook om te bezien welke personen bij het dwingen van de gedwongene een rol hebben gespeeld.

Artikel 285c Sr

¹⁰⁰ Indien die periode onder invloed van dwang plaatsvindt ook wel aangeduid als 'huwelijkse gevangenschap'.

¹⁰¹ Zie paragraaf 2.2.2.

Naast de strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr kent het Wetboek van Strafrecht per 17 november 2015 de strafbaarstelling van het 'lokken in verband met dwang'. Deze strafbaarstelling is een direct gevolg van artikel 37, tweede lid, van het hierboven al aan de orde gekomen Verdrag van Istanbul. Daarin wordt staten verplicht om strafbaar te stellen opzettelijke gedragingen om een volwassene of een kind te lokken 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.

De wetgever heeft deze verplichting omgezet in de strafbaarstelling van een meer generiek geformuleerde bepaling, waarin uitlokkingshandelingen voor dwang in brede zin zijn strafbaar gesteld. Dat betekent dat lokhandelingen met het oogmerk om in het buitenland iemand ergens toe te dwingen in het algemeen strafbaar zijn, ook als de dwang niet ziet op het aangaan van een huwelijk.¹⁰² De tekst van de bepaling luidt als volgt:

Hij die opzettelijk een persoon buiten of naar Nederland lokt met het oogmerk ten aanzien van die persoon een in artikel 284 omschreven misdrijf te plegen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Als gezegd is met artikel 285c Sr nog geen ervaring opgedaan, in die zin dat tot dusver geen vervolging op de voet van dit wetsartikel heeft plaatsgevonden. Voor de uitleg van de bestanddelen van dit delict zijn we om die reden aangewezen op de parlementaire achtergrondstukken van het wetsvoorstel waaruit dit artikel voortspuit. Daarin is te lezen dat de wetgever ook artikel 285c Sr als een breed delict opvat. Naast het 'generaliseren' van de bepaling – het artikel is strikt genomen niet tot het lokken voor *huwelijksdwang* beperkt – legt de wetgever ook het bestanddeel 'lokken' ruim uit; daaronder dient volgens de wetgever te worden verstaan het '[...] onder valse voorwendselen bewegen van een persoon naar het buitenland te reizen [...]'.¹⁰³ Het lokken omvat, zo zegt de minister ook, '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'.¹⁰⁴ Als voorbeeld noemt de minister de situatie waarin als reden voor de reis wordt opgegeven het bezoeken van een ziek familielid, 'terwijl het werkelijke oogmerk van de reis is de betrokkene in het buitenland te dwingen een huwelijk aan te gaan'.¹⁰⁵

Gelet op het oogmerkbestanddeel behoeft voor het bewijs van de gedraging die in artikel 285c Sr is strafbaar gesteld, niet komen vast te staan dat het huwelijk daadwerkelijk is voltrokken; het bewijs van het daarop gerichte oogmerk volstaat. Wel zal duidelijk moeten worden dat de verdachte van plan was de betrokkene tot het huwelijk te dwingen. Strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 285c Sr wordt niet gevestigd als het van meet af aan het plan is om iemand het huwelijk

¹⁰² Bij de bespreking van de problematiek van achterlating, in hoofdstuk 3, wordt hierop nog teruggekomen. De brede reikwijdte van artikel 285c Sr maakt namelijk dat deze bepaling mogelijk ook bij de strafrechtelijke aanpak van achterlating een rol kan spelen.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 4.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 4.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 5.

vrijwillig aan te laten gaan. Deze situatie laat zich overigens moeilijk denken in het geval iemand naar het buitenland wordt gelokt teneinde hem of haar aldaar uit te huwelijken.

Het onder valse voorwendselen iemand naar het buitenland laten reizen om daar een huwelijk aan te gaan, kan ook onderdeel vormen van het proces van huwelijksdwang zelf, los van de op zichzelf staande strafbaarheid van de voorbereidingshandelingen. Met andere woorden kunnen de feiten die leiden tot een bewezenverklaring van de gedraging in artikel 285c Sr doorgaans ook een sterke aanwijzing opleveren dat een later tot stand gekomen huwelijk onder dwang heeft plaatsgehad. Wellicht zouden de misleidende voorstellingen die worden aangewend zelfs kunnen kwalificeren als een 'andere feitelijkheid' in de zin van artikel 284 Sr. De meerwaarde van artikel 285c ten opzichte van artikel 284 Sr schuilt vooral in het kunnen optreden in de fase voorafgaand aan de voltrekking van het huwelijk (de voorbereidingsfase). Dat het huwelijk nog niet hoeft te zijn voltrokken, maakt namelijk dat reeds in een vroeg stadium sprake is van een voltooid delict. Vervolging kan dus ook plaatsvinden als het niet tot een daadwerkelijke huwelijksvoltrekking is gekomen. Wel lijkt het een constitutief vereiste te zijn dat de reis naar het buitenland of Nederland daadwerkelijk heeft plaatsgevonden of op zijn minst is aangevangen. In dit kader is tevens relevant dat het ook mogelijk is verdachten te vervolgen voor de poging tot dit misdrijf. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan is de situatie waarin wel is getracht de betrokkene onder valse voorwendselen de reis te laten maken, maar dit niet tot het daadwerkelijk reizen heeft geleid. Gelet op het bovenstaande is voor de vraag of sprake is van een voltooid delict of een poging niet leidend de vraag of het huwelijk al dan niet is voltrokken.

Ook voor artikel 285c Sr geldt dat het toepassingsbereik van deze bepaling zich zowel uitstrekt tot burgerlijke als niet-burgerlijke huwelijken. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever juist een verwijzing naar het generieke artikel 284 Sr heeft willen opnemen om te benadrukken dat ook religieuze huwelijken onder de vigeur van dit artikel vallen.¹⁰⁶

Omdat het delict is opgenomen in artikel 67, eerste lid, onder b, Sv is het mogelijk om de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen en andere dwangmiddelen en bevoegdheden in te zetten.

Artikel 279 Sr

Indien sprake is van een, al dan niet in het buitenland, uitgehuwelijkte minderjarige die onder gezag staat van een instelling, kan sprake zijn van het onttrekken van deze minderjarige aan het opzicht van de instelling. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de minderjarige zich in het buitenland bevindt, en door de instelling of bijvoorbeeld gezinsvoogd geen effectief gezag kan worden uitgeoefend. Onder omstandigheden is het onttrekken van een minderjarige aan het opzicht strafbaar op de voet van artikel 279 Sr.¹⁰⁷ Wel is het zo dat bij deze strafbaarstellingen de bescherming van een ander rechtsbelang voorop lijkt te staan; niet zozeer de vrijheid van de gedwongen personen, maar het gezagsrecht dat over de minderjarige wordt uitgeoefend, is hier het te beschermen belang.¹⁰⁸ Dit maakt dat deze bepalingen in zaken waarin dwang over een ander is

¹⁰⁶ Door de Nederlandse Orde van Advocaten was voorgesteld om de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen uitsluitend te laten zien op gedwongen burgerlijke huwelijken. De minister ging daarin dus niet mee.

¹⁰⁷ Vgl. ook artikel 280 Sr, waarin het verbergen dan wel het aan de nasporing van justitie of politie onttrekken van minderjarigen is strafbaar gesteld.

¹⁰⁸ Vgl. daarover uitgebreid Esser & Ouwerkerk 2020 (nog niet gepubliceerd).

uitgeoefend eerder een secundaire rol dienen toe te komen. De reikwijdte van deze artikelen wordt uitgebreid aan de orde gesteld in hoofdstuk 3, over achterlating. Daarin wordt primair bezien wat de voorwaarden voor strafbaarheid op grond van deze artikelen is in een situatie van achterlating, maar wordt ook telkens bekeken of strafbaarheid zich ook kan voordoen in situaties van huwelijksdwang. Gemakshalve zij dan ook naar paragraaf 3.5.2 verwezen.

2.3.2.2 Huwelijksdwang in het strafvorderlijk beleid

Hierboven is besproken onder welke strafbaarstellingen huwelijksdwang kan worden gebracht. Nog geen aandacht is uitgegaan naar de vraag of huwelijksdwang ook een plek heeft in het strafvorderlijk beleid. Daarbij valt vooral te denken aan de aanwijzingen en richtlijnen van het OM. Voor zover relevant worden die hieronder besproken.

In eerste instantie kan worden vastgesteld dat geen specifiek beleid ten aanzien van huwelijksdwang bestaat. Huwelijksdwang is binnen het OM beleidsmatig geïncorporeerd in de aanpak van huiselijk geweld. Het thema komt bijvoorbeeld terug in de 'Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling', die per 1 mei 2016 in werking is getreden. In de aanwijzing wordt huwelijksdwang als een van de verschijningsvormen van huiselijk geweld beschouwd, dat in het beleidsdocument is gedefinieerd als '[...] geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de directe persoonlijke omgeving van het slachtoffer, waarbij het slachtoffer in een relatie van afhankelijkheid en/of onvrijheid staat ten opzichte van de pleger en waarbij in een aantal gevallen ongelijkheden tussen en stereotype [sic] normen over vrouwen en mannen als maatschappelijke groep een rol spelen'.¹⁰⁹ Een belangrijk uitgangspunt in de Aanwijzing is dat het schenden van in het strafrecht neergelegde normen met betrekking tot huiselijk geweld 'in beginsel' vraagt om 'correctie, afkeuring en herstel van de geleden schade'. Het strafrecht is in beginsel repressief van aard, maar kan – gecombineerd met andere interventies en op voldoende selectieve wijze ingezet – bijdragen aan veiligheid en het voorkomen van herhaling'. Daarentegen loopt als een rode draad door de aanwijzing heen dat het beslissen over strafrechtelijk interveniëren telkens in samenhang moet worden bezien met de andere maatregelen die in de zaak al genomen zijn of worden genomen. Bij het maken van de inschatting of strafrechtelijke maatregelen nodig zijn, wordt bijvoorbeeld waarde gehecht aan de kennis en expertise van andere instanties, zoals de RvdK en de Reclassering. Tevens meldt de aanwijzing dat afgewogen moet worden of strafrechtelijke interventie bijdraagt aan het vergroten van de veiligheid en het beperken van de recidivekansen van de verdachte. De aanwijzing gaat ook specifiek in op de 'systeemgerichte' aanpak die in veel gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling geïndiceerd zou zijn. Het gaat er daarbij om dat '[...] het slachtoffer, de dader én het systeem om hen heen betrokken [worden] om het patroon van geweld te doorbreken en bij te dragen aan duurzame veiligheid binnen het systeem.' Wel vermeldt de aanwijzing dat in zaken waar eer een rol speelt '[...] voorzichtigheid [is] geboden met het betrekken van het systeem aangezien dat het risico op escalatie juist verhoogt'.

Naast aanwijzingen, waarin de meer beleidsmatige aanpak in zaken is opgetekend, werkt het OM ook met strafvorderingsrichtlijnen, waarin standaarden zijn opgenomen met betrekking tot de te

¹⁰⁹ Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003) van het College van Procureurs-Generaal, *Stcrt.* 2016, 19416.

eisen straffen. Huwelijksdwang kent geen specifieke strafvorderingsrichtlijn. Ook is het thema niet opgenomen in een meer algemene strafvorderingsrichtlijn, ook niet in de richtlijn met betrekking tot huiselijk geweld.

Omdat nog geen vervolgingen hebben plaatsgehad voor de gedragingen die in artikel 284 en 285c Sr zijn strafbaar gesteld, is het lastig verdere uitspraken te doen over 'het' strafvorderlijk beleid ten aanzien van huwelijksdwang. Wat uit de beknopte bespreking van de beleidsdocumenten in elk geval opvalt, is dat de inzet van het strafrecht zeker geen automatisme vormt. Het OM gebruikt in de aanwijzingen een aantal andere gezichtspunten die mogelijk aan de (directe) inzet van het strafrecht in de weg kunnen staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de veiligheid van het slachtoffer en het herstel van de relaties tussen slachtoffer en dader, temeer in zaken waarin beiden familiaal aan elkaar zijn gerelateerd. Dat het strafrecht in zaken van huwelijksdwang een rol op de achtergrond lijkt te spelen, lijkt al te kunnen worden opgemaakt aan het ontbreken van vervolgingen. Het blijkt ook uit de reacties van sommige respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Zo geeft een van de respondenten aan al bij een aantal zaken van huwelijksdwang en achterlating betrokken te zijn geweest, maar dat in deze zaken nimmer een verdachte is vervolgd.¹¹⁰ Overigens is het hier niet de bedoeling ons daarover in positieve of negatieve zin uit te laten. Wel wordt uit het strafvorderlijk beleid duidelijk dat bij deze problematiek een multidisciplinaire benadering vooropstaat, waarbij strafrechtelijke vervolging, in elk geval op het eerste gezicht, niet direct een prioriteit vormt.

2.3.2.3 Tekortkomingen en aanvullingen?

De vraag of de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang tekortschiet, is op basis van dit onderzoek in algemene zin moeilijk beantwoorden. Wel is duidelijk gebleken dat met het strafrechtelijk benaderen van de genoemde problematiek weinig ervaring is opgedaan; tot dusver heeft in Nederland nog geen vervolging of berechting voor huwelijksdwang plaatsgevonden.

De verklaring daarvoor kan, zoals uit het bovenstaande blijkt, niet worden gevonden in het gebrek aan strafrechtelijke instrumenten. De artikelen 284 en 285c Sr bieden een grondslag voor het strafrechtelijk vervolgen van de persoon die een ander tot het aangaan van een huwelijk dwingt. Artikel 284 Sr ziet daarbij op de huwelijksvoltrekking zelf, maar is zodanig breed geformuleerd dat het ook kan gaan om gedragingen waartoe anderen worden gedwongen gedurende de fase voorafgaand aan het huwelijk of daarna (indien sprake is van een gedwongen ondergaan van de huwelijkse staat, ook wel 'huwelijkse gevangenschap' genoemd). Artikel 285c Sr biedt in aanvulling daarop mogelijkheden om reeds in de voorbereidingsfase van het gedwongen huwelijk strafrechtelijk op te treden. Ook hier betreft het een ruim geformuleerde gedraging die in potentie al in een vroeg stadium strafrechtelijke aansprakelijkheid vestigt.

In de voor dit onderzoek bestudeerde literatuur komt dikwijls terug dat het in de praktijk lastig is om dwang te bewijzen. In het bovenstaande is nagegaan of dit mogelijk te maken heeft met de wijze waarop dwang in de voornoemde strafbaarstellingen een plek heeft gekregen of wordt uitgelegd. Daaruit blijkt evenwel dat de dwangmiddelen in artikel 284 Sr ruim zijn geformuleerd. Het gaat niet alleen om fysieke dwang, zoals geweld, maar ook om psychische dwang, zoals

¹¹⁰ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020.

bedreiging met geweld. Daarnaast kent artikel 284 Sr met het dwangmiddel 'enige andere feitelijkheid' een zeer ruim bestanddeel, waaronder velerlei 'feitelijkheden' kunnen worden gebracht die personen ergens toe hebben gedwongen. Het gaat in wezen om alle handelingen die in de gegeven omstandigheden leiden tot een zodanige psychische druk dat het slachtoffer hieraan geen weerstand kan bieden. Daartoe is niet steeds vereist dat de 'dwinger' een actieve handeling verricht, bijvoorbeeld indien iemand misbruik maakt van een reeds bestaande afhankelijke positie waarin het slachtoffer zich bevindt. Ook wordt in de rechtspraak aangenomen dat het enkel gebruiken van woorden, ook die zonder evident bedreigende strekking, als een 'andere feitelijkheid' kan gelden. Het bestanddeel lijkt ook ruimte te bieden aan situaties waarin de dwang niet door het aanwenden duidelijk aanwijsbaar dwangmiddel is bewerkstelligd, maar veeleer het resultaat is van een 'proces van dwang', waarin personen geleidelijk aan en mettertijd voor het aangaan van een huwelijk ontvankelijk zijn gemaakt. Veel zal afhangen van de beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval en de mate waarin iemand zich psychisch onder druk voelde staan om te handelen zoals de 'dwinger' dat wilde.

Dat dwang moeilijk is te bewijzen, lijkt daarmee vooral een probleem van de rechtspraak, maar vloeit op zichzelf niet voort uit wettelijke restricties. Het probleem ligt met andere woorden niet bij de vraag *wat* in strikt juridische zin bewezen moet worden, maar vooral hoe dit bewijs kan worden rondgemaakt. Het is heel wel voorstelbaar dat het achteraf, in retrospectief, voor de politie en het OM zeer moeilijk is om vast te stellen of in een concrete zaak sprake is geweest van het aanwenden van dwang. Wat het bewijs daarvan niet eenvoudiger maakt, is dat de politie en het OM in deze zaken doorgaans in sterke mate afhankelijk zijn van verklaringen van personen die dichtbij de verdachte staan. Uit de literatuur wordt ook duidelijk dat slachtoffers in zaken van huwelijksdwang vaak moeite hebben een verklaring af te leggen en/of aangifte te doen, vanwege angst voor wraak of het bestaan van loyaliteitsgevoelens richting de verdachte. Ook kan het zijn dat slachtoffers van huwelijksdwang zichzelf niet als zodanig percipiëren, waardoor zij geen aangifte doen of anderszins geneigd zijn hun medewerking aan een opsporingsonderzoek te verlenen.

In de afgelopen jaren heeft het gebrek aan strafrechtelijke activiteit op het terrein van huwelijksdwang geleid tot de oproep om te voorzien in een specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang. Dit lijkt te passen bij een ontwikkeling die ook zichtbaar is geweest in het civiele recht, waarin de laatste jaren specifieke, op huwelijksdwang gerichte regelingen zijn getroffen of, in het geval van de verplichte medewerking aan de beëindiging van een religieus huwelijk, aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Reeds in 2005 was het de ACVZ die op specifieke *strafbaarstelling* zinspeelde; als de handhaafbaarheid van zo'n bepaling voldoende geborgd zou zijn, zou een specifieke strafbaarstelling volgens de commissie opportuun zijn 'vanwege de ernst van de betrokken handeling en de mogelijke preventieve werking' daarvan. Dit jaar nog heeft GREVIO, de monitoringscommissie bij het Verdrag van Istanbul, Nederland 'aangemoedigd' om huwelijksdwang specifiek strafbaar te stellen, om de 'special nature of this practice' in de wet tot uitdrukking te brengen. Dat nog geen vervolgingen hebben plaatsgevonden, verklaart GREVIO vanuit het gebrek aan 'operational clarity' van het algemene dwangdelict in artikel 284 Sr.

Op basis van het voorgaande is het echter de vraag of artikel 284 Sr lijdt aan een gebrek aan bepaaldheid of 'operationele duidelijkheid'. Het delict is weliswaar ruim geformuleerd en het

bestanddeel 'enige andere feitelijkheid' is op zichzelf weinig richtinggevend. Daar staat echter tegenover dat dit dwangmiddel door de rechter van een brede betekenis is voorzien. Het bestanddeel heeft de rechter de ruimte gegeven om tal van verschillende handelingen als 'dwangmiddel' te kunnen accepteren. Juist in zaken van huwelijksdwang lijkt dit een belangrijk gegeven. Dwang kan zich in deze zaken namelijk ook in meer subtiele gedaanten voordoen. Ook kan het zijn dat de dwang niet is te herleiden tot een concreet dwangmiddel, maar veeleer kan worden begrepen als een 'proces'. Ook voor die benadering biedt artikel 284 Sr, in het bijzonder het bestanddeel 'enige andere feitelijkheid', als gezegd de ruimte. Wel is voorstelbaar dat in de rechtspraak behoefte bestaat aan een nadere concretisering van de dwangmiddelen die onder de vigeur van 'enige andere feitelijkheid' kunnen vallen. Juist om de subtiliteit waarmee dwang in voorkomende gevallen kan worden uitgeoefend tot uitdrukking te brengen, is het een optie om in artikel 284 Sr dwangmiddelen in te voegen die elders in het Wetboek van Strafrecht zijn uitgeschreven en die juist beogen te voorzien in het expliciteren van subtiele dwangvormen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de dwangmiddelen 'misleiding', 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' of 'misbruik van een kwetsbare positie'. Voordeel van opnemings van deze middelen is een nadere concretisering van de vormen van dwang die een rol kunnen spelen bij huwelijksdwang. Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht deze dwangmiddelen reeds, zodat eenvoudig bij de bestaande betekenis van deze bestanddelen aansluiting kan worden gezocht.¹¹¹ Hoewel feitelijkheden die als 'enige andere feitelijkheid' kunnen worden aangemerkt ook onder de noemer 'misleiding', 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' of 'misbruik van een kwetsbare positie' kunnen vallen, lijkt het ons wel wenselijk als het bestanddeel 'enige andere feitelijkheid' blijft bestaan, om te waarborgen dat altijd ruimte blijft voor een restcategorie aan gedragingen die in een concreet geval tot een situatie van dwang hebben geleid, maar niet onder de meer concrete dwangmiddelen vallen.

In dit onderzoek is niet onderzocht of de toepassing van artikel 284 Sr op zaken van huwelijksdwang in de opsporingspraktijk problemen oplevert. Daartoe zijn echter ook geen aanwijzingen gevonden. Een meer plausibele reden lijkt te zijn dat de moeilijke bewijsbaarheid van het wetsartikel vervolgingen in de weg staat. Daarnaast is het de vraag of in de praktijk wel heil wordt gezien in het strafrechtelijk benaderen van de problematiek van huwelijksdwang. In eerste instantie kent de thematiek een weinig prominente plaats in het strafvorderlijk beleid van het OM. Huwelijksdwang komt daarin weliswaar terug als een van de verschijningsvormen van huiselijk geweld, maar de beleidsregels van het OM zijn verder niet nader op huwelijksdwang toegespitst. In tweede instantie is het de vraag in hoeverre in de praktijk de meerwaarde van een strafrechtelijke aanpak wordt ingezien. Veeleer lijkt in zaken van huwelijksdwang het handelingsperspectief te zijn gericht op het slachtoffer; op handelingen die voorkomen dat een huwelijk plaatsvindt of, als dat al gesloten is, op handelingen die voorzien in het ongedaan maken van dit huwelijk. Deze benadering is ook wel te herkennen in de 'OM-aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling'. Hoewel een strafrechtelijke aanpak van deze problematiek in de aanwijzing zeker ook centraal staat, wordt officieren van justitie ook opgedragen hun beslissingen over de inzet van het strafrecht telkens te

¹¹¹ Zie ten aanzien van het misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht de artikelen 248a en 273f, eerste lid, onder 1, Sr. Het bestanddeel 'misbruik van een kwetsbare positie' is, naast artikel 273f, eerste lid, onder 1 juncto het zesde lid, ook vindbaar in artikel 248, derde en vierde lid, Sr. Het dwangmiddel misleiding is onder meer opgenomen in artikel 248a en, wederom, artikel 273f, eerste lid, onder 1, Sr.

bezien tegen de achtergrond van andersoortige maatregelen die door andere instanties kunnen worden genomen of al zijn genomen. De systeemgerichte aanpak – onder meer gericht op het herstel van relaties (tussen dader en slachtoffer) – kan in de praktijk bijvoorbeeld een belangrijke drempel zijn om repressieve, strafrechtelijke maatregelen te nemen. Hoewel dit niet kan worden vastgesteld op basis van dit onderzoek, is het niet onaannemelijk dat ook deze factoren van invloed zijn op de vraag of de persoon die een ander tot een huwelijk heeft gedwongen moet worden vervolgd.

Al met al lijkt vooral winst te kunnen worden behaald met het nader concretiseren van het strafvorderlijk beleid ten aanzien van huwelijksdwang. Het gaat dan om het opnieuw centraal stellen, of doordenken, van de vraag of en zo ja, in welke gevallen een strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, via artikel 284 of artikel 285c Sr, geïndiceerd is. Het meer expliciet maken van dit vraagstuk in het strafvorderlijk beleid kan daartoe een belangrijke aanzet vormen. Ten aanzien van de strafbaarstelling van artikel 284 Sr kan worden nagedacht over het nader concretiseren van de daarin opgenomen dwangmiddelen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om in het wetsartikel dwangmiddelen in te voegen die ook in andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen.

2.4 Opmerkingen voor de praktijk

De bovenstaande bevindingen hebben ook implicaties voor de handhavingspraktijk. Dit onderzoek heeft die praktijk echter niet verder onderzocht en daarom zijn we voorzichtig met het trekken van verstrekkende conclusies. Wel kan uit dit hoofdstuk worden afgeleid dat het Wetboek van Strafrecht voor het instellen van een opsporingsonderzoek naar huwelijksdwang met de artikelen 284 en 285c Sr een voldoende ruime grondslag biedt. Daarbij geldt dat het niet alleen hoeft te gaan om zaken waarin de dwang zich heeft voorgedaan in de vorm van fysiek geweld; het brede dwangbegrip dat in artikel 284 Sr wordt aangehouden, maakt nu juist dat de politie ook bij vermoedens van onwenselijke betrokkenheid rondom het aangaan van een huwelijk kan optreden. Bovendien beperken de strafrechtelijke bepalingen zich niet tot de fase waarin het daadwerkelijk tot een huwelijksvoltrekking is gekomen. Dit maakt dat reeds voordat een huwelijk is voltrokken, strafrechtelijke middelen kunnen worden ingezet. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het van groot belang is dat de politie nauwe contacten onderhoudt met hulpverlenende instanties en meldinstanties. Signalen dat sprake is van een huwelijk waarbij derden op onwenselijke wijze zijn betrokken, zullen doorgaans vooral ook via scholen, leerplichtambtenaren, Veilig Thuis, GGZ-instellingen en jeugdzorginstanties tot de politie komen. Vandaar dat het bij deze problematiek van groot belang dat in de zorgnetwerken waarvan de politie deel uitmaakt voldoende kennis bestaat omtrent het thema huwelijksdwang. Het LEC-EGG vervult hierbij een centrale rol, niet alleen voor wat de ondersteuning op casusniveau betreft, maar ook bij verspreiden van kennis over het thema van huwelijksdwang. Op basis van dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat het in die communicatie vooral ook van belang is om de volgende punten te blijven benadrukken:

- Het strafrecht biedt niet alleen een grondslag voor de aanpak van huwelijken die met geweld zijn afgedwongen, maar ook voor de aanpak van huwelijken waartoe mensen op subtielere wijze zijn gedwongen, bijvoorbeeld door psychische druk uit te oefenen. Het

kernconcept in dit verband is het bestanddeel 'enige andere feitelijkheid' uit artikel 284 Sr;

- Het strafrecht biedt niet alleen een basis om op te treden tegen gedwongen huwelijken die reeds zijn gesloten maar ook om op te treden tegen situaties waarin dat huwelijk nog moet worden voltrokken. Ook als bij de voorbereidingen van het huwelijk sprake is van dwang kunnen strafrechtelijke middelen worden ingezet.

2.5 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de juridische instrumenten die de overheid ter beschikking staan bij de aanpak van huwelijksdwang. De meest algemene conclusie die op basis van deze bespreking kan worden getrokken, is dat het op zichzelf niet lijkt te ontbreken aan juridische instrumenten om tegen huwelijksdwang op te treden. Zowel in het civiel recht als het strafrecht bestaan regelingen om een aanpak daarvan nader vorm te geven. Wel blijkt dat veel van deze instrumenten in de praktijk niet of nauwelijks worden gebruikt. Ten aanzien van het strafrecht kan zelfs worden gezegd dat tot dusver nimmer voor huwelijksdwang is vervolgd. De praktijk lijkt daarbij nogal haaks te staan op de belangrijke rol die in beleidsdocumenten en in aanbevelingen uit rapporten en van internationale organisaties aan het strafrecht wordt toebedeeld; in januari van 2020 nog beval een belangrijke internationale commissie aan Nederland aan om de specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang te overwegen.

Eenzelfde discrepantie tussen theorie en praktijk lijkt zich voor te doen bij enige civielrechtelijke instrumenten. Zo worden de figuren van stuiting en nietigverklaring een belangrijke rol in het beleid toebedeeld, maar worden zij in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt. Van de versterkte positionering van het OM om gedwongen huwelijken te stuiten of nietig te verklaren, is tot op heden weinig gebruik gemaakt.

Zonder verstrekkende conclusies te trekken, kan op basis van het voorgaande wel worden gezegd dat de bestaande instrumenten lijken te worden onderbenut. Hoe die situatie moet worden gewaardeerd, is een vraag die in dit onderzoek niet wordt beantwoord. Wel is voorzichtig bekeken welke verklaringen voor deze onderbenutting kunnen worden aangedragen. Ten aanzien van de civielrechtelijke instrumenten lijkt veel samen te hangen met het feit dat deze uitsluitend van toepassing zijn op burgerlijke huwelijken en in het leeuwendeel van de situaties van huwelijksdwang sprake lijkt van religieuze, i.e. niet voor de Nederlandse wet gesloten huwelijken. Bovendien is het niet onaannemelijk dat het civielrechtelijke karakter van deze maatregelen maakt dat er onbekendheid mee bestaat binnen de organisatie van het OM. Een van de respondenten die ten behoeve van dit onderzoek is geïnterviewd wijst er bovendien op dat informatie die nodig is voor het realiseren van een stuiting of nietigverklaring vaak niet bij het OM aanwezig is op het moment dat een verzoek daartoe moet worden ingediend.

Ten aanzien van het gebrek aan een strafrechtelijke aanpak is hierboven vastgesteld dat die niet kan worden veroorzaakt door een lacune in de strafbaarheid van huwelijksdwang. Onder de brede noemer van de strafbaarstelling van dwang (artikel 284 Sr) en via artikel 285c Sr bestaat een voldoende ruime grondslag voor de vervolging van personen die anderen tot een huwelijk aanzetten. De brede uitleg van het dwangbegrip maakt bovendien dat zowel fysieke als psychische vormen van dwang en ook het misbruik maken van bestaande afhankelijkheden of situaties van

overzicht onder het strafrechtelijke dwangbegrip kunnen worden geschaard. Een van de geïnterviewde respondenten wijt de afwezigheid van een strafrechtelijke aanpak dan ook niet aan het 'gebrek aan strafbaarheid', maar aan het feit dat in veel gevallen van huwelijksdwang een strafrechtelijke aanpak simpelweg geen prioriteit heeft; de urgentie in deze zaken wordt gevormd door het beschermen van het slachtoffer en het bezien van de mogelijkheden om aan de dwangsituatie een einde te maken. Dit is ook goed terug te zien in het strafvorderlijk beleid ten aanzien van huwelijksdwang, dat daarin onderdeel vormt van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het uitgangspunt in deze zaken is dat het strafrecht weliswaar een rol speelt in de aanpak, maar de concrete inzet daarvan wel steeds in samenhang en in het licht van andere, vaak de veiligheid van het slachtoffer betreffende, maatregelen moet worden bezien.

In het kader van dit onderzoek is niet duidelijk geworden of een afgewogen beleidsmatige aanpak bestaat waarin de verschillende juridische instrumenten die kunnen worden ingezet zijn genoemd en tegenover elkaar worden afgewogen. Ook geeft het huidige strafvorderlijke beleid zeer weinig richting waar het gaat om het afwegen van de vraag of het strafrecht in zaken van huwelijksdwang moet worden ingezet; de aanwijzing waarin huwelijksdwang is opgenomen gaat over huiselijk geweld in het algemeen en is in het geheel niet op huwelijksdwang toegespitst. Hoewel dit een gedegen *ad hoc* aanpak zeker niet in de weg hoeft te staan, rijst wel de vraag of huwelijksdwang in het strafvorderlijk beleid daarmee voldoende sterk verankerd ligt. Juist omdat het OM ook een aantal civielrechtelijke instrumenten ter beschikking staat, zou het voor de hand liggen om in het strafvorderlijk beleid nader te preciseren welke rol voor het OM bij het tegengaan van huwelijksdwang is weggelegd en of en zo ja, welke middelen – civielrechtelijk of strafrechtelijk – door de officier van justitie moeten worden ingezet indien zich een zaak van huwelijksdwang aandient. Zulks vergt aldus niet alleen een reflectie op de rol van het OM, maar ook op de vraag wanneer welke instrumenten moeten worden ingezet (en wie daarbij betrokken moeten zijn).

Hoofdstuk 3: Achterlating

3.1 Inleiding

Het fenomeen ‘achterlating’ heeft de afgelopen jaren meermalen in de belangstelling gestaan, vaak naar aanleiding van mediaberichtgeving over kinderen die na de zomervakantie niet terugkeerden op de basisschool. Laatstelijk kan in dit verband de aandacht voor de Brabantse ‘juf Kiet’ genoemd worden, een lerares in het primair onderwijs, die aan de bel trok over de lege plaatsen in haar klas na de zomervakantie.¹¹²

Hoewel de aandacht voor achterlating inmiddels toeneemt, is over dit fenomeen weinig bekend. In de literatuur, zowel de nationale als internationale, is er nauwelijks over geschreven. Ook is weinig bekend over de aanpak van achterlating in Nederland.

In 2018 werden 57 meldingen gedaan bij het LKHA, waarvan 39 alleen zagen op achterlating.¹¹³ In 15 achterlatingszaken is de in het buitenland achtergelaten persoon teruggekeerd naar Nederland met ondersteuning van het LKHA. In vier van die gevallen werd ook medewerking verleend door de persoon of personen die de ander hadden achtergelaten. Ook de politie komt in aanraking met achterlating. Van de 456 zaken die in 2017 aan het LEC EGG werden voorgelegd, was in 49 zaken sprake van dwang; in 18 van die zaken ging het om achterlating.¹¹⁴ In datzelfde jaar, 2017, registreerde het LKHA in totaal 30 zaken van achterlating.¹¹⁵

Dat het geregistreerde aantal meldingen een goed beeld geeft van het werkelijke aantal achterlatingszaken lijkt onwaarschijnlijk. In onderzoek van Smits van Waesberghe e.a., dat in hoofdstuk 2 al werd besproken, halen de onderzoekers een totaal van 178 meldingen aan in de jaren 2011-2012.¹¹⁶ Een door hen uitgevoerde *educated guess* komt uit op een bovengrens van 1.631 gevallen van achterlating in diezelfde periode.¹¹⁷ De discrepantie tussen deze aantallen laat zien dat achterlating mogelijk een verborgen probleem is; het aantal officiële meldingen staat in schril contrast met de *educated guess* van de onderzoekers in de periode 2011-2012.

In dit hoofdstuk worden de twee eerste onderzoeksvragen toegepast op het fenomeen achterlating. Net als bij de bespreking van huwelijksdwang wordt in het vervolg eerst stilgestaan bij de vraag of aan de literatuur een gezaghebbende definitie kan worden ontleend (paragraaf 3.2). In het verlengde hiervan wordt de vraag beantwoord of ten aanzien van dit fenomeen nadere onderscheidingen kunnen worden aangebracht (paragrafen 3.3 en 3.4). Anders dan bij de bespreking van huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking, zijn we bij achterlating meer aangewezen op

¹¹² Zie onder meer <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2962958/Meisjes-van-12-worden-ontvoerd-verkocht-en-uitgehuwelijkt-juf-Kiet-trekt-aan-de-bel> (laatst geraadpleegd 7 maart 2020).

¹¹³ Zie voor een overzicht van de meldingen bij het LKHA: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-872847.pdf> (laatst geraadpleegd 13 maart 2020).

¹¹⁴ Janssen 2018, p. 15.

¹¹⁵ Janssen 2018, p. 24.

¹¹⁶ Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 69.

¹¹⁷ Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 77.

aan de praktijk ontleende definities en de definities die zijn genoemd in de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen. Het zoeken naar een definitie van achterlating, en het nader theoretiseren van dit verschijnsel, heeft noodzakelijkerwijs dan ook een meer exploratief karakter dan in de voorgaande hoofdstukken. Vandaar ook dat minder wordt verwezen naar bronmateriaal.

In paragraaf 3.5 wordt gezien welke juridische instrumenten kunnen worden ingezet in situaties waarin sprake is van (dreigende) achterlating. Het gaat daarbij vooral om maatregelen van civielrechtelijke en strafrechtelijke aard. Omdat ten aanzien van achterlating weinig publicaties beschikbaar zijn, wordt ook hier een belangrijke plek toebedeeld aan de werkwijzen zoals die door respondenten in de interviews zijn genoemd. In paragraaf 3.6 staat een reflectie op de bestaande juridische instrumenten ten aanzien van achterlating en een blik op mogelijke lacunes, paragrafen 3.7 en 3.8 sluiten af met kanttekeningen voor de handhavingspraktijk respectievelijk enkele slotopmerkingen.

3.2 Definitie en afbakening

Op internationaal noch op nationaal niveau bestaat een gezaghebbende definitie van achterlating. Op internationaal niveau is de problematiek weinig getheoretiseerd en geproblematiseerd. UNICEF onderscheidt een categorie van 'children left behind', maar duidt daarmee op een andersoortige problematiek, namelijk die van kinderen die in het land van herkomst worden achtergelaten door ouders die de wereld intrekken op zoek naar een beter bestaan.¹¹⁸ De problematiek van 'child abandonment' staat in de internationale literatuur weliswaar op de agenda, maar wordt daarin niet direct geassocieerd met de problematiek waarop in Nederland wordt gedoeld als over achterlating wordt gesproken; anders dan in Nederland gaat het daarbij bijvoorbeeld om elke vorm van het verzaken van zorgplichten en hoeft niet per se sprake te zijn van het overschrijden van grenzen.¹¹⁹

De definities die in Nederland te vinden zijn, laten zich vooral ontleen aan beleidsstukken en de literatuur. In een door het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS), in samenwerking met het LKHA, uitgevoerde verkenning wordt achterlating als volgt omschreven:

'Bij achterlating wordt een kind, jongere, vrouw of man tegen haar of zijn wil in het buitenland achtergelaten, terwijl de rest van het gezin/de familie terugkeert naar Nederland. Er is een onvrijwillige breuk met de sociale omgeving in Nederland. Achterlating gebeurt op initiatief van echtgenoot, ouder(s) of familie. De jongere wordt vaak onder het mom van vakantie naar het buitenland meegenomen. Vervolgens worden reis- of verblijfsdocumenten afgenomen, waardoor hij/zij niet meer terug kan keren. Het slachtoffer verkeert in het buitenland veelal in een afhankelijke en/of geïsoleerde positie.'¹²⁰

Kern van de achterlatingshandeling wordt in deze definitie gevormd door het meenemen van een persoon naar het buitenland en het vervolgens aldaar achterlaten van die persoon. Daarnaast wordt uit de omschrijving duidelijk dat sprake moet zijn van onvrijwilligheid; de achterlating moet tegen

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld het *working paper* van UNICEF over achtergelaten kinderen: UNICEF, *Working Paper Children 'Left Behind'*, te raadplegen via: <https://www.unicef.org/media/61041/file> (laatst geraadpleegd 6 mei 2020).

¹¹⁹ Burnstein, *Child Psych Hum Dev* 1981/11.

¹²⁰ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 2.

de wil van de achtergelaten persoon indruisen, er moet sprake zijn van een ‘onvrijwillige breuk met de sociale omgeving’.

In de definitie van het KIS en het LKHA wijst de term ‘achterlating’ op zichzelf dus al op een vorm van onvrijwilligheid. Die term heeft dus niet alleen feitelijke betekenis. De onvrijwilligheid, zo zou kunnen worden gezegd, ligt als het ware in de term ‘achterlating’ al besloten, is daarin ingeblikt. Alternatief zou ook wel kunnen worden gesproken van *feitelijke* achterlating in tegenstelling tot *onvrijwillige* achterlating.¹²¹ Bij *feitelijke achterlating* kan worden geabstraheerd van de wil van de achtergelaten persoon: daarvan is sprake als iemand letterlijk wordt achtergelaten in het buitenland, bijvoorbeeld als ouders terugreizen naar Nederland zonder hun kind(eren) mee te nemen. Van *onvrijwillige achterlating* is sprake indien de achterlating tegen de wil van de betrokken minderjarige indruist. Het ontbreken van wilsvrijheid wordt ook door de voor dit onderzoek geïnterviewde personen als belangrijke voorwaarde gezien om te kunnen spreken van achterlating. Tegelijkertijd wordt door een respondent opgemerkt dat niet elke vorm van achterlaten tegen de zin van de minderjarige als problematisch kan worden beschouwd. Zo zegt deze respondent (nr. 5):

‘Als ik als ouder met mijn kinderen naar Frankrijk verhuis à la ‘Ik vertrek’, dan neem ik mijn kinderen ook mee naar het buitenland. Als ze dan niet mee willen, is er niemand die zegt dat ik ze dwing in de zin van art. 284 Sr. Dus er zit ruimte tussen die situatie en achterlating. [...] Maar bij kinderen is er dus sprake van een beoordelingsruimte over hoe de ouderlijke zeggenschap zich verhoudt tot wat er gedaan wordt. Daar zit dus beoordelingsruimte wat betreft de ongeoorlooftheid. Maar als je mij vraagt: wat is achterlating, dan is dat als je een vrouw, man of kind achterlaat, meestal in het land van herkomst, en daar zodanige druk bij gebruikt dat dat de grens van ongeoorlooftheid overgaat, zo zou ik het benoemen.’

Het wilselement lijkt dus op het eerste gezicht eenvoudig, in de praktijk lijkt er toch ook ruimte te bestaan voor situaties waarin de minderjarige niet met de achterlating instemt, maar die achterlating toch wordt beschouwd als een autonome en gerechtvaardigde keuze van de ouders. Betrokken op het wilselement lijkt dat dus voornamelijk problematisch te worden indien de uitgeoefende druk op de minderjarige van een zeker gewicht is of indien de beperking van de wilsvrijheid gepaard gaat met andere omstandigheden.

Bij die andere omstandigheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de valse voorstelling van zaken die wordt geschetst omtrent het reisdoel. In de omschrijving hierboven neemt deze misleidingscomponent, naast de wilscomponent, een belangrijke plaats in. Dit lijkt ook voort te vloeien uit de interviews. Gevraagd naar een definitie van achterlating legt een respondent (nr. 4) op de misleidingscomponent de nadruk:

‘Dat is de situatie dat mensen, dat kunnen ook kinderen zijn, naar een ander land worden overgebracht zonder dat ze weten dat ze daar zullen moeten blijven. Vaak gebeurt dit dus onder valse voorwendselen, zoals: oma is ziek, we gaan op vakantie, iemand gaat trouwen, etc. Vaak is er ook een retourticket geboekt, dus mensen gaan zich dan niet afvragen waarom ze eigenlijk naar het buitenland gaan. Vaak blijkt al snel, of na een aantal weken dat diegene dan niet meer weg mag. Er wordt dan van alles afgenomen, het paspoort en soms ook communicatiemiddelen. Ze worden daar dus vastgehouden in het buitenland, omdat ze zich daar niet meer vrij kunnen bewegen en ze niet meer vrij kunnen terugkeren.’

¹²¹ Merk op dat in de omschrijving hierboven achterlating per definitie onvrijwillig is. Spreken van *onvrijwillige* achterlating levert, zo’n lezing volgend, een pleonasme op.

Andere definities gaan ervan uit dat achterlating uit ongeveer dezelfde onderdelen bestaat. In een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, uit 2014, wordt achterlating als volgt omschreven:

‘Bij achterlating worden vrouwen, mannen en/of kinderen tegen hun wil in het land van herkomst achtergelaten terwijl de rest van het gezin/de familie terugkeert naar Nederland. Door reis- of verblijfsdocumenten af te nemen wordt geprobeerd terugkeer te voorkomen.’¹²²

In een ander onderzoek, recent uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (2019), wordt de volgende definitie aangehouden:

‘De situatie waarin familie of een echtgenoot een of meerdere gezinsleden achterlaat in het buitenland voor lange periode. Dit gaat vaak om achterlating van jongeren door de ouders, of achterlating van vrouwen door de echtgenoot al dan niet samen met de kinderen. Vaak wordt het slachtoffer onder valse voorwendselen naar het buitenland meegenomen, tegen de zin achtergelaten en wordt terugkeer naar Nederland extra bemoeilijkt door het afnemen van paspoort en/of verblijfsvergunning.’¹²³

In de laatste definitie zijn de misleidingscomponent en het innemen van het paspoort of de verblijfsvergunning als minder harde eisen geformuleerd. Die onderdelen lijken eerder facultatief; daarvan kan in achterlatingszaken sprake zijn, maar dat hoeft niet. In de definitie van Andersson Elffers Felix is wel een temporeel element ingevoegd; het gaat om achterlating ‘voor lange periode’.

Wat verder aan de definitie van Andersson Elffers Felix opvalt, is dat niet per se sprake is van een terugreis van familieleden naar Nederland; deze definitie lijkt ruimte open te houden voor gevallen waarin de achterlating niet letterlijk of fysiek, maar bijvoorbeeld op afstand geschiedt. Anders gezegd is het centrale element van achterlating niet de terugreis, maar de (spatiale) separatie die ontstaat tussen ouders en kind – of tussen twee partners – indien deze op verschillende plekken verblijven. Niet de terugreis zelf, maar het ontstaan van die separatie is in zo’n benadering doorslaggevend. Een respondent (nr. 3) schetst het dilemma als ouders met hun kind naar het buitenland vertrekken en niet terugkeren. Ook dan kan vanuit het perspectief van de minderjarige sprake zijn van een onvrijwillige breuk met de sociale omgeving, maar in die situatie wordt niet gesproken over achterlating:

‘[Als] ouders in het land van herkomst blijven, dan is het geen achterlating. Dan vinden we het nog steeds niet bevorderlijk voor de kinderen, maar dan is het geen achterlating. Zo is er ook een zaak geweest waarin de vader wel gezag had, maar de moeder niet. De vader heeft toen het kind bij de moeder achtergelaten en toen is de moeder zelf naar de ambassade gegaan, omdat het helemaal niet goed ging met haar zoon en zij niet goed voor hem kon zorgen. Dan heb je eigenlijk toch weer een soort van achterlating. Het zou nog weer anders zijn als moeder gezag gehad had en zij voor het kind was gaan zorgen, dat zouden we dan niet kunnen aanmerken als achterlating.’

¹²² Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 27.

¹²³ Askari e.a. 2019, p. 20.

Een laatste definitie die hier wordt besproken, staat in de op 18 februari 2020 gepubliceerde ‘Actieagenda schadelijke praktijken’ van de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming. Van achterlating is daarin sprake als:

‘[...] een echtgenoot (of ander familielid) een of meerdere gezinsleden tegen hun zin of onder valse voorwendselen naar het buitenland meeneemt en hen daar achterlaat voor een langere periode, in veel gevallen zonder reisdocumenten en financiële middelen om zo de terugkeer naar Nederland te bemoeilijken’.¹²⁴

Opvallend aan deze definitie is dat ook sprake kan zijn van achterlating zonder dat het achterlaten tegen de zin van de betrokkene is gebeurd, maar wel sprake is van geweest van valse voorwendselen omtrent het reisdoel. Het gaat immers om achterlating tegen de zin *of* onder valse voorwendselen. Verder bestaat ook deze definitie uit een temporeel element; de achterlatingsperiode moet van een zekere duur zijn, zonder dat verder duidelijk wordt aan welke termijnen moet worden gedacht. Het ontbreken van reisdocumenten en/of financiële middelen worden in de omschrijving niet als constitutieve onderdelen beschouwd, maar veeleer als omstandigheden die zich in achterlatingssituaties dikwijls voordoen. De omschrijving laat blijkens de formulering echter ruimte open voor gevallen waarin de achterlating niet is gepaard gegaan met het innemen van reisdocumenten of een gebrek aan financiële middelen.

De definities overziend zijn er enkele zaken die opvallen. In eerste instantie dat zij ervan uitgaan dat achterlating telkens in een familiale context speelt, waarbij in de meeste zaken sprake is van achterlating van jongeren door (een van de) ouders of achterlating van een vrouw door haar echtgenoot (al dan niet met de kinderen).¹²⁵ Dit wordt bevestigd in het onderzoek dat in Nederland naar achterlating is gedaan. Door Smits van Waesberghe e.a. worden twee risicogroepen onderscheiden. De eerste risicogroep omvat jongeren tussen de 11 en 20 jaar.¹²⁶ De tweede risicogroep omvat vrouwen (met een partnerafhankelijke verblijfsvergunning) tussen de 18 en 35 jaar, al dan niet met hun (minderjarige) kinderen.¹²⁷ In de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen komt naar voren dat in de meeste situaties van achterlating sprake is van de achterlating van jongeren (tussen de 11 en 20 jaar) door hun ouders. Op die groep ligt in het vervolg van dit onderzoek de nadruk.

Naast de familiale context, valt op dat de besproken omschrijvingen niet de nadruk lijken te leggen op de gevolgen die een situatie van achterlating met zich kan brengen. In de eerste definitie wordt wel genoemd dat sprake kan zijn van een onvrijwillige breuk met de sociale omgeving in Nederland. In de andere definities komen de gevolgen minder nadrukkelijk naar voren, al is aan het innemen van het identiteitsbewijs duidelijk het gevolg verbonden dat de achtergelaten persoon niet vrij is om naar Nederland terug te keren.

¹²⁴ Bijlage 924819 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 228, p. 11 (Actieagenda schadelijke praktijken).

¹²⁵ In dit kader wijst Janssen op het mogelijke verband tussen achterlating en (schendingen van) familie-eer. Zie Janssen 2017, hfdst. 3.

¹²⁶ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 3; Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 26.

¹²⁷ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 3; Smits van Waesberghe e.a. 2014, p. 26.

Een derde opvallend punt is dat de definities die hierboven zijn genoemd alle het fenomeen van achterlating opvatten als een *situatie*. Het is wellicht overbodig om te noemen, maar achterlating kan alternatief ook worden gepresenteerd als een *gedraging*. Het gaat immers steeds om personen (of een persoon) die intentioneel bepaalde handelingen verrichten; hun handelen is op het achterlaten van hun kind gericht of betreft dat achterlaten zelf.

Welbeschouwd wijzen de definities erop dat de achterlatingsgedraging uit verschillende componenten kan bestaan. Uit het bovenstaande is niet goed op te maken of het steeds moet gaan om cumulatieve vereisten; eerder lijkt het telkens te gaan om omschrijvingen van situaties die als achterlating kunnen kwalificeren. Wel is te zien dat daarbij steeds kan worden onderscheiden in een wilcomponent – vond de achterlating plaats tegen de wil van de betrokken minderjarige? – een misleidingscomponent – werd omtrent het reisdoel een verkeerde voorstelling van zaken gegeven? – en een afhankelijkheidscomponent: werden na de reis de identiteitsdocumenten ingenomen? Ons lijkt het voor de doeleinden van dit onderzoek, maar ook gelet op de complexe context waarin achterlatingssituaties plaatshebben, niet nodig om deze componenten als cumulatieve vereisten te beschouwen. Zulks zou ook geen recht doen aan de uiteenlopende verschijningsvormen waarin achterlating zich kan voordoen. Of een situatie waarin een minderjarige wordt achtergelaten, problematisch is, hangt onzes inziens vooral af van de weging van verschillende omstandigheden in een concreet geval. Naast de wils-, misleidings- en afhankelijkheidscomponent, kan daarnaast ook een rol toebedeeld worden aan de vraag welke gevolgen de achterlating voor de achtergelaten persoon heeft gehad. Zo is het denkbaar dat de achterlating van een minderjarige geoorloofd kan zijn als het achterlaten niet tegen de wil van de minderjarige ingaat en bovendien wordt gewaarborgd dat de minderjarige in het buitenland een school blijft bezoeken. Anders wordt het indien een minderjarige in het buitenland aan zijn lot wordt overgelaten en vervolgens bijvoorbeeld een zwervend bestaan leidt, zonder dat nog enig contact met de ouders gerealiseerd kan worden. Alsdan kan onzes inziens mogelijk zelfs worden geabstraheerd van de wilsvrijheid van een minderjarige omtrent de achterlating.¹²⁸ De componenten, inclusief de gevolgscomponent, moeten al met al niet als cumulatieve criteria worden gezien, maar vooral worden beschouwd als maatstaven aan de hand waarvan het problematische karakter van een situatie van achterlating kan worden getoetst. De ene keer kan dit problematische karakter vooral gelegen zijn in de mate van dwang die op een minderjarige werd uitgeoefend. Een andere keer kan het vooral gaan om de valse voorwendselen die werden voorgehouden of de negatieve gevolgen die een situatie van achterlating uiteindelijk met zich heeft gebracht.

3.3 Motieven voor en gevolgen van achterlating

3.3.1 Motieven voor achterlating

Er is weinig onderzoek beschikbaar naar de redenen van achterlating. In het verkennend onderzoek van het KIS wordt nadere duidelijkheid verschaft omtrent de doelen die achterlaters hebben als zij een kind of echtgenoot in het buitenland achterlaten. Daarin wordt gesteld dat vooral jongeren, in de leeftijd tussen 14 en 18 jaar, worden achtergelaten door hun ouders. De auteurs identificeren daarbij

¹²⁸ In deze situaties kan bovendien sprake zijn van de brengen of laten van een minderjarige in een hulpeloze toestand, dat onder omstandigheden strafbaar kan zijn op de voet van artikel 255 Sr. Zie daarover uitgebreider paragraaf 3.5.2.2.

verschillende hoofdredenen. Een van de voornaamste is die waarbij achterlating geldt als '(her)opvoedingsstrategie'.¹²⁹ In deze situaties gaat het om ouders die hun kind in het land van herkomst achterlaten in reactie op een (dreigende) ontsporing. Het kan daarbij gaan om ontsporing vanwege gedragsproblematiek of het plegen van strafbare feiten, maar ook om de situatie waarin ouders van mening zijn dat hun kind zich onvoldoende gedraagt in lijn met de cultuur en religie waarin zij zelf zijn grootgebracht. Een respondent (nr. 4) spreekt in een voor dit onderzoek afgenomen interview over 'pedagogische onmacht' die aan situaties van achterlating ten grondslag kan liggen:

'[...] kinderen doen het volgens de ouders niet goed, zij spreken bijvoorbeeld de taal van de ouders niet meer, hebben een grote mond, blowen misschien soms, of meisjes die zich te vrij gedragen et cetera, ouders vinden dat dan heel moeilijk. Ouders sturen kinderen dan dus naar het buitenland, voor een soort heropvoeding. We zien dan ook heel veel jongens. En we zien ook hoogopgeleide jongeren, met een vwo/gymnasium-achtergrond.'

Ook door een andere respondent (nr. 5) wordt heropvoeding en de vrees voor ontsporing genoemd als motief voor achterlating:

'Wat ik vaker hoor [...] is dat de achterlaten persoon niet wil passen in de mal die de achterlatende persoon voor ogen heeft. De achtergelatene doet dingen (zoals verwesteren) die niet geoorloofd worden geacht en waar de achterlater dan dus zijn macht ziet tanen en desperate measures neemt.'

Een ander motief voor achterlating kan het in het buitenland iemand uithuwelijken zijn. In het onderzoek van het KIS wordt gesignaleerd dat wanneer wordt achtergelaten met het oog op een aanstaand huwelijk, dit huwelijk doorgaans gedwongen is: 'Ouders hebben in dit geval afgesproken dat hun kind met iemand uit het herkomstland trouwt. Dit gebeurt zonder dat de jongere hiermee heeft ingestemd, soms is hij of zij niet eens op de hoogte van de plannen en afspraken hierover. Tijdens het verblijf in het herkomstland blijkt opeens dat er een huwelijk geregeld is. Weigeren is doorgaans geen optie'.¹³⁰ Ook Janssen wijst op de mogelijke overlap tussen huwelijksdwang en achterlating; achterlating kan als dreigmiddel worden ingezet om iemand een huwelijk te laten aangaan. Ze schetst daarbij een casus van een jonge vrouw die vanuit Nederland naar een land in het Midden-Oosten reist: 'Daar aangekomen wordt haar door haar vader verteld dat ze verloofd is met een jongen uit dat land. Als zij niet met de verloving instemt, mag zij niet meer terugreizen naar Nederland'.¹³¹

Volgens Janssen kan een belangrijk motief voor achterlating bovendien worden gevonden in het beschermen van de familie-eer. Achterlating kan in deze benadering worden begrepen als een

¹²⁹ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 8.

¹³⁰ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 13.

¹³¹ Janssen 2018, p. 19.

reactie op een schending van die eer. De issues die de familie-eer kunnen raken, zo schetst Janssen, zijn talrijk en daarmee dus ook de aanleidingen om personen achter te laten.¹³²

Achterlating kan volgens Smits van Waesberghe e.a. ook worden beschouwd als een manier om controle te krijgen over een problematische gezinssituatie (vooral indien sprake is van zogeheten 'multiprobleem'-situaties, zoals een combinatie van huiselijk geweld, armoede en schulden). Ook kan achterlating een strategie zijn om hulpverlening in Nederland te ontvluchten, bijvoorbeeld als het kind onder toezicht staat of uit huis dreigt te worden geplaatst. Een laatste motief dat door de auteurs is genoemd, betreft de achterlating als uitvloeisel van huwelijksproblemen. Volgens Smits van Waesberghe e.a. zijn gevallen bekend waarin '[...] kinderen uit het eerste huwelijk worden achtergelaten bij familie of zelfs helemaal alleen gelaten worden in het buitenland'.¹³³ Ook kan het geval zich voordoen dat een kind door een van zijn ouders wordt achtergelaten bij een complexe scheiding ('vechtscheiding'). Een respondent (nr. 3) noemt als voorbeeld een casus waarbij de vader zijn gezin had achtergelaten in Somalië:

'En je ziet ook vaak dat ze [de kinderen] het niet goed doen, of crimineel gedrag vertonen of dat een vader een tweede gezin heeft en dan zijn eerste gezin eigenlijk wil uitwissen, wat heel schrijnend is natuurlijk. [...] Het eerste gezin wil hij dan eigenlijk uitwissen. Het is dus echt een andere cultuur, zij begrijpen dan niet dat wij als Nederlandse overheid het niet goed vinden als je je gezin terugstuurt naar een ander land.'

Samengevat kan hier worden geconcludeerd dat achterlating doorgaans een reactie vormt op een gebeurtenis of ontwikkeling die reeds heeft plaatsgevonden (denk aan een (gepercipieerde) ontsporing of een problematische gezinssituatie) of nog moet plaatsvinden (zoals bij een voorgenomen huwelijk).

3.3.2 De gevolgen van achterlating

Zoals hierboven al werd opgemerkt, gaat in de definities van achterlating weinig aandacht uit naar de gevolgen die achterlating kan hebben. Alleen in de definitie van het KIS en het LKHA wordt daar kort aan gerefereerd wanneer wordt gesproken over de 'onvrijwillige breuk met de sociale omgeving' die achterlating in het buitenland kan veroorzaken. Zoals eerder werd genoemd, gaan ouders vaak over tot achterlating omdat zij daarmee hopen een probleem op te lossen. Zij laten hun kind bijvoorbeeld achter om te voorkomen dat hij of zij ontspoot.

Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, blijkt dat de gevolgen van achterlating uiteenlopend, maar vaak ingrijpend zijn. Allereerst wordt er gewezen op de vertrouwensband tussen ouders en kind die door achterlating beschadigd kan worden. In een gesprek zegt een respondent (nr. 7) hierover:

¹³² Zie Janssen 2017, hfdst. 3.

¹³³ Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018, p. 13.

‘Wij zien bij slachtoffers dat er vrijwel altijd sprake is van trauma. Ik denk dat dit meerdere oorzaken heeft. Als je kijkt naar minderjarigen heeft dat ook te maken met het feit dat je ouders, bij wie je je veilig zou moeten kunnen voelen, je misleiden en je achterlaten in een land dat je niet kent, bij mensen die je niet kent, en je eigenlijk aan je lot overlaten. Dat roept, niet alleen bij kinderen, een heleboel angst op.’

Over de gevolgen voor de band van het kind met de ouders wordt voorts opgemerkt:

‘Zij voelen zich belazerd door hun ouders, ze willen hun ouders vaak ook niet meer zien.’¹³⁴

‘Maar het punt is natuurlijk dat als de gevolgen van het huiselijk geweld zodanig zijn dat jij naar het buitenland bent gebracht en daar bent achtergelaten, dan kun je niet gewoon terugkeren naar je familie of je oude huis.’¹³⁵

Bovendien is bij achterlating sprake van wat in interviews wel is omschreven als een ‘plotselinge ontworteling’ van de minderjarigen. De minderjarige is doorgaans immers in Nederland opgegroeid, gaat naar school en is hier ingebed in een sociaal netwerk. Door de achterlating belandt de minderjarige ineens in een land dat hij niet kent en waar hij doorgaans geen netwerk heeft en mogelijk de taal niet kent. Hierover zegt een respondent (nr. 3):

‘Vaak zijn ze hier [in Nederland] geboren, ze hebben hier vriendjes en gaan hier naar school. Maar ze worden dan in een ander, arm, land achtergelaten. Dat je ouders je dat aandoen is überhaupt al heftig. En je moet je heel erg aanpassen aan die omgeving, vaak is er geen eten, geen geld, een heel andere cultuur, een heel andere school. Je moet je opeens helemaal aanpassen dus, zonder ouders die je ondersteunen.’

Verder is er, zoals eerder reeds vermeld, bij achterlating vaak sprake van slechte of gevaarlijke leefomstandigheden. Dit kan leiden tot fysieke en psychische klachten evenals ontwikkelingsproblemen. Respondenten (nr. 4 en 7) merken daarover op:

‘De kinderen die wij tot nu toe hebben teruggehaald, die zijn zwaar getraumatiseerd. [...] Ik zou bijna willen zeggen dat die kinderen geen normaal bestaan meer hebben in Nederland. Ze hebben eigenlijk vanwege het feit dat ze zijn achtergelaten en wat ze daar hebben moeten meemaken zoveel problemen, dat ze ergens wel weer gaan vastlopen.’

‘Daarnaast zien we dat er ontwikkelingsschade ontstaat, omdat kinderen niet naar school kunnen. Er is soms ook sprake van zware mishandeling en een voortdurend gevoel van onveiligheid. Soms worden kinderen of volwassen vrouwen ook achtergelaten in landen die gewoon echt gevaarlijk zijn, waar ze in heel slechte economische omstandigheden verblijven. Soms zien we bij terugkeer dat ze lange tijd onvoldoende te eten hebben gehad of dat het heeft ontbroken aan medische voorzieningen. De schade is vaak dus wel echt heel groot. We zien dat iedereen bij terugkomst naar Nederland heel blij is om terug te zijn, maar op het moment dat de situatie wat stabiliseert zie je dat mensen bijna altijd last krijgen van trauma’s.’

¹³⁴ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

¹³⁵ Telefonisch interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

3.4 Achterlating als proces

De bespreking van de verschillende definities in paragraaf 3.2 levert een beeld op van de onderdelen waaruit situaties van achterlating bestaan. Het beeld tot dusver is dat van een situatie, of gedraging, die uit meerdere fases bestaat. Het gaat in eerste instantie om de fase waarin iemand een valse voorstelling wordt gegeven van de redenen voor het maken van de reis die tot de achterlating moet leiden. De wijzen waarop mensen kunnen worden misleid omtrent het doel van een reis, zijn in potentie natuurlijk legio. In de interviews die ten behoeve van dit onderzoek zijn afgenomen, is een veelgehoord ‘vals voorwendsel’ dat de reis wordt gemaakt om op vakantie te gaan of een (ziek) familielid te bezoeken.¹³⁶ In een door een respondent genoemde casus, ontleend aan de praktijk, ging het bijvoorbeeld om een minderjarige die werd voorgehouden dat oma zodanig ziek was dat een reis naar het land van herkomst noodzakelijk was om afscheid te nemen.¹³⁷ De eerste fase, die ook wel de misleidingsfase kan worden genoemd, is geen constitutief onderdeel van achterlating, in die zin dat er ook gevallen denkbaar zijn, zoals in paragraaf 3.2 al is besproken, waarin de onvrijwillige achterlating niet is voorafgegaan aan het aanwenden, door de achterlater, van valse voorwendselen.

De tweede fase van het achterlatingsproces betreft de fase van de reis. Doorgaans zullen de persoon die een ander wil achterlaten en de persoon die moet worden achtergelaten, in elkaars gezelschap reizen. Als gezegd lijken de hierboven besproken definities echter ook ruimte open te houden voor de situatie waarin niet gezamenlijk is gereisd, maar de achtergelaten persoon uiteindelijk wél in een afhankelijke positie en zonder papieren in het buitenland terechtkomt. In die situaties is wel per definitie, zo lijkt het, sprake van de betrokkenheid van derden. Te denken valt aan een minderjarige die zonder degenen die hem willen achterlaten naar familie reist, waarna een van de familieleden waarbij hij of zij intrekt, zijn of haar paspoort inneemt.

In derde instantie kan de fase van *het achterlaten zelf* worden onderscheiden, het moment waarop de doorgaans meegereisde ouders teruggaan naar Nederland en de betrokken jongere wordt achtergelaten. Als gezegd hoeft achterlaten niet altijd te bestaan uit het *daadwerkelijk achterlaten*. Zo werd net de situatie geschetst waarin het achterlaten op afstand gebeurt. Als iemand pas korte tijd is achtergelaten, kan het lastig zijn om de situatie van achterlating te herkennen. Een belangrijke indicator daarvoor is in elk geval de wilsonvrijheid aan de kant van de achtergelaten persoon. Naast de verklaring hieromtrent van de minderjarige, kan ook het innemen van een paspoort of ander reisdocument een indicator zijn dat de betrokken minderjarige tegen zijn wil is achtergelaten.

De vierde fase die in het achterlatingsproces kan worden onderscheiden, is die van de periode na de achterlating. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan sprake zijn van verschillende situaties. Achtergelaten personen kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in het gezin van andere, buiten Nederland verblijvende familieleden.¹³⁸ Uit enkele interviews die zijn afgenomen ten behoeve van dit onderzoek, blijkt evenwel dat jongeren niet altijd bij familie terechtkomen. Zo

¹³⁶ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

¹³⁷ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

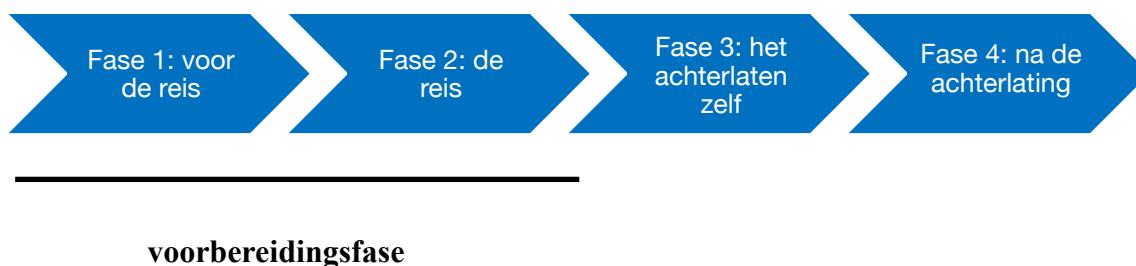
¹³⁸ Denk daarbij met name aan het ‘uitgebreide gezin’ of ‘extended family’, volgens Janssen het ‘[...] kerngezin plus opa’s, oma’s, ooms, tantes, (achter)neven en (achter)nichten’. Zie Janssen 2017, p. 40.

vertelt een respondent (nr. 3), wanneer gevraagd wordt of minderjarigen altijd bij familie worden achtergelaten, het volgende:

‘Nee. Zo hebben we een jongen nu die net terug is, die drie maanden achtergelaten was in een (radicaliserings)kamp. Soms wordt achtergelaten bij een oma, of bij de moeder, maar het gebeurt ook dat kinderen gewoon op straat worden achtergelaten.’

Zo zijn er ook situaties bekend waarbij jongeren in het land van achterlating een zwervend bestaan leiden. Soms is aanvankelijk wel sprake van opnemings in de *extended family*, maar besluit de achtergelaten persoon op een later moment zich aan de familie te onttrekken.

Het beeld zoals dat hierboven is geschetst, ziet er schematisch als volgt uit. De pijlstructuur geeft aan dat het om een chronologisch proces gaat, ofwel om fasen die elkaar in de tijd opvolgen.



Het onderscheid in fasen maakt een beter begrip mogelijk van het achterlatingsproces, dat dus verschillende stadia kent. Dit is niet alleen relevant voor de begripsvergroting die zo ontstaat. Het beschouwen van achterlating *als proces* maakt ook duidelijk dat de juridische instrumenten die in het navolgende worden besproken, op verschillende momenten kunnen worden ingezet. Waar dat relevant is, wordt in het vervolg steeds aangegeven welk instrument in welke fase een rol kan spelen.

3.5 Wettelijk kader

De bespreking van de juridische instrumenten die in een proces van achterlating een rol kunnen spelen, wordt hieronder aangevangen met een schets van het internationaalrechtelijke kader. Daarbij is het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) centraal gezet, als het meest gezaghebbende en leidende rechtsdocument dat ten aanzien van het waarborgen van de rechten van kinderen bestaat. Waar dat relevant is, wordt ook verwezen naar andere verdragen, maar het IVRK staat, ook gelet op het bestek van dit onderzoek, centraal. Aan die keuze ligt mee ten grondslag dat tot dusverre weinig is gepubliceerd over de verhouding tussen achterlating en de rechten van het kind.

Na de internationaalrechtelijke route te hebben bewandeld, wordt bezien welke juridische instrumenten in Nederland beschikbaar zijn om in operationele zin tegen achterlating op te kunnen treden.

3.5.1 Internationaal

Nederland is partij bij een groot aantal verdragen, waaronder het in het kader van achterlating relevante Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV).¹³⁹ Gelet op de thematiek, en het feit dat het daarbij doorgaans gaat om achtergelaten *kinderen*, wordt in wat volgt op deze instrumenten de focus gelegd.

In het IVRK zijn vergaande verplichtingen voor staten opgenomen om kinderen te beschermen. Als algemeen adagium geldt daarbij dat alle beslissingen die vanuit de overheid over kinderen worden genomen het belang van het kind vooropstellen (zie artikel 3, eerste lid).¹⁴⁰ Betrokken op de problematiek van achterlating verdienen enkele bepalingen uit het verdrag nadere aandacht.

De bepaling die op het eerste gezicht het meest van toepassing lijkt op situaties waarin een kind wordt achtergelaten, is artikel 11, eerste lid, IVRK. Daarin is voor staten een verplichting opgenomen om maatregelen te nemen ter bestrijding van de ongeoorloofde overbrenging van kinderen naar en het niet doen terugkeren van kinderen uit het buitenland. Deze definitie is ontleend aan het HKOV, waarin is bepaald dat van het 'ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren van een kind' uitsluitend sprake is als dit gebeurt in strijd met het gezagsrecht van de staat waarin het kind onmiddellijk voor zijn overbrenging of vasthouding zijn gewone verblijfplaats had (zie artikel 3 HKOV). In dit kader is het ook veelzeggend dat de verplichting in artikel 11, eerste lid, IVRK voornamelijk wordt begrepen als een verplichting voor staten om partij te worden bij het HKOV.¹⁴¹ Ten aanzien van de problematiek van achterlating, werpt de beperking tot zaken waarin sprake is van strijd met het gezagsrecht een drempel op. Artikel 11, eerste lid, lijkt daarmee alleen van toepassing op die achterlatingszaken waarin sprake is van een probleem omtrent het gezag, bijvoorbeeld omdat een kind is achtergelaten tegen de wil van een andere ouder met gezag of het kind onder het gezag staat van een instelling en die instelling geen toestemming voor het reizen heeft gegeven. Ervan uitgaande dat in de meeste gevallen geen sprake is van een conflict met betrekking tot het gezagsrecht, zijn artikel 11, eerste lid, noch het HKOV op situaties van achterlating van toepassing. Dat wordt echter anders indien de overheid in reactie op de achterlatingssituatie een maatregel betreffende het gezag neemt. In paragraaf 3.5.2 is hiervoor nog uitgebreid aandacht.¹⁴²

Ook andere bepalingen uit het IVRK mogen hier niet onbenoemd blijven. In algemene zin verdient opmerking dat in het verdrag meerdere bepalingen zien op de instandhouding van de relatie tussen kind en ouders. Die bepalingen lijken vooral te zijn gericht op de situatie waarin door een overheidsbeslissing kind en ouder van elkaar worden gescheiden; daarvan kan in Nederland bijvoorbeeld sprake zijn als de rechter beslist dat een kind uit huis moet worden geplaatst of als het kind onder voogdij komt te staan van een gecertificeerde instelling. Toch zijn de bepalingen ook relevant om met een andere blik te bestuderen, namelijk vanuit het perspectief van de situatie

¹³⁹ Verdrag inzake de rechten van het Kind, New York 20 november 1989, *Trb.* 1995, 92; Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, 's-Gravenhage 25 oktober 1980, *Trb.* 1990, 96.

¹⁴⁰ Zie nader over het verdrag Liefwaard & Sloth-Nielsen 2016.

¹⁴¹ Hodgkin & Newell 2003, p. 143-147.

¹⁴² Zie daarover meer uitgebreid Esser & Ouwkerk 2020 (nog te verschijnen).

waarin de ouders zelf aan de scheiding met hun kinderen bijdragen of daartoe zelfs, zoals bij achterlating, het initiatief hebben genomen.

Het IVRK erkent in eerste instantie de autonomie van ouders bij het opvoeden en grootbrengen van hun kind. Daartoe is in artikel 5 expliciet bepaald dat de staten die bij het verdrag partij zijn de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van, onder meer, de ouders waarborgen '[...] voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind'. Dit respect voor de onafhankelijkheid van de ouders brengt ook plichten met zich; in artikel 18 is nadrukkelijk bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind primair bij de ouders of wettige voogden ligt; het belang van het kind, zo staat in de bepaling, 'is hun allereerste zorg'. Als ouders niet aan de plichten (kunnen) voldoen, rust op de staat echter een verplichting om in bescherming van de kinderen te voorzien. Zo zijn in de artikelen 19 en 20 uitgebreide statelijke verplichtingen opgenomen ten aanzien van gevallen waarin het kind niet in een veilige thuisomgeving opgroeit. De artikelen luiden als volgt:

Artikel 19

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.
2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

Artikel 20

1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn of haar eigen belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.
3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kindzorg. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de staat een verplichting heeft om een kind in een onveilige thussituatie te beschermen, in die gevallen dus tegen de eigen ouders. De vraag rijst of deze verplichtingen ook ontstaan in een situatie van achterlating. De verplichting in artikel 19 is van toepassing op de bescherming van kinderen tegen uiteenlopende vormen van misbruik. Een situatie van achterlating lijkt op het eerste gezicht vooral te kunnen worden begrepen als een vorm van 'nalatige behandeling'. Of daarvan per definitie sprake is in gevallen van achterlating, is echter de vraag. Zo kunnen ook situaties denkbaar zijn waarin de achterlating slechts een korte periode duurt en het achtergelaten kind in een beschermd *setting*, bijvoorbeeld bij opa's en oma's, verblijft. Of

achterlating daadwerkelijk als een nalatige behandeling in de zin van artikel 19 kan worden beschouwd, hangt onzes inziens in sterke mate af van de omstandigheden van het geval. Overigens kunnen die omstandigheden ook dusdanig zijn dat gesproken kan worden van lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of een van de andere vormen van misbruik die in artikel 19 zijn genoemd. Twee respondenten (nr. 4 en 3) die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, merken bijvoorbeeld, apart van elkaar, op dat achtergelaten kinderen in het land van achterlating niet altijd in een veilige omgeving verkeren:

‘Ja, maar er zijn ook heel veel zaken waarin een kind een zwervend bestaan leidt. Kinderen zijn weleens bij familie, maar we zien ook heel veel zaken waarin kinderen gewoon op straat worden gezet. Daarbij is het dan eigenlijk wat makkelijker [om het kind weg te halen]. We zien ook dat kinderen wegvluchten en vervolgens een zwervend bestaan leiden.’¹⁴³

‘In die eerste zaak waren ze dacht ik bij oma achtergelaten, wat niet zo goed liep, waarna ze achtergelaten zijn in een huis bij een verzorger, waar ze werden mishandeld. De jongen liep op zeker moment dacht ik ook op straat. Vaak leven ze daar in heel slechte omstandigheden, dan is er bijvoorbeeld geen voedsel, of ze worden geslagen of binnengehouden. Zij ging dacht ik wel naar school.’¹⁴⁴

Dat op staten in voorkomende gevallen de verplichting rust om kinderen tegen hun eigen ouders te beschermen, laat onverlet dat het IVRK oog houdt voor de instandhouding van een relatie tussen ouders en kinderen. In artikel 9 is in dit verband bepaald dat staten dienen te waarborgen dat kinderen niet tegen hun wil van hun ouders worden gescheiden, tenzij zulks noodzakelijk is in het belang van het kind – bijvoorbeeld als sprake is van misbruik of verwaarlozing door de ouders. In artikel 9, derde lid, IVRK is bovendien het recht van kinderen opgenomen om, bij een scheiding met een of beide ouders, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met de ouders te onderhouden.¹⁴⁵

De verplichtingen ten aanzien van het contact met ouders zijn in het kader van dit hoofdstuk op zichzelf minder relevant, maar illustreren wel op goede wijze de dilemma's die voortkomen uit situaties waarin de staat zich genoodzaakt weet om een kind tegen ouders te beschermen. De hierboven genoemde bepalingen uit het IVRK leggen per definitie al een spanningsveld bloot. Staten moeten enerzijds de autonomie van ouders bij de opvoeding en het grootbrengen van hun kind respecteren, anderzijds de minderjarige beschermen op het moment dat zijn ontwikkeling in gevaar komt of dreigt te komen. Het komt uiteindelijk neer op een complexe belangenafweging die in algemene zin wordt geclausuleerd door het belang van het kind, dat, als gezegd, bij elke overheidsbeslissing ten aanzien van minderjarigen voorop dient te staan (vgl. nogmaals artikel 3, eerste lid, IVRK). Een complicerende factor wordt daarbij nog gevormd door het feit dat bij achterlating een kind vaak in het buitenland verblijft. Of aan het kind daadwerkelijk bescherming kan worden geboden, hangt dus in sterke mate af van de vraag of het land van achterlating daaraan medewerking verleent.

¹⁴³ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

¹⁴⁴ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020.

¹⁴⁵ Tenzij zulks, zo bepaalt artikel 9, derde lid, in strijd is met het belang van het kind.

Een ander spanningsveld wordt zichtbaar als we de verplichting van de staat bezien om te voorkomen dat kinderen van hun ouders gescheiden worden (zie artikel 9) en, indien zich een situatie voordoet waarin die scheiding gerechtvaardigd is, om het regelmatig contact van het kind met de ouders te blijven faciliteren. Het derde lid van artikel 9 heeft rechtstreekse werking en daarop kan door een kind dus direct een beroep worden gedaan voor de Nederlandse rechter.¹⁴⁶ Hierboven werd duidelijk dat met deze scheidingen vooral wordt bedoeld op de situaties waarin de staat aan die scheiding bijdraagt. De vraag rijst echter of deze bepaling naast rechtstreekse, niet ook horizontale werking heeft; kan een kind zich op de voet van dit artikel ook ten opzichte van zijn eigen ouders erop beroepen dat hij recht heeft op een leven met, in gezelschap van, zijn ouders? Dit lijkt onwaarschijnlijk, omdat de bepaling nadrukkelijk is gericht aan staten en daarmee vermoedelijk te weinig basis biedt voor een aanspraak van het ene rechtssubject op het andere. Niettemin kan uit het verdrag wel degelijk worden afgeleid dat ouders ten aanzien van hun kind(eren) een primaire verantwoordelijkheid hebben voor het verwezenlijken van de rechten die in het IVRK besloten liggen (zie artikel 18). Wanneer de realisatie van die rechten in gevaar komt, wordt al snel een verplichting voor staten geactiveerd om het kind te beschermen.

Het IVRK garandeert verder in artikel 28 het recht op onderwijs en in artikel 24 het recht op gezondheidszorg. Bij situaties waarin een minderjarige naar (familie in) het land van herkomst wordt gebracht, hoeft niet per definitie sprake te zijn van een schending van deze rechten. Er zijn immers ook gevallen denkbaar waarin ouders hun kind in het buitenland naar school laten gaan en toegang heeft tot adequate gezondheidszorg. In zo'n situatie is volgens respondenten die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn echter geen sprake van achterlating.¹⁴⁷ De respondenten (nr. 4 en 7) geven aan dat zij bij achterlating veelal juist zien dat er niets geregeld is voor de minderjarige:

‘Dat is eigenlijk het probleem bij achterlating. We zijn niet tegen het feit dat een kind in het buitenland woont, terwijl ouders hier wonen [...]. Als ouders dat goed geregeld hebben en het kind naar school gaat, goede medische zorg beschikbaar heeft, dan kun je het als kind moeilijk hebben met het feit dat je in het buitenland moet wonen, maar dan zeggen wij eigenlijk: “Sorry, maar dit is geen achterlating.” In onze situaties zeggen we eigenlijk: ouders regelen het niet goed voor hun kind.’¹⁴⁸

‘Dan zien we ook wel dat sommige ouders besluiten dat het om een korte periode gaat. Als de ouders alles netjes geregeld hebben, dus het kind is op een veilige plek, de ouders hebben contact met hun kind, het kind gaat in principe naar school en heeft te eten, dan beschouwen wij dat lang niet altijd als een achterlating. Wij zien namelijk juist dat als een kind wordt achtergelaten, er niets geregeld is. Dan wordt er vaak ook niet goed in hun basisbehoeften voorzien, er is geen vervangende opvoeder, er is geen contact met de ouders en er wordt geen termijn gegeven voor een terugkeer naar Nederland. In principe mogen ouders zelf beslissen of zij hun kind voor een bepaalde periode naar het buitenland laten gaan, om de taal en de cultuur bijvoorbeeld (beter) te leren. Als ouders dat allemaal netjes regelen en ook bespreken met hun kind beschouwen wij dat niet als achterlating.’¹⁴⁹

In gevallen van achterlating, waarbij dus veelal niets of weinig geregeld is voor de minderjarige, kan dus sprake zijn van een schending van het recht op onderwijs en het recht op gezondheidszorg,

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 22855 (R1451), nr. 3, p. 9.

¹⁴⁷ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020; telefonisch interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

¹⁴⁸ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

¹⁴⁹ Telefonisch interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

zoals gewaarborgd in respectievelijk artikel 28 en 24 van het IVRK. Deze rechten zijn niet voor niets vastgelegd in het IVRK, het niet kunnen deelnemen aan onderwijs en het geen toegang hebben tot medische zorg kan immers flinke negatieve gevolgen hebben voor een minderjarige, en diens ontwikkeling belemmeren.

3.5.2 Nationaal

Voordat we in het vervolg ingaan op de vraag welke juridische instrumenten de Nederlandse overheid ter beschikking staan bij het voorkomen en stoppen van situaties van achterlating, is het goed om het onderscheid aan te houden tussen de *voorbereidingsfase* bij achterlating, waarin de achterlating zelf nog niet heeft plaatsgevonden en *het moment van de achterlating zelf* en *de gevolgen daarvan*. In het navolgende wordt, in afwijking van de hoofdstukken over huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking, per fase bekeken welke juridische instrumenten mogelijk van toepassing zijn.

3.5.2.1 Voorbereidingsfase bij achterlating

De voorbereidingsfase bij achterlating kan weer worden onderverdeeld in twee subfasen, de fase waarin iemand wordt misleid omtrent het doel van de te maken reis en de fase van de reis zelf. Het zal afhangen van de leeftijd van de persoon die dreigt te worden achtergelaten, welke juridische instrumenten kunnen worden ingezet. Zoals hierboven is besproken, blijkt uit de literatuur dat het voornamelijk jongeren betreft in de leeftijd tussen de 11 en 18 jaar. In wat volgt, richten we onze blik op de situatie waarin een jongere (in de leeftijd tussen de 11 en 18 jaar) dreigt te worden achtergelaten door zijn ouders of één van hen. Daarbij gaan we uit van de situatie waarin de ouders in beginsel het gezag over de minderjarige dragen.

Het primaire belang dat in situaties van dreigende achterlating vooropstaat, is het voorkomen dat de betrokken personen – achterlaters en degenen die zullen worden achtergelaten – daadwerkelijk de reis naar het ‘land van achterlating’ zullen aanvangen. Daarnaast is het in deze situaties van belang om te bezien hoe de betrokken minderjarige zo goed mogelijk kan worden beschermd. Het verdient herhaling dat het voorkomen van de reis ook door niet-juridische middelen kan worden bewerkstelligd. In het recent gepubliceerde, en hierboven al aangehaalde, onderzoeksrapport van Andersson Elffers Felix is uitgebreid ingegaan op de niet-juridische mogelijkheden die openstaan bij het voorkomen en stoppen van situaties van achterlating.¹⁵⁰ Ook is daarin beklemtoond hoe belangrijk het is dat betrokken organisaties die dreigende achterlating kunnen signaleren – scholen, leerplichtambtenaren, artsen, sportverenigingen – daartoe voldoende zijn toegerust. Alleen indien bekendheid met het fenomeen bestaat, kan uiteindelijk ook melding worden gedaan van de achterlating bij de betrokken instanties, zoals het LKHA, Veilig Thuis of de politie.

In deze paragraaf wordt bekeken door welke juridische instrumenten deze mogelijkheden worden gecompliceerd. In het geval van minderjarigen ligt het vooreerst voor de hand om te bezien of bij een dreigende achterlating een grond bestaat om een kindbeschermende maatregel te nemen. Het vooruitzicht dat een minderjarige, al dan niet onder valse voorwendselen, door zijn ouders wordt meegenomen naar het buitenland om daar te worden achtergelaten, doet immers de vraag rijzen of

¹⁵⁰ Askari e.a. 2019, hfdst 6. Zie ook p. 67-69 en, iets specifieker over achterlating, p. 48-50.

de veiligheid van de minderjarige bij diens ouders of wettige gezagsdragers in voldoende mate is gewaarborgd. Met andere woorden is in deze situaties niet alleen behoefte aan het *voorkomen* van de reis, maar ook aan het meer duurzaam *beschermen* van de betrokken minderjarige.

Indien over diens veiligheid twijfels bestaan, kan worden opgetreden door middel van uiteenlopende kindbeschermende maatregelen. In dit kader valt te denken aan het nemen van een (voorlopige) voogdijmaatregel, de uithuisplaatsing of de gezagsbeëindigende maatregel. Deze modaliteiten zijn verstrekkend van aard en leiden er in de regel toe dat een (tijdelijke) scheiding tussen ouders en kind ontstaat. Een minder vergaand instrument betreft de ondertoezichtstelling van een gecertificeerde instelling, die kan worden uitgesproken door de kinderrechter. Een ondertoezichtstelling (ots) kan vanuit de overheid door uiteenlopende actoren worden verzocht. Primair gaat het daarbij om de RvdK. Een verzoek daartoe kan ook door het OM worden ingediend, evenals de burgemeester; laatstgenoemde kan daartoe echter pas overgaan nadat de RvdK heeft besloten geen verzoek in te dienen.

Voordat de kinderrechter tot het opleggen van een ots overgaat, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. De ots is geregeld in artikel 1:255 BW e.v. Het eerste lid van artikel 1:255 BW vermeldt de voorwaarden waaronder een ots kan worden uitgesproken:

De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:

a.

de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en

b.

de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat zijn te dragen.

Om een ots uit te spreken, moet dus kunnen worden vastgesteld dat sprake is van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de betrokken minderjarige. Uit de rechtspraak en de literatuur blijkt dat deze beoordeling in sterke mate afhangt van de omstandigheden van het geval.¹⁵¹ Of van een ernstige ontwikkelingsbedreiging sprake is bij dreigende achterlating, is een vraag die zich moeilijk in het algemeen laat beantwoorden, maar het is niet ondenkbaar dat in voorkomende gevallen voldoende aanknopingspunten voor zo'n oordeel kunnen worden gevonden. Indien blijkt dat een minderjarige is misleid omtrent het reisdoel en aannemelijk is dat een achterlating daadwerkelijk tegen de wil van de betrokken minderjarige zal gaan plaatsvinden, dan lijkt ons de ontwikkelingsbedreiging op het eerste gezicht ernstig genoeg om in elk geval een *verzoek* tot een ots in te dienen. Daarbij kunnen bovendien ook de condities waaronder iemand zal worden achtergelaten een rol spelen. Is bijvoorbeeld duidelijk dat de periode van achterlating langere tijd zal duren, en dat de achterlating feitelijk inhoudt dat een minderjarige voor langere tijd verstoken blijft van school of aansluiting met zijn sociale netwerk in Nederland, dan ligt het voor de hand dat deze omstandigheden door de kinderrechter worden meegenomen.

¹⁵¹ Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek 2019a*, art. 1:255 BW, aant. 1.

Om een ots uit te spreken, dient ook aan de voorwaarden onder a en b te worden voldaan. Uit onderdeel a blijkt duidelijk het subsidiaire karakter van de ots-maatregel: eerst dient te worden bezien of de zorg die nodig is om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, op andere wijze dan in het kader van een ots kan worden geboden. Wordt duidelijk dat de ouders de aangeboden zorg niet of onvoldoende accepteren, dan is aan onderdeel a voldaan. Daarvan kan ook sprake zijn in de situatie waarin ouders weliswaar aangeven de zorg te accepteren, maar uit andere omstandigheden blijkt dat niet aannemelijk is dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.¹⁵² Dit is bijvoorbeeld het geval als ouders aangeven wel te willen meewerken, maar tegelijkertijd volharden in hun standpunt dat een verblijf in het land van achterlating voor de minderjarige wenselijk is, ongeacht of die laatste daarmee instemt.

Een ots is erop gericht hulp in een opvoedsituatie mogelijk te maken, zonder dat die hulp leidt tot een breuk tussen of scheiding van ouders en kinderen. Voorwaarde b illustreert deze gedachte; de ots is bij uitstek het (subsidiair) in te zetten instrument indien de opvoedsituatie problematisch is, maar tegelijkertijd wél is te verwachten dat de ouders na verloop van tijd weer in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.¹⁵³ Indien een ots is uitgesproken, komt het gezin waartoe de minderjarige behoort onder toezicht te staan van een gecertificeerde instelling.¹⁵⁴ Dit betekent onder meer dat de gecertificeerde instelling de plicht heeft om zowel de minderjarige als de ouders die steun te bieden die nodig is om de ontwikkelingsbedreiging binnen de duur van de ots weg te nemen (artikel 1:262, eerste lid, BW). Het lijkt voor de hand te liggen dat in situaties van dreigende achterlating in dit kader ook aandacht wordt besteed aan de problematische aspecten van de achterlating van minderjarigen. In dit verband is het van belang dat gecertificeerde instellingen voldoende zijn toegerust om met de specifieke problematiek van achterlating om te gaan.

Indien ouders niet door 'overleg en overreding' tot een gewenste medewerking zijn te brengen, kan de gecertificeerde instelling een zogeheten 'schriftelijke aanwijzing' geven op grond van artikel 1:263 BW. In de literatuur wordt het vergaande karakter van zo'n schriftelijke aanwijzing benadrukt.¹⁵⁵ Vandaar ook dat daaraan strenge motiveringseisen worden gesteld.¹⁵⁶ Indien een schriftelijke aanwijzing is gegeven – bijvoorbeeld specifiek omtrent het niet mogen uitreizen met de minderjarige – dan kan die aanwijzing eventueel met een civielrechtelijk dwangmiddel worden afgedwongen. Die aanwijzing dient dan wel eerst door de kinderrechter te worden bekrachtigd.¹⁵⁷ In dezelfde procedure kan een dwangmiddel worden opgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een dwangsom of, in uiterste gevallen, lijfswang. De oplegging van een

¹⁵² Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek 2019a*, art. 1:255 BW, aant. 1.

¹⁵³ Zie ook artikel 1:262, derde lid, BW, waarin is bepaald dat de gecertificeerde instelling de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouders of ouder en de minderjarige dient te bevorderen. Deze verplichting vloeit voort uit het IVRK, zie paragraaf 3.5.1

¹⁵⁴ Artikel 1.1. Jeugdwet bepaalt dat een gecertificeerde instelling is een 'rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 3.4 en die een kindbeschermende maatregel of jeugdreclassering uitvoert'.

¹⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Elferink, *FJR* 2018/33.

¹⁵⁶ De schriftelijke aanwijzing van een gecertificeerde instelling wordt begrepen als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarop zijn dus ook de motiveringsvereisten uit de Awb van toepassing.

¹⁵⁷ Zie artikel 1:263, derde lid, BW.

civielrechtelijk dwangmiddel, of de dreiging dat zo'n dwangmiddel zal worden opgelegd, kan mogelijk een middel zijn om ouders ervan te weerhouden met hun kind uit te reizen naar het buitenland.

Relevant om nog op te merken, is dat de rechter de ots ook *voorlopig* kan opleggen. Op grond van artikel 1:257, eerste lid, BW kan dat uitsluitend indien sprake is van een ernstig vermoeden dat de voorwaarden uit artikel 1:255, eerste lid, BW zijn vervuld én de ots noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen. Ook hier zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld of van een dergelijke acute situatie sprake is. Het is niet ondenkbaar dat in gevallen van dreigende achterlating nood is aan het met spoed opleggen van de ots, bijvoorbeeld als een minderjarige zelf melding maakt en duidelijk is dat de reis aanstonds of op korte termijn zal aanvangen. In die gevallen geldt – anders dan bij de gewone ots-procedure – dat voorafgaand aan de oplegging door de rechter niet eerst de minderjarige en diens ouders behoeven te worden gehoord.¹⁵⁸ Dit geldt echter alleen voor de situaties waarin de behandeling van het ots-verzoek '[...] niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige' (artikel 1:800, derde lid, BW). De voorlopige ots eindigt van rechtswege indien kind en ouders niet binnen twee weken na de oplegging in de gelegenheid zijn gesteld hun mening daarover kenbaar te maken.

Als een minderjarige onder toezicht staat van een gecertificeerde instelling rust het gezag nog steeds bij de ouders. De ondertoezichtstelling heeft echter tot gevolg dat ouders niet vrij zijn om met hun kind uit te reizen naar het buitenland. Aan de rechtspraak van de Hoge Raad kan worden ontleend dat ook het toezicht dat door een gecertificeerde instelling wordt uitgeoefend in het kader van een ots, geldt als 'opzicht' in de zin van artikel 279 Sr.¹⁵⁹ Feitelijk betekent dit dat ouders in deze situatie uitsluitend met toestemming van de gecertificeerde instelling met hun kind kunnen reizen.¹⁶⁰ Is de ots uitgesproken op grond van een dreigende achterlating, dan ligt het niet voor hand dat de instelling voor het maken van een reis toestemming zal verlenen. Reizen de ouders in zo'n situatie toch uit, dan kunnen zij zich schuldig maken aan het onttrekken van hun kind aan het opzicht, een gedraging die is strafbaar gesteld in artikel 279 Sr. Hoewel de strafrechtelijke aansprakelijkheid eerst met het daadwerkelijk onttrekken is gegeven, kan de wetenschap dat dit onttrekken strafbaar is, mogelijk een prikkel zijn om van het uitreizen met een minderjarige af te zien. Bovendien geldt dat ook de poging tot het plegen van de gedraging in artikel 279 Sr strafbaar is en in bepaalde gevallen zelfs de voorbereiding daarvan.¹⁶¹ Toegespitst op de poging strekt de strafrechtelijke aansprakelijkheid zich ook uit tot de situatie waarin het voornemen van de ouders tot de achterlating zich door een begin van uitvoering heeft geopenbaard. Daarbij is beslissend of van bepaalde gedragingen kan worden gezegd dat zij naar hun uiterlijke verschijningsvorm moeten

¹⁵⁸ Zie voor deze uitzondering op de hoofdregel artikel 1:800, derde lid, BW.

¹⁵⁹ Zie HR 6 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:157, NJ 2018/184, m.nt. T. Kooijmans. Zie uitgebreid over de strafbaarstelling in artikel 279 Sr: Esser & Ouwerkerk 2020 (nog niet gepubliceerd).

¹⁶⁰ Dat ouders het gezag behouden, maakt wel dat goede communicatie met de KMar op zijn plaats is. Stel dat een vermoeden bestaat dat ouders, in weerwil van een ots-maatregel, van plan zijn uit te reizen, dan ligt het voor de hand dat de gecertificeerde instelling in contact treedt met de KMar.

¹⁶¹ Voorbereiding van dit delict is uitsluitend strafbaar als de betrokken minderjarige beneden de twaalf jaar is of als bij de onttrekking list, geweld of bedreiging met geweld is gebezigd. Artikel 279, tweede lid, Sr stelt daarop immers een maximum gevangenisstraf van negen jaar, waardoor aan het achtjaarsvereiste uit artikel 46 Sr (voorbereiding) is voldaan.

worden beschouwd als te zijn gericht op de voltooiing van het misdrijf.¹⁶² Hiervan kan mogelijk sprake zijn als duidelijk is dat een minderjarige omtrent het reisdoel is misleid en ten behoeve van het maken van de reis daadwerkelijk zaken zijn geregeld, bijvoorbeeld het boeken van tickets of het maken van afspraken met de familie waarin de achter te laten minderjarige zal worden opgenomen.

Dat ook poging tot artikel 279 Sr strafbaar is, en hetzelfde in sommige gevallen geldt voor voorbereiding, is vanuit het preventieperspectief in die zin relevant, dat het op basis daarvan sneller mogelijk is om, naast civielrechtelijke, ook strafvorderlijke dwangmiddelen in te zetten. Niet alleen kan de strafbaarheid van voorbereidings- of pogingsgedragingen een afschrikwekkend effect hebben, het daadwerkelijk kunnen inzetten van bevoegdheden kan in voorkomende gevallen een manier zijn om medewerking te krijgen vanuit ouders die hun kind dreigen achter te laten in het buitenland. In dit kader kan ook nog worden opgemerkt dat de Paspoortwet ruimte biedt om een reisdocument ongeldig te verklaren indien de betreffende persoon wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten. Een probleem kan daarbij worden gevormd door gevallen waarin personen een dubbele nationaliteit hebben en reizen met hun niet-Nederlandse reisdocument.¹⁶³ Bovendien is een verdenking alleen niet genoeg; ook moet sprake zijn van het gegronde vermoeden dat de betrokken persoon zich door het verblijf buiten Nederland aan vervolging dan wel tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken.¹⁶⁴

Naast de strafbaarstelling van artikel 279 Sr is mogelijk ook de strafbaarstelling in artikel 285c Sr relevant. In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de reikwijdte van dit artikel niet is beperkt tot het lokken van een ander naar het buitenland met de bedoeling die ander tot een *huwelijk* te dwingen. Artikel 285c Sr is namelijk generiek geformuleerd en ziet óók op de situaties waarin mensen naar het buitenland worden gelokt om onderworpen te worden aan andere vormen van dwang, zoals strafbaar gesteld in artikel 284 Sr. De situatie van achterlating dient dus, wil ook artikel 285c Sr van toepassing zijn, als een vorm van dwang te worden beschouwd als bedoeld in artikel 284 Sr. Of dit daadwerkelijk zo is, is een vraag die in paragraaf 3.5.2.2 centraal staat. Voor nu is het relevant om vast te stellen dat de wijze waarop en de omstandigheden waaronder iemand wordt achtergelaten inderdaad een gedraging kunnen opleveren die voldoet aan de voorwaarden die in artikel 284 Sr worden gesteld. Gaan we daarvan uit dan kan ook artikel 285c Sr van toepassing zijn. De wetsgeschiedenis daarvan in herinnering roepend, lijkt het wetsartikel zelfs uitermate geschikt voor situaties van achterlating, nu van 'lokken' volgens de wetgever sprake is bij het '[...] onder valse voorwendselen bewegen van een persoon naar het buitenland te reizen [...]'.¹⁶⁵ Het lokken is voorts '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'.¹⁶⁶

¹⁶² Het zogeheten *Cito*-criterium, dat door de Hoge Raad werd geïntroduceerd in het *Cito*-arrest, zie HR 24 oktober 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC6373, NJ 1979, 52, m.nt. Th.W van Veen.

¹⁶³ Zie daarover nader hoofdstuk 5.

¹⁶⁴ Zie artikel 18 Paspoortwet. Zie daarover uitgebreider hoofdstuk 5.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 4.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 4.

Op de voet van artikel 285c Sr is, zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde kwam, nimmer een vervolging ingesteld.¹⁶⁷ Dit maakt dat er geen rechtspraak beschikbaar is die zicht geeft op zaken waarop artikel 285c Sr van toepassing is. Uit de wetshistorische stukken valt op te maken dat artikel 285c Sr voornamelijk is tot stand gekomen vanuit de wens om huwelijksdwang beter aan te kunnen pakken. Het verdient hier benadrukt te worden, dat artikel 285c Sr evenwel generiek is geformuleerd en ook betrekking kan hebben op situaties van achterlating. Wederom geldt hier bovendien dat ook de poging tot het misdrijf in artikel 285c Sr strafbaar is. Mogelijk kan dus al strafbaarheid worden gevestigd voordat de lokhandeling daadwerkelijk tot het uitreizen heeft geleid. In die gevallen bestaat eventueel een titel om de verdachte in voorlopige hechtenis te plaatsen.

Met de bespreking van de mogelijkheden die artikel 285c Sr biedt, sluiten we de behandeling van de juridische instrumenten die in de voorbereidingsfase van de achterlating kunnen worden ingezet, af. Zoals te zien is geweest zijn er in die fase verschillende juridische gronden, zowel van civielrechtelijke (primair familierechtelijke) als strafrechtelijke aard, die in een situatie van dreigende achterlating kunnen worden ingezet om het daadwerkelijk uitreizen te voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat de kindbeschermende maatregelen uitsluitend van toepassing zijn in de situatie waarin een minderjarige dreigt te worden achtergelaten. In het geval van meerderjarigen lijkt meer te kunnen worden verwacht van de strafrechtelijke mogelijkheden die er zijn om een uitreis met het oogmerk van achterlating te frustreren. Als een meerderjarige dreigt te worden achtergelaten, kan bovendien worden bezien of het mogelijk is om op basis van de Paspoortwet een verblijfsdocument ongeldig te verklaren; mogelijk zou dat kunnen vanwege een op de voet van artikel 285c of artikel 284 Sr ontstane verdenking.

3.5.2.2 De achterlating zelf

Het is op basis van literatuur en beleidsstukken moeilijk om uitspraken te doen over het juridische instrumentarium dat doorgaans wordt toegepast in zaken waarin personen daadwerkelijk zijn achtergelaten. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat de casuïstiek die zich in deze zaken voordoet verschillend kan zijn en elke casus een ‘aanpak op maat’ vereist.¹⁶⁸ Ook geven meer respondenten aan dat de daadwerkelijke effectuering van de juridische instrumenten in sterke mate afhangt van de medewerking die het land van achterlating verleent.¹⁶⁹ Is geen sprake van effectief staatsgezag, of is sprake van een dubbele nationaliteit, dan is het voor de Nederlandse autoriteiten lastig om een achtergelaten kind daadwerkelijk terug te laten reizen naar Nederland, hoezeer dat ook krachtens Nederlands recht of zelfs het internationaal privaatrecht tot de mogelijkheden behoort. Een respondent (nr. 2) gaf bijvoorbeeld aan:

[Het laten terugkeren van een minderjarige] is niet altijd makkelijk, want de autoriteiten in een land zijn in principe verantwoordelijk en het verschilt per land of of we in samenwerking met de lokale autoriteiten hulp

¹⁶⁷ Ook bevestigd in het interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

¹⁶⁸ Interviews met respondent nr. 3, respondent nr. 5 en respondent nr. 4, respectievelijk afgenomen op 17 februari, 6 maart en 27 februari 2020.

¹⁶⁹ Dit werd bijvoorbeeld goed duidelijk in de interviews die wij afnamen met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020 en met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

kunnen verlenen of dat we moeten zoeken naar bijvoorbeeld non-gouvernementele actoren (NGOs) die lokaal hulp kunnen bieden.¹⁷⁰

Op deze plek is het echter onze bedoeling om de algemene juridische kaders weer te geven die van toepassing zijn in het geval een persoon in het buitenland daadwerkelijk wordt achtergelaten. Van de complexiteit die specifieke zaken meebrengen, wordt hier dus enigszins geabstraheerd, hoewel wel rekening zal worden gehouden met uitspraken die respondenten over het inzetten van juridische instrumenten hebben gedaan. Daarmee beogen we niet een representatief beeld van de praktijk te geven, maar wel enig inzicht te verschaffen in de praktische moeilijkheden waarmee de toepassing van de geschetste juridische instrumenten gepaard kan gaan.

Ook hier zullen we geen aandacht hebben voor de variaties waarin achterlating zich kan voordoen, maar richten we ons op de situatie waarin ouders, of één van hen, hun kind, of kinderen, in het buitenland hebben achtergelaten. Zoals uit de hierboven besproken literatuur duidelijk is geworden, is daarbij vaak sprake van kinderen die bij familie worden achtergelaten in het land van herkomst. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat kinderen zeker niet altijd bij familie terechtkomen; uit de eigen praktijk worden gevallen genoemd waarin kinderen aan hun lot werden overgelaten en in het vreemde land een zwervend bestaan moesten leiden.¹⁷¹

Minderjarigen komen doorgaans via een ambassade of consulaat in contact met de Nederlandse autoriteiten. Ook gebeurt het dat zij zich direct bij het LKHA melden. Een respondent vermeldt hierover:

‘We voeren jaarlijks met het LKHA campagne, om aandacht te vragen voor de bijstand die we verlenen. We proberen dus echt een handreiking te doen aan de doelgroep. Uiteindelijk komt het erop neer dat ze 24/7 kunnen appen, bellen of mailen naar onze front-office. We hebben zaken die via die kanalen binnenkomen, maar wat we ook zien is dat ze bijvoorbeeld via Facebook hun oude mentor aanschrijven en dat die vervolgens via Veilig Thuis bij het LKHA komt en dat het LKHA vervolgens weer melding doet bij ons. Uiteindelijk is het belangrijkste dat de zaken gemeld worden; zodat we hulp kunnen verlenen.’¹⁷²

Het LKHA is na een melding dat een minderjarige in het buitenland is achtergelaten vervolgens aan zet bij het maken van een plan om de minderjarige, indien die dat zelf ook wenst, te laten terugkeren naar Nederland. Het LKHA staat daartoe in contact zowel met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat op zijn beurt contact houdt met de lokale ambassade of het consulaat, als met de RvdK. Omdat het knooppunt zich vaak gesteld ziet voor situaties waarin minderjarigen niet beschikken over het eigen paspoort of een ander reisdocument, is een belangrijke eerste stap om voor de minderjarige een vervangend reisdocument te regelen. De familie die heeft achtergelaten, werkt in deze zaken in de regel niet mee aan de vrijwillige teruggave van het reisdocument.

Als de minderjarige de Nederlandse nationaliteit heeft en de ouders niet meewerken aan het teruggeven van het paspoort, kan voor de minderjarige een nieuw paspoort worden aangevraagd. Ook is het mogelijk om een noodpaspoort of laissez-passer aan te vragen. Uit de interviews is

¹⁷⁰ Interview met respondent nr. 2, d.d. 12 februari 2020.

¹⁷¹ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020 en interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

¹⁷² Interview met respondent nr. 2, d.d. 12 februari 2020.

duidelijk geworden dat doorgaans wordt gekozen voor het aanvragen van een nieuw paspoort in combinatie met het verzoek om een machtiging tot voorlopige voogdij bij de kinderrechter. Voorlopige voogdij is, zoals hieronder besproken wordt, niet alleen nodig om succesvol een nieuw paspoort aan te vragen, maar ook om de terugreis van de minderjarige mogelijk te maken; in beginsel is het immers niet mogelijk om zonder toestemming van een van de gezagsdragers met een minderjarige te reizen. Grosso modo is bij het regelen van de terugkeer van een minderjarige zonder medewerking van de personen die deze minderjarige hebben achtergelaten, dus sprake van twee sporen: i) een spoor dat loopt via de Paspoortwet en tot doel heeft om voor de minderjarige een nieuw paspoort of nieuwe identiteitskaart te regelen; en ii) een spoor dat loopt via het Eerste Boek van het Burgerlijk Wetboek en tot doel heeft om maatregelen te nemen die het gezag over de minderjarige betreffen.

Ten aanzien van het eerste spoor geldt dat iedereen met de Nederlandse nationaliteit recht heeft op een nationaal paspoort of een Nederlandse identiteitskaart.¹⁷³ Met de Nederlandse identiteitskaart kan binnen een groot deel van Europa en ook bijvoorbeeld naar Turkije worden gereisd. Minderjarigen vanaf twaalf jaar kunnen de identiteitskaart ook zonder toestemming van hun ouders of andere gezagsdragers aanvragen.¹⁷⁴ Voor minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt, geldt dit niet; voor het aanvragen van een identiteitskaart voor hen is dus een verklaring van toestemming van de ouders vereist. Dit geldt als uitgangspunt ook voor alle minderjarigen, dus ook die in de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar, die een paspoort aanvragen; wordt door een minderjarige een *paspoort* aangevraagd, dan is dus per definitie toestemming van de ouders (met gezag) vereist.

Personen die een minderjarige waarover zij het wettig gezag uitoefenen, achterlaten, zijn doorgaans – zo blijkt ook uit de interviews – niet geneigd om de onder zich bevindende identiteitsdocumenten in te leveren of een verklaring van toestemming af te geven voor de verstrekking van een nieuw reisdocument.¹⁷⁵ Het wekt dan ook geen verbazing dat het toestemmingsvereiste uit de Paspoortwet in achterlatingszaken een obstakel oplevert. Diezelfde wet kent echter enige bijzondere bepalingen waardoor het mogelijk is ook buiten de ouders om voor de minderjarige een paspoort te verkrijgen. In eerste instantie kan zich de situatie voordoen waarin de minderjarige onder voorlopige voogdij is geplaatst. In die gevallen kan de toestemming die de minderjarige voor de paspoortaanvraag nodig heeft, ook worden verleend door de gecertificeerde instelling die met de uitvoering van de voorlopige voogdijmaatregel is belast. Is geen sprake van zo'n maatregel of geeft de instelling geen toestemming voor de aanvraag, dan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder zelf om vervangende toestemming verzoeken bij de rechter (artikel 34, derde lid, Paspoortwet).¹⁷⁶ Deze rechterlijke toestemming treedt dan in de plaats van de toestemming die nodig is van een persoon die het gezag uitoefent of de gecertificeerde instelling. De rechter is bij het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 34, derde lid, gehouden om een zodanige beslissing te nemen 'als

¹⁷³ Zie uitgebreid over de Paspoortwet, hoofdstuk 5. Op deze plek wordt relevante informatie uit dit hoofdstuk toegepast op de problematiek van achterlating.

¹⁷⁴ Zie artikel 34, zesde lid, Paspoortwet.

¹⁷⁵ In het navolgende wordt gemakshalve ervan uitgegaan dat dit achterlaten door de ouders is bewerkstelligd.

¹⁷⁶ De leeftijdsgrens in artikel 34, derde lid, Paspoortwet is op 1 maart 2017 met het oog op de bestrijding van huwelijksdwang en achterlating verlaagd van zestien naar twaalf jaar. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34519 (R2071), nr. 3, p. 9 en 16.

hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt', waarbij als voorwaarde kan worden gesteld dat de geldigheidsduur of de territoriale geldigheid van het aangevraagde reisdocument wordt beperkt.¹⁷⁷

Bijzondere bepalingen zijn ook van toepassing op de situatie waarin een minderjarige niet onder voorlopige voogdij is geplaatst, maar wel onder toezicht is gesteld. Geven beide (gezagsdragende) ouders in zo'n geval geen toestemming voor de aanvraag van een paspoort, dan kan de minderjarige die jonger is dan zestien jaar om vervangende rechterlijke toestemming verzoeken (artikel 36, eerste lid, Paspoortwet). Dit verzoek kan ook worden ingediend door de gecertificeerde instelling die met de uitvoering van de ondertoezichtstelling is belast (artikel 36, tweede lid, Paspoortwet).

Belangrijk om hier nog te noemen is artikel 39 Paspoortwet. Dat bepaalt namelijk dat aan handelingsonbekwamen, waaronder ook minderjarigen, die in afwachting zijn van een rechterlijke beslissing omtrent vervangende toestemming, een nooddocument kan worden verstrekt nog voordat de rechter een beslissing heeft genomen. Deze bepaling is alleen van toepassing in 'bijzondere gevallen', waarbij volgens de wetgever '[...] met name gedacht moet worden aan een situatie waarin de verstreckende autoriteit gegronde redenen heeft om aan te nemen, dat het verzoek om een vervangende verklaring van toestemming door de rechter zal worden gehonoreerd. Verder spelen de bijzondere omstandigheden van het geval een belangrijke rol in deze beslissing'.¹⁷⁸ Overigens zij hier opgemerkt dat deze noodprocedure alleen van toepassing is op situaties waarin de minderjarige zelf om vervangende rechterlijke toestemming heeft verzocht.

Samengevat geldt dat een minderjarige zelf om vervangende rechterlijke toestemming kan verzoeken vanaf de leeftijd van twaalf jaar. Is de minderjarige jonger dan twaalf jaar, dan kan dit uitsluitend als deze onder toezicht is gesteld. Dit houdt in dat de niet onder toezicht gestelde minderjarige niet zelf om vervangende rechterlijke toestemming kan verzoeken indien hij jonger is dan twaalf jaar.

Het buiten gezagsdragers om regelen van toestemming voor de aanvraag van een paspoort, is slechts één belangrijk onderdeel van het terugkeerproces van de achtergelaten minderjarige. Het al dan niet beschikken over een paspoort zegt namelijk nog niet veel over de mogelijkheden om zonder toestemming van de gezagsdragers de minderjarige te laten reizen of met die minderjarige te reizen. Om dit mogelijk te maken, is het ook nodig om maatregelen betreffende het gezag over de minderjarige te treffen. Uit de interviews blijkt dat in deze casus in de regel een voorlopige voogdijmaatregel wordt getroffen en dat een verzoek hieromtrent doorgaans gepaard gaat met een verzoek om het gezag van de ouders te schorsen.¹⁷⁹ In het navolgende wordt aan de modaliteiten die hierin voorzien nader aandacht besteed. Vooreerst is er aandacht voor de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor het opleggen van een voorlopige voogdijmaatregel. Daarna wordt gekeken aan welke vereisten wordt getoetst bij het beëindigen of schorsen van het gezag.

¹⁷⁷ Vgl. artikel 34, vijfde lid, Paspoortwet.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 57-58.

¹⁷⁹ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020.

De voorwaarden waaronder de maatregel van voorlopige voogdij kan worden opgelegd, lijken in sterke mate op de vereisten bij het opleggen van een ondertoezichtstelling. Artikel 1:241, tweede lid, BW bepaalt:

De kinderrechter kan op verzoek van de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, belasten met de voorlopige voogdij over de minderjarige indien het dringend en onverwijld noodzakelijk is om in de gezagsuitoefening over de minderjarige te voorzien teneinde de belangen van de minderjarige te kunnen behartigen.

Ook de vereisten om een voorlopige voogdijmaatregel te kunnen opleggen, zijn algemeen geformuleerd. De rechter heeft een ruime bevoegdheid om een afweging te maken of de voorlopige voogdij dringend en onverwijld noodzakelijk is ten behoeve van de belangenbehartiging van de minderjarige. In situaties waarin minderjarigen onvrijwillig zijn achtergelaten, willen terugreizen naar Nederland, maar waarin ouders weigeren hun paspoort af te geven, lijkt hier op het eerste gezicht sprake van te kunnen zijn. Uit de interviews is duidelijk geworden dat kinderrechters over het algemeen geneigd zijn om in situaties van achterlating de voorlopige voogdij bij een gecertificeerde instelling neer te leggen.

De beëindiging of schorsing van het ouderlijk gezag is mogelijk op grond van artikel 1:266 of 1:268 BW. In de artikelen is bepaald:

Artikel 1:266 BW (beëindiging gezag)

De rechtbank kan het gezag van een ouder beëindigen indien:

- a.
een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat is te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of
- b.
de ouder het gezag misbruikt.

Artikel 1:268 BW (schorsing gezag)

1. De rechtbank kan een ouder geheel of gedeeltelijk in de uitoefening van het gezag schorsen indien:

- a.
een ernstig vermoeden bestaat dat de grond, bedoeld in artikel 266, eerste lid, aanhef en onder a of b is vervuld en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen, of
- b.
een medische behandeling van een minderjarige jonger dan twaalf jaar of van de minderjarige van twaalf jaar of ouder die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, noodzakelijk is om ernstig gevaar voor diens gezondheid af te wenden en een ouder die het gezag uitoefent toestemming daarvoor weigert.

3. Betreft de schorsing beide ouders of een ouder die alleen het gezag uitoefent, dan belast de rechtbank een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, met de voorlopige voogdij over de minderjarige. De gecertificeerde instelling heeft de bevoegdheden van een voogd.

Zoals uit de wettelijke vereisten blijkt, is het voor een schorsing van het gezag noodzakelijk dat aan de criteria voor een beëindiging is voldaan.¹⁸⁰ Het gaat er daarbij om dat vastgesteld wordt dat sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en de ouder niet in staat is om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een aanvaardbaar te achten termijn. Een andere, meer algemene grond ziet op de situatie waarin een ouder zijn gezag misbruikt. Artikel 1:268, eerste lid, BW stelt vervolgens de eis dat sprake moet zijn van een crisissituatie. Niet alleen moet een ernstig vermoeden bestaan dat van een van de gronden uit het eerste lid van artikel 1:266 BW sprake is, ook moet de schorsende maatregel noodzakelijk zijn om een ‘acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen’.

Een belangrijk punt hierbij is dat deze procedure om de voorlopige voogdij aan te vragen en het gezag van de ouders te schorsen met enige spoed wordt doorlopen, om te voorkomen dat ouders ervan op de hoogte raken dat een minderjarige zich bij de Nederlandse autoriteiten heeft gemeld. Zo geeft een respondent (nr. 3) in een interview aan:

‘We hebben 1 zaak gehad waarin we de ouders wel geïnformeerd hebben, daarin zei de minderjarige namelijk dat zijn vader best mocht weten dat hij de overheid ingeschakeld had. Maar in alle andere zaken moeten we heel zorgvuldig te werk gaan en bedenken wanneer we het verzoek [voor een voorlopige voogdijmaatregel] gaan doen en wanneer het dan naar de ouders wordt verstuurd. Er wordt dan dus een heel plan opgesteld, samen met de ambassade en de NGO, over allerlei praktische zaken, zoals het regelen van verblijf in het safehouse, regelen van een vlucht, regelen van vervoer naar het vliegveld et cetera [...] Als we het verzoek indienen op vrijdagmiddag, dan heeft de rechtbank geen tijd meer om de ouders nog die middag in te lichten, dan wordt de brief pas maandag verstuurd, dus dat geeft ons dan wat meer tijd.’

In beginsel hebben ouders er recht op betrokken te worden in een procedure die draait om de voorlopige voogdij van hun minderjarige kind en de schorsing van hun gezag. Het gaat immers, dat behoeft geen nadere uitleg, om een ingrijpende maatregel. In spoedgevallen voorziet het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering er echter in dat van deze hoofdregel wordt afgeweken; krachtens artikel 800, derde lid, Rv kan de beschikking tot voorlopige voogdij of schorsing ‘aanstonds’ worden gegeven indien de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige.¹⁸¹ Wel bepaalt de wet dat beschikkingen die aanstonds zijn geweest hun kracht verliezen na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden, i.c. de ouders, binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening over de beschikking kenbaar te maken.

Hierboven is duidelijk geworden dat het regelen van de terugkeer van achtergelaten minderjarigen valt of staat met het nemen van civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregelen in combinatie met het treffen van (bestuursrechtelijke) voorzieningen om een nieuw paspoort aan te vragen, en dus het uitreizen van de minderjarige mogelijk te maken. Een vraag die rijst, is of ook het strafrecht bij de terugkeer van een minderjarige een rol kan spelen en zo ja, welke. Een bevestigend antwoord daarvoor vonden wij in de interviews, hoewel de ervaringen met het inzetten van het strafrecht in deze fase van de achterlating beperkt zijn. Twee respondenten (nr. 5 en 7) wijzen op een casus waarin ouders hun minderjarige kind hadden achtergelaten in het land van herkomst, met het doel om die minderjarige uiteindelijk uit te huwelijken. Omdat de ouders aanvankelijk niet wilden

¹⁸⁰ Zie uitgebreider over de toepassing van de gezagsbeëindigende maatregel De Wolf, *Tijdschrift voor Relatierecht en Praktijk* 2018/619.

¹⁸¹ Zie ook HR 26 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1991, *NJ* 2004/637, m.nt. J. de Boer.

meewerken aan de terugkeer van de minderjarige, werd besloten om de vader in verzekering te stellen.¹⁸² De verdenking die daarvoor de grondslag vormde, was zowel gebaseerd op artikel 284 Sr (dwang) als artikel 279 Sr, omdat de betreffende minderjarige onder toezicht stond van Nidos en deze instelling voor het uitreizen geen toestemming had verleend. Een van de twee respondenten (nr. 5) zegt over de inzet van strafrechtelijke middelen:

‘Ja, en dat hebben we ze ook verteld, dat we ze verdachten van het onttrekken aan het gezag en dwang en dat wij vonden, naar Nederlandse wetsnormen, dat het meisje terug moest keren naar Nederland. Dat gesprek hebben we dus gevoerd, maar de ouders waren absoluut niet bereid om mee te werken.

[...]

Wij hadden de indruk dat vader hier toch de meeste stem in had, dus hebben we hem aangehouden, in de hoop dat moeder dan misschien mee zou willen werken. We hebben dat toen ook meteen getoetst bij de R-C, die heeft dat toen akkoord bevonden.

[...]

Ja, en toen hebben we besloten dat we vader en moeder dan met elkaar moesten laten praten, want vader kwam wel in beweging tijdens de verhoren. Want vader dacht: “Goh, als jullie het zo hoog opnemen, dan wil ik daar wel wat mee doen, dan mag ze naar Nederland terugkomen.” Toen hebben we tegen hem gezegd dat hij dat dan tegen zijn vrouw mocht vertellen. Daar hebben we hem de gelegenheid voor gegeven en moeder heeft het toen geregeld. [De minderjarige] is dus toen met oma teruggekomen naar Schiphol. [...] In de tussentijd hadden we via de RvdK al een uithuisplaatsing geregeld. Oma en [de minderjarige] werden gescheiden door de KMar en [de minderjarige] is toen naar een geheime locatie gegaan.’¹⁸³

We zien in de casus die hier wordt besproken dat het strafrecht op verschillende manieren wordt gebruikt. Ten eerste wordt geprobeerd om via het *informereren over de strafbaarheid* van de achterlatingsgedraging – of van sommige gedragingen binnen een achterlatingscomplex – druk op de achterlaters uit te oefenen om aan de terugkeer van de achtergelaten minderjarige medewerking te verlenen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan, zoals in de casus waarnaar wordt verwezen, om ouders die weigeren om het paspoort van de betrokken minderjarige af te geven. Ten tweede worden na het informeren daadwerkelijk strafrechtelijke middelen ingezet. In dit geval betrof dit het dwangmiddel van de inverzekeringstelling. Uiteindelijk bleek het vasthouden van de betreffende vader zodanige druk op de situatie uit te oefenen, dat alsnog aan de terugkeer medewerking is verleend. De inverzekeringstelling fungeerde in de casus dus in feite als pressiemiddel om de terugkeer van de minderjarige af te dwingen. Of vervolgens ook strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld, is een te onderscheiden kwestie. Hieronder wordt daarover nog het een en ander opgemerkt.

In het voorgaande is aandacht besteed aan de vraag op welke wijze een minderjarige in een situatie van achterlating kan worden beschermd en hoe kan worden gewaarborgd dat deze minderjarige zo spoedig mogelijk kan terugkeren naar Nederland. De vervolgvraag die kan worden gesteld, is wat er vervolgens dient te gebeuren als de minderjarige is teruggekeerd in Nederland. Het ligt voor de hand dat in deze situaties de minderjarige niet zonder meer terugkeert binnen het gezin en wordt gezocht naar een manier om op de minderjarige toezicht te houden. In de interviews die ten behoeve

¹⁸² De inverzekeringstelling is een zogeheten strafvorderlijk dwangmiddel, die de politie en het OM in staat stelt om een verdachte langer vast te houden indien dat in het belang van het onderzoek wenselijk is. De inverzekeringstelling is geregeld in de artikelen 57-59c Sv.

¹⁸³ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

van dit onderzoek zijn afgenomen, komt duidelijk naar voren dat terugkerende minderjarigen vaak, volgens een respondent (nr. 7) 'vrijwel altijd', getraumatiseerd terugkeren.

Naast de kindbeschermende maatregelen is in deze casus volgens enkele respondenten vaak behoefte aan opvang in een setting die met behandeling gepaard gaat. Dit geldt ook voor achtergelaten *meerderjarige* partners. Het is volgens een respondent (nr. 7) soms moeilijk om voor deze groep een plek binnen de vrouwen- of mannenopvang geregeld te krijgen. Gemeenten zijn in dat geval budgettair verantwoordelijk, maar zouden zich volgens de respondent (nr. 7) niet altijd bewust zijn van de urgentie in achterlatingszaken.

'Het criterium voor toelating tot de mannen- of vrouwenopvang in Nederland is dat je in acuut of structureel gevaar moet zijn. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn [bij slachtoffers van achterlating]. Als daarvan wel sprake is, dan kunnen wij iemand plaatsen. Maar soms is het risico in het buitenland geweest, of zijn slachtoffers daar blootgesteld aan stelselmatig geweld en bedreiging, maar niet in Nederland. De richtlijn is dan dat je geen recht hebt op opvang [in de mannen- of vrouwenopvang] en dan word je beschouwd als dakloos en niet als slachtoffer van ernstig huiselijk geweld. Daarover voeren wij regelmatig een discussie. Wij hebben zelf de beschikking over een noodbed bij de vrouwenopvang in Den Haag. Dat is voor de situatie waarin iemand snel naar Nederland komt, of wanneer we iemand niet zo snel ergens geplaatst kunnen krijgen. We trekken daarin samen op met de opvanginstelling, omdat er toch vaak discussie is, of iemand niet gewoon zou moeten doorstromen naar de daklozenopvang. Wij zijn het daar dus niet mee eens, want dit is echt heel andere problematiek dan wanneer iemand dak- en thuisloos is.'¹⁸⁴

Naast de vraag welke beschermende maatregelen dienen te worden genomen met betrekking tot teruggekeerde achtergelaten personen, rijst ook hier weer de kwestie of in deze fase een rol voor het strafrecht is weggelegd. Meer concreet gaat het om de vraag of personen die een andere persoon hebben achtergelaten, vervolgd kunnen worden. Die vraag brengt ons op de kwestie of achterlating, in de hierboven omschreven zin, strafbaar is gesteld of kan worden ondergebracht bij reeds bestaande strafbaarstellingen. Hierboven ging reeds aandacht uit naar de strafbepalingen die van toepassing kunnen zijn in de voorbereidingsfase van de achterlating en in de fase waarin personen uit het land van achterlating dienen te worden gerepatrieerd. In wat volgt, wordt bekeken of ook in de daaropvolgende fasen – die van de achterlating zelf en de periode daarna – strafrechtelijke instrumenten bestaan die mogelijk relevant zijn.

In eerste instantie moge inmiddels duidelijk zijn dat achterlating als zodanig niet is strafbaar gesteld. Wel zijn er enkele bepalingen die van toepassing kunnen zijn als iemand is achtergelaten. Enkele daarvan kwamen hierboven al terloops ter sprake.

Allereerst geldt ook hier dat mogelijk sprake is van het misdrijf dwang, strafbaar gesteld in artikel 284 Sr. De strekking van dit wetsartikel is in hoofdstuk 2 al uitgebreid aan de orde gesteld. Twee aspecten daarvan zijn van belang. In eerste instantie dat deze strafbaarstelling ziet op alle gevallen waarin mensen tot het doen van iets, het niet doen van iets of het dulden van iets worden gedwongen. In een situatie van achterlating zal het vaak gaan om het dulden van het 'achtergelaten zijn', al is ook voorstelbaar dat van de achtergelaten persoon ook een actieve bijdrage aan het achterlaten wordt verwacht, bijvoorbeeld het meegaan op reis in de wetenschap dat die tot een

¹⁸⁴ Telefonisch interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

situatie van achterlating zal leiden. Ook zou de gehoorzaamheid in een achterlatingssituatie kunnen worden geduid als het onder dwang iets niet doen.

Om strafbaar te zijn aan de in artikel 284 Sr strafbaar gestelde gedraging dient de aanwezigheid van een dwangmiddel vastgesteld te worden: het is dit dwangmiddel dat tot de gehoorzaamheid van het slachtoffer, i.c. de minderjarige, leidt. In dit kader is het relevant om in herinnering te roepen dat niet alleen geweld, of de bedreiging daarmee, als dwangmiddelen worden beschouwd, maar ook andere feitelijkheden als zodanig zijn aan te merken. Het zal in sterke mate afhangen van de omstandigheden van het geval of in een situatie van achterlating kan worden vastgesteld dat een minderjarige daartoe is gedwongen. Gesteld zou kunnen worden dat de positie van overwicht die ouders per definitie op hun kinderen hebben reeds een situatie oplevert waarin de wilsvrijheid in zekere zin gerelativeerd wordt. In het kader van achterlatingszaken is het ook belangrijk om de vraag te betrekken of voorafgaand aan de reis voor de minderjarige duidelijk was met welk doel die reis zou worden ondernomen. Is sprake geweest van misleiding, wat volgens de geïnterviewde personen en de besproken definities bij achterlating vaak zo is, kan dat een aanwijzing zijn dat minderjarigen tot de achterlating zijn gedwongen. Een andere relevante factor is in dit verband of het reisdocument van de minderjarige is ingenomen; de bewegingsvrijheid die daardoor wordt beperkt, kan mogelijk een feitelijkheid opleveren die iemand dwingt in de achterlatingssituatie te blijven. Het verdient in dit kader nogmaals opmerking dat het dwangdelict niet alleen ruim is geformuleerd, maar in de rechtspraak ook breed toepassing vindt. Het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van dit artikel is dan ook zeker niet ondenkbaar. Dit blijkt overigens ook uit de casus die hierboven door een respondent (nr. 5) werd geschetst. De verdenking op basis waarvan de inverzekeringstelling werd bevolen, was daarbij onder meer gegrond op artikel 284 Sr.

Dat ook artikel 285c Sr, dat nauw aan artikel 284 Sr verwant is, een rol kan spelen bij het vervolgen van personen die bij de achterlating van een ander zijn betrokken, volgde al uit paragraaf 3.5.2.1. De in artikel 285c Sr opgenomen gedraging ziet op elke handeling die ertoe leidt dat iemand naar het buitenland wordt gelokt teneinde daar ten aanzien van die persoon het in artikel 284 Sr opgenomen misdrijf te plegen. Het kan daarbij ook gaan, zoals bij achterlating vaak het geval is, om het gebruiken van valse voorwendselen ten aanzien van de reis die gaat worden gemaakt. Hoewel het bij artikel 285c Sr gaat om een misdrijf in de voorbereidingsfase van de achterlating, is het hier nog eens extra genoemd omdat doorgaans pas tot vervolging zal worden overgegaan indien de situatie van achterlating geëindigd is. Pas later komt dan de vraag op of de persoon die de achtergelaten persoon naar het buitenland heeft gelokt, strafrechtelijk moet worden vervolgd.

Hierboven kwam ook al ter sprake dat in situaties van achterlating sprake kan zijn van het onttrekken van een minderjarige aan het wettig over hem gestelde gezag. Het is dan niet zozeer de situatie van achterlating zelf waarvoor over de band van artikel 279 Sr vervolging wordt ingesteld, maar het feit dat binnen het achterlatingscomplex de minderjarige aan het gezag op of het opzicht is onttrokken. Van het onttrekken aan het wettig over een minderjarige gesteld gezag of het over hem uitgeoefende opzicht, kan in situaties van achterlating, zo lijkt het, alleen sprake zijn wanneer een civiele gezagsmaatregel is getroffen. Vanaf het moment dat een minderjarige deels of geheel onder het gezag staat van een gecertificeerde instelling, maken de ouders die hun kind hebben achtergelaten zich schuldig aan het onttrekken van de minderjarige aan het opzicht van deze instelling. Ook ten aanzien van artikel 279 Sr geldt, dat dit een ruim geformuleerde bepaling is die

elk onttrekken aan het gezag strafbaar stelt, zelfs als sprake is van een korte duur.¹⁸⁵ Spiegelbeeldig kan de strafbaarheid van de ouders voor het onttrekken aan het opzicht worden gezien als een plicht om medewerking te verlenen aan het beëindigen van de achterlatingssituatie. Alleen indien na het uitspreken van een gezagsmaatregel per ommegaande aan de terugkeer wordt medegewerkt, lijken ouders strafbaarheid op grondslag van artikel 279 Sr te kunnen voorkomen.

Naar een andere strafbepaling is in dit onderzoek tot dusver nog geen aandacht uitgegaan, namelijk artikel 255 Sr, waarin is strafbaar gesteld degene die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging hij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat. Ouders die kinderen in een hulpeloze toestand brengen of laten, kunnen dus strafbaar zijn. Voor het aannemen van strafbaarheid is wel vereist dat daadwerkelijk sprake is geweest van het in zo'n hulpeloze toestand brengen of laten en dat het opzet van de ouders daarop gericht was. Relevant om in dit verband op te merken, is dat van het in hulpeloze toestand *brenge*n bij achterlating mogelijk al sprake is indien bij het achterlaten zelf de betrokken minderjarige direct in een dergelijke hulpeloze toestand terechtkomt. Denkbaar is dat daarvan sprake is in gevallen waarin de minderjarige in een (hem al dan niet bekend) land van achterlating aan zijn lot wordt overgelaten en zelf in huisvesting en voeding moet voorzien. Wordt een minderjarige in hulpeloze toestand *achtergelaten*, dan lijkt dat zonder veel moeilijkheden als het misdrijf van het in hulpeloze toestand *brenge*n te kunnen worden gekwalificeerd.¹⁸⁶ Bij de gedraging van het in die toestand *laten* kan worden gedacht aan de periode *na* de achterlating zelf. Het is voorstelbaar dat in deze gevallen degenen die hebben achterlaten de terugkeer naar Nederland al hebben aangevangen of reeds zijn teruggekeerd. Hierboven werd al gerefereerd aan de situatie waarin minderjarigen een zwervend bestaan leiden in het land van achterlating, zonder dat hun ouders zich nog langer om hen bekommeren; die situaties lijken bij uitstek te vallen onder de strafbaarstelling van het in hulpeloze toestand *laten* van een minderjarige. Daarmee is niet gezegd dat in elk van deze situaties steeds succesvol tot vervolging kan worden overgegaan, wel dat het voor de hand ligt dat in deze zaken naar de strafbaarheid op de voet van artikel 255 Sr onderzoek wordt gedaan. Overigens omvat het vereiste van opzet ook het voorwaardelijk opzet. Dit betekent dat ook strafbaar is degene die bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat een minderjarige in een hulpeloze toestand terechtkomt. Ook als het aanvankelijk niet de bedoeling was om een minderjarige in hulpeloze toestand te brengen of te laten, kan alsnog van strafbaarheid op de voet van artikel 255 Sr sprake zijn.

Voor het bewijs van artikel 255 Sr is vereist dat sprake is van een zorgplicht aan de kant van de verdachte – bijvoorbeeld van de gezaghebbende ouder richting zijn kind – en dat deze zorgplicht wordt verzaakt.¹⁸⁷ Volgens A-G Paridaens gaat het bij dit artikel om '[...] een opzettelijke handeling, waardoor men zich onttrekt aan een plicht van hulp en verzorging van personen die hulp behoeven en waardoor de hulpbehoevende aan een concreet gevaar wordt blootgesteld'.¹⁸⁸ Of sprake is van

¹⁸⁵ Zie uitgebreid over deze strafbaarstelling: Esser & Ouwerkerk 2020 (nog niet gepubliceerd).

¹⁸⁶ Opmerkelijk is dat bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht, in 1881, vanuit de Tweede Kamer ook werd voorgesteld om de term 'laten' te vervangen voor 'achterlaten'. Toenmalig minister van Justitie Modderman zag daar niets in; volgens hem viel reeds onder het 'brengen' de toestand van het 'achterlaten'. Hij gebruikt daarbij het voorbeeld van het achterlaten van een schepeling: 'De schipper die [...] den schepeling hulpeloos 'achterlaat', brengt hem daardoor in hulpeloozen toestand'. Zie Smidt II 1891, p. 382.

¹⁸⁷ Concl. A-G A.J.M. Machielse, ECLI:NL:PHR:2004:AN9177, bij HR 13 januari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9177.

¹⁸⁸ Concl. A-G D.J.M.W. Paridaens, ECLI:NL:PHR:2019:471, bij HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1151.

zo'n concreet gevaar hangt wederom af van de omstandigheden van het geval. Bij de beoordeling daarvan in achterlatingssituaties lijkt vooral de vraag relevant in welke situatie de minderjarige zich in het land van achterlating heeft bevonden. Relevant aspect bij die beoordeling kan zijn of de minderjarige wordt opgevangen, bijvoorbeeld door familie. Als de minderjarige in het land van achterlating kan rekenen op steun en verzorging van andere familieleden, dan lijkt er minder ruimte te zijn om aan te nemen dat de minderjarige in een hulpeloze toestand is gebracht of gelaten. Toch is in de rechtspraak ook aangenomen dat verzorging door derden niet aan de strafbaarheid op grond van artikel 255 Sr in de weg hoeft te staan.¹⁸⁹ Lindenbergh leidt uit een uitspraak van de Rechtbank Den Haag af dat in zulke gevallen wel steeds moet worden vastgesteld dat sprake is geweest van een dreigend en concreet gevaar voor de verlaten hulpbehoevende.¹⁹⁰

Naast de artikelen 284, 285c, 279 en 255 Sr kan ook nog worden gedacht aan overtredingen in het kader van de Leerplichtwet. Op de voet van deze wet zijn degenen die het gezag over een jongere uitoefenen en degenen die zich met de feitelijke verzorging van een jongere hebben belast, verplicht om de jongere in de leeftijd tussen 5 en 16 jaar bij een school in te schrijven en ervoor zorg te dragen dat die school regelmatig wordt bezocht.¹⁹¹ In artikel 5, onder c, Leerplichtwet is een vrijstelling van deze verplichting geregeld voor het geval de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs *buiten* Nederland staat ingeschreven en deze inrichting regelmatig bezoekt. Een beroep op deze vrijstelling is krachtens artikel 6, eerste lid, slechts mogelijk indien de gezagsdragers of verzorgers daarvan kennisgeven aan het college van b en w en daarbij de informatie verstrekken die in artikel 6 is opgesomd. Onder andere gaat het dan om het persoonsgebonden nummer van de jongere, zijn naam, geboortedatum, het geslacht, het adres en de woonplaats en de postcode van de woonplaats. Voldoen de verantwoordelijken hier niet aan, dan levert dit een overtreding op die in artikel 26 met straf is bedreigd.

Dat sprake kan zijn van strafbaarheid indien ouders hun kind (blijven) achterlaten, wil niet zeggen dat ook daadwerkelijk vervolging wordt ingesteld. Zo blijkt uit een analyse van rechtspraak dat artikel 279 Sr vooral wordt gebruikt in kindervervalsingszaken, waaraan niet noodzakelijkerwijs een achterlatingscomponent is gekoppeld.¹⁹² Artikel 284 Sr is, zo kan uit een zoekslag op *rechtspraak.nl* worden opgemaakt, nimmer voor het vervolgen in achterlatingszaken gebruikt. Ook uit de interviews wordt duidelijk dat het OM noch op de voet van artikel 284 Sr noch op die van artikel 285c Sr een vervolging heeft ingesteld in situaties van achterlating; hetzelfde geldt artikel 255 Sr. Een duidelijke verklaring hiervoor kon ook via de interviews niet worden achterhaald. Wel gaven enkele respondenten aan dat het OM pas vrij recent actief bij de aanpak van achterlatingsproblematiek is betrokken; de actieve samenwerking tussen LKHA en het OM is pas iets van de laatste tijd. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in deze zaken nu eenmaal veel aandacht uitgaat naar het veilig laten terugkeren van een minderjarige. De vraag naar een eventuele strafrechtelijke vervolging komt dan pas, als dat al gebeurt, aan de orde indien de directe urgentie in een zaak is verdwenen.

¹⁸⁹ Reeds in HR 18 februari 1958, *NJ* 1958/373.

¹⁹⁰ Lindenbergh, in: *T&C Sr* 2019, art. 255 Sr, aant. 10.

¹⁹¹ Vgl. artikel 2, eerste lid, Leerplichtwet 1969.

¹⁹² Vgl. Esser & Ouwerkerk 2020 (nog niet gepubliceerd).

Afsluitend kan worden opgemerkt dat in achterlatingszaken weinig ervaring is opgedaan met het inzetten van strafrechtelijke instrumenten. Vervolging heeft in achterlatingszaken nog niet plaatsgevonden, terwijl feiten die zich binnen een achterlatingscomplex voordoen wel degelijk strafbaar kunnen zijn en kunnen worden ondergebracht onder verschillende delictsomschrijvingen. Hoewel tot op heden geen vervolging is ingesteld, is hierboven wel te zien geweest dat soms gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen waaraan een verdenking van deze delicten ten grondslag ligt. Het inzetten daarvan lijkt in deze situaties niet of niet uitsluitend bedoeld om vervolging in te stellen, maar ook om daarmee druk uit te oefenen op degenen die een minderjarige of een partner hebben achtergelaten; die druk is dan bedoeld om iemand medewerking te laten verlenen aan de terugkeer van de achtergelaten persoon. Het strafrecht is in deze zaken in potentie niet alleen een retributivistisch middel, maar wordt ook functioneel ingezet, als middel om de terugkeer van een achtergelaten persoon te versnellen.

3.6 Reflectie op de instrumenten en de tekortkomingen daarvan

In het voorgaande is te zien geweest dat bij de aanpak van achterlating zowel civielrechtelijke, bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet. Daarbij is een onderscheid aangebracht tussen het instrumentarium dat in de voorbereidingsfase kan worden gebruikt en het instrumentarium dat in de fase van de achterlating zelf, en daarna, kan worden ingezet. Ook hier rijst de vraag of het bestaande palet van mogelijkheden voldoende soelaas biedt. De beantwoording van die vraag hangt sterk samen met hetgeen in situaties van achterlating als de belangrijkste doelstelling wordt geformuleerd. Uit de interviews met professionals blijkt dat in deze situaties de focus vooral ligt op het terug laten keren van de achtergelaten persoon en het zo zorgvuldig opzetten van het traject dat tot die terugkeer moet leiden. Uit interviews met enkele respondenten (nrs. 2, 5 en 7) is duidelijk geworden dat in deze gevallen inmiddels sprake is van een intensieve samenwerking waarbij met de problematiek van achterlating steeds meer ervaring wordt opgedaan. De belangrijkste variabele lijkt daarbij nog altijd de situatie in het land van achterlating te zijn en de mate van samenwerking die met de lokale autoriteiten kan worden bereikt. In dit kader wezen enkele respondenten erop dat het laten terugkeren van achtergelaten personen 'maatwerk' is; er is, anders gezegd, geen 'one size fits all-oplossing'.

Ook hier weer lijkt op basis van het juridische onderzoek en de interviews met respondenten de conclusie gerechtvaardigd dat in de kern geen gebrek bestaat aan *juridische* instrumenten om tegen situaties van achterlating op te treden. Dat geldt zowel voor het voorkomen van situaties van achterlating, het regelen van de terugkeer van achtergelaten personen als het kunnen vervolgen van de personen die voor de achterlating verantwoordelijk zijn. Bij een dreigende achterlating is het op basis van uiteenlopende kindbeschermende maatregelen mogelijk om het uitreizen met een minderjarige te voorkomen. Als bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken, is het voor ouders niet langer mogelijk om vrij met hun kind(eren) naar het buitenland te reizen; doen zij dat wel, dan kan sprake zijn van het onttrekken van de minderjarige aan het opzicht van een instelling, een gedraging die is strafbaar gesteld in artikel 279 Sr. Naast de gezagsonttrekking, stelt artikel 285c Sr verder het lokken van mensen naar het buitenland strafbaar als het oogmerk van de lokker daarbij was gericht op het plegen van het dwangdelict dat in artikel 284 Sr is strafbaar gesteld. Hoewel deze strafbaarstelling technisch ingewikkeld in elkaar zit, betreft het hier bij uitstek een strafbaarstelling die beoogt te voorkomen dat situaties van dwang zich in het buitenland ook

daadwerkelijk voltrekken. Doen zich reeds in Nederland in de voorbereidingsfase aanwijzingen voor dat iemand zal worden achtergelaten, dan kan het informeren over de strafbaarheid mogelijk een afschrikwekkende werking hebben bij diegenen die willen achterlaten. Daarvoor is wel vereist dat de organisaties die met achterlating te maken kunnen krijgen goed van de problematiek, en de ernst daarvan, op de hoogte zijn. In dit kader is het in de afgenomen interviews opgevallen dat het bewustzijn van achterlating weliswaar aanwezig is, maar dat deze problematiek nog nauwelijks vanuit een strafrechtelijk perspectief wordt aangevlogen. Daarmee wordt bedoeld dat weinig ervaring is opgedaan met het inzetten van strafvorderlijke (dwang)middelen en bovendien tot op heden nog geen vervolging voor achterlating is ingesteld. De vraag naar de wenselijkheid daarvan zal in dit onderzoek niet worden beantwoord; mogelijk is het wel nuttig als de organisaties die in de praktijk met achterlating in aanraking komen zich verder op de mogelijke rol voor het strafrecht oriënteren. In elk geval bleek uit de interviews dat ook het strafrechtelijk instrumentarium in sommige zaken nuttig is gebleken. Bovendien kunnen de gevolgen van achterlating ernstig zijn, wat maakt dat de vraag legitiem is waarom tot dusver in deze zaken nimmer voor strafrechtelijke vervolging is gekozen.

Is eenmaal een minderjarige achtergelaten, dan is het de vraag of de minderjarige altijd traceerbaar is. Is dat niet het geval dan zal de overheid voor het achterhalen van het huidige verblijfadres van de minderjarige vaak afhankelijk zijn van de medewerking van ouders of familie. Hierboven is al aan bod gekomen dat ouders die hun kind hebben achtergelaten zich mogelijk hebben schuldig gemaakt aan verschillende strafbare feiten; het informeren daarover of het daadwerkelijk gebruiken van strafrechtelijke instrumenten kan een manier zijn om ouders in deze situaties tot het verlenen van medewerking aan het achterhalen van het verblijfadres te bewegen. Hierboven werd bovendien de Leerplichtwet aan de orde gesteld, op basis waarvan onder meer ouders de verplichting hebben hun kind tussen de 5 en 16 jaar oud, naar school te laten gaan. Indien het kind zich in het buitenland bevindt, kan sprake zijn van een vrijstelling, maar die moet dan wel zijn voorafgegaan door een kennisgeving waarin, onder meer, de woonplaats van de minderjarige is vermeld. Het strekt tot aanbeveling om de vereisten die aan deze kennisgeving worden gesteld nog eens tegen het licht te houden. Thans wordt wel vereist dat een woonplaats wordt vermeld. Het is echter niet duidelijk of het hierbij moet gaan om het actuele verblijfadres van de betreffende minderjarige. Om als mogelijk handhavingsinstrument te dienen in gevallen van achterlating van een minderjarige in het buitenland, is zulks wel wenselijk.

Indien wel bekend is waar een minderjarige zich bevindt, kan diens terugkeer met behulp van verschillende instrumenten worden bereikt. Omdat ouders die hun kind hebben achtergelaten niet zelden hun identiteitsdocumenten achterhouden, komt een belangrijke plaats toe aan de Paspoortwet, die regels stelt omtrent het aanvragen van een nieuw paspoort. In beginsel is daarvoor de toestemming van de wettelijke gezagsdragers van de minderjarige vereist. Maar ook zonder die toestemming kan een nieuw paspoort worden verkregen, bijvoorbeeld als de minderjarige om 'vervangende toestemming' verzoekt bij de rechter. Hierboven bleek dat een dergelijk verzoek in het algemeen kan worden gedaan door minderjarigen vanaf twaalf jaar. Onder die leeftijd lijkt het doen van zo'n verzoek beperkt tot de situatie waarin de minderjarige onder toezicht staat van een gecertificeerde instelling. Hoewel ons niet is gebleken van problemen op dit punt, is het het overwegen waard om de positie van 'twaalfminners' op dit punt nader te onderzoeken. Het gaat dan voornamelijk om de vraag of niet onder toezicht gestelde minderjarigen jonger dan twaalf jaar op

grond van de Paspoortwet in situaties van achterlating voldoende zijn beschermd tegen met het gezag belaste personen die hun paspoort onder zich houden. Daarnaast is opgevallen dat de noodprocedure die is geregeld in artikel 39 Paspoortwet is beperkt tot situaties waarin minderjarigen *zelf* om de vervangende rechterlijke toestemming hebben verzocht. De vraag rijst of deze procedure niet ook zou moeten gelden in de situatie waarin een gezagsdrager – of dit nu een wél meewerkende ouder of een gecertificeerde instelling is – om die vervangende toestemming verzoekt.

Los van de mogelijkheden om het aanvragen van een nieuw identiteitsdocument minder afhankelijk van ouders te maken, is het ook de vraag of het verlenen van medewerking door ouders op andere manieren kan worden bewerkstelligd. Qua wettelijk instrumentarium werd hierboven vooral gewezen op het informeren van de ouders omtrent de strafbaarheid van hun gedrag en de mogelijke gevolgen die aan niet-medewerking verbonden zijn, bijvoorbeeld het instellen van een opsporingsonderzoek en het in dit kader inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden.

3.7. Afsluitende opmerkingen voor de praktijk

Uit de bevindingen hierboven kunnen enkele speerpunten voor de handhavingspraktijk worden afgeleid. Die zijn hieronder opgenomen en worden, indien nodig, in paragraaf 3.8 nog van een nadere toelichting voorzien.

- Er bestaat geen eenduidige definitie van achterlating, maar dat is gelet op de complexe problematiek die onder deze situaties schuilgaat, verwonderlijk noch problematisch. Wel verdient het aanbeveling in de bestaande definities meer ruimte open te houden voor een afweging van de *gevolgen* die een situatie van achterlating heeft gehad.
- Voor de praktijk is het bovendien behulpzaam achterlating vooral als een proces op te vatten, dat kan bestaan uit meerdere fases die elkaar chronologisch opvolgen. Het opdelen van de achterlatingsgedraging in fases maakt inzichtelijker op welk moment welke overheidsbevoegdheden kunnen worden ingezet en wie, welke actor, daarvoor verantwoordelijk is.
- Bij de aanpak van situaties van achterlating is in de regel de inzet van civielrechtelijke maatregelen geïndiceerd. Ook het strafrecht biedt echter aanknopingspunten voor het versterken van deze aanpak.
- Een strafrechtelijke aanpak van achterlating vereist een nadere doordenking, zowel vanuit materieelstrafrechtelijk als formeelstrafrechtelijk perspectief. Het eerste perspectief stelt de vraag centraal welke strafbepalingen op situaties van achterlating dienen te worden toegepast. Het tweede perspectief kijkt vooral op welke wijze binnen een opsporingsonderzoek strafvorderlijke bevoegdheden en/of dwangmiddelen moeten worden ingezet.
- Bij gezamenlijke, al dan niet, simultane inzet van civiel- en strafrechtelijke maatregelen is samenwerking van het grootste belang. Een uitdaging voor de handhavingspraktijk is om zowel de zorgkant als de 'harde' strafrechtelijke kant met elkaar te laten samenwerken.

- Een nadere doordenking van de rol van het OM bij de aanpak van achterlating lijkt op grond van het bovenstaande relevant. Het gaat er dan vooral om dat wordt bezien in hoeverre een basis bestaat voor een nadere strafrechtelijke benadering van de achterlatingsproblematiek. We roepen hierbij in herinnering dat in de bestaande definities, of omschrijvingen, van achterlating weinig aandacht uitgaat naar de gevolgen van een achterlatingssituatie, terwijl die – ook blijkens de respondenten – ernstig kunnen zijn voor de betrokken personen.

3.8 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk is te zien geweest dat de instrumenten die tegen achterlating kunnen worden ingezet afkomstig zijn uit verschillende rechtsgebieden. Bovendien werd de aandacht gevestigd op het feit dat achterlating meer dan als eendimensionale gedraging, veeleer kan worden opgevat als een proces dat uit verschillende fasen bestaat. Het opvatten van achterlating als proces maakt eens te meer duidelijk hoe per afzonderlijke fase verschillende instrumenten kunnen worden ingezet, instrumenten die kunnen worden gehanteerd door uiteenlopende instanties.

Dat het juridisch instrumentarium bij achterlating uiteenloopt, maakt samenwerking in deze casus des te belangrijker. Voor een adequate handhaving van de rechten van minderjarigen, is het in deze zaken van groot belang dat instanties gezamenlijk tot een zo goed mogelijke inzet, of mix, van instrumenten komen. Van deze ‘vervlechting van domeinen’ lijkt in de praktijk ook daadwerkelijk sprake te zijn, in die zin dat is gebleken dat Nederland met het LKHA over een orgaan beschikt dat een duidelijk coördinerende rol heeft bij achterlatingssituaties.

Wat daarbij wel is opgevallen, is dat het strafrecht een rol op de achtergrond lijkt te spelen. Het *ultimum remedium*-karakter daarvan maakt ook dat wij in het algemeen terughoudend zijn met het zonder verdere mitsen en maren aanbevelen van het vergroten van deze rol. Toch bestaat er onzes inziens wel enige aanleiding om die rol nader te doordenken. Ten eerste is uit dit onderzoek gebleken dat strafrechtelijke instrumenten in achterlatingssituaties in potentie een belangrijke rol kunnen spelen om ouders te bewegen om aan de terugkeer van achtergelaten kinderen mee te werken. Ten tweede is door enkele personen die zijn geïnterviewd aangegeven dat situaties van achterlating aan de betrokken kinderen ernstige schade kunnen berokkenen – fysiek, psychisch, maar ook waar het gaat om hun persoonlijke ontwikkeling. Het verwondert dan ook niet dat in het achterlatingsproces sprake kan zijn van verschillende strafbare feiten. De mogelijke gevolgen voor minderjarigen indachtig is het opmerkelijk dat, zover wij kunnen overzien, nooit een vervolging voor achterlating is ingesteld. De vraag of daartoe in dit soort zaken in meer gevallen moet worden overgegaan, verdient wat ons betreft meer doordenking. Ten derde lijkt de betrokkenheid van het OM bij achterlatingssituaties nog van tamelijk recente datum. Gezien de mogelijkheden die voor het OM bij de handhaving in achterlatingszaken openstaan, ligt het voor de hand dat die rol in de nabije toekomst verder vorm wordt gegeven en ook zijn beslag krijgt in beleidsdocumenten. Tot dusver lijken de afspraken tussen het OM en andere organisaties vooral mondeling te bestaan, maar kennen zij geen weerslag in formele stukken.

Hoofdstuk 4: Vrouwelijke genitale verminking

4.1 Inleiding

Van de verschillende praktijken die in dit onderzoek centraal staan, staat vrouwelijke genitale verminking het langst in de belangstelling. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw bereikten artsen en andere zorg- en hulpverleners signalen van vrouwen en meisjes bij wie deze praktijk was toegepast. In Nederland werd daarvoor de term meisjesbesnijdenis (soms ook vrouwenbesnijdenis) gebruikt. De term roept associaties op met een in Nederland reeds lang bestaande en erkende praktijk: jongensbesnijdenis. Jongensbesnijdenis is als religieuze praktijk (bij joden en moslims) in Nederland een tijdlang een tot op zekere hoogte geaccepteerde praktijk geweest. Tot op zekere hoogte, omdat men ook kan stellen dat ten aanzien van deze praktijk in Nederland nooit echt stelling is betrokken. Pas het laatste decennium is deze praktijk in Nederland in een negatief daglicht komen te staan.¹⁹³

Ten aanzien van meisjesbesnijdenis is in Nederland veel sneller na bewustwording van het fenomeen de conclusie getrokken dat deze praktijk onaanvaardbaar is, ondanks het grote belang dat daaraan door de groepen waarbinnen de praktijk plaatsvindt wordt gehecht. Meisjesbesnijdenis is een fenomeen waar we in Nederland door migratie mee bekend zijn geraakt en die mede daardoor onze belangstelling heeft gekregen. Het waren in eerste instantie vooral NGO's die aandacht kregen en vroegen voor meisjesbesnijdenis, beleid van de zijde van de overheid ontwikkelde zich pas vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Een onderdeel van dat beleid was om duidelijk te maken dat meisjesbesnijdenis strafbaar is. Om deze norm te onderstrepen, werd op enig moment besloten niet langer van de term meisjesbesnijdenis gebruik te maken, maar werd overgestapt op de term vrouwelijke genitale verminking.¹⁹⁴ Waar meisjesbesnijdenis een tamelijk neutrale term is, kan dat van vrouwelijke genitale verminking niet worden gezegd. Met de term verminking wordt de afkeuring van de praktijk uitdrukkelijk benadrukt. Met meisjesbesnijdenis zou de indruk kunnen worden gewekt dat de praktijk die daarmee wordt uitgedrukt niet (zonder meer) wordt afgekeurd; bij de term vrouwelijke genitale verminking kan daarover geen enkele twijfel bestaan.

De term vrouwelijke genitale verminking heeft voor beleidsmakers en politici als praktisch voordeel dat de strafbaarheid van deze praktijk tamelijk vanzelfsprekend is. Dat betekent niet dat deze term onder alle omstandigheden de meest ideale term is om te gebruiken. Zij kan in voorlichting of concrete casuïstiek duidelijkheid creëren over hoe de overheid tegen deze praktijk aankijkt en daarmee elke twijfel over de strafbaarheid van vrouwelijke genitale verminking wegnemen. Tegelijkertijd kan de term het gesprek over deze praktijk met leden van groepen waar de praktijk plaatsvindt stroever laten verlopen. Dat kan initiatieven om deze praktijk bespreekbaar te maken en vervolgens te zoeken naar manieren om de praktijk uit te bannen, belasten. Er moet met andere woorden worden opgepast de term vrouwelijke genitale verminking te beschouwen als

¹⁹³ Zie Nieuwenhuis, *Tijdschrift voor religie, recht en beleid* 2014; Wahedi, *NJB* 2012; KNMG 2010. De rechtspraak heeft de (on)aanvaardbaarheid van jongensbesnijdenis voornamelijk in het midden kunnen laten. Zie HR 5 juli 2011, *NJ* 2011/466, m.nt. Keijzer en nog duidelijker het vervolg op dit arrest: HR 9 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3538.

¹⁹⁴ Bijv. *Kamerstukken II* 2003/04, 29200 XV, nr. 37, p. 7.

de onder alle omstandigheden enig juiste term om de in dit hoofdstuk te bespreken praktijk te etiketteren.¹⁹⁵ Met dat besef is omwille van de duidelijkheid (en omdat genitale verminking een term is geworden die in de Nederlandse wetgeving een plaats heeft gekregen) niettemin besloten om in dit hoofdstuk de term vrouwelijke genitale verminking te gebruiken.¹⁹⁶ Waar de term meisjesbesnijdenis of besnijdenis hierna wordt gebruikt, is er geen verschil met vrouwelijke genitale verminking, tenzij anders is vermeld.

Wij zien ons ook in dit hoofdstuk voor de taak gesteld de eerste twee in de inleiding geformuleerde vragen te beantwoorden. Voor de beantwoording van deze vragen is het hoofdstuk als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 geven we een omschrijving van vrouwelijke genitale verminking. Anders dan met betrekking tot huwelijksdwang en achterlating, kan hierbij worden teruggevallen op de nationaal en internationaal omarmde omschrijving van vrouwelijke genitale verminking door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). In paragraaf 4.3 staan we stil bij de omvang van vrouwelijke genitale verminking (wereldwijd en in Nederland), de ernst van (de verschillende typen) vrouwelijke genitale verminking en risicofactoren. Vervolgens schetsen we in paragraaf 4.4 het internationale mensenrechtelijke kader dat voor Nederland leidend is als het gaat om het voorkomen en aanpakken van vrouwelijke genitale verminking. We staan stil bij het kader van de Verenigde Naties en de Raad van Europa. In paragraaf 4.5 richten we ons op Nederland en passeren strafrechtelijke en andere maatregelen aangaande het voorkomen en aanpakken van vrouwelijke genitale verminking de revue. Aan bod komen onder meer de relevante strafbaarstellingen, de meldplicht voor professionals en verschillende preventieve maatregelen op het terrein van de publieke gezondheid. Hier en daar verwijzen we naar maatregelen die in het buitenland zijn genomen (met name Engeland en Wales, soms ook België en Frankrijk). In paragraaf 4.6 wordt bezien of uit het voorgaande redenen voor het treffen van aanvullende maatregelen kunnen worden afgeleid.

4.2 Wat is vrouwelijke genitale verminking?

In literatuur en beleid over vrouwelijke genitale verminking wordt voor een omschrijving daarvan veelal gewezen op de definitie die door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is ontwikkeld.¹⁹⁷ Sinds 1997 hanteert zij de volgende omschrijving van vrouwelijke genitale verminking:

‘all procedures involving partial or total removal of the external female genitalia or other injury to the female genital organs for non-medical reasons’.¹⁹⁸

De term verminking in plaats van besnijdenis wordt bewust gehanteerd, namelijk om het wederrechtelijke karakter van het gebruik te benadrukken.

¹⁹⁵ Vgl. Askari e.a. 2019, p. 37.

¹⁹⁶ Gedacht is om de term vrouwelijke genitale besnijdenis of vrouwelijke genitale verminking/besnijdenis te introduceren, maar weer een nieuwe term kan verwarring wekken en de aandacht afleiden van de inhoud. We hebben er dus vanaf gezien.

¹⁹⁷ Zie o.a. Kool e.a. 2005; Lien & Schultz, *International Journal of Law, Policy and The Family* 2014.

¹⁹⁸ WHO 2008, p. 4.

De definitie is ruim opgezet. Niet alleen wordt de handeling niet gespecificeerd, ook het gevolg wordt ruim omschreven. Belangrijk element is de niet-medische noodzaak; medisch noodzakelijke ingrepen in de vrouwelijke genitalia (bijvoorbeeld na de geboorte van een kind) vallen vanwege dat element buiten de definitie van vrouwelijke genitale verminking. Vermeldenswaardig is ook dat de definitie geen melding maakt van de religieuze, etnische of culturele motieven die aan vrouwelijke genitale verminking ten grondslag kunnen liggen. Daarmee wordt voorkomen dat niet de medisch schadelijke praktijk maar het motief in de aanpak van vrouwelijke genitale verminking centraal komt te staan. Niet mag worden verondersteld dat aan vrouwelijke genitale verminking één universeel motief ten grondslag ligt. Uit diverse wetenschappelijke studies blijkt dat de motieven zeer divers zijn.¹⁹⁹

De omschrijving van de gedraging en het gevolg wordt verhelderd doordat de WHO onderscheid maakt in vier typen vrouwelijke genitale verminking. Binnen deze vier typen heeft de WHO nadere onderscheidingen aangebracht. Het onderscheid in vier typen (met subtypen) bracht de WHO aan om het uitwisselen van data van wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen van adequaat medisch (gynaecologisch) handelen naar aanleiding van vrouwelijke genitale verminking te bevorderen. De WHO erkent dat classificatie tot versimpeling van de werkelijkheid leidt. Dat wil zeggen dat de praktijk van vrouwelijke genitale verminking zich niet volledig in vier typen laat vatten. Toch houdt de WHO aan het onderscheid in typen vast. Ook in dit onderzoek maken we daar gebruik van.²⁰⁰

De door de WHO onderscheiden typen verschillen in handeling en gevolg. Hier wordt volstaan met een beschrijving van de vier typen. De daarvan afgeleide en in de literatuur erkende subtypen blijven hierna achterwege; zij kunnen evenwel uit de omschrijving van de typen worden afgeleid.

- *Type I* (ook *clitoridectomie* genoemd) betreft de gedeeltelijke of volledige verwijdering van de clitoris en/of de voorhuid.
- *Type II* (ook *excisie* genoemd) houdt in de gedeeltelijke of volledige verwijdering van de clitoris en binnenste schaamlippen, met of zonder uitsnijding van de buitenste schaamlippen.
- *Type III* of *infibulatie* is het vernauwen van de vagina-opening door het aan elkaar hechten van de buitenste en/of binnenste schaamlippen met of zonder verwijdering van de clitoris.
- *Type IV* zijn alle andere schadelijke handelingen aan de vrouwelijke genitalia zonder medische noodzaak. *Type IV* vormt een restcategorie die aan de hand van een aantal voorbeelden wordt toegelicht: het piercen van, aanbrengen van een sneetje in, oprekken, schrapen of verbranden van (delen van) de vrouwelijke genitalia.²⁰¹

¹⁹⁹ UNICEF & Rao Gutpa, *Reproductive Health Matters* 2015. Zie ook Kool e.a. 2005, p. 12-13; General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, CEDAW/C/GC/35, punt 14; WHO 2011, p. 5-7 met verdere verwijzingen.

²⁰⁰ Zie bijvoorbeeld ook Earp, *Medicolegal and Bioethics* 2015; Lien & Schultz, *International Journal of Law, Policy and The Family* 2014.

²⁰¹ WHO 2008, p. 4; Earp, *Medicolegal and Bioethics* 2015, p. 91-92.

4.3 Omvang, ernst en risicofactoren van vrouwelijke genitale verminking

Vrouwelijke genitale verminking vindt meestal plaats bij meisjes in de leeftijd tussen 0 en 19 jaar. Verminkende handelingen vinden ook (opnieuw) plaats op volwassen vrouwen, bijvoorbeeld vlak voor het huwelijk onder druk van de toekomstige schoonfamilie. De WHO schat dat meer dan 100 miljoen vrouwen onderworpen zijn geweest aan één van de vier typen vrouwelijke genitale verminking. Volgens de WHO lopen elk jaar zo'n drie miljoen meisjes het risico te worden besneden.²⁰² Pharos heeft voor Nederland diverse malen onderzoek gedaan naar omvang en risico van vrouwelijke genitale verminking en schatte in 2019 dat in de komende twintig jaar 4200 van de 38.000 meisjes in de leeftijd tussen 0 en 19 jaar het risico loopt om besneden te worden.²⁰³ Verloskundigen rapporteerden in 2018 523 gevallen waarin de genitaliën van een vrouw waren verminkt. Dit is niet het volledige aantal; de registratie door zorgverleners laat volgens Pharos te wensen over.²⁰⁴ In bijna een derde van de geregistreerde gevallen ging het om *Type III*. Onbekend is of vrouwelijke genitale verminking ook in Nederland wordt uitgevoerd.²⁰⁵ In de media vonden we berichten waarin wordt gesteld dat in Nederland woonachtige meisjes worden besneden in Kenia en het Verenigd Koninkrijk.²⁰⁶ Het is erg moeilijk om de juistheid van deze berichten vast te stellen.

Het ondergaan van vrouwelijke genitale verminking blijkt steeds meer gemedicaliseerd. Internationaal onderzoek wijst uit dat, ondanks het ontbreken van enig voordeel voor de gezondheid van meisjes en vrouwen, wereldwijd gemiddeld zo'n 18% van de verminkingshandelingen door een medische professional wordt uitgevoerd, al dan niet in de setting van een kliniek.²⁰⁷ Die medicalisering wordt verklaard door de wens van ouders om de genitale verminking zo veilig mogelijk bij hun kind te laten uitvoeren, alsmede door de bereidheid van medische professionals die ofwel de opvattingen van ouders onderschrijven of om andere, bijvoorbeeld financiële, redenen bereid zijn de handeling uit te voeren. Medicalisering van vrouwelijke genitale verminking wordt niet als een positieve ontwikkeling beschouwd:

‘Dat is iets waar de WHO bijvoorbeeld ook heel huiverig over is. Aan de ene kant lijkt dat het voordeel te hebben dat je minder gezondheidscomplicaties kan verwachten als de vgv [vrouwelijke genitale verminking] in een kliniek plaatsvindt. Tegelijkertijd lijkt het echter ook alsof het zo eigenlijk genormaliseerd wordt en mainstream wordt, want als het in een kliniek aangeboden wordt is het kennelijk normaal om te doen. Maar wat de VN en de WHO en mensenrechtenorganisaties willen is dat het gewoon stopt.’²⁰⁸

²⁰² WHO 2011.

²⁰³ Geraci & Kawous 2019, p. 5.

²⁰⁴ Geraci & Kawous 2019, p. 8-9.

²⁰⁵ Hierna (paragraaf 4.5.2.1) bespreken we één besnijdeniszaak die de strafrechter heeft bereikt. Daaruit kan worden opgemaakt dat besnijdenissen ook in Nederland plaatsvinden. Over aard en omvang kan echter niets zinnigs worden gezegd.

²⁰⁶ *Groene Amsterdammer* 6 november 2019, Besnijdenis van Nederlandse meisjes in het buitenland. ‘Vakantie’ in Kenia.

²⁰⁷ Het getal is een gemiddelde; in sommige landen ligt het percentage veel hoger, tot bijna 80% (Pearce & Bewley, *Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine* 2013). Zie ook UNICEF & Rao Gupta, *Reproductive Health* 2015, p. 186.

²⁰⁸ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

Vrij algemeen wordt aangenomen dat de praktijk zeer schadelijk is voor de betrokken meisjes en vrouwen, al hangt de aard en ernst mede af van het type verminking,²⁰⁹ de medische kennis van de persoon die de handeling uitvoert, de hygiënische condities waaronder zij wordt uitgevoerd en andere factoren.²¹⁰ Naast het feit dat de vrouwelijke genitalia worden verminkt, bestaat er een grote kans op infectie, in ieder geval wanneer onder slechte hygiënische omstandigheden is gewerkt en sprake is van de zwaardere vormen van verminking.²¹¹ Na de besnijdenis kunnen ernstige bloedingen, urineretentie (ophoping van urine in de blaas) en pijnlijke zwellingen van de genitalia optreden.²¹² Onderzoek wijst ook uit dat er nadelige gevolgen zijn voor het geslachtsverkeer terwijl de kans op medische complicaties bij de geboorte van een kind zijn verhoogd.²¹³ Naast fysieke gevolgen, zijn ook psychische gevolgen geconstateerd, waaronder depressie, angst en post-traumatische stress-stoornis.²¹⁴ In hoeverre deze psychische gevolgen ook ontstaan bij zeer jonge meisjes (of op latere leeftijd alsnog optreden en verband houden met de besnijdenis), is tot nu toe niet wetenschappelijk aangetoond.²¹⁵

In hoeverre een vrouw of meisje is besneden, is ook voor artsen niet altijd eenvoudig vast te stellen. De verminking wordt snel over het hoofd te zien, zelfs de ingrijpende vormen ervan. Dat is onder meer het gevolg van een gebrek aan expertise aan de zijde van artsen, alsmede van het feit dat van nature vrouwelijke genitalia tussen vrouwen sterk kunnen verschillen.²¹⁶

Op basis van onderzoek met focusgroepen en interviews signaleert Pharos dat de duur van het verblijf in Nederland, sociale druk vanuit de gemeenschap,²¹⁷ kennis over Nederlandse wetgeving en over (gezondheids)risico's van vrouwelijke genitale verminking en de houding van een persoon ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking factoren zijn die van invloed zijn op het risico op het uitvoeren van vrouwelijke genitale verminking. Uit deze gesprekken komt het beeld naar voren dat de houding ten opzichte van de praktijk mogelijk is veranderd sinds migrantengroepen waarin de praktijk voorkomt zich in Nederland hebben gevestigd. Tegelijkertijd heerst op aan vrouwelijke genitale verminking gerelateerde onderwerpen, zoals seksualiteit, een taboe. Ook wordt gerapporteerd dat het verbod op vrouwelijke genitale verminking en preventie- en kindbeschermende maatregelen mensen ervan weerhouden om hun kinderen te (laten) besnijden. Over die wetgeving zou enige verwarring bestaan, met name over de vraag of de besneden vrouw

²⁰⁹ Cook, Dickens & Fathalla, *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2002.

²¹⁰ Utz-Billing & Kentenich, *Journal of Psychosomatic Obstetrics and Gynecology* 2008.

²¹¹ Iavazzo, Sardi & Gkegkes, *Archives of Gynecology and Obstetrics* 2013.

²¹² Reisel & Creighton, *Maturitas* 2015.

²¹³ Kunnskapscenteret 2010; Berg & Denison, *Seks Res Soc Pol* 2012; Berg & Underland, *Obstetrics and Gynecology International* 2013.

²¹⁴ Behrendt & Moritz, *The American Journal of Psychiatry* 2005; Utz-Billing & Kentenich, *Journal of Psychosomatic Obstetrics and Gynecology* 2008; Vloeberghs e.a., *Ethn Health* 2012.

²¹⁵ Mulongo, Hollins Martin & McAndrew, *Journal of Reproductive and Infant Psychology* 2014.

²¹⁶ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

²¹⁷ Bij vrouwelijke genitale verminking moet worden bedacht dat het belang van deze praktijk ook door vrouwen wordt onderschreven, terwijl uit rechtspraak volgt dat vrouwen niet alleen slachtoffer maar ook dader zijn van deze praktijk. Zie bijv. <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-47502089> (bezoekt op 3 april 2020).

zelf ook strafbaar is. Hoe korter men in Nederland woont, hoe groter de verwarring. Tot slot wordt ook sociale druk ervaren vanuit familie in het land van herkomst. Het risico op besnijdenis zou toenemen wanneer het land van herkomst wordt bezocht:²¹⁸

‘(...) de druk hier in Nederland is ook wel veel minder groot dan de druk in het herkomstland. In het herkomstland zit je eigenlijk aan alles gebonden.’²¹⁹

Andersson Elffers Felix geeft aan dat er ook factoren zijn aan te merken die het risico op besnijdenis kunnen verkleinen.²²⁰ Zij wijzen op toegenomen kennis over gezondheidsproblemen die het gevolg kunnen zijn van vrouwelijke genitale verminking, de vergrote kennis van vrouwen- en kinderrechten en veranderende opvattingen over vrouwelijke genitale verminking in het land van herkomst.

4.4 Internationaal recht

4.4.1 Verenigde Naties: vrouwen- en kinderrechten

Het verminderen van de prevalentie van vrouwelijke genitale verminking maakt deel uit van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.²²¹ Vrouwelijke genitale verminking wordt door twee commissies (of comités) van de Verenigde Naties – de Commissie voor de rechten van het kind (ook Kinderrechtencomité) en de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (ook Vrouwenrechtencomité) – omschreven als een vorm van geweld tegen meisjes en vrouwen en een bevestiging van ongelijke behandeling.²²² Die ongelijke behandeling moet worden bestreden.²²³ De algemene basis daarvoor is te vinden in onder meer de Universele verklaring voor de rechten van de mens (artikel 1) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 3). Deze verdragen ontberen echter een direct verbod op praktijken als vrouwelijke genitale verminking. Daarvoor kunnen we te rade gaan bij het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, alsmede het commentaar daarop van respectievelijk de bij deze verdragen ingestelde Kinderrechten- en Vrouwenrechtencomité.

Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind

Het reeds in hoofdstuk 3 besproken Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) bepaalt in artikel 19 lid 1 dat verdragsstaten ‘alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en

²¹⁸ Geraci & Kawous 2019, p. 6-7. Zie ook Askari e.a. 2019, p. 13.

²¹⁹ Interview met respondent nr. 1, d.d. 10 februari 2020.

²²⁰ Askari e.a. 2019, p. 12.

²²¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5> (bezoekt op 3 april 2020).

²²² Zie de hierna te bespreken Joint General Recommendation No. 31/General Comment No. 18 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen en van de Commissie voor de rechten van het kind over schadelijke praktijken, CEDAW/C.GC/31-CRC/C/GC/18, punt 6, 15.

²²³ Kool e.a. 2005, p. 15.

maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied [nemen] om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, (...), terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.' Genitale verminking wordt door het Kinderrechtencomité expliciet genoemd als voorbeeld van lichamelijk geweld.²²⁴

Artikel 24 lid 3 IVRK bepaalt dat de staten die partij zijn bij het verdrag 'alle doeltreffende en passende maatregelen' nemen 'teneinde traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen.' Het verdrag bepaalt niet wat onder passende maatregelen en schadelijke traditionele praktijken moet worden begrepen. Uit de tekst blijkt wel dat de doelstelling van het derde lid niet is gelegen in het zwartmaken van culturen of culturele praktijken, maar in het elimineren van traditionele praktijken die nadelig zijn voor de gezondheid van kinderen, ongeacht waar die praktijken op zijn gebaseerd.²²⁵ Dat laatste is relevant omdat het kind ook het recht heeft om in gemeenschap met anderen 'zijn of haar cultuur te beleven, zijn of haar eigen godsdienst te belijden en ernaar te leven, of zich van zijn of haar eigen taal te bedienen' (artikel 30 IVRK).

Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen ontbeert een expliciete bepaling waarin geweld tegen vrouwen wordt veroordeeld. Geweld tegen vrouwen moet als vorm van discriminatie van vrouwen worden begrepen. Bepalingen die als basis kunnen dienen voor een verbod op geweld tegen vrouwen in het kader van dit verdrag zijn artikel 2, waarin verdragsstaten worden verplicht discriminatie in alle vormen te veroordelen en onverwijld met alle passende middelen beleid te ontwikkelen, inclusief het nemen van 'alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, (...) om bestaande (...) gebruiken en praktijken, die discriminatie van vrouwen inhouden, (...) af te schaffen' (artikel 2, onder f) en artikel 5, waarin staat dat verdragsstaten 'alle passende maatregelen nemen om' '(a) het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te veranderen ten einde te komen tot de uitbanning van vooroordelen, van gewoonten en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van de minderwaardigheid of meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op de stereotiepe rollen voor mannen en vrouwen'. Onder gebruiken en praktijken (artikel 2, onder f) wordt vrouwelijke genitale verminking ('female circumcision') begrepen.²²⁶ Ook het VN-Vrouwenverdrag maakt niet expliciet welke maatregelen moeten worden genomen.

De term passende maatregelen wordt ook gebruikt in artikel 2, onder e. Die bepaling wordt beschouwd als een 'due diligence'-bepaling, wat inhoudt dat verdragsstaten alle noodzakelijke maatregelen nemen ter voorkoming van geweld tegen vrouwen, alsmede het opsporen, vervolgen en bestraffen van handelingen (doen of laten) van niet-statelijke actoren (ook van bedrijven die in het

²²⁴ General Comment No. 13 (2011), CRC/C/GC/13, The right of the child to freedom from all forms of violence.

²²⁵ Tobin 2019, p. 956.

²²⁶ General Recommendation No. 19 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, CEDAW/C/GC/19, punt 11.

buitenland opereren), alsmede het bieden van compensatie aan slachtoffers van geweld.²²⁷ Er moeten wetten, instanties en een systeem actief zijn die effectief werken om geweld tegen vrouwen tegen te gaan. Falende wetgeving en uitvoering daarvan leveren een schending van mensenrechten op.

Gezamenlijke aanbeveling van het Kinderrechten- en Vrouwenrechtencomité

Wetten moeten gendergebaseerd geweld tegen vrouwen en kinderen strafbaar stellen en schadeloosstelling voor slachtoffers mogelijk maken. In een gezamenlijke aanbeveling van het Kinderrechtencomité en het Vrouwenrechtencomité wordt gepleit voor expliciete strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking, die vergezeld gaat met proportionele straffen.²²⁸ Instituties moeten met voldoende budget ter zake doend beleid ontwikkelen, uitvoeren en monitoren, terwijl de onpartijdige en onafhankelijke rechter de strafbaarstellingen strikt moet toepassen in strafzaken die niet te lang mogen duren. Slachtoffers moeten toegang hebben tot politie en justitie, die niet slechts op basis van een aangifte strafrechtelijk onderzoek moeten starten. Onderzoek mag niet worden belemmerd door geheimhoudingsregels. In de gezamenlijke aanbeveling wordt opgemerkt dat deze regels

‘must be overcome with specific regulations that make it mandatory for them to report such incidents’.²²⁹

De aanbeveling luidt dan ook:

‘That it is made mandatory by law for professionals and institutions working for and with children and women to report actual incidents or the risk of such incidents if they have reasonable ground to believe that a harmful practice has occurred or may occur. Mandatory reporting responsibilities should ensure the protection of the privacy and confidentiality of those who report’.²³⁰

Betrokkenheid van medici bij geweld tegen vrouwen, zoals vrouwelijke genitale verminking, moet worden beschouwd als strafverzwarende omstandigheid en zou moeten kunnen leiden tot een waarschuwing en zelfs een beroepsverbod.²³¹ Naast strafrechtelijke en tuchtrechtelijke of bestuurlijke maatregelen moeten staten ook preventieve en beschermende maatregelen treffen. Gelet op de vraagstelling van dit onderzoek wordt het zoeklicht hierop niet gericht. Daarmee bagatelliseren we het belang van preventie geenszins; diverse respondenten die wij in het kader van dit onderzoek spraken, wijzen op het grote belang van preventie en dus van het geven van voorlichting aan professionals en leden van groepen waarin de praktijk voorkomt.

²²⁷ General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, CEDAW/C/GC/35, punt 24.

²²⁸ Joint General Recommendation No. 31/General Comment No. 18 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen en van de Commissie voor de rechten van het kind over schadelijke praktijken, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.

²²⁹ Idem, punt 49.

²³⁰ Idem, punt 55j.

²³¹ Idem, punt 50.

4.4.2 Raad van Europa: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het belangrijkste document van de Raad van Europa is zonder twijfel het EVRM. Dat verdrag geeft een catalogus van mensenrechten. Enerzijds verplichten die staten zich te onthouden van overheidsoptreden en anderzijds om mensenrechten actief te beschermen. We spreken van positieve verplichtingen.²³²

Positieve verplichtingen zijn er in twee soorten: materieel en formeel. Tot materiële verplichtingen kunnen worden gerekend het strafbaar stellen of anderszins normeren van gedrag, formele verplichtingen vereisen het (op een bepaalde wijze en met een bepaalde intensiteit en door bepaalde instanties) doen van onderzoek naar vermeende mensenrechtenschendingen. Positieve verplichtingen gelden volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ten aanzien van een aantal bepalingen van het EVRM, waaronder artikel 3 (verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling) en artikel 8 (recht op privé- en familielevens). Een definitieve catalogus van positieve verplichtingen heeft het EHRM (nog) niet vastgesteld, terwijl de bestaande catalogus nog volop in ontwikkeling is. Met die (casuïstische) stand van zaken van de rechtspraak in het achterhoofd, is de vraag of ter zake van vrouwelijke genitale verminking (formele en/of materiële) positieve verplichtingen uit de rechtspraak van het Europees mensenrechtenhof kunnen worden afgeleid.

Het EHRM beschouwt vrouwelijke genitale verminking als een schending van artikel 3 EVRM. Daarbij maakt het hof geen onderscheid tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers en evenmin tussen typen vrouwelijke genitale verminking.²³³ De zaken waarin het hof dit oordeel uitsprak betreffen telkens asieltaken. Ons is geen rechtspraak van het hof bekend waarin het op grond van artikel 3 EVRM ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking materiële en/of formele positieve verplichtingen aanneemt. Op het eerste gezicht is het antwoord op de vraag uit de vorige alinea dus negatief. Nadere beschouwing geeft mogelijk aanleiding tot een genuanceerder antwoord. Met betrekking tot artikel 3 EVRM geldt bijvoorbeeld een plicht tot strafbaarstelling van mishandeling van een zekere ernst alsmede een plicht tot het onderzoeken van dat strafbare feit, in het bijzonder wanneer het slachtoffer minderjarig is.²³⁴ Wanneer vrouwelijke genitale verminking als een vorm van mishandeling wordt aangenomen, betekent dit dat er ook een positieve verplichting bestaat tot strafbaarstelling van en onderzoek naar vrouwelijke genitale verminking, alsmede van een effectieve bescherming van de slachtoffers daarvan.²³⁵ Wat uit deze rechtspraak van het hof niet kan worden afgeleid is dat vrouwelijke genitale verminking apart moet worden strafbaar gesteld.

Een positieve verplichting kan niet alleen worden afgeleid uit artikel 3 EVRM. Ook artikel 8 EVRM komt in beeld, nu die bepaling ook de fysieke en morele integriteit van personen beoogt te

²³² Uitgebreid daarover Van Kempen 2008.

²³³ Zie o.a. EHRM 17 mei 2011, 43408/08 (Izevbekhai e.a./Ierland); EHRM 7 juni 2016, 7211/06 (R.B.A.B. e.a./Nederland).

²³⁴ Van Kempen 2008, p. 33-34, 41, onder andere verwijzend naar EHRM 23 september 1998, 25599/94 (A./Verenigd Koninkrijk) en EHRM 31 mei 2007, 40116/02 (Secic/Kroatië). Zie ook EHRM 10 mei 2001, 29392/95 (Z. e.a./Verenigd Koninkrijk).

²³⁵ Vgl. Kool 2010, p. 53.

beschermen, in het bijzonder van kinderen. Artikel 8 EVRM kan verplichten tot strafbaarstelling uit oogpunt van effectieve afschrikking tegen

‘grave acts, where fundamental values and essential aspects of private life are at stake’.²³⁶

In de bekende zaak *Laskey, Jaggard en Brown tegen Verenigd Koninkrijk* oordeelde het hof met betrekking tot het *vrijwillig* toebrengen van fysiek letsel dat artikel 8 lid 2 EVRM niet in de weg staat aan strafbaarstelling en vervolging van dergelijke feiten. Het hof bepaalde:

‘43. The Court considers that one of the roles which the State is unquestionably entitled to undertake is to seek to regulate, through the operation of the criminal law, activities which involve the infliction of physical harm. This is so whether the activities in question occur in the course of sexual conduct or otherwise.

44. The determination of the level of harm that should be tolerated by the law in situations where the victim consents is in the first instance a matter for the State concerned since what is at stake is related, on the one hand, to public health considerations and to the general deterrent effect of the criminal law, and, on the other, to the personal autonomy of the individual.

46. (...) In deciding whether or not to prosecute, the State authorities were entitled to have regard not only to the actual seriousness of the harm caused (...) but also, (...), to the potential for harm inherent in the acts in question.’²³⁷

Een uitdaging bij het onderzoeken naar dergelijke gedragingen is onder andere dat een afweging moet worden gemaakt tussen de bescherming van de fysieke en morele integriteit van individuen en het door artikel 8 EVRM beschermde recht op privé- en familielevens en de daaruit voortvloeiende geheimhoudingsplicht van bijvoorbeeld artsen.²³⁸ Die geheimhouding is niet absoluut:

‘the interests of a patient and the community as a whole in protecting the confidentiality of medical data may be outweighed by the interest of investigating and prosecuting crime and in the publicity of court proceedings, where such interests are shown to be of even greater importance’.²³⁹

Het melden van zaken die onder de professionele geheimhouding vallen is slechts toegestaan wanneer deze meldplicht bij wet geregeld is, noodzakelijk is in een democratische samenleving en bepaalde doelen dient (artikel 8 lid 2 EVRM). Aan de wet stelt het hof ook een kwaliteitseis: de wet moet met een zekere helderheid de omvang en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van medische informatie bepalen, opdat individuen een minimumniveau van bescherming wordt geboden.²⁴⁰ Met betrekking tot de eis van noodzakelijkheid in een democratische samenleving leidt Kool uit de rechtspraak van het hof af dat het opzij zetten van de professionele (medische) geheimhoudingsplicht slechts is toegestaan wanneer op basis van feiten en redelijke of begrijpelijke gronden een vermoeden van een substantiële (vermoedelijke) schending van het (potentiële) slachtoffer kan worden aangenomen. Het hof hecht groot belang aan het subsidiariteitsbeginsel:

²³⁶ EHRM 2 december 2008, 2872/02 (K.U./Finland), *EHRC* 2009/24, m.nt. Brems.

²³⁷ EHRM 19 februari 1997, 21627/93, 21826/93, 21974/93 (*Laskey, Jaggard en Brown/Verenigd Koninkrijk*).

²³⁸ Ten aanzien van dat laatste, zie bijv. EHRM 27 februari 2018, 66490/09 (*Mockutė/Litouwen*).

²³⁹ Zie bijv. EHRM 6 juni 2013, 1585/09 (*Avilkina e.a./Rusland*).

²⁴⁰ EHRM 15 april 2014, 50073/07 (*Radu/Moldavië*).

wanneer de feiten op basis van andere gegevens verkregen konden worden, mag de medische geheimhoudingsplicht niet zonder meer geschonden worden. Tevens stelt het hof eisen aan de te volgen procedure; geëist wordt onder andere dat de nationale autoriteiten onderbouwen waarom zij gebruik hebben moeten maken van geclassificeerde medische informatie.²⁴¹ De te volgen procedure hoeft niet strafrechtelijk te zijn. Telkens moet een afweging worden gemaakt welke afdoening het meest in de rede ligt. Daarbij moeten de specifieke omstandigheden van het geval alsmede de kwetsbaarheid van het slachtoffer in acht genomen worden.²⁴²

4.4.3 Raad van Europa: Verdrag van Istanbul

Door de Raad van Europa wordt al langere tijd met afkeuring over vrouwelijke genitale verminking gerapporteerd.²⁴³ Die afkeuring lezen we ook nadrukkelijk in het eerder in dit rapport besproken Verdrag van Istanbul. Artikel 38 van dit verdrag luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:

De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:

- a. excisie, infibulatie of het toebrengen van andere verminkingen aan de grote of kleine schaamlippen of de clitoris van een vrouw of een deel daarvan;
- b. een vrouw dwingen of ertoe bewegen de onder a genoemde handelingen te ondergaan;
- c. een meisje aanzetten, dwingen of ertoe bewegen de onder a genoemde handelingen te ondergaan.

In het Explanatory report bij dit verdrag wordt de strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking onderbouwd met de volgende argumenten: de onherstelbare en levenslange schade die vrouwelijke genitale verminking veroorzaakt en de omstandigheid dat zij meestal plaatsvindt zonder de toestemming van het slachtoffer.²⁴⁴ Het rapport stelt ook dat vrouwelijke genitale verminking een schending vormt van het beginsel van genderneutraliteit. Ten aanzien van de verschillende onderdelen van artikel 38 geldt voor sub a dat geen onderscheid wordt beoogd met de definitie en typen die de WHO heeft omschreven, zodat met dit verdrag alle door deze organisatie onderscheiden typen vrouwelijke genitale verminking strafbaar moeten worden gesteld. Met betrekking tot sub b wordt strafbaar gesteld de persoon die een meerderjarige vrouw dwingt of beweegt tot het ondergaan van vrouwelijke genitale verminking. Wat onder dwang wordt verstaan, wordt niet nader toegelicht. Met bewegen wordt medeplichtigheid aan de verminkende handeling uitgedrukt. Sub c betreft eveneens 'the act of assisting the perpetrator', maar anders dan onder sub b is het slachtoffer in sub c een minderjarige ('een meisje' of 'a girl') en is een extra handeling toegevoegd, namelijk het 'aanzetten tot'. Het aanzetten van een meerderjarige vrouw tot genitale verminking werd door de opstellers van het verdrag zonder toelichting niet strafwaardig geacht.²⁴⁵ Ten aanzien van minderjarige meisjes vermeldt het Explanatory report expliciet dat ook 'parents,

²⁴¹ EHRM 6 juni 2013, 1585/09 (Avilkina e.a./Rusland).

²⁴² Kool 2010, p. 55-56.

²⁴³ Zie onder andere Resolution 1247 (2001) on female genital mutilation; Recommendation(2002)5 and documents concerning violence against women; Declaration of the Committee of Ministers on the need to intensify the efforts to prevent and combat female genital mutilation and forced marriage in Europe, Decl(13/09/2017).

²⁴⁴ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 mei 2011, *CETS* 210.

²⁴⁵ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 mei 2011, *CETS* 210, p. 34.

grandparents or other relatives' strafbaar kunnen handelen door het meisje te dwingen ('coerce') te worden besneden. Op bladzijde 35 van het Explanatory report wordt een belangrijke beperking van de strafbaarstellingen van sub b en c geformuleerd: strafbaarheid volgt niet slechts wanneer de verminking voorzienbaar was door de (opzettelijke) dwang etc.; de gedragingen moeten ook het effect kunnen hebben dat vrouwelijke genitale verminking plaatsvindt. Aan de medeplichtigheidshandeling worden dus eisen gesteld. Nu we hier te maken hebben met minimumnormen, kunnen verdragsstaten hiervan afwijken en minder strenge regels formuleren. Dat wil zeggen regels met een ruimer bereik dan het verdrag.

Op strafrechtelijk terrein vinden we nog een aantal relevante bepalingen, waaronder over rechtsmacht (artikel 44) en de eis dat op de strafbaar te stellen feiten 'doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen worden gesteld, rekening houdend met de ernst van de feiten' (artikel 45 lid 1). Tevens kunnen verdragsstaten andere maatregelen treffen, zoals 'controle van of toezicht op veroordeelden' en 'ontzetting uit de ouderlijke macht, indien de belangen van het kind, die tevens de veiligheid van het slachtoffer kunnen omvatten, niet op andere wijze gewaarborgd kunnen worden' (artikel 45 lid 2). Artikel 46 maakt het mogelijk een aantal strafverzwarende omstandigheden in de wet op te nemen. In artikel 58 staat dat de verjaringstermijnen toereikend moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de ernst van het feit en dat ook nadat het slachtoffer meerderjarig is geworden en pas dan aangifte doet vervolging moet kunnen worden ingesteld. Ook hier gaat het om minimumnormen.

Naast materieelrechtelijke bepalingen kent het verdrag ook verschillende bepalingen op het terrein van het procesrecht. Algemeen geldt dat onderzoeks- en gerechtelijke procedures zonder onnodige vertraging moeten worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met de rechten van slachtoffers. Ook wordt verlangd dat onderzoek en vervolging daadwerkelijk plaatsvindt en daarbij een genderperspectief op geweld in acht genomen wordt. Meer in het bijzonder worden eisen gesteld aan het beschermen van slachtoffers, waaronder het uitvaardigen van locatie-, gebieds- of contactverboden (artikel 50 e.v.). Het doen van onderzoek moet niet afhankelijk worden gesteld van de aangifte van het slachtoffer (artikel 55).

Het Verdrag van Istanbul beperkt zich niet tot het strafrecht. Er staan ook regels in over asiel en er wordt veel aandacht besteed aan preventie van geweld tegen vrouwen en kinderen. De in het Verdrag vermelde maatregelen kunnen worden vertaald in wetgeving. Op deze plaats wijzen we op het realiseren van een mogelijkheid om geweld te melden, ook voor beroepsbeoefenaars (artikel 27 en 28),²⁴⁶ waarbij 'regels inzake vertrouwelijkheid (...) geen belemmering vormen voor de mogelijkheid onder passende voorwaarden melding te maken bij de bevoegde instanties en of autoriteiten' indien 'gegronde redenen' worden gevonden 'om aan te nemen dat er een ernstige daad van geweld die valt onder de reikwijdte van dit Verdrag is gepleegd en dat meer ernstige daden van geweld te verwachten zijn'. Het Explanatory report vermeldt dat dit inderdaad cumulatieve

²⁴⁶ Volgens artikel 27 gaat het daarbij om reeds gepleegd geweld, maar ook de dreiging van 'verdere daden van geweld'. Artikel 27 ziet op melding door een ieder die 'gegronde reden' heeft om aan te nemen dat geweld is gepleegd of verder geweld dreigt. Het gaat dan om familieleden, vrienden, leraren enzovoorts. Zie Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 mei 2011, *CETS* 210, p. 27.

vereisten zijn.²⁴⁷ Het rapport geeft tevens aan dat artikel 28 geen meldplicht omschrijft terwijl het aan de verdragsstaten wordt overgelaten voor welke hulpverleners een eventuele verplichting tot melden zou moeten gelden en wat onder de in het verdrag genoemde 'passende voorwaarden' moeten worden verstaan. Ook hier hebben we te maken met minimumvoorschriften.

Naleving van dit verdrag wordt gemonitord door GREVIO. Zoals eerder in dit rapport aangegeven, publiceerde zij begin 2020 een rapport over Nederland.²⁴⁸ Met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking worden diverse aanbevelingen gedaan, onder andere de volgende:

'GREVIO encourages the Dutch authorities to introduce a specific provision criminalising the intentional act of excising, infibulating or performing any other mutilation to the whole or any part of a woman's labia majora, labia minora or clitoris and ensuring that coercing or procuring a woman or girl or additionally inciting a girl to undergo any of those acts is also punishable, and to determine the incidence of cases of female genital mutilation that are reported and prosecuted to assess whether there is a gap in protection'.²⁴⁹

Reden voor deze aanbeveling is dat de laatste jaren geen succesvolle vervolging in Nederland heeft plaatsgevonden, ondanks een ketenbenadering waarin verschillende actoren (vanuit het maatschappelijk middenveld, gezondheidszorg, kinderbescherming, politie en gemeenten) betrokken zijn, naast leden van de gemeenschappen waarin vrouwelijke genitale verminking voorkomt. Bedoeld zal zijn dat geen van de zaken die voor de rechter werden gebracht, tot een veroordeling hebben geleid.²⁵⁰ Volgens GREVIO is het onzeker of deze programma's tot een vermindering van vrouwelijke genitale verminking in Nederland hebben geleid en of meer actie nodig is om succesvolle vervolgingen te realiseren. Onduidelijk is echter op grond waarvan GREVIO meent dat een aparte strafbaarstelling wel tot (meer) vervolgingen zal leiden en waarom de bestaande strafbaarstellingen op zichzelf niet zouden voldoen. In het rapport worden geen redenen genoemd. Denkbaar is dat GREVIO een aparte strafbaarstelling wenselijk acht vanwege het belang van een duidelijke norm. Dat kan voor GREVIO het toezicht op de corresponderende verdragsverplichting eenvoudiger maken.

GREVIO stelt diverse vragen bij het functioneren van Veilig Thuis. Zo zouden slachtoffers te terughoudend zijn zich te melden bij deze organisatie. Relevant voor deze studie is ook dat GREVIO signaleert dat zorgverleners, onderwijzend personeel, jeugdhulpverleners en andere sociaal werkers onderworpen zijn aan een meldcode. De meldcode moet onder meer inhouden dat gevallen van geweld tegen vrouwen en kinderen worden gemeld aan Veilig Thuis. GREVIO onderschrijft het belang van deze meldcode, maar stelt ook vragen bij het criterium op basis

²⁴⁷ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11 mei 2011, *CETS* 210, p. 27.

²⁴⁸ GREVIO 2020.

²⁴⁹ Idem, punt 232.

²⁵⁰ Zie Rb Haarlem 11 september 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BJ7447; Hof Amsterdam 23 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8531 (appel in dezelfde zaak). Zie ook Kool & Wahedi, *International Law Research* 2014, noot 89 (op p. 15).

waarvan moet worden gemeld.²⁵¹ De meldcode en het gehanteerde criterium bespreken we in paragraaf 4.5.2.2.

GREVIO raadt ook aan dat zorgverleners, verloskundigen en (huis)artsen worden in het bijzonder genoemd, verplichte training krijgen om signalen van vrouwelijke genitale verminking beter te kunnen herkennen.²⁵² Informatie voor de gemeenschappen waarin vrouwelijke genitale verminking voorkomt, zou volgens GREVIO kunnen worden verbeterd door de boodschap te vereenvoudigen en meer te richten op de gemeenschappen waarvoor de boodschap bedoeld is²⁵³.

In een reactie op het rapport staat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet specifiek stil bij de aanbevelingen over vrouwelijke genitale verminking. In zijn reactie lezen we wel het volgende:

‘We brengen in beeld welke aanbevelingen passen binnen het huidige beleid en welke aanbevelingen vragen om een nadere verkenning. Op basis daarvan wil ik beargumenteerde keuzes maken welke aanbevelingen, en op welke manier, worden opgevolgd en welke niet.’²⁵⁴

4.5 Nationaal recht

4.5.1 Inleiding

Dat staten op grond van verdragen die zij hebben geratificeerd verplicht zijn tot het treffen van bepaalde wetgevende maatregelen, zoals het strafbaar stellen van vrouwelijke genitale verminking, betekent niet dat zij zich ook altijd aan die verplichtingen houden. Er zijn talloze politieke, sociale, culturele, ethische en andere redenen waarom staten zich niet of niet helemaal aan internationale afspraken houden of positiever gezegd: daaraan een eigen draai geven.

In deze paragraaf behandelen we het huidige wettelijk instrumentarium om vrouwelijke genitale verminking te voorkomen en aan te pakken. Dat instrumentarium beperkt zich niet tot het strafrecht; onderdelen ervan treffen we ook aan in andere rechtsgebieden. Niettemin vangen de we onze behandeling aan met het strafrecht. Het strafrecht is dat rechtsgebied met behulp waarvan strafbare feiten kunnen worden geconstateerd, opgespoord, vervolgd, berecht en bestraft, kortom: aangepakt. Tegelijkertijd gaat van een strafrechtelijke norm een preventieve werking uit; het scherpt bij de samenleving in dat bepaalde gedragingen niet zijn toegelaten en zelfs bij wet zijn verboden en met straf worden bedreigd. In zoverre kan het strafrecht ook aan het voorkomen van ongewenst gedrag een bijdrage leveren. Tegelijkertijd geldt dat strafrecht pas in beeld komt wanneer met behulp van andere middelen een probleem niet afdoende kan worden aangepakt. Vroeger spraken we van strafrecht als *ultimum remedium*, tegenwoordig wordt het strafrecht als *optimum remedium*

²⁵¹ GREVIO 2020, punt 185.

²⁵² *Idem*, punt 102.

²⁵³ *Idem*, punt 132.

²⁵⁴ Brief 16 januari 2020, Kenmerk 1634877-200669-DMO (bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 227).

gepresenteerd.²⁵⁵ Strafrecht kan voor het aanpakken van bepaalde gevallen het beste middel zijn, dat hoeft echter niet het geval te zijn. Om die reden wordt in deze paragraaf ook aan andere regelgeving aandacht besteed. Dat doen wij ook omdat wij uit interviews met respondenten afleiden dat strafrechtelijke handhaving van vrouwelijke genitale verminking weliswaar gewenst kan zijn, het belang van andere maatregelen, met name gericht op het voorkomen van deze praktijk, wordt echter onderstreept. Het geven van voorlichting op scholen, aan (zorg)professionals en het voeren van gesprekken met leden van de groepen waarin vrouwelijke genitale verminking voorkomt, moet gehandhaafd blijven en zelfs worden geïntensiveerd.²⁵⁶

4.5.2 Strafrecht

4.5.2.1 Materieel strafrecht

4.5.2.1.1 Zware mishandeling (met voorbedachte raad)

In Nederland bestaat, in tegenstelling tot verschillende ons omringende landen (waaronder België en het Verenigd Koninkrijk),²⁵⁷ geen aparte strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking. Opeenvolgende Ministers van Justitie en Volksgezondheid hebben geconstateerd dat deze praktijk strafbaar is op basis van artikel 300 e.v. Sr.²⁵⁸ Deze bepalingen stellen verschillende vormen van mishandeling strafbaar. Strafbaar is degene die de verminkende handeling uitvoert; eventuele deelnemers daaraan kunnen ook strafbaar zijn (artikel 47 en 48 Sr).²⁵⁹ Poging tot mishandeling is niet strafbaar (artikel 300 lid 5 Sr). Poging tot de andere vormen van mishandeling is wel strafbaar, evenals voorbereiding van zware mishandeling (met voorbedachten rade) (artikel 46 jo. 302 e.v. Sr). De wet maakt geen onderscheid tussen artsen en niet-artsen in gevallen waarin geen medische noodzaak bestaat voor een bepaalde handeling, terwijl ook familieleden niet zijn uitgezonderd van strafbaarheid. Voor ouders geldt de strafverzwarende omstandigheid van artikel 304 Sr.²⁶⁰ Ook het intreden van de dood als gevolg van (zware) mishandeling is een strafverzwarende omstandigheid.²⁶¹ Leidt een mishandeling tot zwaar lichamenlijk letsel, dan is het strafmaximum hoger dan bij eenvoudige mishandeling.²⁶²

Alvorens nader stil te staan bij de strafbaarheid van vrouwelijke genitale verminking als vorm van mishandeling, lijkt het goed de artikelen 300 e.v. Sr kort te bespreken. Bij deze bespreking wordt

²⁵⁵ <https://www.vgn.nl/nieuws/strafrecht-als-optimum-remedium-bij-seksueel-misbruik-clienten> (bezocht op 26 februari 2020).

²⁵⁶ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

²⁵⁷ Resp. artikel 409 Strafwetboek en de Genital mutilation act 2003 c. 31 (Engeland en Wales) en de Prohibition of Female Genital Mutilation (Scotland) Act 2005, asp. 8.

²⁵⁸ Regeringsstandpunt inzake meisjesbesnijdenis, brief van 16 maart 1993, kenmerk GGB/HIZ/931029 (nadien vele malen herhaald); Kool e.a. 2005, p. 19 e.v. Kool e.a. (2005, p. 29-30) wijzen tevens op de culpoze delicten van artikel 307 en 308 Sr (dood door schuld, respectievelijk het toebrengen van zwaar lichamenlijk letsel door schuld).

²⁵⁹ Kool e.a. 2005, p. 30-31.

²⁶⁰ Artikel 304 Sr is door een aantal wetwijzigingen een tamelijk onoverzichtelijke bepaling geworden. De recente wetwijziging (Wet van 27 september 2019, *Stb.* 2019, 311) heeft daarin geen verandering gebracht.

²⁶¹ Artikel 300 lid 3, artikel 301 lid 3, artikel 302 lid 2 en artikel 303 lid 2 Sr.

²⁶² Artikel 300 lid 2 en artikel 301 lid 2 Sr.

aangesloten bij het onderzoek van Kool e.a. uit 2005²⁶³ en worden op slechts enkele punten nieuwe gegevens aan dat onderzoek toegevoegd, gebaseerd op recentere bronnen. Kool e.a. hebben erop gewezen dat de meest toepasselijke strafbaarstelling in het geval zich een situatie van vrouwelijke genitale verminking voordoet artikel 303 Sr is. Dit artikel stelt strafbaar zware mishandeling met voorbedachten rade.²⁶⁴ De delictsomschrijving van zware mishandeling vinden we in artikel 302 lid 1 Sr en luidt:

‘Hij die een ander opzettelijk zwaar lichamelijk letsel toebrengt, wordt, (...) gestraft’.

Voor zware mishandeling is vereist dat aan iemand, ongeacht geslacht of leeftijd, met opzet zwaar lichamelijk letsel wordt toegebracht. In het bestanddeel ‘zwaar lichamelijk letsel’ wordt de wederrechtelijkheid niet gelezen. Wederrechtelijkheid is daarmee geen bestanddeel van de delictsomschrijving van artikel 302 (en 303) Sr en hoeft dus niet te worden bewezen.²⁶⁵ Zij wordt bij bewezenverklaring verondersteld aanwezig te zijn en kan middels een beroep op een strafuitsluitingsgrond (een rechtvaardigingsgrond) worden betwist. Op een dergelijk beroep moet de rechter gemotiveerd beslissen (artikel 359 lid 2 jo. 358 lid 3 Sv).

De wet geeft geen uitputtende definitie van zwaar lichamelijk letsel (zie artikel 82 Sr). De Hoge Raad heeft tamelijk recent een aantal algemene gezichtspunten geformuleerd voor de beantwoording van de vraag of van zwaar lichamelijk letsel sprake is: de aard van het letsel, de eventuele noodzaak en aard van medisch ingrijpen en het uitzicht op (volledig) herstel. Daarbij kan het (rechterlijk) oordeel op een combinatie van deze gezichtspunten worden gebaseerd. Bij de aard van het letsel kan worden gedacht aan ernstige lichamelijke schade aan de gezondheid, waaronder besmetting met een bacterie of virus. Ten aanzien van het uitzicht op herstel wordt opgemerkt dat het volledig ontbreken daarvan geen vereiste is om zwaar lichamelijk letsel aan te nemen. Een langdurige herstelperiode en onzekerheid over herstel, alsmede eventuele restschade kunnen relevant zijn bij de beoordeling. Psychische gevolgen worden door de Hoge Raad niet als zwaar lichamelijk letsel beschouwd.²⁶⁶ Een medische rapportage ter onderbouwing van de aanwezigheid van zwaar lichamelijk letsel is aan te bevelen, maar volgens de Hoge Raad geen vereiste. Er is bepaald dat in een concreet geval ook op basis van ervaringsregels de aanwezigheid van zwaar lichamelijk letsel kan worden vastgesteld.

Voor een bewezenverklaring van voorbedachte raad moet volgens de Hoge Raad

²⁶³ Kool e.a. 2005, p. 19 e.v.

²⁶⁴ Het strafmaximum van dit feit is gevangenisstraf van twaalf jaar of geldboete van de vijfde categorie. Met toepassing van artikel 304, aanhef en onder 1^o, Sr kan dit strafmaximum met een derde worden verhoogd wanneer het feit door (één van) de ouders of verzorgers van het minderjarige kind is gepleegd.

²⁶⁵ HR 5 juli 2011, NJ 2011/466, m.nt. Keijzer, r.o. 2.3.1.

²⁶⁶ HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1051. Dat is slechts anders wanneer de feiten hebben geleid tot een storing van de verstandelijke vermogens die langer dan vier weken heeft geduurd (artikel 82 lid 2 Sr). Het gaat hier om ernstig psychisch lijden.

'komen vast te staan dat de verdachte zich gedurende enige tijd heeft kunnen beraden op het te nemen of het genomen besluit en dat hij niet heeft gehandeld in een ogenblikkelijke gemoedsopwelling, zodat hij de gelegenheid heeft gehad na te denken over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad en zich daarvan rekenschap te geven'.²⁶⁷

De Hoge Raad eist van de feitenrechter dat deze uitdrukkelijk aandacht besteedt aan de aanwezigheid van voorbedachte raad. De rechtspraak heeft dus zowel inhoudelijk betekenis als procedureel; een bewezenverklaring van voorbedachte raad moet goed worden onderbouwd.

Wanneer we uitgaan van de vier typen van vrouwelijke genitale verminking (zie paragraaf 4.2), komt het ons voor dat, gelet op de aard van het letsel, de noodzaak van medisch ingrijpen en het ontbreken van bewijs dat hersteloperaties effectief zijn en uitzicht op herstel onduidelijk is,²⁶⁸ *Type II* en *III* als het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel kunnen worden beschouwd. Met betrekking tot *Type I* hangt het van de precieze gedraging af: volledige verwijdering van de clitoris of voorhuid zal als het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel kunnen worden beschouwd. Bij gedeeltelijke verwijdering van de voorhuid zal dat afhankelijk zijn van de aard en ernst van het toegebrachte letsel. Hier zal een medische rapportage kunnen bijdragen aan de onderbouwing van de aanwezigheid van zwaar lichamelijk letsel. Ten aanzien van het voor een bewezenverklaring vereiste opzet op het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel wijzen Kool e.a. erop dat voorwaardelijk opzet uit de omstandigheden mag worden afgeleid.²⁶⁹ Ook het bewijs van voorbedachte rade hoeft niet problematisch te zijn, mits het onderzoek de voor het bewijs daarvan relevante feiten en omstandigheden boven tafel brengt. Zicht op de voorbereiding van de besnijdenis (het maken van een afspraak, het zich naar de afspraak begeven, vooraf betalen en dergelijke) zal aan het bewijs van voorbedachte rade bijdragen.²⁷⁰

4.5.2.1.2 Mishandeling

Indien zwaar lichamelijk letsel niet kan worden bewezen, of wanneer het opzet op het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel niet kan worden vastgesteld, is vervolging voor zware mishandeling (met voorbedachten rade) niet mogelijk, maar kan wel vervolgd worden voor mishandeling. In het geval zwaar lichamelijk letsel wel, maar het opzet op het toebrengen daarvan niet kan worden bewezen, kan sprake zijn van overtreding van artikel 300 lid 2 Sr (mishandeling met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge). Indien voorbedachte rade bewezen kan worden, is artikel 301 Sr van toepassing (mishandeling met voorbedachten rade).²⁷¹ Indien sprake is van voorbedachte rade noch van zwaar lichamelijk letsel, komt eenvoudige mishandeling (artikel 300 lid 1 Sr) in beeld.

²⁶⁷ HR 15 oktober 2013, *NJ* 2014/156, m.nt. Keulen. Nadien vele malen herhaald.

²⁶⁸ zie daarvoor Abdulcadir, Rodriguez & Say, *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2015. Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 XVI, nr. 123.

²⁶⁹ Kool e.a. 2005, p. 25.

²⁷⁰ We zijn ons ervan bewust dat voorbereiding van vrouwelijke genitale verminking buiten het zicht zullen plaatsvinden en daardoor niet eenvoudig te achterhalen zijn. Tegelijkertijd hebben we het hier over gedragingen die op het moment van de handelingen zich weliswaar aan het zicht onttrekken, maar die achteraf wel te reconstrueren zijn, zoals het organiseren van een reis, het (ogenschijnlijk) maken van een afspraak en dergelijke. Zaak is het onderzoek ook te richten op handelingen die aan de besnijdenis vooraf zijn gegaan.

²⁷¹ Ook hier kan artikel 304, aanhef en onder 1°, Sr van toepassing zijn.

Mishandeling wordt omschreven als het opzettelijk aan een ander toebrengen van pijn of letsel, het opzettelijk benadelen van de gezondheid van een ander en – onder omstandigheden – het opzettelijk bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam, een en ander zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat.²⁷² Denkbaar is dat het gedeeltelijk verwijderen van de voorhuid (*Type I*) pijn doet en letsel teweegbrengt. Dit zou volgens ons althans ‘gelet op hetgeen de algemene ervaring leert’ kunnen worden geconcludeerd.²⁷³ Dat ligt ook voor de hand bij uiteenlopende gedragingen die onder *Type IV* kunnen worden gebracht, zoals het oprekken, schrapen of verbranden van (delen van) de vrouwelijke genitalia. Met betrekking tot het aanbrengen van een sneetje zou dat eventueel kunnen afhangen van de grootte daarvan. Zou gelet op de algemene ervaring in dat geval niet kunnen worden gesproken van pijn of letsel, dan is zeker niet ondenkbaar dat gelet op de plaats en de aard van de handeling sprake kan zijn van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording aan het lichaam.

4.5.2.1.3 *Intermezzo: die ene Nederlandse strafzaak*

Op *rechtspraak.nl*, de zoekmachine van de Nederlandse rechtspraak waarop veel maar lang niet alle rechtspraak van de Nederlandse gerechten wordt gepubliceerd, zijn twee uitspraken van een strafrechter over vrouwelijke genitale verminking te vinden,²⁷⁴ overigens beide in dezelfde zaak.²⁷⁵ De zaak eindigde in eerste aanleg en hoger beroep in vrijspraak. Aan de verdachte was onder meer ten laste gelegd dat hij in de periode 2006 tot en met 2008 in Nederland of Marokko zijn net vijfjarige dochter met voorbedachten rade zwaar lichamelijk letsel heeft toegebracht door een rand of deel van de (kleine) schaamlippen weg te knippen of te snijden en/of de clitoris van het slachtoffer grotendeels of gedeeltelijk weg te knippen of te snijden (artikel 303 lid 1 Sr). De zaak kwam aan het licht toen het slachtoffer tegen haar pleegmoeder had gezegd dat zij ‘in haar plasser is geknipt’. Naar aanleiding daarvan werd het meisje onderzocht. Uit dat onderzoek volgde dat het meisje door een ander was besneden. De rechtbank en het hof namen die conclusie over. Het slachtoffer verklaarde uiteindelijk dat haar vader haar had besneden, ‘met een mensenschaar in de slaapkamer’ en dat haar moeder bij deze handeling aanwezig was. De tijd en plaats van de besnijdenis konden niet worden vastgesteld. Het studioverhoor dat werd afgenomen, enige tijd nadat het slachtoffer tegenover haar pleegmoeder over de besnijdenis had gesproken, was summier en ‘arm aan details’. Details die wel werden gegeven zouden door de vraagstelling beïnvloed kunnen zijn. Alles bij elkaar ontbrak het volgens de rechtbank en het hof aan voldoende wettig en overtuigend bewijs. De vader werd vrijgesproken.

De zaak laat materieelrechtelijk niets bijzonders zien. De zaak is echter complex vanwege de jonge leeftijd van het slachtoffer en het ontbreken van ander bewijs (dan het bewijs van verminking)

²⁷² Vgl. HR 9 september 2014, NJ 2014/402; HR 3 februari 2015, NJ 2015/99. Opzettelijke benadeling van de gezondheid is expliciet genoemd in artikel 300 lid 4 Sr.

²⁷³ Vgl. HR 9 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5158.

²⁷⁴ Gezocht werd naar strafzaken met de termen ‘meisjesbesnijdenis’, ‘vrouwenbesnijdenis’ en ‘genitale verminking’. De zoekslag vond plaats op 5 april 2020.

²⁷⁵ Rb Haarlem 11 september 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BJ7447; Hof Amsterdam 23 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8531. Veel meer zaken zullen er niet zijn; een respondent sprak van een ‘zwart gat’ (interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020).

waaruit blijkt wie wat en wanneer heeft gedaan. De zaak lijkt stuk te lopen op meerdere omstandigheden: het feit dat het slachtoffer pas enige tijd later vertelt te zijn besneden, het feit dat tussen dat gesprek en het studioverhoor tamelijk veel tijd heeft gelegen en het feit dat het studioverhoor summier was en het slachtoffer geen details gaf op basis waarvan verder onderzoek had kunnen worden verricht. Ook het gegeven dat het slachtoffer niet consistent verklaarde (ze vertelde niet meteen dat haar vader haar had besneden en verklaarde wisselend over de rol van haar moeder), werd door het hof in zijn oordeel meegewogen. Het hof wees op de rol van de moeder, die in eerste instantie wel en later niet als verdachte was aangemerkt. Haar moeder ontkende de gebeurtenissen, welke ontkenning op basis van getapte telefoongesprekken het hof niet ongeloofwaardig achtte. Op een deel van de hiervoor genoemde omstandigheden is verbetering denkbaar, zoals het eerder en uitgebreider verhoren. Maar daarmee is niet gezegd dat een zaak dan wel tot een veroordeling zal leiden. Het nog jonge meisje in de onderhavige zaak weigerde op details in te gaan of zei geen kennis (meer) te hebben over de wijze waarop de besnijdenis was uitgevoerd.

4.5.2.1.4 Een rechtvaardigingsgrond voor 'symbolische besnijdenis'?

In Nederlandse literatuur is met betrekking tot *Type IV* de vraag gesteld of hiervoor een rechtvaardigingsgrond bestaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat de discussie enkel betrekking heeft op het prikje in de voorhuid van de vagina, ook wel 'symbolische besnijdenis' genoemd. Het gaat om een specifieke vorm van vrouwelijke genitale verminking, met uitsluiting van alle andere vormen die onder *Type IV* te plaatsen zijn. Limborgh kan zich gelet op de beperkte inbreuk op de lichamelijke integriteit en het belang van 'maatschappelijke tolerantie' voor 'culturele vrijheid' voorstellen dat de symbolische besnijdenis niet wederrechtelijk is en om die reden geen strafbare mishandeling oplevert. Dat de gedraging op minderjarige meisjes wordt uitgevoerd maakt dat oordeel volgens hem niet anders.²⁷⁶ Deze opvatting leidde onmiddellijk tot veel kritiek. Zo bestaat de vrees dat het toelaten van symbolische besnijdenis het pad effent voor zwaardere vormen van vrouwelijke genitale verminking (binnen en buiten *Type IV*), wordt ook van symbolische besnijdenis aangenomen dat het recht op lichamelijke integriteit van vrouwen en meisjes wordt aangetast en bestaat de kans dat onder het mom van culturele vrijheid meisjes en vrouwen in een onderdrukkend keurslijf worden gedwongen, terwijl de praktijk binnen groepen niet bespreekbaar kan worden gemaakt.²⁷⁷

Zouden we deze kritiek omarmen, dan is nog niet gezegd dat er voor vrouwelijke genitale verminking geen enkele rechtvaardigingsgrond denkbaar is. Twee vragen verdienen aandacht: kan toestemming van de vrouw of ouder(s) of verzorger(s) van het meisje of van het meisje zelf een rechtvaardigingsgrond opleveren en rechtvaardigt medisch oordeelkundig handelen door een ter zake kundige arts de pijn, letsel of de min of meer hevige onaangename gewaarwording toebrennende gedraging?

Met betrekking tot het medisch oordeelkundig handelen is tot nu toe geen onderscheid gemaakt tussen medici en niet-medici. In de literatuur lijkt het echter vooral te gaan om gedragingen, uitgevoerd door niet-medici. Ten aanzien daarvan lijkt de stand van het recht te zijn dat er geen

²⁷⁶ Limborgh, *NJB* 2008.

²⁷⁷ Zie Van Berkum, Exterkate & Naleie, *NJB* 2009; Thomassen, Holtmaat & Van Duin, *NJB* 2009.

rechtvaardiging bestaat voor het uitvoeren van genitale verminking op vrouwen en meisjes. Ten eerste staat artikel 42 lid 1 van het Verdrag van Istanbul in de weg aan het aannemen van een rechtvaardigingsgrond wanneer een beroep wordt gedaan op cultuur, gewoonte, religie, traditie en dergelijke. Daarin wordt geen uitzondering gemaakt voor *Type IV*. Ten tweede geldt voor het aannemen van een rechtvaardigingsgrond dat de handeling die een delictsomschrijving vervult slechts gerechtvaardigd is wanneer met die handeling een norm wordt nageleefd die tenminste gelijk is aan of ‘meerwaardig’ is ten opzichte van de norm die de delictsomschrijving beoogt te beschermen.²⁷⁸ Uit het in paragraaf 4.2 beschreven internationaalrechtelijke kader kan worden afgeleid dat dat bij vrouwelijke genitale verminking ondenkbaar is. Op internationaal niveau wordt weliswaar onderscheid in verschillende typen wordt gemaakt, maar dat onderscheid heeft echter geen consequenties voor de aanvaardbaarheid daarvan; alle vormen van vrouwelijke genitale verminking worden even onwenselijk geacht. Op juridische gronden snijdt Limborghs argument dus geen hout.

4.5.2.1.5 *Volenti non fit iniuria?*

Conform het aloude adagium *volenti non fit iniuria* (met toestemming geschiedt geen onrecht) levert het geven van toestemming voor een bepaald strafbaar gesteld feit een vraag van rechtvaardiging op voor degene die het feit begaat. Van een automatische rechtvaardiging is naar Nederlands recht echter geen sprake.²⁷⁹ In hoeverre toestemming rechtvaardigend werkt, kan afhankelijk zijn van verschil-lende factoren. Met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking van *meerderjarige vrouwen* zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat zij erover mogen beschikken welke handelingen zij aan hun lichaam wensen uit te voeren. Dat geldt in het bijzonder wanneer geen sprake is van enige vorm van dwang. Het zelfbeschikkingsrecht is echter niet ongelimiteerd: op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM mogen verdragsstaten daaraan door middel van het strafrecht beperkingen stellen in gevallen die ‘involve the infliction of physical harm’. Daarbij moet het wel gaan om een ‘significant degree of injury or wounding which could not be characterised as trifling or transient’. Niet alleen de daadwerkelijk toegebrachte schade, ook de ‘potential for harm inherent in the acts in question’ is relevant ter bepaling van strafbaarstelling en het mogen instellen van vervolging.²⁸⁰ Zeker ten aanzien van *Type I* tot en met *III* geeft dat aanleiding te concluderen dat toestemming aan strafbaarheid niet in de weg staat. Met betrekking tot de lichtste vorm van vrouwelijke genitale verminking, voor zover kan worden aangenomen dat deze pijn, letsel of een min of meer hevige onaangename gewaarwording aan het lichaam oplevert, is gelet op het voorgaande niet ondenkbaar dat toestemming van de meerderjarige vrouw aan strafbaarheid van degene die de handeling begaat in de weg staat.

Tegelijkertijd komt het ons voor dat met zorg moet worden nagegaan of de toestemming wel zo vrijwillig was als wordt aangegeven en of niet ergens een vorm van dwang aanwezig was, terwijl de toestemming zich dan moet beperken tot de daadwerkelijk lichtste, symbolische, vorm en de uitvoering van de handeling waarvoor toestemming gegeven wordt in een context plaatsvindt

²⁷⁸ De Hullu 2018, p. 309-313. Zie ook Ten Voorde 2007, p. 161-209.

²⁷⁹ Bakker & Postma, *Strafblad* 2019, p. 21. Zie uitgebreid over toestemming Dierickx 2006.

²⁸⁰ EHRM 19 februari 1997, 21627/93, 21826/93, 21974/93 (Laskey, Jaggard en Brown/Verenigd Koninkrijk).

waarin toestemming relevant kan zijn voor het bepalen van strafbaarheid, zoals een medische context.²⁸¹ Het ligt niet voor de hand straffeloosheid te aanvaarden wanneer toestemming wordt gegeven voor een ingreep door iemand die medisch daartoe niet bekwaam mag worden geacht. In het algemeen kunnen we ons evenwel niet aan de indruk onttrekken dat de wetgever op dit punt tamelijk ondubbelzinnig de strafbaarheid van elke vorm van vrouwelijke genitale verminking verkondigt, zodat op basis daarvan de persoon die het feit begaat zich moet afvragen of particuliere toestemming wel correspondeert met de publieke belangen die door het strafrecht beschermd worden, in het bijzonder het recht op lichamelijke integriteit. Die publieke belangen kunnen in het concrete geval slechts door toestemming opzij worden gezet indien degene die toestemming geeft als enige daarover de volle beschikking heeft.²⁸² Of dat het geval zal zijn, wordt contextueel bepaald. Toestemming voor het zetten van piercings geschiedt volgens ons in een andere, vermoedelijk minder dwingende, context dan vrouwelijke genitale verminking. Ten aanzien daarvan kan, onder verwijzing naar hetgeen het EHRM daarover heeft bepaald, worden volgehouden dat de toestemminggever niet de volle beschikking heeft over het eigen lichaam en dat de staat grenzen mag stellen aan wat burgers zichzelf laten aandoen.²⁸³

Ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking van minderjarigen geldt hetzelfde wanneer wordt aangenomen dat minderjarigen handelingsbekwaam kunnen worden geacht (ex artikel 1:234 BW). Ook toestemming van ouders of verzorgers (ongeacht of zij het gezag over het kind uitoefenen) zal niet tot straffeloosheid kunnen leiden. De omstandigheid dat degene ten aanzien van wie de handeling wordt gesteld daarover niets te zeggen heeft, vormt een extra reden om aan te nemen dat toestemming aan straffeloosheid (van de ouders en verzorgers en degene die de handeling stelt) in de weg staat.

4.5.2.1.6 Medische exceptie?

Met de eerder beschreven toegenomen medicalisering van vrouwelijke genitale verminking komt de vraag op of ook medici strafbaar handelen. Kunnen zij een beroep doen op een ‘medische exceptie’? Van een medische exceptie wordt gesproken wanneer de gedragingen ‘plaatsvonden binnen een normale – dat wil zeggen mede overeenkomstig de regelen der kunst verrichtte – uitoefening van een beroep.’²⁸⁴ In internationale literatuur is aan de vraag of medici deze exceptie mogen inroepen wanneer zij een besnijdenis verrichten enige aandacht geschonken. Pearce & Bewley hebben de argumenten op een rij gezet.²⁸⁵ Als belangrijk voordeel van een door artsen uitgevoerde besnijdenis wordt genoemd dat dergelijk ingrijpen voor reductie van gezondheidsrisico’s en illegale en risicovolle praktijken zorgt. Critici hebben aangegeven dat vermindering van gezondheidsrisico’s niet wegneemt dat de risico’s blijven bestaan en er geen medische gronden kunnen worden aangewezen op basis waarvan schade aan vrouwen en meisjes wordt toegebracht, hoe gering

²⁸¹ Interview met respondent nr. 1, d.d. 10 februari 2020. Vgl. Dierickx 2006, p. 231-232.

²⁸² Bakker & Postma, *Strafblad* 2019, p. 21.

²⁸³ Zie het reeds hiervoor aangehaalde EHRM 19 februari 1997, 21627/93, 21826/93, 21974/93 (Laskey, Jaggard en Brown/Verenigd Koninkrijk).

²⁸⁴ Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht* 2019, aant. 12a bij Inl. Opmerkingen Boek I, Titel III.

²⁸⁵ Pearce & Bewley, *Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine* 2013.

wellicht soms ook. Het belangrijkste argument tegen het aannemen van de medische exceptie bij vrouwelijke genitale verminking is het ontbreken van een medische noodzaak, terwijl het gaat om zeer ernstige ingrepen die maatschappelijk zeer gevoelig liggen.²⁸⁶ Het ontbreken van een medische noodzaak en de ernstige gevolgen die vrouwelijke genitale verminking kan meebrengen hebben tot gevolg dat dergelijk handelen een overtreding van artikel 96 lid 1 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) oplevert, een feit dat met een hoger strafmaximum wordt bedreigd wanneer het zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft.²⁸⁷ Artsen onderschrijven dat voor vrouwelijke genitale verminking zonder uitzondering een medische noodzaak ontbreekt terwijl de schadelijke effecten worden onderschreven.²⁸⁸ Al met al lijkt er dan ook voor medici geen rechtvaardigingsgrond voor vrouwelijke genitale verminking te bestaan.²⁸⁹

4.5.2.1.7 Lokken tot dwang (artikel 285c Sr)

In de vorige hoofdstukken is de strafbaarstelling van artikel 285c Sr genoemd in het kader van de aanpak van huwelijksdwang en achterlating. In die hoofdstukken is de wetsgeschiedenis uitgebreid besproken, zodat hier kan worden volstaan met een verwijzing daarnaar. Strafbaar is het opzettelijk lokken van een persoon buiten of naar Nederland met het oogmerk om dwang (artikel 284 Sr) te plegen. De delictomschrijving van dwang houdt in het door middel van (bedreiging met) geweld of enige andere feitelijkheid wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden. Hoewel vrouwelijke genitale verminking in ieder geval strafbaar is als mishandeling, is niet ondenkbaar dat de gedraging die de verminkende handeling mogelijk maakt, als dwang kan worden gekwalificeerd. Indien de verminkende handeling onder verdoving plaatsvindt, kan de verdoving als een feitelijkheid worden beschouwd waardoor iemand iets moet dulden, namelijk de besnijdenis. Er is geen aanwijzing dat deze gedraging niet als dwang kan worden gekwalificeerd, zodat het lokken buiten of naar Nederland met het oogmerk om dwang te plegen ook in geval van vrouwelijke genitale verminking strafbaar is. Ook misleidende handelingen voor het vertrek naar het land waar het meisje zal worden besneden, kunnen als een feitelijkheid worden beschouwd en dus strafbaar zijn op grond van artikel 285c Sr. Nu zo weinig bekend is over de praktijk van vrouwelijke genitale verminking van in Nederland woonachtige vrouwen of meisjes, kunnen we geen antwoord geven op de vraag of de in artikel 285c Sr bedoelde lokkende handelingen plaatsvinden. Onderzoek zal dat moeten uitwijzen. Voorsnog menen we dat politie en justitie in de aanpak van vrouwelijke genitale verminking artikel 285c Sr niet links moeten laten liggen.

4.5.2.1.8 Straffen en maatregelen

²⁸⁶ Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht* 2019, aant. 12g bij Inl. Opmerkingen Eerste Boek, Titel III.

²⁸⁷ Personen die buiten noodzaak handelingen verrichten die volgens de Wet BIG aan bijvoorbeeld artsen is voorbehouden, plegen eveneens een strafbaar feit (artikel 35 jo. 97 Wet BIG).

²⁸⁸ Zie o.a. <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/vrouwelijke-genitale-verminking.htm> (bezocht op 23 februari 2020);

²⁸⁹ Dit sluit niet uit dat wel een beroep op een schulduitsluitingsgrond kan worden gedaan, bijvoorbeeld wanneer ernstige druk is uitgeoefend op een arts om de verminkende handeling te verrichten. Aanvaarding van een beroep op een schulduitsluitingsgrond door de rechter volgt echter zelden (in casu kan met zich afvragen in hoeverre een dergelijke handeling proportioneel is en of er geen alternatieven voorhanden waren dan het uitvoeren daarvan), zodat op dit punt niet nader wordt ingegaan. Zie daarover Kool e.a. 2005, p. 22-24.

De hierboven genoemde strafbaarstellingen worden met uiteenlopende strafmaxima bedreigd, van maximaal drie jaar gevangenisstraf (artikel 300 lid 1 Sr) tot vijftien jaar gevangenisstraf (artikel 303 lid 2 Sr). Het strafmaximum van de meest toepasselijke strafbaarstelling (artikel 303 lid 1 Sr) bedraagt twaalf jaar gevangenisstraf. De strafmaxima kunnen met een derde worden verhoogd (in het geval van artikel 303 lid 1 Sr dus tot zestien jaar gevangenisstraf) in de gevallen, omschreven in artikel 304 Sr. In aanmerking komt dan in het bijzonder het eerste onderdeel van deze bepaling, waarin onder meer wordt bepaald dat de straffen kunnen worden verhoogd wanneer het misdrijf is begaan tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent of een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin. Onder kind wordt overigens slechts een minderjarig kind verstaan.²⁹⁰ In vergelijking met de strafmaxima in ons omringende landen, loopt Nederland niet uit de pas.²⁹¹ De strafmaxima, genoemd in artikel 307 en 308 Sr, lopen uiteen van één tot vier jaar, het gevangenisstrafmaximum van artikel 285c Sr bedraagt een jaar. De strafmaxima in de Wet BIG liggen tussen de drie maanden (artikel 97) en zes jaar (artikel 96 lid 5). Naast maximumgevangenisstraffen worden in de genoemde strafbepalingen telkens ook geldboete-categorieën (in casu de tweede tot en met vijfde) vermeld.

De vrijheidsstraffen kunnen ook (deels) voorwaardelijk worden opgelegd en gecombineerd worden met bijzondere voorwaarden (artikel 14a Sr). De wet noemt onder andere een contact- en locatieverbod en het deelnemen aan een gedragsinterventie of andere voorwaarden, het gedrag van de verdachte betreffende (artikel 14c Sr). Bij een veroordeling voor overtreding van artikel 303 lid 1 Sr en enkele andere bepalingen (waaronder artikel 302 lid 1 Sr en artikel 300 lid 2 Sr) kan een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking worden opgelegd (artikel 38z Sr). De genoemde voorwaarden en de maatregel strekken mede tot het voorkomen van herhaling.

Soms kan een taakstraf worden opgelegd. Het opleggen daarvan is in beginsel uitgesloten voor de ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking meest toepasselijke strafbaarstelling (artikel 22b lid 1, onder a, jo. 303 lid 1 Sr). Ook bij zware mishandeling (artikel 302 lid 1 Sr) is het opleggen van een taakstraf in beginsel uitgesloten. Artikel 22b lid 3 Sr maakt daarop een uitzondering wanneer naast een taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

Op grond van artikel 98a Wet BIG kan een arts die zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 96, eerste lid van die wet en de artikelen 300 tot en met 303 en 307 en 308 Sr worden ontzet van het recht om een of meer beroepen in de individuele gezondheidszorg uit te oefenen. Beëindiging van het ouderlijk gezag als bijkomende straf kent het Nederlandse strafrecht niet. Daarvoor dient de RvdK of het OM zich tot de civiele rechter te wenden die het ouderlijk gezag kan beëindigen wanneer de ouder het gezag misbruikt (artikel 1:266 BW).²⁹² Zware mishandeling van het kind is een voorbeeld van misbruik van gezag.²⁹³

²⁹⁰ HR 30 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:112.

²⁹¹ Het (gevangenis)strafmaximum in België, waar het verbod op vrouwelijke genitale verminking in een aparte strafbaarstelling is opgenomen, is vijf jaar, bij minderjarigen zeven jaar en wanneer de dood intreedt vijftien jaar. In Engeland en Wales is het (gevangenis)strafmaximum veertien jaar.

²⁹² Zie daarover uitgebreider paragraaf 3.5.2.2.

²⁹³ Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek 2019b*, art. 1:266 BW, aant. 1.

4.5.2.1.9 Straftoematingsbeleid ontbreekt

Met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking ontbreekt het aan specifiek straftoematingsbeleid inzake de te eisen en de op te leggen straf in concrete gevallen. Het OM heeft richtlijnen voor strafvordering opgesteld voor huiselijk geweld (2015R049), kindermishandeling (2015R050) en zware mishandeling (2019R009). In geen van de richtlijnen wordt inzicht gegeven in het beleid ten aanzien van de strafeis in geval van verschillende vormen van vrouwelijke genitale verminking. Een blik op de in die richtlijnen opgenomen denkbare strafeisen vraagt ook een vertaalslag naar vrouwelijke genitale verminking. Het steken met een mes, bijvoorbeeld genoemd in de richtlijn voor strafvordering zware mishandeling, zou wellicht met vrouwelijke genitale verminking in verband kunnen worden gebracht, al gaat het bij dat laatste om veel meer dan steken, waardoor de vraag opkomt of de strafeis recht doet aan de schade die door vrouwelijke genitale verminking kan worden toegebracht. Opmerking verdient ook dat met betrekking tot zowel huiselijk geweld als kindermishandeling de strafeis moet worden bepaald in samenhang met andere te treffen maatregelen die eraan moeten bijdragen dat het geweld stopt. Over de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, zie paragraaf 4.5.2.2.2.

4.5.2.1.10 Rechtsmacht

Aan het slot van deze paragraaf zijn nog twee zaken relevant om te vermelden. Met de wet van 1 juli 2013 werden wijzigingen aangebracht in de rechtsmachtregeling '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'.²⁹⁴ Tot deze verruiming van rechtsmacht achtte de wetgever zich verplicht op grond van het Verdrag van Istanbul.

4.5.2.1.11 Verjaring

In de tweede plaats is voor de misdrijven, omschreven in de artikelen 300-303 Sr en voor zover het gaat om genitale verminking van een persoon van het vrouwelijk geslacht die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, een aparte verjaringstermijn in het leven geroepen. Artikel 71, onder 3^o Sr bepaalt dat de verjaringstermijn begint te lopen op de dag na die waarop die persoon achttien jaar is geworden. Voor artikel 303 lid 1 Sr geldt vanaf dat moment een verjaringstermijn van twintig jaar (artikel 70 lid 1, onder 4^o Sr). Die termijn geldt ook voor zware mishandeling. Voor mishandeling geldt een kortere verjaringstermijn (maximaal twaalf jaar wanneer sprake is van mishandeling met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge). Verjaring wordt gestuit door een daad van vervolging (artikel 72 lid 1 Sr).

4.5.2.2 Strafprocesrecht

4.5.2.2.1 Algemeen

Het voert te ver al te gedetailleerd stil te staan bij de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen die in het geval van ontdekking van vrouwelijke genitale verminking kunnen worden ingezet. Het

²⁹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, nr. 3, p. 7. Wet van 1 juli 2013, *Stb.* 2013, 95.

volstaat te vermelden dat de omstandigheid dat artikel 303 lid 1 Sr met een hoog strafmaximum wordt bedreigd, een flink arsenaal van bevoegdheden en dwangmiddelen aan opsporingsambtenaren ter beschikking stelt. Tegelijkertijd kent de wet zo zijn beperkingen. Zo ontbreekt een bevoegdheid tot het uitvoeren van lichamelijk onderzoek door een arts aan het slachtoffer zonder diens toestemming (of van de ouders of verzorgers, in het geval van een minderjarig slachtoffer).²⁹⁵

4.5.2.2.2 Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling

OM-beleid inzake vrouwelijke genitale verminking vinden we in de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003). Beleid is wellicht een wat groot woord, nu in deze Aanwijzing niet meer wordt gezegd dan dat vrouwelijke genitale verminking als een vorm van geweld in afhankelijkheidsrelaties moet worden beschouwd, zij als fysiek geweld in de privésfeer tot uiting kan komen en dat ten aanzien van bewaken en beveiligen rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden en (culturele) achtergronden. De Aanwijzing geeft niettemin enkele elementen die ook voor de opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking van belang kunnen zijn.

Ten eerste wordt in de Aanwijzing opgemerkt dat forensisch medisch onderzoek ‘een belangrijk onderdeel [kan] zijn van het onderzoek in zaken van huiselijk geweld en kindermishandeling’. Wanneer een slachtoffer weigert aan een dergelijk onderzoek mee te werken, is het blijkens de Aanwijzing ‘van belang dat een slachtoffer zich daarbij bewust is van de grote gevolgen die dat kan hebben voor (...) haar zaak’. In geval van minderjarige slachtoffers waarbij de gezagsdragers weigeren in te stemmen met een dergelijk onderzoek ‘weegt de officier van justitie af of en zo ja, op welke wijze alsnog forensisch medisch onderzoek gedaan moet worden en zo ja, op welke manier en in samenwerking met welke andere partners dat eventueel kan worden bewerkstelligd’. Die partner zal in de regel de RvdK zijn. Met het treffen van kindbeschermende maatregelen kan het gewenste medisch onderzoek alsnog plaatsvinden. Overigens maakt de Aanwijzing niet duidelijk wat het afwegingskader is en of altijd moet worden afgewogen, of dat er wellicht omstandigheden zijn waaronder altijd een forensisch medisch onderzoek zou moeten plaatsvinden (zie paragraaf 4.2 van de Aanwijzing). Daarvoor dienen we te rade te gaan bij de hierna nog te bespreken Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling die in 2017 tot stand werd gebracht. Daarin lezen we dat in bepaalde gevallen medisch onderzoek door een arts is aangewezen.²⁹⁶ Of dat ook het geval is bij vrouwelijke genitale verminking, blijkt niet uit de Aanwijzing en de Handreiking.

De Aanwijzing maakt ten tweede duidelijk dat vervolging geen automatisme is, tenzij sprake is van ‘zaken waarin de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is/wordt bedreigd.’ Daarvan worden geen voorbeelden gegeven. Overigens kunnen ook ernstige zaken niet worden vervolgd, wanneer vervolging op basis van ‘elementen gelegen in de persoon of bijzondere complexiteit van de achtergrond van de verdachte’ niet in de rede ligt. Vermoedelijk gaat het hierbij vooral om psychische of psychiatrische problematiek bij de persoon van de verdachte.

De Aanwijzing wijst er ten derde op dat naast een strafrechtelijk traject, ook oog moet worden gehouden voor hulpverlening. ‘De veiligheid van het slachtoffer en het stoppen van (dreiging van)

²⁹⁵ Zie Kool e.a. 2005, p. 42-43.

²⁹⁶ Kwakman e.a. 2017, p. 7.

geweld staan in de netwerksamenwerking voorop', aldus de Aanwijzing in paragraaf 6.1. In paragraaf 1.3 wordt gesproken van een 'systeemgerichte aanpak'. Daarover lezen we het volgende:

'De systeemgerichte aanpak is zowel gericht op hulpverlening aan en beveiliging van het slachtoffer als op behandeling en vervolging van de geweldpleger, als op (hulpverlening aan) de andere sociale relaties binnen het (gezins)systeem. In de systeemgerichte aanpak worden het slachtoffer, de dader én het systeem om hen heen betrokken om het patroon van geweld te doorbreken en bij te dragen aan duurzame veiligheid binnen het systeem. In zaken waar eer een rol speelt is voorzichtigheid geboden met het betrekken van het systeem aangezien dat het risico op escalatie juist verhoogt.'

Voor vrouwelijke genitale verminking geldt hetzelfde, nu de Aanwijzing voor deze praktijk geen afwijkend beleid formuleert. We lezen in de Aanwijzing verschillende factoren die aan het vervolgen van vrouwelijke genitale verminking in de weg kunnen staan. Deze factoren kunnen legitiem zijn, zodat men zich kan afvragen of de kritiek van GREVIO op het ontbreken van vervolgingen en veroordelingen van vrouwelijke genitale verminking wel helemaal terecht is. Het is maar de vraag of meer nadruk op strafrechtelijke handhaving wel tot een betere aanpak van vrouwelijke genitale verminking leidt. Gedurende ons onderzoek hebben we enerzijds geluiden opgevangen dat juist het benadrukken van de repressieve kant van de aanpak, negatieve consequenties kan hebben voor de preventieve kant van de aanpak, in zoverre dat het contacten met groepen waarbinnen vrouwelijke genitale verminking beperkt en het gesprek dat binnen de groepen moet worden gevoerd bemoeilijkt. Juist wanneer een aanpak wordt voorgestaan waarin repressie en preventie hand in hand moeten gaan (en hulpverlening moet worden geboden aan hen die dat behoeven), moet met repressie worden opgepast.²⁹⁷ Anderzijds merkte een respondent het volgende op:

'Als je als strafrechtketen ook zegt: dit is de straf die boven je hoofd hangt, dan help je ook op die manier.'²⁹⁸

Het strafrecht kan dus nooit helemaal buiten beeld komen te staan.

4.5.2.2.3 Aangifte en meldcode

Het probleem is dat gevallen van vrouwelijke genitale verminking opsporingsambtenaren bijna niet bereiken. Het niet doen van aangifte wordt nogal eens als reden daarvoor genoemd. Het doen van aangifte van vrouwelijke genitale verminking is een bevoegdheid van eenieder die 'kennis draagt van een begaan strafbaar feit' (artikel 161 Sv). Kennis dragen betekent vermoedelijk het hebben van concrete kennis van een strafbaar feit. Zowel het slachtoffer als derden kunnen daarvan aangifte doen bij de politie; het slachtoffer kan gelet op de verjaringsregeling daarmee wachten tot het meerderjarig is. Tot het doen van aangifte bestaat op grond van artikel 161 Sv geen verplichting.

Ook op grond van artikel 160 lid 1 Sv bestaat geen verplichting aangifte te doen van vrouwelijke genitale verminking. Artikel 160 lid 1 Sv stelt aangifte verplicht van een select aantal ernstige misdrijven, waaronder moord, doodslag en verkrachting. Hoewel een aangifteplicht ontbreekt, bestaat er met betrekking tot verschillende strafbare feiten 'complementaire wet- en regelgeving met

²⁹⁷ Onder andere interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

²⁹⁸ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

betrekking tot de informatieoverdracht' voor professionals in de sectoren zorg en onderwijs.²⁹⁹ Anders gezegd, voor deze professionals bestaat weliswaar geen aangifteplicht, maar wel een stelsel waardoor ernstige vormen van geweld soms behoren te worden gemeld. De procedure is geregeld in het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.³⁰⁰ Dit Besluit is gebaseerd op diverse wetten waarin organisaties worden verplicht een meldcode vast te stellen die professionals binnen die organisaties begeleiden bij het al of niet melden van vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder vrouwelijke genitale verminking.³⁰¹ Het bestaan van een meldcode is van belang omdat veel professionals een beroepsgeheim kennen en in de regel dus niet kunnen worden verplicht melding te maken van bijvoorbeeld geweld. De meldcode houdt vast aan het beroepsgeheim maar organiseert niettemin voor bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden een zogeheten meldrecht. Organisaties die een meldcode met een dergelijk meldrecht moeten hebben zijn het (primair) onderwijs, het Centraal orgaan opvang asielzoekers, de kinderopvang, peuterspeelzalen, enzovoorts. Via het in 2016 ingetrokken maar in het Besluit nog steeds vermelde artikel 40a Wet BIG komt men uit bij artikel 8 Wet klachten, kwaliteit en geschillen zorg waarin staat dat de zorgaanbieder een meldcode vaststelt. Artikel 1 van die wet bepaalt wie zorgaanbieder is en met behulp van de memorie van toelichting bij deze wet mag worden aangenomen dat ook artsen aan een meldcode onderworpen moeten zijn.³⁰²

Het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Besluit) bepaalt uit welke elementen een meldcode tenminste moet bestaan (artikel 2 Besluit). Daaronder valt een stappenplan voor het omgaan door professionals met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling, een afwegingskader op basis waarvan zij het risico op en de aard en ernst van het geweld wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van (een vermoeden van) dusdanig ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dat een melding is aangewezen en specifieke aandacht voor bijzondere vormen van geweld, die speciale kennis en vaardigheden van persoon vereisen.

Het stappenplan bestaat uit vijf stappen (artikel 2 lid 2 Besluit):

- a) het in kaart brengen van signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling,
- b) collegiale consultatie en zo nodig op basis van anonieme cliëntgegevens raadpleging van Veilig Thuis of een deskundige op het gebied van letselduiding,³⁰³
- c) een gesprek met de cliënt waarin uitleg wordt gegeven van de signalen en om een reactie wordt gevraagd en een interpretatie van die reactie,
- d) het toepassen van het afwegingskader waarin het risico op geweld en de aard en ernst ervan wordt afgewogen, al dan niet met behulp van een risicotaxatie-instrument waarbij eventueel ook Veilig Thuis om advies kan worden gevraagd en
- e) het beslissen over het doen van een melding en het inzetten van noodzakelijke hulp. Indien alle stappen zijn doorlopen, neemt de professional een beslissing om al of niet te melden.

²⁹⁹ Kool e.a. 2019, p. 76 e.v.

³⁰⁰ Besluit van 16 juli 2013, *Stb.* 2013, 324 (laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 23 juni 2017, *Stb.* 2017, 291).

³⁰¹ Zie over dat laatste uitdrukkelijk Kool e.a. 2019, p. 82, voetnoot 282.

³⁰² *Kamerstukken II* 2009/10, 32402, nr. 3, p. 89-94. Daarin verschilt Nederland niet van bijvoorbeeld Frankrijk, al lijkt de meldplicht daar wat eenvoudiger geregeld (artikel 226-14 Code Pénal).

³⁰³ Het gaat hier niet om het inschakelen van medisch forensische deskundigheid, maar om deskundigheid op het gebied van letsel in het algemeen (Besluit van 16 juli 2013, *Stb.* 2013, 324, Nota van toelichting, p. 10).

Een meldcode bevat dus een afwegingskader op basis waarvan professionals het risico op en de aard en ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen (artikel 2 lid 1, onder b Besluit). Uit de Nota van toelichting blijkt dat signalen van ernstig geweld altijd moet worden gemeld.³⁰⁴ De reden daarvoor is dat Veilig Thuis 'de regie op veiligheid' heeft en huiselijk geweld en kindermishandeling niet door hulpverlening alleen kunnen worden gestopt;³⁰⁵ soms moeten vrouwen en kinderen bijvoorbeeld ergens veilig worden ondergebracht of is een strafrechtelijke reactie gewenst.

In hoeverre een professional meent dat sprake is van ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dan wel daarvan een vermoeden heeft, wordt blijkens de Nota van toelichting afhankelijk gesteld van de kennis van professionals en de situaties waarmee zij te maken krijgen.³⁰⁶ Als basis voor het samenstellen van een afwegingskader gelden risicofactoren waarmee professionals bekend moeten geraken. In de Nota van toelichting lezen we dat ondersteuningsprogramma's worden opgezet om professionals bekend te maken met risicofactoren van ernstig geweld. Veilig Thuis heeft als 'belangrijke partij' een rol in deze programma's. In het kader van deze programma's wordt ook voorlichting gegeven over vrouwelijke genitale verminking.³⁰⁷

Het is niet ondenkbaar dat het professionals aan handvatten ontbreekt op basis waarvan zij kunnen bepalen of het geweld dusdanig ernstig is dat moet worden gemeld. Eerder merkten we op dat het constateren van vrouwelijke genitale verminking door artsen niet eenvoudig is. Dat geldt voor alle typen van vrouwelijke genitale verminking. Die moeilijkheid neemt niet weg dat alle typen vrouwelijke genitale verminking strafbare (zware) mishandeling oplevert (paragraaf 4.5.2.1). Op zichzelf is vrouwelijke genitale verminking dusdanig ernstig dat zij moet worden gemeld.

Daarmee zijn de problemen de wereld nog niet uit. Onduidelijkheid kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer een besnijdenis wordt geconstateerd die al enige tijd geleden heeft plaatsgevonden. Voegt een melding dan wat toe of moet niet vooral worden geacteerd op eventueel aanwezige pijn en andere lichamelijke en psychische ongemakken bij het meisje of de (jonge) vrouw? Ook in het geval van een dreiging van besnijdenis is het soms de vraag of melden nuttig is. Professionals kunnen, als ze het onderwerp bespreekbaar durven maken, het gesprek aangaan, om op die manier ouders te bewegen af te zien van de besnijdenis van hun dochter of het onder hun gezag staande kind.

³⁰⁴ Besluit van 23 juni 2017, *Stb.* 2017, 291, Nota van toelichting, p. 7.

³⁰⁵ Bezien we de wettelijke regelingen waarnaar dit besluit verwijst, dan heeft het inzetten van noodzakelijke hulp prioriteit. Vgl. bijv. artikel 9a Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, artikel 4a Wet op het primair onderwijs, artikel 1.51a Wet op de kinderopvang. Kool e.a. (2019, p. 87) wijzen erop dat niet melden strijdig is met de beroepsnorm en de betrokkene in geval van niet melden 'tuchtrechtelijke sancties' riskeert.

³⁰⁶ Hierna zullen we zien dat voor Veilig Thuis handvatten zijn ontwikkeld op basis waarvan een vermoeden kan ontstaan. Zie Kwakman e.a. 2017, p. 6.

³⁰⁷ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

Een respondent stelt dat het proberen te voorkomen van vrouwelijke genitale verminking door in gesprek te gaan met de ouders van het mogelijk te besnijden meisje een averechts effect kan hebben,

‘want het kan zijn dat ze zeggen dat ze mee willen werken en dan morgen in Somalië zitten. In zo’n geval wil je dus zeker zijn van je zaak en zorgen dat het [vrouwelijke genitale verminking] niet kan gebeuren.’³⁰⁸

Deze respondent wijst erop dat het van belang kan zijn om wel te melden, ook al is de eerste ingeving van de professional om in gesprek te gaan. De complicatie is echter dat signalen dat er een dreiging van vrouwelijke genitale verminking is, niet betekent dat die signalen voor politie en OM voldoende zijn daarop te acteren. Informatie over een mogelijke besnijdenis hoeft nog geen verdenking van een strafbaar feit op te leveren. Strafrechtelijk optreden is in dat geval niet mogelijk. Tegelijkertijd kunnen alleen politie en OM bepalen wanneer strafrechtelijk optreden mogelijk is. Zonder melding tasten zij bij gebrek aan andere informatie in het duister over een eventuele dreiging. Uit interviews die we voerden viel ons op dat er tussen het OM en andere (hulpverlenings)instanties onduidelijkheid bestaat welke informatie voor het OM reden is om strafrechtelijk onderzoek te (laten) verrichten en of er ook bij een dreiging strafrechtelijk moet worden opgetreden.³⁰⁹ Hier valt niet uit te sluiten dat het strafrechtelijk kader niet bij iedereen goed op het netvlies staat, waardoor onbekend is wanneer politie en OM strafvorderlijke bevoegdheden kunnen inzetten. Men hoeft daarmee ook niet bekend te zijn, zolang tenminste politie en OM de ketenpartners goed (kunnen) voorlichten over wanneer inzet van het strafrecht mogelijk is en duidelijkheid bestaat over ieders belangen en invalshoeken.

4.5.2.2.4 Meldcode en vrouwelijke genitale verminking

Hiervoor stelden we dat de meldcode ook van toepassing is op vrouwelijke genitale verminking. In de eerste plaats menen wij dat bij een min of meer concrete dreiging daarvan bij Veilig Thuis moet worden gemeld.³¹⁰ Door Veilig Thuis kan, in samenspraak met andere professionals, worden gezocht naar de beste manier om de dreiging weg te nemen. Daarbij kan aan een strafrechtelijke maar ook aan een civielrechtelijke weg worden gedacht. Bij een reeds voltooide besnijdenis ligt melden minder voor de hand als de besnijdenis langer geleden heeft plaatsgevonden en niet achterhaald kan worden waar, wanneer en door wie deze werd uitgevoerd. Een kortgeleden uitgevoerde genitale verminking valt formeel wel onder de meldcode, in zoverre het daarin niet alleen om dreiging maar ook om voltooide feiten gaat. Als beperking geldt daarbij dat het slachtoffer en/of de dader al enige tijd in Nederland moet wonen of dat de dader Nederlander was ten tijde van het begaan van het feit. Anders ontbreekt het Nederland immers aan rechtsmacht (artikel 6, respectievelijk 7 Sr).

De vraag kan opkomen of een geconstateerde vrouwelijke genitale verminking een blijvende dreiging oplevert, of beter gezegd: kans op herhaling. Die kans is bij het besneden meisje nihil,

³⁰⁸ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

³⁰⁹ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020. Zie ook Kool e.a. 2019, p. 150, 168.

³¹⁰ En niet, zoals in Frankrijk in het geval van artsen (artikel 226-14 CP), bij het OM. In Engeland en Wales moet worden gemeld aan het hoofd van de politie van de woonplaats waarin het minderjarige slachtoffer van vrouwelijke genitale verminking woonachtig is (Gaffney-Rhys, *The International Journal of Human Rights* 2019).

maar kan wel bestaan bij eventuele (jongere) zusjes in het gezin. Waar we dan mee geconfronteerd worden is de situatie dat het melden van de ene voltooide mishandeling alleen bedoeld is om een mogelijk volgende mishandeling van een andere persoon op het netvlies te hebben. Men zou kunnen zeggen dat Veilig Thuis als spin in het web bij uitstek de organisatie is waaraan ook deze dreigingen, mits min of meer concreet, gemeld zouden moeten worden. Op dit moment lijkt alleen de Jeugdgezondheidszorg zusjes op het oog te hebben. Zij nemen de omstandigheid dat een oudere zus is besneden mee in hun risicotaxatie van een jonger zusje.³¹¹ Die risicotaxatie is niet meteen bedoeld om op dat risico te acteren, anders dan dat het gesprek wordt aangegaan met de ouders om hen te bewegen besnijdenis van het jongere zusje achterwege te laten. Dat maakt het minder vanzelfsprekend een dergelijke taxatie door te zetten naar Veilig Thuis, dat immers ook op een melding moet handelen. De handeling van Veilig Thuis zou erin kunnen bestaan de afspraak te maken dat de Jeugdgezondheidszorg de zaak op zich neemt en pas weer bij Veilig Thuis aanklopt als gesprekken geen zin hebben gehad en misschien meer drang gewenst is om een op handen zijnde besnijdenis te voorkomen. Op die manier blijft de bal bij de Jeugdgezondheidszorg liggen en hoeft Veilig Thuis de facto niets te doen.³¹²

Als we ons wat meer op Veilig Thuis richten, dan kan daarover het volgende worden opgemerkt. Veilig Thuis heeft op grond van artikel 4.1.1 Wmo meerdere taken, waaronder het fungeren als meldpunt, het naar aanleiding daarvan onderzoeken of daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling, het beoordelen van de vraag of en zo ja tot welke stappen een melding aanleiding geeft en het onder andere in kennis stellen van de politie of de RvdK van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, 'indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft' (artikel 4.1.1 lid 1, onder e Wmo). Veilig Thuis is dus een spin in het web, al is de vraag of de spin niet zelf in zijn eigen web verstrikt kan raken. Het moet veel ballen in de lucht houden.

De wijze waarop de bevoegdheid in artikel 4.1.1 lid 1, onder e Wmo is omschreven kan verklaren dat gevallen van vrouwelijke genitale verminking Veilig Thuis wellicht wel ter ore komen, maar de politie en/of de RvdK niet bereiken. Voor Veilig Thuis kan er reden zijn om een zaak bij zorgprofessionals te laten en andere instanties niet in te schakelen. Die situatie is niet altijd wenselijk. Om onduidelijkheid wanneer Veilig Thuis wel en niet meldt aan politie en/of de RvdK te voorkomen, zijn afspraken gemaakt over het melden van kindermishandeling. Die afspraken staan in de Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling en het Handelingsprotocol Veilig Thuis.³¹³ Belangrijk uitgangspunt in beide protocollen is dat zij strafbare (kinder)mishandeling als uitgangspunt nemen. Op die manier valt ook vrouwelijke genitale verminking onder deze afspraken, ook al wordt ze in de Handreiking en het Handelingsprotocol niet expliciet genoemd.³¹⁴

De actieagenda Schadelijke praktijken wil onder meer kennis van vrouwelijke genitale verminking te vergroten. Dat is een nobel streven. Tegelijkertijd zij herhaald dat het signaleren van vrouwelijke

³¹¹ Pijpers, Exterkate & De Jager 2010, p. 27.

³¹² De samenwerking met de Jeugdgezondheidszorg komt er in het nieuwste Handelingsprotocol Veilig Thuis tamelijk bekaaid vanaf. Hier is wellicht meer contact denkbaar.

³¹³ Daarover: Kool e.a. 2019, p. 90-95.

³¹⁴ Veilig Thuis heeft vrouwelijke genitale verminking ook niet echt op de radar staan. Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 28345, nr. 223, p. 10.

genitale verminking door artsen niet eenvoudig is. Voor andere professionals die een melding doen geldt vermoedelijk hetzelfde. Een leraar ziet bijvoorbeeld wel gedragsverandering bij een kind, maar hoeft dat niet meteen aan vrouwelijke genitale verminking te relateren. De complexiteit van de materie maakt dat zaken wel worden gesignaleerd, maar niet als genitale verminking. Vermoedelijk zal dat nooit helemaal voorkomen kunnen worden.

4.5.2.2.5 *Handreiking en Handelingsprotocol*

Vermoedens van (dreiging van) vrouwelijke genitale verminking kunnen de politie rechtstreeks bereiken. Indien dat vermoeden een redelijk vermoeden van een strafbaar feit oplevert (ex artikel 27 Sv), *kan* de politie besluiten om een opsporingsonderzoek te starten. De politie kan ook op de hoogte raken van een vermoeden van (dreiging van) vrouwelijke genitale verminking door informatie van een hulpverlener of via een melding van Veilig Thuis. Dat vermoeden hoeft niet altijd een redelijk vermoeden te zijn in de zin van de wet, waardoor het voor de politie moeilijker wordt strafrechtelijk onderzoek te doen. In de Handreiking wordt duidelijk gemaakt dat wanneer sprake is van een vermoeden van strafbare kindermishandeling, Veilig Thuis een melding doet bij de politie. Of er sprake is van zulk een vermoeden, kan voorwerp zijn van overleg, vooral omdat een vermoeden niet zonder meer een redelijk vermoeden hoeft op te leveren.³¹⁵ De Handreiking omschrijft vier vermoedens waarbij overleg tussen Veilig Thuis, de politie en/of het OM heeft plaats te vinden en waarvan de eerste drie ook in het kader van vrouwelijke genitale verminking relevant kunnen zijn:

- ‘1. Er was of is een letsel/symptoom dat niet (volledig) te verklaren is uit interne (medische) oorzaken of externe niet-verwijtbare oorzaken
2. Er wordt kindermishandeling vermoed op basis van gedrag of uitlatingen van een kind³¹⁶
3. Er worden door een derde feitelijke handelingen waargenomen die strafbare kindermishandeling opleveren.³¹⁷

Naast overleg wordt het belang van delen van informatie benadrukt, in ieder geval tussen Veilig Thuis en de politie. Het gaat hier dan om de fase voorafgaand aan een eventuele melding van Veilig Thuis aan de politie. Daarmee is niet gezegd dat alle informatie altijd met de politie moet worden gedeeld, terwijl wanneer Veilig Thuis informatie bij de politie opvraagt dat niet betekent dat er vervolgens altijd gemeld moet worden. Kool e.a. merken daarover op dat in dit stadium slechts sprake is van ‘het verrijken van informatie om te kunnen beoordelen of een melding aan de politie eventueel is geïndiceerd. Zodoende kan Veilig Thuis een zeker filter aanbrengen in de zaken die worden gemeld bij de politie. Dat stemt overeen met de discretionaire bevoegdheid om te melden aan de politie neergelegd in artikel 4.1.1. lid 1 onder e Wmo 2015.³¹⁸ Melding door Veilig Thuis vindt echter plaats als een vermoeden van kindermishandeling wordt geconstateerd. Vervolgens

³¹⁵ Kwakman e.a. 2017, p. 6.

³¹⁶ Denk aan de strafzaak die eerder in dit hoofdstuk werd besproken (paragraaf 4.5.2.1.3).

³¹⁷ Kwakman e.a. 2017, p. 6.

³¹⁸ Kool e.a. 2019, p. 93.

vindt afstemming plaats over opsporingshandelingen en het eventueel nemen van veiligheidsmaatregelen.³¹⁹

De Handreiking is in het bijzonder geschreven voor de samenwerking tussen Veilig Thuis, de politie en/of het OM. Uit het onderzoek van Kool e.a. blijkt dat de samenwerking, zowel periodiek als individueel, ten tijde van het onderzoek, nog van de grond moest komen en per regio verschilt. Samenwerking begint bij vertrouwen en de kunst over de eigen werkwijze heen te stappen. Daarin zijn stappen gezet, maar samenwerking blijkt nog altijd niet altijd eenvoudig.³²⁰

Uit het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 blijkt dat Veilig Thuis ook met andere organisaties relaties onderhoudt, bijvoorbeeld de RvdK. Veilig Thuis kan informatie over eventuele kindermishandeling ook naar deze organisatie doorzetten, die vervolgens kindbeschermende maatregelen kan initiëren. Over deze maatregelen volgt meer in paragraaf 4.5.3. Het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 richt zich in het bijzonder op de relatie tussen Veilig Thuis en andere betrokkenen en actoren, bijvoorbeeld hulpverleners die vallen onder het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Veilig Thuis biedt zich aan als ondersteuner, maar ook als degene die een melding doet, eventueel zelfs zonder toestemming van de hulpverlener die hij ondersteunt.³²¹ Met de melder worden na een melding de vervolgstappen besproken: 'de verantwoordelijkheid voor het zicht op veiligheid', 'de samenwerking tussen Veilig Thuis en de melder', 'de afstemming met de directbetrokkenen' en 'de wijze van communiceren'.³²²

4.5.2.2.6 Knelpunten

Met betrekking tot de meldcodes constateren Kool e.a. dat zij in het werkveld positief worden gewaardeerd, al worden ook dilemma's geconstateerd, zowel voor de professionals die op grond van hun meldcode een melding doen bij Veilig Thuis als bij Veilig Thuis zelf. De vraag is met name welk vermoeden aanleiding zou moeten geven tot een melding (aan de politie). Zelfs als geen twijfel over het vermoeden bestaat bij professionals, bestaat er terughoudendheid om te melden bij Veilig Thuis en vervolgens bij de politie. Dit kan worden verklaard doordat het bieden van hulp prioriteit heeft.³²³ Dat het melden mogelijk ook bij vrouwelijke genitale verminking niet gebeurt, zou ermee te maken kunnen hebben dat de werklust over het algemeen fors is en er gebrek is aan expertise, al is ons ook verteld dat Veilig Thuis in staat is expertise, die bij andere organisaties (bijvoorbeeld LEC EGG en Pharos) aanwezig is, in te roepen. De Handreiking heeft getracht ten aanzien van het vereiste vermoeden duidelijkheid te creëren voor Veilig Thuis. Een onbeantwoorde vraag is of die duidelijkheid voor de individuele medewerker van Veilig Thuis is gecreëerd. Die vraag kan nog niet worden beantwoord, omdat implementatie kennelijk nog gaande is. Daarbij wordt getracht de kennis over vrouwelijke genitale verminking binnen Veilig Thuis te vergroten.³²⁴

³¹⁹ Kwakman e.a. 2017, p. 14; Handreiking Veilig Thuis 2019, p. 13-14.

³²⁰ Vgl. Kool e.a. 2019, p. 163, 164-167. Zie ook Kool e.a. 2019, p. 142-143, 147, 150, 162.

³²¹ Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 24.

³²² Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 29.

³²³ Kool e.a. 2019, p. 142-143.

³²⁴ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

Met betrekking tot praktijken als vrouwelijke genitale verminking worden in de uitvoering van beleid diverse knelpunten gesignaleerd.³²⁵ Zo ontbreekt het op gemeentelijk en regionaal niveau aan voldoende kennis. Soms zijn er grote verschillen tussen regio's. Er wordt wel de nodige voorlichting gegeven, maar door personeelsverloop moet telkens opnieuw kennis worden bijgebracht,³²⁶ of kennis is weggezaakt waardoor het beleid niet wordt uitgevoerd.³²⁷ Andersson Elffers Felix stelt dat het van 'cruciaal' belang is 'om signalen juist en tijdig in te schatten. Specifiek bij vrouwelijke genitale verminking moeten zorgprofessionals die mogelijk vrouwelijke genitale verminking kunnen vaststellen kennis hebben van de vormen van vrouwelijke genitale verminking.'³²⁸ Borging van opgedane kennis is daarom noodzakelijk. Andersson Elffers Felix raden aan om 'signalenkaarten, verwijsroutes en handreikingen onder professionals' te verspreiden. Alleen dan zal, zo lijkt te worden gesuggereerd, (beter) gebruik worden gemaakt van de meldplicht. Andersson Elffers Felix pleiten ook voor één meldpunt. De huidige 'meldroute' is volgens hen 'gefragmenteerd en voor de verschillende verschijningsvormen [bijvoorbeeld vrouwelijke genitale verminking] kunnen meerdere instanties betrokken zijn.'³²⁹ Wat met betrokkenheid wordt bedoeld is niet helemaal duidelijk. Bij de aanpak van vrouwelijke genitale verminking zullen vermoedelijk altijd meerdere partijen betrokken zijn, waaronder zorg- en andere hulpverleners die slachtoffers met lichamelijke pijn en (psychisch) letsel kunnen bijstaan. Het lijkt zaak de samenwerking tussen die organisaties te verbeteren, waarbij onder meer zal moeten worden ingezet op bewustwording dat melding van vrouwelijke genitale verminking in bepaalde gevallen hoogst wenselijk is, in het bijzonder bij een dreiging daarvan en een recent uitgevoerde besnijdenis. Vermoedelijk richten Andersson Elffers Felix zich echter op de omstandigheid dat meldingen bij verschillende bureaus van Veilig Thuis terecht kunnen komen en niet bij één centraal meldpunt dat wel voldoende expertise op het terrein van vrouwelijke genitale verminking in huis heeft. Denkbaar is ook dat een geval van vrouwelijke genitale verminking tevens bij de GGD terecht komt waarna het maar de vraag is of beide organisaties elkaar zullen vinden. In reactie op dit advies is besloten tot oprichting van een landelijk expertisecentrum,³³⁰ al is niet zeker of dat centrum ook de instantie wordt waar gevallen van vrouwelijke genitale verminking worden gemeld. Er lijkt daarvoor wel aanleiding. Wanneer één meldpunt wordt ingericht, moet ook de relatie met de politie en OM duidelijk zijn geregeld en geregeld afstemmingsoverleg plaatsvinden.

En zelfs als er een landelijk expertisecentrum is, wil dat nog niet zeggen dat er daadwerkelijk wordt gemeld.

'Mensen [d.w.z. professionals] vinden dit gewoon een heel moeilijk onderwerp om bespreekbaar te maken.'

³²⁵ Zie t.a.v. seksueel geweld ook Kool e.a. 2019, p. 142-143.

³²⁶ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

³²⁷ Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018, p. 12-14.

³²⁸ Askari e.a. 2019, p. 44.

³²⁹ Askari e.a. 2019, p. 46.

³³⁰ *Kamerstukken II* 2019/2020, 28345, nr. 228, p. 2.

‘[Z]e zijn ook bang (...) om ouders te beledigen, of om de relatie die is opgebouwd met ouders te beschadigen. Als jeugdarts of jeugdverpleegkundige moet je daarnaast ook gewoon ontzettend veel doen in de korte tijd die je hebt bij zo’n consult.’³³¹

Deze respondent stelde ook dat professionals:

‘wel bereid zijn om erover te praten en dat ze ook inzien hoe belangrijk het is, maar het daadwerkelijk uitvoeren is gewoon nog ingewikkeld.’

Om het gesprek aan te durven gaan met ouders zijn kennis en vaardigheden nodig en tijd:

‘Als mensen erin getraind zijn en hebben kunnen oefenen, zodat ze ook vertrouwen hebben in hun eigen vaardigheden, dat helpt denk ik. En het is ook wel belangrijk om naar de randvoorwaarden te kijken’.³³²

Het laatste citaat sluit aan bij het pleidooi van Andersson Elffers Felix om volop in te zetten op het blijven trainen van professionals. Daarbij moet die training er niet slechts op gericht zijn de vraag te beantwoorden wanneer wel of niet wordt gemeld, het begint bij de vraag hoe bij een vermoeden van vrouwelijke genitale verminking, of het vermoeden dat het meisje zal worden besneden, het gesprek wordt aangegaan met ouders van kinderen. Het in paragraaf 4.3 genoemde aantal meisjes dat de komende jaren het risico lopen te worden besneden zou echter niet hoeven leiden tot evenzoveel meldingen of strafzaken:

‘Als het zo is, dan is dat zo, en als die meisjes besneden worden dan wil je natuurlijk dat dat strafrechtelijk vervolgd wordt, maar de insteek is wel echt om die besnijdenissen te voorkomen. Dat is een beetje dubbel, want je wil eigenlijk ook dat die cijfers laag blijven. (...). Als het voorkomt en het komt niet aan het licht dan is dat een ander probleem, maar de preventie is wel de sterkste aanpak.’³³³

4.5.3 Overige maatregelen

Het aanpakken en voorkomen van vrouwelijke genitale verminking is niet alleen op basis van het strafrecht mogelijk. Op basis van het medisch en burgerlijk recht zijn met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking diverse maatregelen te nemen op het terrein van preventie, signalering en aanpak naar aanleiding van geconstateerde vrouwelijke genitale verminking. Hieronder volgt daarvan een overzicht.³³⁴

4.5.3.1 Kindbeschermende maatregelen

Het Burgerlijk Wetboek maakt het treffen van kindbeschermende maatregelen mogelijk, waaronder (voorlopige) voogdij, (voorlopige) ondertoezichtstelling, beëindiging en schorsing van het ouderlijk gezag. Hoewel een deel van deze maatregelen in het hoofdstuk over achterlating is besproken, passeren ze hier opnieuw de revue, zij het in gecomprimeerde vorm. Voor de eerste kan worden

³³¹ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020. Zie ook Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018, p. 17.

³³² Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

³³³ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

³³⁴ Het overzicht is beperkt. We treden bijvoorbeeld niet in het algemene preventiebeleid dat door gemeenten op grond van de Jeugdwet moet worden opgesteld om de ontwikkeling van kinderen te monitoren. We citeren de wetteksten hier niet (uitgebreid). Voor de wetteksten verwijzen we naar eerdere hoofdstukken van dit rapport.

gekozen om de belangen van een minderjarige te kunnen behartigen (artikel 1:241 lid 2 BW). De laatste twee komen in beeld wanneer de ouder het gezag misbruikt (artikel 1:266 lid 1, sub b BW en artikel 1:268 lid 1, sub a BW), hetgeen het geval is bij een veroordeling wegens (deelneming aan) zware mishandeling en dus bijvoorbeeld bij vrouwelijke genitale verminking. Voor de maatregel ondertoezichtstelling kan worden gekozen indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en ouders de noodzakelijke zorg niet of niet voldoende accepteren of de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) die het gezag uitoefen(t)(en) binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging of opvoeding, bedoeld in artikel 1:247, tweede lid, BW, in staat zijn te dragen (artikel 1:255 lid 1 BW). Artikel 1:247, tweede lid, BW bepaalt wat onder opvoeding en verzorging mede wordt verstaan en verbiedt daarbij geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling. Het ligt voor de hand dat daaronder ook vrouwelijke genitale verminking wordt begrepen. De kinderrechter kan een minderjarige ook voorlopig onder toezicht stellen, wanneer aan de voorgaande eis is voldaan en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen (artikel 1:257 lid 1 BW). Hij kan in het kader van ondertoezichtstelling, indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige, besluiten een kind uit huis te plaatsen (artikel 1:265b BW).

Het treffen van kindbeschermende maatregelen bij dreiging van of geconstateerde vrouwelijke genitale verminking lijkt zonder meer mogelijk. Met betrekking tot beëindiging en schorsing van het ouderlijk gezag is dat in ieder geval toegestaan bij een (onherroepelijke) veroordeling wegens een ernstig misdrijf als zware mishandeling (artikel 1:266 lid 1, sub b BW). De andere reden voor gezagsbeëindiging, namelijk dat het kind ernstig wordt bedreigd in zijn ontwikkeling en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding (als bedoeld in artikel 1:247 lid 2 BW) binnen een aanvaardbare termijn kan dragen (artikel 1:266 lid 1, sub a BW), komt eveneens in aanmerking wanneer we aannemen dat genitale verminking een ernstige ontwikkelingsbedreiging voor het kind oplevert. Dat kan zeker ten aanzien van *Type I-III* worden gezegd, niet alleen gelet op de inbreuk op de lichamelijke integriteit van het kind, maar ook in het licht van de fysieke gevolgen van deze zware vormen van besnijdenis. De fysieke gevolgen bij *Type IV* zijn wellicht minder ingrijpend dan bij de andere typen, dat neemt niet weg dat ook bij dit type sprake kan zijn van traumatische ervaring die tot een verstoorde relatie met de ouders kan leiden. Dit zal in het bijzonder het geval zijn als het kind zich de besnijdenis herinnert. Bij kinderen die zich niets van de besnijdenis kunnen herinneren, is dat mogelijk anders. Een en ander zal van het kind afhangen: niet ondenkbaar is dat een kind dat zich ervan bewust wordt besneden te zijn, daar psychisch nadeel van ondervindt vanaf het moment dat het zich van de besnijdenis bewust is geworden. Alles bij elkaar is er reden om aan te nemen dat ook deze grond voor gezagsbeëindiging in beeld komt, behoudens wellicht de situatie dat van een *Type IV*-besnijdenis waarbij na onderzoek van en gesprekken met het kind (vooralnog) geen psychisch nadeel kan worden vastgesteld. Dan komt ook ots op grond van artikel 1:255 lid 1, sub b BW in beeld. Het naar het buitenland brengen van een onder toezicht gesteld kind, bijvoorbeeld om aldaar besneden te worden, is strafbaar op grond van artikel 279 Sr,³³⁵ zulks ook zonder dat de besnijdenis heeft plaatsgevonden.

³³⁵ Vgl. HR 6 februari 2018, *NJ* 2018/184, m.nt. Kooijmans.

In paragraaf 3.5.2.1 zagen we dat ots het (subsidiar) in te zetten instrument is indien de opvoedsituatie problematisch is, maar tegelijkertijd wél is te verwachten dat de ouders na verloop van tijd weer in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.³³⁶ Indien een ots is uitgesproken, komt het gezin waartoe de minderjarige behoort onder toezicht te staan van een gecertificeerde instelling.³³⁷ We zagen dat de gecertificeerde instelling de plicht heeft om zowel de minderjarige als de ouders die steun te bieden die nodig is om de ontwikkelingsbedreiging binnen de duur van de ots weg te nemen (artikel 1:262, lid 1 BW). Het lijkt voor de hand te liggen dat in situaties van dreigende besnijdenis in dit kader ook aandacht wordt besteed aan de problematische aspecten van besnijdenis van meisjes. In dit verband is het van belang dat gecertificeerde instellingen voldoende zijn toegerust om met de specifieke problematiek om te gaan.

Indien ouders niet door ‘overleg en overreding’ tot een gewenste medewerking zijn te brengen, kan de gecertificeerde instelling een zogeheten ‘schriftelijke aanwijzing’ geven op grond van artikel 1:263 BW. Indien een schriftelijke aanwijzing is gegeven – bijvoorbeeld specifiek omtrent het niet mogen uitreizen met de minderjarige – dan kan die aanwijzing eventueel met een civielrechtelijk dwangmiddel worden afgedwongen. Die aanwijzing dient dan wel eerst door de kinderrechter te worden bekrachtigd (artikel 1:263 lid 3 BW). In dezelfde procedure kan een dwangmiddel worden opgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een dwangsom of, in uiterste gevallen, lijfswang. De oplegging van een civielrechtelijk dwangmiddel, of de dreiging dat zo’n dwangmiddel zal worden opgelegd, kan mogelijk een middel zijn om ouders ervan te weerhouden met hun kind uit te reizen naar het buitenland teneinde het kind aldaar te besnijden.

4.5.3.2 Bewaken en beveiligen

Met betrekking tot het bewaken en beveiligen van personen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van vrouwelijke genitale verminking, is het stelsel bewaken en beveiligen van toepassing, nu deze praktijk kan worden begrepen als ‘geweld in de relationele sfeer’ (zie ook de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003)). Het treffen van beveiligingsmaatregelen kan in die gevallen nodig zijn ‘als de dreiging en het risico niet weggenomen kunnen worden’.³³⁸ Het treffen van beveiligingsmaatregelen is maatwerk, waarbij bij eventueel te nemen maatregelen wordt gekeken naar de aard en de omvang van de dreiging en het risico en de proportionaliteit van de te nemen maatregelen. Op basis van een inschatting en analyse van dreiging en risico volgt een beslissing over het treffen van eventuele beveiligingsmaatregelen. Het stelsel bewaken en beveiligen ziet primair op het voorkomen van geweld. Wij konden niet achterhalen waar meisjes die slachtoffer dreigen te worden van vrouwelijke genitale verminking vervolgens moeten worden ondergebracht. Er lijkt, anders dan bij huwelijksdwang, geen aparte opvanglocatie te zijn waar

³³⁶ Zie ook artikel 1:262, derde lid, BW, waarin is bepaald dat de gecertificeerde instelling de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouders of ouder en de minderjarige dient te bevorderen. Deze verplichting vloeit ook voort uit het IVRK, zie paragraaf 3.5.1

³³⁷ Artikel 1.1. Jeugdwet bepaalt dat een gecertificeerde instelling is een ‘rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 3.4 en die een kindbeschermende maatregel of jeugdreclassering uitvoert’.

³³⁸ Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019 van 1 juli 2019, *Stcrt.* 2019, 39608.

gespecialiseerd personeel vervolgens met deze meisjes en hun familie kan werken aan terugkeer van deze meisjes met gelijktijdige wegneming van dreiging op en risico van besnijdenis. De vraag is echter of aan een dergelijke gespecialiseerde opvang behoefte is. Belangrijk lijkt vooral dat zorgpersoneel (artsen en verpleegkundigen) kan handelen wanneer een besnijdenis (recentelijk) heeft plaatsgevonden en andere professionals het slachtoffer op goede wijze kunnen opvangen.

4.5.3.3 Publieke gezondheid

De ernstige schade die aan meisjes en vrouwen wordt toegebracht door vrouwelijke genitale verminking is ook een zaak van volksgezondheid. Men zou zelfs kunnen zeggen dat het een zaak van publieke gezondheidszorg is. In dat geval kunnen gezondheidsbeschermende en -bevorderende maatregelen worden genomen voor de bevolking *of specifieke groepen daaruit*, waaronder begrepen zijn het voorkómen en vroegtijdig opsporen van ziekten (artikel 1, onder c Wet publieke gezondheid (Wpg)). Het gaat om collectieve (preventieve) maatregelen. De Wpg regelt zaken van gezondheidszorg met een publiek karakter. In het kader van deze wet gaat het dan vooral om infectieziekten zoals Covid-19, de Wpg stelt ook regels voor specifieke groepen, zoals de jeugd.

Krachtens artikel 5 Wpg draagt het College van burgemeester en wethouders van een gemeente in ieder geval zorg voor 'het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen en van gezondheidsbevorderende en -bedreigende factoren' en 'het formuleren van maatregelen ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen' voor jeugdigen (artikel 5 lid 2, sub a en e Wpg). Deze taken worden uitgevoerd door de gemeentelijke gezondheidsdienst of een andere dienst, waarmee in het bijzonder de centra voor jeugd en gezin worden bedoeld die de genoemde taken voor jeugdigen van 0-4 jaar op zich hebben genomen (artikel 14 lid 1 en 4 Wpg). Als het gaat om de uitvoering van artikel 5 lid 2, sub b bepaalt het Besluit publieke gezondheid (Bpg) dat op systematische wijze signalen en ontwikkelingen worden gevolgd door onder andere het afnemen van een algemene anamnese van de jeugdige, het beoordelen van de lichamelijke verschijning van de jeugdige en het beoordelen van het sociale, pedagogische en fysieke milieu van de jeugdige (artikel 3 Bpg). Artikel 4 Bpg regelt expliciet de werkzaamheden inzake vroegtijdige opsporing en preventie van specifieke stoornissen of afwijkingen (bijvoorbeeld in het visuele systeem, spraak of taal, hartafwijkingen en dergelijke). Hoewel onderzoek naar genitale verminking aldaar niet expliciet wordt vermeld, is door de jeugdgezondheidszorg wel generiek beleid ter zake ontwikkeld.³³⁹

Dit beleid werd in 2018 door het Verwey Jonker Instituut geëvalueerd. De onderzoekers signaleren verschillende knelpunten, waaronder 'het tekort aan kennis en vaardigheden met betrekking tot het onderwerp vrouwelijke genitale verminking', 'het gebrek aan tijd tijdens een consult, waardoor vrouwelijke genitale verminking er vaak bij inschiet en (te) vaak vooruitgeschoven wordt' en de beperkte contactmomenten met kinderen in de leeftijd van 4-18 jaar. 'Deze contactmomenten zijn beperkt waardoor er weinig tot geen ruimte wordt ervaren om vrouwelijke genitale verminking te bespreken.'³⁴⁰ De knelpunten werden bevestigd in een interview dat wij voerden in het kader van dit

³³⁹ Zie daarover Pijpers, Exterkate & De Jager 2010, p. 23-35.

³⁴⁰ Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018, p. 17.

onderzoek.³⁴¹ De onderzoekers doen enkele aanbevelingen. Die keren ook terug in het onderzoek van Andersson Elffers Felix dat we eerder dit hoofdstuk bespraken. Samenwerking binnen de keten, versterking van kennis en behoud van kennis en het meer tijd uittrekken voor een gesprek met een meisje uit een risicogroep zijn aanbevelingen die in de evaluatie worden genoemd.³⁴²

4.5.3.4 Signalering op vliegvelden

Indien wordt aangenomen dat vrouwelijke genitale verminking niet in Nederland, maar elders wordt uitgevoerd, dan volgt daaruit dat een reis naar die plaats buiten Nederland moet worden ondernomen. Media berichten dat zich in diverse (ook westerse) landen besnijdenisklinieken bevinden.³⁴³ Eerder meldden we al dat die berichten niet kunnen worden bevestigd. Zo die klinieken inderdaad bestaan, is het niet ondenkbaar dat een reis naar die landen met het vliegtuig wordt ondernomen. De ministers van Volksgezondheid en voor Rechtsbescherming hebben aangekondigd dat ‘signalering door professionals op vliegvelden voor dreigende vrouwelijke genitale verminking [in het buitenland] verder wordt versterkt.’³⁴⁴ Daarbij wordt naar ervaringen in het Verenigd Koninkrijk verwezen.

Aldaar wordt op vliegvelden met internationale vluchten naar het zich laat aanzien aan de hand van bepaalde typologieën, waarvan niet helemaal duidelijk is hoe en door wie deze zijn ontwikkeld, beoordeeld of een persoon op reis gaat om te worden besneden. Deze typologieën betreffen bijvoorbeeld bepaalde bagage, zoals ‘beads used for ceremonies, razor blades, or different liquids, sometimes you might see sanitary towels’.³⁴⁵ Daarnaast zijn op toiletten van (sommige?) vliegvelden stickers geplakt met het alarmnummer 101 dat mensen kunnen bellen als zij zelf gevaar lopen of wanneer zij vermoeden dat personen gevaar lopen slachtoffer te worden van onder meer vrouwelijke genitale verminking. Op sommige vliegvelden wordt in samenwerking met de lokale politie elke zomer campagne gevoerd om bewustwording bij passagiers en medewerkers van de luchthaven en vliegmaatschappijen te vergroten. Iets gelijkaardigs vindt ook plaats op Amerikaanse luchthavens.³⁴⁶ Een vermoeden van vrouwelijke genitale verminking kan in het Verenigd Koninkrijk leiden tot het uitvaardigen van een hierna te beschrijven protection order die erin kan bestaan dat een kind niet mag uitreizen. Om dat mogelijk te maken kan worden besloten het paspoort van het kind in te houden.

Maatregelen als het plakken van stickers in toiletruimtes kunnen ook in Nederland worden genomen. Deze maatregelen kunnen door het luchthavenbedrijf worden genomen, alsmede door de Koninklijke Marechaussee in het kader van de uitoefening van de politietaak op grond van artikel 4 lid 1, onder c Politiewet. De bevoegdheid om bagage te controleren is te vinden in de Luchtvaartwet

³⁴¹ Interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

³⁴² Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018, p. 22-23.

³⁴³ <https://www.bbc.com/news/world-europe-46384023> (bezocht op 26 februari 2020).

³⁴⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, 228.

³⁴⁵ *The Guardian*, 7 september 2018: ‘UK and US border officials join forces in bid to tackle female genital mutilation’.

³⁴⁶ <https://www.ice.gov/news/releases/ice-hsi-continues-fight-end-female-genital-mutilation> (bezocht op 26 februari 2020).

(artikel 37c en 37f) en is verder uitgewerkt in het Besluit beveiliging burgerluchtvaart.³⁴⁷ Deze regelingen bieden volgens ons mogelijkheden om te zoeken naar goederen die voor het uitvoeren van vrouwelijke genitale verminking worden gebruikt. Zonder objectieve aanwijzingen dat een vrouwelijke genitale verminking dreigt, menen wij dat met deze bevoegdheden zuinig moet worden omgegaan.

4.5.3.5 Female genital mutilation protection order

Met het oog op de beantwoording van vraag 6) van dit onderzoek lijkt een korte trip buiten de landsgrenzen op dit moment aangewezen. Daartoe begeven we ons naar Engeland en Wales. Aldaar is gekozen voor één pakket aan beschermings- en beveiligingsmaatregelen van vrouwen en meisjes die slachtoffer zijn geworden of dreigen te worden van vrouwelijke genitale verminking. Die maatregelen staan in de Female genital mutilation Act 2003. Deze wet werd in 2015 aangevuld met de zogeheten Female genital mutilation protection order (sectie 5A, uitgewerkt in Schedule 2), die van toepassing is op Engeland, Wales en Noord-Ierland. Schotland heeft een eigen regeling getroffen.³⁴⁸

De Female genital mutilation protection order (FGMPO) heeft als doel vrouwen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van vrouwelijke genitale verminking te beschermen. De FGMPO kan worden opgelegd in geval van (dreigende) vrouwelijke genitale verminking die binnen of buiten Engeland en Wales zal plaatsvinden of heeft plaatsgevonden en ziet op een brede groep van personen: zij die de verminkende handeling (pogen) te ondernemen, maar ook uitlokkers, medeplichtigen en andere personen (bijvoorbeeld zij die raad geven of aanmoedigen) kunnen een FGMPO opgelegd krijgen. De maatregel kan voor bepaalde duur worden opgelegd door een (straf)rechter, op verzoek en in specifieke gevallen ambtshalve. De maatregel kan voor langere duur worden opgelegd, bijvoorbeeld tot het moment dat het (potentiële) slachtoffer meerderjarig wordt. Het verzoek mag worden gedaan door (lokale) autoriteiten, bijvoorbeeld de kinderbescherming of sociale dienst, of familieleden van het (potentiële) slachtoffer.³⁴⁹ In spoedeisende zaken mag de order worden opgelegd zonder dat de persoon aan wie de order wordt opgelegd bij de zaak aanwezig is om zich te verweren (ex parte orders). De order kan verschillende maatregelen bevatten, bijvoorbeeld een verbod om het land uit te reizen, welk verbod kan worden afgedwongen door de eis het paspoort in te leveren.³⁵⁰ Bij de beslissing om een FGMPO op te leggen moeten alle relevante omstandigheden worden betrokken, waaronder de gezondheid, veiligheid en welzijn van het te beschermen kind. Dat betekent dat de rechter ook relevante mensenrechten, zoals het recht op familieleven (artikel 8 EVRM), bij zijn oordeel moet betrekken. Opzettelijke overtreding van de voorwaarden die in de FGMPO zijn opgenomen levert een strafbaar feit op dat wordt bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar of een geldboete. Een FGMPO maakt mogelijk wat in Nederland ook mogelijk is, zij het dat in

³⁴⁷ Besluit van 9 december 2002, *Stb.* 2003, 1.

³⁴⁸ Prohibition of Female Genital Mutilation (Scotland) Act 2005, asp. 8.

³⁴⁹ Gaffney-Rhys, *The International Journal of Human Rights* 2019, p. 18.

³⁵⁰ Gaffney-Rhys, *The International Journal of Human Rights* 2019, p. 17. De auteur beschrijft een concreet geval waarin de vader zijn paspoort moest overhandigen aan de advocaat van de moeder teneinde te voorkomen dat hij met zijn dochter naar Guinee zou afreizen om haar aldaar te laten besnijden.

Nederland ervoor is gekozen om de maatregelen en het beleid in te bedden in bestaande wettelijke kaders. Op de wenselijkheid van een FGMPO keren we nog terug.

4.6 Nieuwe wettelijke maatregelen?

4.6.1 Een aparte strafbaarstelling of strafverhogende omstandigheid?

Aan het eind van paragraaf 4.2 zagen we dat GREVIO heeft opgeroepen vrouwelijke genitale verminking in Nederland in een zelfstandige bepaling strafbaar te stellen. GREVIO heeft die oproep niet met argumenten gestaafd. Dat maakt dat reeds aangevoerde argumenten om niet tot aparte strafbaarstelling over te gaan nog steeds relevant zijn. Kool e.a. hebben die argumenten in 2005 op een rij gezet. Kort samengevat luiden die als volgt.³⁵¹ In de eerste plaats moet worden gewaakt voor expansie van het strafrecht als handhaving van de norm dat meisjes en vrouwen niet besneden worden met behulp van bestaande strafbaarstellingen nog niet heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats ligt aparte strafbaarstelling niet voor de hand omdat de aanpak van vrouwelijke genitale verminking ook bestaat uit preventieve maatregelen en een benadering waarbij de groepen waarbinnen de praktijk plaatsvindt wordt betrokken. Aparte strafbaarstelling kan tot stigmatisering leiden en het op preventie gerichte beleid doorkruisen. Het contact met de groepen kan worden verbroken waardoor het gesprek staakt en de praktijk wellicht ondergronds verder gaat. In de derde plaats merken Kool e.a. op dat een aparte strafbaarstelling op gespannen voet staat met de 'principiële openheid waarbinnen recht kan worden gedaan aan de culturele identiteit van het individu' alsmede het 'uitgangspunt' dat ook 'de wetgever respect moet tonen voor individuele autonomie.' Die ruimte zou de wetgever niet bieden met een zelfstandige strafbaarstelling.

Met betrekking tot deze argumenten komt het ons voor dat de eerste twee meer valide zijn dan de laatste.³⁵² Inderdaad kan moeilijk worden volgehouden dat de bestaande strafbaarstellingen in de weg staan aan strafrechtelijke handhaving als het ontbreekt aan concrete strafzaken. Die enkele omstandigheid zegt zonder nader onderzoek naar de oorzaken van het gebrek aan (meer) strafzaken niets. Tevens is niet gezegd dat een aparte strafbaarstelling tot meer strafrechtelijke handhaving zal leiden (in België bestaat wel een aparte strafbaarstelling (artikel 409 Strafwetboek) maar zijn geen vervolgingen bekend en is ook niet bekend waarom het nooit tot vervolging is gekomen). Met betrekking tot het invoeren van een strafverzwarende omstandigheid (zoals in Frankrijk, zie artikel 222-9 en 222-10 Code Pénal) geldt dat dan een zwaardere bewijslast komt te liggen bij het OM, wat de drempel voor succesvolle vervolgingen verhoogt.

In Frankrijk zijn echter wel succesvolle vervolgingen bekend.³⁵³ Nijboer, Van der Aa & Buruma beschrijven uitgebreid twee zaken uit het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw tegen snijdsters die meerdere slachtoffers hadden gemaakt.³⁵⁴ De eerste zaak kwam aan het rollen door de aangifte van een achttienjarige rechtenstudente die verklaarde dat haar zusje is besneden. Na

³⁵¹ Kool e.a. 2005, p 32-34.

³⁵² Het derde argument komt ons minder valide voor, gelet op de positieve verplichting om vrouwelijke genitale verminking strafbaar te stellen en te vervolgen. Zie paragraaf 4.4.2.

³⁵³ Kool & Wahedi, *International Law Research* 2014, p. 5.

³⁵⁴ Nijboer, Van der Aa & Buruma 2010, p. 109, 111.

onderzoek bleken nog drie zusjes te zijn besneden. De tweede zaak begon met het overlijden van een enkele maanden oude baby in het ziekenhuis. Het meisje overleed aan een ernstige bloeding die door besnijdenis van het meisje is veroorzaakt. De vader verklaarde dat zijn dochter is besneden en geeft het adres van de snijster aan de politie. Tijdens het opsporingsonderzoek wordt bewijs van tientallen besnijdenissen gevonden. De snijster wordt voor zeventien gevallen van besnijdenis veroordeeld.³⁵⁵

Het valt moeilijk te ontkennen dat het aan het licht komen van deze zaken redelijk toevallig was. Een overeenkomst tussen deze zaken is er wel: in beide gevallen werd melding gemaakt door personen die tegen vrouwelijke genitale verminking waren (respectievelijk een zus en de vader). Er zijn wel zaken bekend die startten met een melding van een arts; dat blijken er echter niet zoveel te zijn, terwijl uit die meldingen geen landelijk beleid kan worden afgeleid.³⁵⁶ Die zaken kwamen namelijk in een beperkt aantal gerechtelijke arrondissementen aan het licht. Het durven melden van vrouwelijke genitale verminking door leden van de gemeenschap waarbinnen de praktijk voorkomt, achten we van belang om hier te melden. Zij rechtvaardigt programma's die gericht zijn op bewustwording van de problematiek en het kunnen bespreekbaar maken, en kunnen helpen bij zich in het openbaar tegen vrouwelijke genitale verminking durven uit te spreken.

Het strafrecht is één van de middelen waarmee vrouwelijke genitale verminking wordt aangepakt. De nadruk ligt op preventie en behandeling van slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. Kool e.a. leggen in dit verband uit dat strafrecht *ultimum remedium* is. Dat lijkt anno 2020 niet meer de juiste terminologie. Eerder spraken we van strafrecht als *optimum remedium*. Maar zelfs dan is de vraag of ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking strafrechtelijke handhaving wel het optimum is. Strafrecht zou *optimum remedium* kunnen zijn wanneer de norm onduidelijk is, of wanneer de norm wel bekend is maar wordt genegeerd. Uit het eerdergenoemde onderzoek van Pharos leiden wij af dat in voorlichtingsbijeenkomsten het verbod op vrouwelijke genitale verminking wordt benadrukt. Daarover bestaat dan ook weinig twijfel. De mogelijke onzekerheid over de op te leggen straf, zou kunnen worden weggenomen wanneer het OM in zijn beleid duidelijk maakt welke straffen het in concrete zaken zal eisen.³⁵⁷ Tegelijkertijd is zekerheid nooit helemaal te geven en hoeft die onzekerheid niet aan duidelijkheid over de norm (lees: het verbod) in de weg te staan.

Kool e.a. formuleren ook argumenten voor zelfstandige strafbaarstelling.³⁵⁸ Zo zou zij tot verhoging van het 'rechtsbewustzijn' kunnen leiden en een signaal kunnen geven dat het gedrag niet getolereerd wordt. Tevens zou een 'passender vergelding' kunnen worden geboden, en kunnen worden voorkomen dat de generieke strafbaarstelling minderheidsgroepen stigmatiseert. Ook zou Nederland met een aparte strafbaarstelling doen wat organisaties als GREVIO van haar vraagt. Deze argumenten overtuigen echter niet. Het bewustzijn dat vrouwelijke genitale verminking strafbaar is, lijkt reeds te bestaan. De norm is dus duidelijk en we hebben geen enkele aanleiding gevonden te denken dat in voorlichting twijfel wordt gezaaid welke vormen van besnijdenis (en wie

³⁵⁵ Er zijn meer zaken geweest. Zie Kool & Wahedi, *International Law Research* 2014.

³⁵⁶ Nijboer, Van der Aa & Buruma 2010, p. 161.

³⁵⁷ Geraci & Kawous 2019, p. 6.

³⁵⁸ Kool e.a. 2005, p. 34-36.

daarvoor) strafbaar zijn. Met betrekking tot het argument dat passender vergelding wordt geboden, komt het ons voor dat de diversiteit van strafmaxima op grond van artikel 300-303 Sr reeds tot een passende vergelding kan leiden: de zwaarste varianten van vrouwelijke genitale verminking worden met een (veel) hoger strafmaximum bedreigd dan de lichtere varianten ervan. De variëteit van gedragingen die strafbaar zijn gesteld, geeft het OM en de rechter ruimte tot maatwerk. Dat past in het hiervoor beschreven beleid waarin naast repressie preventie en behandeling op de voorgrond staan.

Kool e.a. pleiten ervoor vrouwelijke genitale verminking als strafverzwarende omstandigheid in de wet op te nemen. 'Op deze wijze wordt recht gedaan aan de strafwaardigheid van vrouwelijke genitale verminking als specifieke vorm van (kinder)mishandeling en blijft de wetsystematiek intact.'³⁵⁹ Tegen deze argumenten pleit dat de strafwaardigheid reeds blijkt uit de strafmaxima die op de verschillende strafbaarstellingen zijn gesteld, variërend van drie tot twaalf jaar gevangenisstraf, welke strafmaxima nog eens met een derde kunnen worden verhoogd wanneer het slachtoffer het minderjarige kind van de dader is. Tevens kan men zich afvragen of de wetsystematiek intact blijft, nu deze zich kenmerkt door een tamelijk beperkt aantal wettelijke strafverhogende omstandigheden, terwijl het strafmaximum dat op een feit is gesteld veelal de nodige ruimte laat voor de rechter om die straf te bepalen die onder andere bij de ernst van het feit passend is. Voor het argument pleit dat vrouwelijke genitale verminking een specifieke vorm van (kinder)mishandeling is. Het invoeren van 'genitale verminking van een persoon van het vrouwelijke geslacht die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt', om de wettekst van artikel 7 en 71 Sr te gebruiken, maakt zichtbaar dat deze praktijk onder geen beding geaccepteerd wordt en demonstreert aan slachtoffers en potentiële daders, alsmede aan internationale organisaties als GREVIO, de strafwaardigheid van het gedrag en zou als een signaal richting hulpverlening, politie en OM kunnen dienen dat dergelijk gedrag niet onbestraft mag blijven. Tegelijkertijd kan dat signaal ook in beleid tot uitdrukking worden gebracht door aanvulling van reeds bestaande richtlijnen voor strafvordering. Dan blijven de strafmaxima weliswaar ongewijzigd, daarbinnen kan de ernst van het feit wel zichtbaar worden gemaakt door een bepaalde strafeis te formuleren. Respondenten hebben aangegeven dat aan een aparte strafbaarstelling of een strafverzwarende omstandigheid geen behoefte bestaat.³⁶⁰ Zoals gezegd bestaat over de norm geen twijfel.

4.6.2 Wijziging van de meldcode?

Verschillende organisaties blijken geconfronteerd te worden met vrouwen en meisjes wier genitaliën zijn verminkt. Veelal is onduidelijk waar en hoe lang geleden de verminking heeft plaatsgevonden en door wie de handeling is verricht. Dat roept de vraag op of een geconstateerde verminking dan ook moet worden gemeld. We kunnen ons voorstellen dat daaromtrent bij organisaties onduidelijkheid bestaat. Immers, de directe zorg van deze organisaties zal veelal gelegen zijn in het bieden van hulp, al dan niet bestaande uit medische zorg. Er zijn goede redenen te bedenken waarom organisaties niet zullen melden. Of niet wordt gemeld bij een dreiging of in het geval van een kort geleden uitgevoerde besnijdenis, is ons op basis van het onderzoek onduidelijk gebleven. Hier is gericht onderzoek nodig. In die gevallen ligt het echter voor de hand dat wel

³⁵⁹ Kool e.a. 2005, p. 38.

³⁶⁰ Interview met respondent nr. 1, d.d. 10 februari 2020.

wordt gemeld. Zoals we eerder stelden: bij dreiging melden, bij voltooide besnijdenis alleen melden in specifieke gevallen (in het bijzonder wanneer de besnijdenis kort geleden heeft plaatsgevonden en het slachtoffer en/of de vermoedelijke dader al langer in Nederland woonachtig is).

GREVIO roept op om het criterium op basis waarvan personen en organisaties die een meldcode moeten hebben melding moeten maken van vrouwelijke genitale verminking te wijzigen. Gedoeld wordt op het criterium dat dusdanig ernstig geweld moet worden gemeld. GREVIO wil kennelijk een ander criterium, maar dat kan weer net zoveel vragen oproepen als het bestaande. Daarbij komt dat veel werk is verricht om helderheid te krijgen over het toe te passen criterium; het komt aan op het verder vergroten van de kennis van het ontwikkelde beleid en het houden aan gemaakte afspraken. Het komt ons voor dat het bestaande criterium kan worden gehandhaafd; het verruimen van het criterium leidt tot een vergroting van de werklust, terwijl de vraag is of in alle gevallen Veilig Thuis (en de justitiële autoriteiten) moeten worden ingeschakeld.

Het melden aan Veilig Thuis lijkt een typisch Nederlandse keuze, die is ingegeven door het feit dat de aanpak van geweld, waaronder vrouwelijke genitale verminking, geen exclusieve taak voor het strafrecht vormt. Preventie en hulpverlening zijn minstens zo belangrijk. Het is Veilig Thuis die deze verschillende belangen voor ogen heeft te houden. In overleg met de politie en het OM wordt bezien of een strafrechtelijke route bewandeld moet worden. Dat neemt niet weg dat Veilig Thuis ook oog houdt voor preventie en hulpverlening, het bieden van veiligheid daaronder begrepen.³⁶¹ Er zijn voorbeelden te bedenken waarin het inzetten op preventie en hulpverlening en niet op repressie heel wel te rechtvaardigen valt. Dat hoeft niet te betekenen dat een zaak buiten het blikveld van de politie blijft; die kan in diverse stadia geconsulteerd worden en advies geven of ondersteuning bieden.³⁶² Het systeem van de meldcode vormt niettemin een trechter; elke organisatie heeft een zekere discretionaire ruimte om te bepalen welke zaken wel en niet worden gemeld en bij de volgende organisatie terecht komen. Tegelijkertijd is die trechter zo ingericht dat bij verschillende organisaties in de trechter eerder om informatie of expertise kan worden gevraagd, zodat men op de hoogte kan zijn van wat er eerder in de trechter speelt. Belangrijk lijkt ons wel dat afspraken worden gemaakt over registratie. Daar schort het op dit moment aan, zodat geen goed zicht is op de omvang van geconstateerde besnijdenissen of op de vermoedens daarvan. De aanpak van vrouwelijke genitale verminking zou er baat bij hebben als er zicht is op zowel het aantal geconstateerde besnijdenissen als vermoedens daarvan, door alle hulpverleners in heel Nederland. Het op te richten landelijk expertisecentrum zou de logische instantie zijn die deze gegevens verzamelt. Wellicht is de drempel om te melden aan een andere organisatie dan Veilig Thuis, die op een melding moet reageren, lager, zodat de meldingsbereidheid wordt vergroot, al erkennen wij dat het melden tot extra administratieve lasten leidt. Tevens herhalen we wat eerder is opgemerkt: het constateren van vrouwelijke genitale verminking is niet eenvoudig. Meer scholing kan het herkennen vergroten, maar daarmee is niet gezegd dat alle gevallen van vrouwelijke genitale verminking zullen worden geconstateerd.

³⁶¹ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020 en interview met respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

³⁶² Kwakman e.a 2017.

4.6.3 Overige onderwerpen

Niet ondenkbaar is dat hier te lande met grote belangstelling wordt kennisgenomen van de Engelse female genital mutilation protection order. Deze order maakt beschermende maatregelen tegen vrouwen en kinderen mogelijk die slachtoffer zijn geworden of dreigen te worden van vrouwelijke genitale verminking. De maatregelen kunnen zeer uiteenlopend zijn en voor lange tijd van kracht zijn. In Nederland ontbreekt het aan een omvattend wettelijk kader dat bescherming en beveiliging biedt aan (potentiële) slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat in het kader van bescherming en beveiliging ook in Nederland op basis van beleid behoorlijk veel maatregelen getroffen kunnen worden, zodat de vraag opkomt wat een specifieke protection order toevoegt. Opmerking verdient ook dat de protection order in een heel ander stelsel dan het Nederlandse functioneert, zodat het maar zeer de vraag is of iets dergelijks naar Nederland kan worden getransplanteerd. We vonden geen rechtvaardiging voor doorbreking van dit stelsel met een aan de FGMPO gelijkende regeling. Die rechtvaardiging zou erin kunnen bestaan dat de maatregelen die kunnen worden genomen, in Nederland niet bestaan. Dat blijkt niet het geval, zij het dat wij ervoor hebben gekozen recht te doen aan een aantal stelselmatige uitgangspunten van ons recht: wij opteren conform het generaliteitsbeginsel voor een algemene in plaats van een generieke regeling en wij behouden het onderscheid tussen rechtsgebieden (straf-, civiel- en bestuursrecht), waarbij wordt gewerkt aan onderlinge kruisbestuiving en samenwerking. De toegevoegde waarde van een FGMPO lijkt al met al gering, omdat veel van wat op basis van de protection order gedaan kan worden, ook in Nederland mogelijk is. Daarbij ontbreekt het tot op heden aan een goede evaluatie, zodat we niet weten hoe effectief de protection order eigenlijk is. Dat maakt huiverig voor het overnemen van een voor ons wezensvreemd middel.

Uit de interviews die wij voerden komt een beeld naar voren dat het Nederlandse beleid inzake de aanpak van vrouwelijke genitale verminking op papier in orde is. Men constateert ten aanzien van het beleid vooral verbeterpunten in de uitwerking: betere regievoering, het beleid daadwerkelijk uitvoeren, registreren van onderzoeken naar vrouwelijke genitale verminking en het uitvoeren van controles daar waar een vermoeden van besnijdenis wordt geconstateerd. Professionals moeten over hun 'handelingsverlegenheid' stappen en durven acteren,³⁶³ daaronder valt het melden bij Veilig Thuis, dat vervolgens melding zou moeten maken bij bijvoorbeeld de politie. Beleid moet niet alleen op papier bestaan, het moet ook in de praktijk worden gebracht.

4.7 Opmerkingen voor de praktijk

Wat leverde dit hoofdstuk op voor de praktijk? Hieronder volgen enkele punten:

- 1) De term vrouwelijke genitale verminking is een politieke keuze, die gevolgen heeft voor het beleid. Tussen professionals is het raadzaam deze term telkens te hanteren, om begripsverwarring te voorkomen. In gesprekken met leden van groepen waar de praktijk voorkomt, kan echter ook voor het gebruik van andere termen, zoals besnijdenis, worden gekozen.

³⁶³ De term vonden we in Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018, p. 22 en werd ook gebruikt door respondent nr. 6, d.d. 11 maart 2020.

- 2) Vrouwelijke genitale verminking is een term die de strafwaardigheid van de in dit hoofdstuk besproken schadelijke praktijk duidelijk uitdrukt. Aan de strafwaardigheid van alle typen vrouwelijke genitale verminking hoeft niet te worden getwijfeld.
- 3) Strafbaar is niet alleen de persoon die de besnijdenis uitvoert, arts of niet, ook andere personen kunnen als deelnemer strafbaar zijn. Het voorbereiden van een elders ter wereld uit te voeren besnijdenis is strafbaar naar Nederlands recht en maakt bijgevolg het inzetten van opsporings- en dwangmiddelen mogelijk.
- 4) De zichtbaarheid van vrouwelijke genitale verminking als aan te pakken fenomeen in beleidsdocumenten van het OM mag worden vergroot.
- 5) De afgelopen jaren is er werk van gemaakt om de samenwerking tussen (zorg)professionals, Veilig Thuis en politie en OM te verbeteren. De afspraken die zijn gemaakt, moeten worden nageleefd. Collega's moeten elkaar daarop kunnen aanspreken.
- 6) Wij ondersteunen het pleidooi om registratie van vrouwelijke genitale verminking door zorgprofessionals te verbeteren. Onderdeel van de actieagenda schadelijke praktijken moet zijn het inrichten van een centraal register en een centraal registratieorgaan.
- 7) Wij ondersteunen het pleidooi om als zorgprofessionals 'handelingsverlegenheid' van zich af te schudden. Het bespreekbaar kunnen maken moet worden getraind, terwijl ook meer tijd beschikbaar moet komen om een gesprek met (potentiële) slachtoffers te kunnen voeren.
- 8) Veilig Thuis doet er goed aan het Handelingsprotocol aan te passen voor zover het gaat om de contacten met de Jeugdgezondheidszorg. Niet alleen geconstateerde vrouwelijke genitale verminkingen, maar ook risico's op vrouwelijke genitale verminking moeten kunnen worden gedeeld, zonder dat een zaak door Veilig Thuis wordt overgenomen en moet worden opgepakt.
- 9) Train met elkaar en niet per beroepsgroep. Maak een verplicht onderdeel van de training een gesprek met vrouwen uit de groepen waarin vrouwelijke genitale verminking plaatsvindt.

4.8 Slotopmerkingen

We bespraken in dit hoofdstuk de schadelijke praktijk vrouwelijke genitale verminking. Deze praktijk wordt nationaal en internationaal verafschuwd. Zij is strafbaar gesteld, in Nederland via de generieke strafbepalingen van mishandeling, ex art. 300-303 Sr. Generieke strafbepalingen vormen een kenmerk van het Nederlandse strafrecht, dat daarmee kan inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en ruimte biedt aan professionals om deze ontwikkelingen in bestaande kaders in te passen. De Nederlandse aanpak is een gecombineerde aanpak, waarbij het belang van voorkomen wordt benadrukt. Voorlichting en bespreekbaar maken zijn heel belangrijk. Het gebruik van het strafrecht, als repressiemiddel, kan aan de orde zijn. In het verleden werd het strafrecht wel ingezet, maar de vervolging mondde uit in vrijspraak. Respondenten geven aan dat zij – anders dan huwelijksdwang en achterlating – minder met vrouwelijke genitale verminking in aanraking komen. Daarmee is niet gezegd dat de praktijk in Nederland geen slachtoffers maakt. We hebben te maken met een *dark figure*.

Het lijkt zaak eerst te onderzoeken hoe het *dark figure* kan worden verkleind. Beter registreren door zorgverleners lijkt daarin een eerste stap. Meer tijd kunnen nemen voor een gesprek over besnijdenis helpt ook om te achterhalen of vrouwelijke genitale verminking in het spel is. Meer voorlichting aan zorgverleners, met name artsen, lijkt ook gewenst, vooral omdat niet mag worden vergeten dat vrouwelijke genitale verminking lang niet zo eenvoudig is te constateren als wellicht wordt gedacht. Vervolgens komt het aan op de vraag wat met de constatering van een besnijdenis moet worden gedaan. Voorstelbaar is dat een zorgverlener als eerste denkt aan het bieden van zorg: heeft de vrouw of het meisje pijn en hoe kunnen we die pijn bestrijden? Het melden van een besnijdenis zal wellicht niet het eerste zijn wat in een hulpverlener opkomt. Daarvoor kan begrip worden opgebracht als kan worden geconstateerd dat de besnijdenis al enige tijd geleden heeft plaatsgevonden en vermoedelijk voordat de vrouw of het meisje zich in Nederland vestigde. Het kunnen achterhalen van de pleger zal dan niet eenvoudig zijn, en onmogelijk als rechtsmacht ontbreekt. Niet melden lijkt minder vanzelfsprekend wanneer een arts constateert dat de verminking nog niet zo lang geleden heeft plaatsgevonden, in ieder geval minder lang dan dat het slachtoffer in Nederland verblijft. De melding komt dan terecht bij Veilig Thuis. Die organisatie heeft meerdere petten op. Deels richt Veilig Thuis zich op (verdere) hulpverlening en waar nodig het bieden van bescherming aan slachtoffers. Met nieuwe protocollen is samenwerking met de strafrechtelijke autoriteiten beter op het netvlies gekomen. Afgewacht moet worden of het nieuwe beleid praktische gevolgen heeft, in de vorm van meer meldingen. Hier lijkt een taak voor de politie en het OM weggelegd: in reguliere gesprekken tussen Veilig Thuis, politie en het OM zal het thema vrouwelijke genitale verminking besproken moeten worden. Respondenten geven aan dat dit ook gebeurt, wij werpen wel de vraag op of het thema voldoende bij het OM in beeld is. Het komt ons voor dat voorlichting niet beperkt moet blijven tot zorgverleners en Veilig Thuis, maar ook verderop in de keten moet worden georganiseerd, in het bijzonder bij het OM en de rechter.

Voor de politie geldt dat deze met het Landelijk expertisecentrum eergelateerd geweld een belangrijk kenniscentrum in huis heeft dat een schakel vormt tussen organisaties als Veilig Thuis en de politie en het OM. Het landelijk expertisecentrum verbindt ook de professionals met de groepen waarbinnen besnijdenis plaatsvindt. Met Pharos, expertisecentrum gezondheidsvraagstukken, kan zij op het terrein van voorlichting verdere stappen zetten, met name door ook het strafrechtelijke element nog wat beter voor het voetlicht te brengen. Dat geldt met name met betrekking tot voorlichting aan zorgprofessionals en medewerkers van Veilig Thuis. Het LEC EGG kan ook ten behoeve van de opsporing nadenken over wijzen waarop potentiële slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking op een zo veilige en respectvolle wijze kunnen worden gevraagd naar hun ervaringen. Dat begint bij het gesprek bij de hulpverlener, maar we kunnen ons voorstellen dat ook binnen de politieorganisatie behoefte is aan (betere) bevragingstechnieken van vrouwen en meisjes die slachtoffer zijn geworden van vrouwelijke genitale verminking.

Hoofdstuk 5: De Paspoortwet en de aanpak van schadelijke praktijken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de Paspoortwet centraal. De Paspoortwet is een rijkswet met betrekking tot de aanspraak van personen op paspoorten en reisdocumenten en de beperkingen van deze aanspraken.³⁶⁴ De Paspoortwet verving een aantal oudere, soms zelfs heel oude, besluiten en instructies.³⁶⁵ Iedere Nederlander, minderjarig en meerderjarig, heeft recht op een nationaal paspoort (artikel 9 Ppw). Niet-Nederlanders hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een reisdocument (artikel 11 e.v. Ppw). Art. 16a Ppw geeft iedere Nederlander het recht op een Nederlandse identiteitskaart, ook wanneer deze buiten Nederland maar in een van de landen van de Europese Unie of een ander door de minister van Buitenlandse Zaken aangewezen land woonachtig is. Met deze bepalingen wordt invulling gegeven aan het recht van eenieder om het land te verlaten. Dat recht wordt niet alleen in onze Grondwet erkend (artikel 2 lid 4). We vinden het recht ook in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).³⁶⁶ Ook artikel 45 lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geeft uitdrukking aan dit recht. Jurisprudentie geeft nadere invulling aan dit recht en de mogelijkheden de uitoefening ervan te beperken.

Ter beantwoording van de in hoofdstuk 1 van dit rapport gestelde vragen bestaat het hoofdstuk uit vier onderdelen. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het recht het land te mogen verlaten en wordt stilgestaan bij artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Die bepaling heeft voor Nederland veel relevantie. Dat geldt ook voor artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zij het dat over die bepaling nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie voorhanden is, zodat aan die bepaling verder geen aandacht zal worden gegeven. Ook artikel 12 van het IVBPR blijft in paragraaf 5.2 buiten beschouwing. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 tot en met 5.5 stilgestaan bij een drietal onderwerpen die van belang zijn voor de beantwoording van de hiervoor weergegeven vragen: het houderschap van het paspoort, het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort of reisdocument en het verstrekken van een paspoort of reisdocument, een noodpaspoort daaronder begrepen. Met de laatste twee onderwerpen richten we ons op de beantwoording van de hierboven gestelde vragen. In deze paragrafen worden in voorkomende gevallen ook juridische suggesties gedaan waardoor snellere terugkeer wellicht kan worden gerealiseerd. Die suggesties zullen zoveel als mogelijk in het licht van artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM en de rechtspraak daarover door het Europees Hof voor de Rechten van de

³⁶⁴ Rijkswet van 26 september 1991, *Stb.* 1991, 498.

³⁶⁵ Zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 3.

³⁶⁶ Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Straatsburg, 16 september 1963, *European Treaty Series* no. 46, punt 10.

Mens (EHRM) worden beoordeeld. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal slotopmerkingen die de bevindingen samenvatten.

5.2 Het recht het land te verlaten (artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM)

Bij de totstandkoming van de Paspoortwet is uitdrukkelijk stilgestaan bij het voor sommige onderdelen daarvan relevante mensenrechtelijke kader.³⁶⁷ Voor een goed begrip van het recht om een land te verlaten en bij de beantwoording van de in de inleiding van dit hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen, kan hier worden volstaan met een korte uiteenzetting van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ten aanzien van dat artikel. Het hof heeft over artikel 2 het volgende gesteld:

‘A measure by means of which an individual is denied the use of a document which, had he so wished, would have permitted him to leave the country, amounts to an interference within the meaning of Article 2 of Protocol No. 4 and must meet the requirements of paragraph 3 of that Article.’³⁶⁸

De rechtspraak van het EHRM wijst uit dat de verdragsstaten van het EVRM een grote variëteit aan maatregelen kennen op basis waarvan een persoon een land niet mag verlaten. Een persoon kan ook een minderjarige zijn.³⁶⁹ Ook de redenen waarom een maatregel wordt opgelegd zijn talloos.³⁷⁰ Dergelijke maatregelen vormen volgens het hof een inbreuk op het in artikel 2, eerste lid, omschreven recht. Die inbreuk is slechts gerechtvaardigd wanneer is voldaan aan de eisen omschreven in het derde lid van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Artikel 2 lid 3 van het Vierde Protocol bij het EVRM bepaalt dat de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen mag worden gebonden

‘dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’

Deze beperkingsclausule bevat een aantal elementen: zij moet bij wet zijn voorzien, bepaalde specifiek genoemde belangen dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat element omvat de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het noodzakelijkheidsvereiste omvat volgens het hof de eis dat de uitreisbeperking daadwerkelijk de te beschermen belangen kan dienen.³⁷¹

De rechtspraak van het hof over het derde lid van artikel 2 gaat vooral over het vereiste dat de beperking bij wet moet zijn voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De rechtspraak leert dat onder wet niet slechts een wet in formele zin wordt verstaan. Belangrijker is dat een wet zowel toegankelijk als voorzienbaar moet zijn. Daarmee wordt aangesloten bij

³⁶⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 4-8.

³⁶⁸ EHRM 13 november 2003, 66485/01 (Napijalo/Kroatië), par. 68.

³⁶⁹ Schabas 2015, p. 1063.

³⁷⁰ Zie voor een overzicht van maatregelen EHRM 2 december 2014, 43987/09 (Battista/Italië), par. 36.

³⁷¹ Gerards 2018, p. 943; Schabas 2015, p. 1064; EHRM 21 december 2006, 555565/00 (Bartik/Rusland), par. 46.

rechtspraak over andere bepalingen van het EVRM. Toegankelijkheid betekent dat een burger in staat moet zijn om te begrijpen welke regels op een bepaald moment voor een bepaald geval van toepassing zijn. Ten aanzien van voorzienbaarheid eist het hof dat een wet met voldoende precisie is omschreven, zodat een burger in staat is zijn gedrag daarop af te stemmen. Of een wet aan de voorzienbaarheidseis voldoet zal afhankelijk zijn van de inhoud van de wet, het terrein waarop de wet van toepassing is en de personen op wie de wet van toepassing is. Volgens het hof dient als uitgangspunt te worden erkend dat een wet in overeenstemming is met de

‘rule of law; it thus implies that there must be a measure of protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by Convention (...). A law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion, although the detailed procedures and conditions to be observed do not necessarily have to be incorporated in rules of substantive law’.³⁷²

Het criterium dat een wet noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving houdt in dat een maatregel moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en het doel moet dienen waarvoor de maatregel is uitgevaardigd. Met proportionaliteit wordt bedoeld dat de beperking slechts zo lang mag bestaan als nodig is om het doel te bereiken. Maatregelen die automatisch worden verlengd voor langere duur zijn eveneens disproportioneel. Samengevat stelt het hof:

‘In any event, the domestic authorities are under an obligation to ensure that a breach of an individual’s right to leave his or her country is, from the outset and throughout its duration, justified and proportionate in view of the circumstances. They may not extend for long periods measures restricting an individual’s freedom of movement without regular reexamination of their justification (...). Such review should normally be carried out, at least in the final instance, by the courts, since they offer the best guarantees of the independence, impartiality and lawfulness of the procedures (...). The scope of the judicial review should enable the court to take account of all the factors involved, including those concerning the proportionality of the restrictive measure’ (...).³⁷³

In hoeverre een maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Een dringende maatschappelijke noodzaak moet telkens in rechte worden getoetst en mag volgens het hof niet automatisch worden aangenomen.³⁷⁴ Dat met een maatregel een legitiem doel wordt gediend, wat blijktens de bestudeerde rechtspraak veelal het geval is, betekent niet dat de maatregel ook noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling daarvan gaat het niet alleen om de aard, inhoud en duur van de maatregel, het hof betreft ook procedurele aspecten, bijvoorbeeld de onderbouwing van een beslissing of de aan- of afwezigheid van rechterlijke toetsing, in zijn beoordeling.³⁷⁵ Het hof hecht veel belang aan rechterlijke toetsing, maar het stelt niet de eis dat alleen de rechter over het inhouden of weigeren van een paspoort mag beslissen. Evenmin wordt de eis gesteld dat de rechter een beslissing onmiddellijk moet kunnen toetsen; ook toetsing achteraf is aanvaardbaar.³⁷⁶ Wel moet er op enig

³⁷² Bijv. EHRM 11 juli 2013, 29875/05 (Khlyustov/Rusland); par. 70.

³⁷³ EHRM 26 november 2009, 34383/03 (Gochev/Bulgarije), par. 50.

³⁷⁴ Schabas 2015, p. 1064-1065; Gerards 2018, p. 944.

³⁷⁵ EHRM 17 april 2012, 37981/06 (Sarkizov e.a./Bulgarije), par. 68.

³⁷⁶ EHRM 25 januari 2007, 23468/02 (Sissanis/Roemenië), par. 71.

moment sprake zijn van rechterlijke toetsing, omdat de rechter de beste garantie is voor een rechtmatige, onafhankelijke en onpartijdige beoordeling. In het vervolg van dit hoofdstuk zal soms worden verwezen naar rechtspraak van het EHRM over artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM. Deze rechtspraak helpt eventuele mogelijkheden tot wijziging van de Paspoortwet te beoordelen.

5.3 Houder van een reisdocument

Een uitgegeven reisdocument blijft eigendom van het rijk (artikel 4 Ppw). Iedere persoon die in het bezit is van een reisdocument waarvan hij niet de houder is, dient dat daarom 'onverwijld' ter beschikking te stellen aan een tot inhouding van het document bevoegde autoriteit (artikel 5 Ppw).³⁷⁷ Daarvan zijn op grond van deze bepaling uitgezonderd zij die bijvoorbeeld het gezag hebben over een kind.³⁷⁸ Ook 'andere personen aan wier zorg de handelingsonbekwame tijdens het reizen naar en van, alsmede het verblijf in het buitenland is toevertrouwd' mogen het paspoort onder zich houden.³⁷⁹ Men kan daarbij denken aan grootouders of andere familieleden met wie het kind op vakantie is.

Artikel 62 Ppw bepaalt dat eenieder die een reisdocument voorhanden heeft waarvan hij niet de houder is, deze terstond wanneer hem dit mondeling door een bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven in persoon is medegedeeld, moet inleveren. Overtreding van dit feit is strafbaar gesteld (artikel 63 Ppw). Het Wetboek van Strafrecht stelt dit feit strafbaar in artikel 231 Sr,³⁸⁰ een feit waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld en waardoor voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 67 lid 1 Sv), zodat ook tal van andere dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet. Ook een politieambtenaar is tot inhouding van een reisdocument bevoegd (art. 55 jo. art. 54 lid 2 Ppw). Met terstond wordt duidelijk gemaakt dat het zonder dralen aan een bevoegde autoriteit moet worden overhandigd.

Op basis van interviews die wij in het kader van dit onderzoek voerden komt het beeld naar voren dat een reisdocument van een achtergelaten minderjarige in handen is van de ouders of van de persoon waar het kind is achtergelaten. Op die manier wordt de terugkeer van de minderjarige naar Nederland bemoeilijkt. Wanneer duidelijk is dat een kind geen paspoort heeft om terug naar Nederland te reizen, kan worden bekeken of het paspoort te achterhalen valt. Daarvoor kan het nodig zijn in contact te treden met de ouders. Wanneer de ouders weigeren hun medewerking te verlenen aan terugkeer van het kind, bijvoorbeeld door het paspoort aan de autoriteiten te geven,

³⁷⁷ Tot inhouden bevoegd zijn onder andere leden van het OM (art. 52 jo. art. 18 Ppw) en ambtenaren van politie, van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en van de Koninklijke Marechaussee (art. 55, sub b Ppw). De laatste ambtenaren kunnen een paspoort slechts inhouden in de gevallen, omschreven in art. 54 Ppw. Daarin staan niet vermeld de gevallen beschreven in paragraaf 4.3.

³⁷⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26977 (R1644), nr. 3, p. 13.

³⁷⁹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 72.

³⁸⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 75.

ontstaat een 'patstelling':³⁸¹ het kind wil terug naar Nederland, de ouders (of één daarvan) willen het reisdocument niet geven. Er staan dan meerdere opties open: het verschaffen van de minderjarige van een nieuw reisdocument (zie paragraaf 5.5), of het druk zetten op de ouders om het paspoort van het kind alsnog terug te geven. Complicatie hier is dat de Paspoortwet de ouders of een eventuele derde (in het buitenland) als houder van het paspoort worden beschouwd en om die reden niet verplicht zijn het document terstond (of binnen veertien dagen na ontvangst van een aangetekend schrijven)³⁸² in te leveren.

De ouders of derde kunnen worden verzocht het reisdocument in te leveren. Er ontstaat pas een verplichting daartoe wanneer – ten eerste – de ouders of derde kunnen worden aangemerkt als verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis kan worden bevolen en het OM het verzoek heeft gedaan het reisdocument vervallen te verklaren (artikel 52 jo. artikel 18 Ppw).³⁸³ Dat betekent wel extra handelingen en het betrekken van de politie en het OM. Ten tweede kunnen de ouders worden verplicht het paspoort in te leveren wanneer het kind onder (voorlopige) voogdij wordt geplaatst en de ouders het gezag (tijdelijk) verliezen.

In paragraaf 4.5.3.5 zagen we dat in Engeland en Wales op basis van een Female Genital Mutilation Protection Order de ouder(s) verplicht kunnen worden het paspoort in te leveren. Dat kan gewenst zijn om het uitreizen van het kind naar de bestemming waar het zal worden besneden onmogelijk te maken wanneer het kind slechts beschikt over een Brits paspoort. In hoeverre de ouder kan worden verplicht ook een ander dan het Britse paspoort in te leveren, is ons op basis van de voorhanden literatuur niet duidelijk geworden. Aangezien een paspoort eigendom is van de staat die het paspoort verstrekt, zal dat vermoedelijk niet het geval zijn en zal de verplichting alleen het Britse paspoort betreffen. Voor zover wij kunnen overzien, biedt de Paspoortwet de mogelijkheid het paspoort van het kind in te houden niet rechtstreeks. Die verplichting ontstaat wanneer de ouder(s) het gezag over het kind niet meer uitoefenen. Dat kan met behulp van een voorlopige voogdijmaatregel worden bewerkstelligd. Op die manier kan worden bewerkstelligd hetgeen op basis van de FMGPO kan worden gerealiseerd, namelijk het voorkomen dat het kind reist naar een ander land. Een voordeel van de Nederlandse regeling is dat een generieke regeling voor meerdere schadelijke praktijken toepasselijk is.

Eén respondent sprak de wens uit dat er meer mogelijkheden worden gecreëerd om de ouders te dwingen het paspoort af te geven. Die mogelijkheid zou moeten bestaan wanneer is 'vastgesteld dat er sprake is van achterlating'.³⁸⁴ In hoofdstuk 3 zagen we dat voorbereiding tot achterlating en de

³⁸¹ Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020. Omgekeerd betekent dit dat wanneer een slachtoffer van bijvoorbeeld achterlating wel in het bezit is van een paspoort 'het eigenlijk - afhankelijk van het land- vrij simpel [is], dan ben je heel makkelijk weer terug, als het alleen een vrouw is die wordt achtergelaten, zonder kinderen.' Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

³⁸² Als dat adres onbekend is, zal het schrijven de houder nooit bereiken. Dat zal vermoedelijk ook gelden voor de situatie dat het adres wel bekend is, maar in een buitenland waarmee de postverbindingen niet goed zijn.

³⁸³ Door een respondent werd ervoor gepleit een ouder zonder meer te verplichten het paspoort af te staan wanneer sprake is van achterlating (Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020). Nu in geval van achterlating sprake lijkt te zijn van strafbaar handelen, menen wij dat de juridische weg van de Paspoortwet zou moeten worden bewandeld. Het bewandelen van deze route (het kiezen daarvan kan wellicht wat vaker en sneller geschieden) lijkt ons beter in lijn met de eisen die uit onder andere artikel 2 lid 3 Vierde Protocol voortvloeien.

³⁸⁴ Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

achterlating zelf onder omstandigheden strafbaar kan zijn. Het inschakelen van de politie zou dan in de rede kunnen liggen. De politie kan het OM inschakelen dat van de hierboven beschreven bevoegdheid gebruik kan maken. Het hangt dan alleen van het strafbare feit waarvoor de verdenking bestaat af of die bevoegdheid kan worden ingezet. We zullen hierna zien dat veel de in dit onderzoek besproken strafbepalingen een geval van voorlopige hechtenis opleveren zodat de in artikel 52 jo. artikel 18 Ppw beschreven bevoegdheid kan worden ingezet. De wet bepaalt niets over termijnen zodat met de nodige voortvarendheid kan worden geacteerd. Het hangt kortom af van de samenwerking en afstemming tussen diverse instanties af hoe snel men (een) ouder(s) kan dwingen het paspoort van het kind in te leveren. Er is wat ons betreft vooralsnog geen reden meer bevoegdheden tot het inhouden van een paspoort in de Paspoortwet op te nemen.

Wordt het reisdocument vervolgens niet ingeleverd, dan komt er nog een verdenking bij, namelijk overtreding van artikel 231 Sr. Met betrekking tot de ouders die het reisdocument aan een derde hebben afgestaan (bijvoorbeeld een vriend of familielid in het land waar zij hun kind hebben achtergelaten), moet die verdenking dan via een deelnemingsvorm worden geconstrueerd. Men zich afvragen waarom artikel 62 Ppw niet ook geldt voor de persoon die het reisdocument wederrechtelijk in handen van een derde heeft gesteld. Via deelnemingsvormen komt men vermoedelijk wel tot strafbaar handelen, maar de wet zou op dit punt eenvoudiger kunnen worden gemaakt. In beide gevallen kan die persoon op grond van verdenking van overtreding van artikel 231 Sr worden aangehouden en in verzekering worden gesteld (artikel 67 lid 1 jo. artikel 54 lid 1 jo. artikel 58 lid 1 Sv). Tijdens het verhoor zou dan enige druk op de verdachte ouders kunnen worden uitgeoefend om het reisdocument van het kind door de derde in het buitenland terug te (laten) geven aan het kind.³⁸⁵ Dat kan dan met dat reisdocument huiswaarts keren, mits het verzoek tot vervallenverklaring van het reisdocument van de minderjarige wordt ingetrokken (artikel 25 lid 2 Ppw). De in paragraaf 5.5 te bespreken maatregelen kunnen bij teruggave van het reisdocument achterwege blijven.³⁸⁶ Deze gang van zaken kan slechts veilig worden toegepast als niet te verwachten valt dat de derde op eigen houtje gaat handelen maar doet wat de ouders van hem vragen. Dit zal eerst moeten worden uitgezocht.

Overigens is het inleveren van het reisdocument aan de autoriteiten teneinde de minderjarige daarmee te laten terugkeren naar Nederland slechts een relevante optie in het geval gebruik is gemaakt van het Nederlandse paspoort om een ander land binnen te komen. In het geval de minderjarige een dubbele nationaliteit heeft en het kind wordt achtergelaten in het land waarvan het ook de nationaliteit heeft, is denkbaar dat met het reisdocument van dat land is binnengekomen. Een dubbele nationaliteit verplicht niet tot het gebruik van het ene of andere reisdocument. Bij terugkeer geldt volgens respondenten echter wel dat met hetzelfde reisdocument het land moet worden

³⁸⁵ Interview met respondent nr. 5, d.d. 6 maart 2020.

³⁸⁶ Die komen wel in beeld wanneer de ouder het paspoort onder zich heeft gehouden. In paragraaf 4.4 wordt o.a. stilgestaan bij de mogelijkheid van ondertoezichtstelling. Wanneer die maatregel wordt genomen en de ouder wordt om het paspoort gevraagd en de ouder weigert het paspoort af te geven, overtreedt hij de zojuist besproken bepalingen en is hetgeen is beschreven van overeenkomstige toepassing.

verlaten.³⁸⁷ Is dat niet het Nederlandse paspoort, dan heeft de hierboven beschreven optie geen zin. De artikelen 5, 62 en 63 Ppw hebben alleen betrekking op Nederlandse reisdocumenten. In de praktijk van het repatriëren van achtergelaten personen wordt dit als een groot knelpunt ervaren. Eén van de respondenten (nr. 4) verwoordde het als volgt:

‘Een dubbele nationaliteit maakt het heel moeilijk voor ons, want het land waarin ze verblijven vindt er vaak ook wel wat van. Dat is altijd het speelveld waar we mee zitten, want we kunnen wel met ons Nederlandse papiertje aankomen waarop staat dat wij het gezag hebben, wat dan in theorie gelegaliseerd moeten worden in het betreffende land. Maar heel veel landen accepteren die legaliseringsmogelijkheid niet. Een dubbele nationaliteit is wel een dingetje, want zo’n land kan ook zeggen: dit is “ons” kind, niet “jullie” kind, en wij vinden dat het kind hier moet blijven. Dat ligt er ook erg aan in welk land een kind verblijft.’

‘Als ze geen paspoort meer hebben kunnen ze een laissez-passer krijgen van de ambassade. Met een dubbele nationaliteit kan dat wel een probleem zijn, afhankelijk van het land waar ze verblijven. Als ze in het land van de tweede nationaliteit verblijven, ben je wel afhankelijk van de wet- en regelgeving daar. Soms heb je bijvoorbeeld een handtekening nodig van je partner, of mag je alleen maar met je partner reizen. Daar kunnen we dan vanuit Nederland niet zo heel veel mee. De rechtsregels van dat land gelden in zo’n geval. Daar kunnen wij anders naar kijken, maar het land waar het slachtoffer verblijft is toch wel bepalend voor de route die we kunnen bewandelen in zo’n geval. Bovendien is een ambassade ook te gast. Als de ambassade het niet goed doet, kunnen zij op het matje geroepen worden, of teruggestuurd worden naar Nederland. Dat is soms ook een politiek spel eigenlijk.’³⁸⁸

De respondent verwoordt hier duidelijk dat er grenzen zijn aan wat juridisch mogelijk is (op de mogelijkheden (en complicaties) komen we nog terug, met name in paragraaf 5.5). Uiteindelijk spelen ook andere zaken een rol, de hier geciteerde respondent spreekt van een ‘politiek spel’. Dat vraagt om inzet van meerdere spelers, waarbij de ambassadeur of een andere diplomatieke vertegenwoordiger van Nederland in een land of in een naburig land met de nodige omzichtigheid moet manoeuvreren. Vooral in landen waarmee geen of weinig diplomatieke betrekkingen worden onderhouden of waar deze betrekkingen door andere oorzaken niet heel soepel verlopen, is het op eieren lopen. Dat kan ook in het belang zijn van degene die men terug naar Nederland wil halen. Het wijzigen van een wet zal het diplomatieke spel niet kunnen veranderen; de problematiek van dubbele nationaliteiten is een (politieke) kwestie die op internationaal niveau moet worden aangekaart. Indien sprake is van vergelijkbare problematiek in ons omringende landen, ligt het met die landen samen optrekken voor de hand. Vermoedelijk kan Nederland deze problemen niet alleen oplossen.

5.4 Het weigeren of vervallen verklaren van reisdocumenten (artikelen 18 e.v. Ppw)

³⁸⁷ Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020; Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020. Wij hebben de juistheid van die stelling niet kunnen achterhalen. De vraag is of het antwoord voor alle landen geldt. Nederland stelt geen eisen welk paspoort iemand toont in geval van dubbele nationaliteit. Bij andere landen kan dat anders zijn. In het geval het land eist dat telkens hetzelfde paspoort (van het land) wordt getoond, zou via diplomatieke kanalen kunnen worden getracht hierop in een concreet geval een uitzondering te maken.

³⁸⁸ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

5.4.1 Inleiding

De artikelen 18 e.v. Ppw vermelden de gevallen waarin een aanvraag voor een reisdocument kan worden geweigerd of wanneer een reeds verstrekt reisdocument vervallen kan worden verklaard. Met het weigeren of vervallen verklaren van een reisdocument kan vertrek naar een ander land worden bemoeilijkt, hetgeen van belang kan zijn ter voorkoming van de in dit rapport centraal staande schadelijke praktijken, voor zover deze in het buitenland zullen plaatsvinden. Op enkele uitzonderingen na, correspondeert het weigeren of vervallen verklaren van een reisdocument niet met een reisverbod. Een reisverbod werd in veel gevallen (bijvoorbeeld artikel 18 Ppw) niet nodig geacht.³⁸⁹ De opsomming in de artikelen 18 e.v. Ppw is limitatief. Het ontbreekt aan een restbepaling waarin bijvoorbeeld is vermeld dat weigering van een aanvraag of vervallenverklaring van een paspoort of reisdocument kan geschieden 'wegens andere gewichtige redenen van algemeen belang' (artikel 83 (oud) Paspoortinstructie).³⁹⁰ De wetgever meende bij de invoering van de Paspoortwet dat een dergelijke bepaling op gespannen voet staat met onder andere artikel 12, derde lid, IVBPR.³⁹¹

5.4.2 Artikel 18 Paspoortwet

Artikel 18 Ppw bepaalt dat op verzoek van het OM weigering of vervallenverklaring van een reisdocument kan geschieden, 'indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon (...) zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan vervolging dan wel tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken.' Artikel 18 limiteert de feiten tot strafbare feiten waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 67 lid 1 Sv) en tot gevallen waarin onherroepelijk is gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van vier maanden of meer, een vrijheidsbenemende maatregel van vier maanden of meer of een geldboete van meer dan het bedrag dat ten hoogste kan worden opgelegd voor een feit van de tweede categorie (4350 euro),³⁹² of tot betaling van ten minste het daarmee overeenkomende geldbedrag op grond van artikel 36e Sr of artikel 36f Sr (ontnemings- en schadevergoedingsmaatregel). Een gegronnd vermoeden zal op feiten en omstandigheden gebaseerd moeten zijn.

Blijkens de wetsgeschiedenis moet het gaan om een gevaar voor vlucht voor strafvervolging of tenuitvoerlegging van straf of maatregel. Dat gevaar zou kunnen worden afgeleid uit 'eerder gebleken vluchtneigingen, een geringe sociaal-economische band met Nederland, (...) de aard van het delict en de zwaarte van de straf' of maatregel.³⁹³ Ten aanzien van de eis dat sprake moet zijn van een verdenking wegens een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, moeten we bedenken dat het hier telkens gaat om voorbereidingshandelingen. De schadelijke praktijk heeft nog niet plaatsgevonden, de voorgenomen reis heeft tot doel haar in het buitenland te (laten) begaan.³⁹⁴

³⁸⁹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 6, p. 33.

³⁹⁰ De Paspoortwet verving in 1992 onder andere deze Paspoortinstructie.

³⁹¹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 9, 38.

³⁹² Zie art. 23 lid 2 Sr. We beperken ons tot het Europese deel van het Koninkrijk.

³⁹³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 39.

³⁹⁴ Vermoedelijk zal voor een verdenking de voorbereidingshandeling gecombineerd moeten worden met een deelnemingsvorm, waarbij aan uitlokking of medeplegen kan worden gedacht.

Vorbereidingshandelingen zijn alleen strafbaar met betrekking tot feiten waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld (artikel 46 Sr).³⁹⁵ De wet kent ook afzonderlijk strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen. Ten aanzien van schadelijke praktijken werd in de vorige hoofdstukken diverse keren verwezen naar artikel 285c Sr, een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 67 lid 1, sub b Sv). Dat laatste maakt toepassing van de bevoegdheid van artikel 18 Ppw mogelijk. Hetzelfde geldt onder andere voor dwang (artikel 284 Sr).³⁹⁶

Met het onderdeel dat de persoon zich zal onttrekken aan vervolging wordt niet meer bedoeld dan dat iemand zich aan een 'mogelijke strafvervolging' zal onttrekken. Van daadwerkelijke vervolging hoeft nog geen sprake te zijn.³⁹⁷ Een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard vóór de fase van vervolging. Alleen het OM kan een dergelijk verzoek doen, zodat in voorkomende gevallen de officier van justitie spoedig bij een zaak betrokken moet worden.

Het ligt voor de hand dat personen van wie een aanvraag voor een reisdocument is geweigerd of van wie een reisdocument vervallen is verklaard niet onmiddellijk een nieuw reisdocument mogen aanvragen. Tegelijkertijd mag het weigeren van een nieuw reisdocument geen automatisme zijn en niet eindeloos duren. Dat staat op gespannen voet met het recht om het land te verlaten, zoals omschreven in onder meer artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Jarenlange weigering om een reisdocument te verstrekken is volgens het EHRM disproportioneel.³⁹⁸ Weigering van meer dan vier jaar en een aantal maanden werd door het hof evenwel toelaatbaar geacht.³⁹⁹ De proportionaliteit van de duur van de weigering hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval waarbij het uiteindelijk gaat om een balans tussen concreet aanwijsbare publieke belangen enerzijds en het individuele recht om het land te verlaten anderzijds.⁴⁰⁰ De bescherming van kinderen tegen bijvoorbeeld uithuwelijking of achterlating kan als publiek belang worden beschouwd.

5.4.3 Artikel 24, sub a Paspootwet

Ook artikel 24, sub a Ppw verdient aparte vermelding. Dat maakt weigering of vervallenverklaring van een paspoort op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken onder meer mogelijk indien 'het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan gedragingen welke naar het recht geldend in Nederland (...) misdrijven opleveren en tot de strafbaarstelling waarvan een het Koninkrijk bindend verdrag verplicht en hij binnen of buiten het Koninkrijk in de voorafgaande tien jaar wegens zodanige gedragingen of medeplichtigheid daaraan onherroepelijk is veroordeeld.' Het Verdrag van Istanbul verplicht onder meer tot strafbaarstelling van vrouwelijke genitale verminking en huwelijksdwang en beide feiten worden in Nederland als

³⁹⁵ Een aantal strafbare feiten dat in dit rapport de revue passeerde (artikel 303 Sr (vrouwelijke genitale verminking) en artikel 279 lid 2 Sr (achterlating)) kan strafbaar worden voorbereid.

³⁹⁶ Zie voor het voorbereidende karakter van de dwangbepaling, paragraaf 2.3.2.1.

³⁹⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 9.

³⁹⁸ EHRM 7 juni 2011, 6767/04 (Prescher/Bulgarije); EHRM 23 mei 2006, 46343/99 (Riener/Bulgarije).

³⁹⁹ EHRM 13 oktober 2005, 31008/02 (Fedorov en Fedorova/Rusland).

⁴⁰⁰ EHRM 1 maart 2016, 52942/09 (Popoviciu/Roemenië), par. 89.

misdrijf beschouwd (respectievelijk artikelen 300-303 Sr en artikel 284 Sr).⁴⁰¹ De bepaling eist niet dat de strafbare feiten in Nederland of daarbuiten zijn begaan of dat de feiten voor een Nederlandse of andere rechter zijn bestraft. De bepaling is in het leven geroepen om personen die ‘een zodanig gevaar voor de internationale rechtsorde en het internationaal verkeer’ opleveren een reisdocument te kunnen onthouden ‘gedurende een zekere periode’.⁴⁰² Dat gevaar lijkt volgens de wetgever slechts te kunnen worden aangenomen wanneer de persoon eerder is veroordeeld wegens een dergelijk feit. Voor de termijn van tien jaar werd gekozen ‘om het risico te beperken dat de betrokken persoon zich wederom schuldig zal maken aan dergelijke delicten en begint te lopen vanaf het moment van het onherroepelijk worden van de veroordeling.’⁴⁰³ De eis van recidiverisico stemt overeen met rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁴⁰⁴

5.4.4 De procedure

Het verzoek tot de weigering of vervallenverklaring van een paspoort is gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn hoedanigheid van minister van het Koninkrijk (artikel 25 lid 1 jo. artikel 1 sub 1 Ppw). De minister onderzoekt of aan de gronden voor weigering of vervallenverklaring van het reisdocument is voldaan. Indien dat het geval is, weigert de minister verstrekking van het reisdocument of verklaart deze het reisdocument vervallen. De toets is een marginale toets. Het enkel uitvoeren van een marginale toets werd aanvaardbaar geacht, omdat de criteria voor weigering of vervallenverklaring van het reisdocument tamelijk strikt omschreven zijn en telkens de eis van het gegronde vermoeden wordt gesteld.⁴⁰⁵ Alleen in geval een verzoek op grond van artikel 18 (en 19) Ppw is gedaan kan het reisdocument door het OM (in geval van artikel 18 Ppw) worden ingehouden op het moment van het verzoek (artikel 51 lid 1 Ppw).

De minister deelt aan de autoriteiten die bevoegd zijn tot het verstrekken van een paspoort of reisdocument, in Nederland is dat de burgemeester (artikel 40 lid 1, sub a Ppw), mee dat een reisdocument kan of moet worden geweigerd dan wel bij wie het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25 lid 3 en artikel 44 lid 1 Ppw). De burgemeester heeft zich van het bestaan van de gronden tot weigering of vervallenverklaring te vergewissen. Zolang die gronden bestaan kan het paspoort worden geweigerd of vervallen verklaard.⁴⁰⁶ Het eerder besproken recht op het verlaten van een land maakt dat de burgemeester met de nodige zorgvuldigheid moet bepalen of een paspoort mag worden geweigerd of vervallen verklaard. Indien die gronden nog bestaan, bepaalt artikel 44 lid 4 Ppw dat de burgemeester de aanvrager of houder

‘terstond doch in ieder geval binnen vier weken na de aanvraag onderscheidenlijk de inhouding mede [deelt] dat hij voornemens is de verstrekking van het aangevraagde reisdocument te weigeren dan wel het ingehouden document vervallen te verklaren, tenzij de aanvrager respectievelijk de houder hem binnen twee weken verzoekt de beslissing gedurende acht weken aan te houden, ten einde met de autoriteit bij wie de

⁴⁰¹ Zie daarover uitgebreid hoofdstuk 4 en 2 van dit rapport.

⁴⁰² *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 46.

⁴⁰³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), 3, p. 46-47.

⁴⁰⁴ EHRM 10 februari 2011, 30943/04 (Nalbantski/Bulgarije).

⁴⁰⁵ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 48-49.

⁴⁰⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 6, p. 36.

gronden bestaan een zodanige overeenstemming te bereiken dat tot verstrekking van het aangevraagde reisdocument of teruggave van het ingehouden reisdocument dan wel verstrekking van een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde, kan worden overgegaan.’

De Paspoortwet kent een snellere procedure (artikel 23b jo. artikel 46aO Ppw), maar die is slechts op een heel specifiek geval van toepassing. Dat betreft de situatie dat iemand op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding een reisverbod opgelegd heeft gekregen. Het buiten toepassing laten van de artikelen 44 e.v. betekent dat slechts één autoriteit, namelijk de Minister van Justitie en Veiligheid, over het al of niet weigeren of vervallen verklaren van een paspoort beslist. Het opleggen van een reisverbod werd gerechtvaardigd om ‘fundamentele belangen van de samenleving te beschermen, te weten enerzijds de bescherming tegen in het buitenland te plegen handelingen die een bedreiging vormen voor de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds de nationale veiligheid.’⁴⁰⁷ Het is met het oog op de bescherming van deze fundamentele belangen dat de inbreuk op het recht het land te verlaten in overeenstemming werd geacht met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die onder andere in artikel 2 lid 3 EVRM liggen besloten.

5.4.5 Weigeren of vervallen verklaren paspoort van een minderjarige?

In hoofdstuk 4 zagen we dat in Engeland en Wales op grond van een Female Genital Mutilation Protection Order een paspoort van een minderjarige kan worden ingehouden opdat het kind niet naar het buitenland kan reizen om aldaar te worden besneden. Die mogelijkheid lijkt in Nederland niet te bestaan: het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort betreft alleen de persoon die verdacht wordt van een ernstig strafbaar feit. Wel is denkbaar dat een paspoort wordt geweigerd, omdat een dergelijke dreiging bestaat, maar om te voorkomen dat het paspoort wordt verstrekt moet het kind onder (voorlopige) voogdij zijn geplaatst (artikel 34 e.v. Ppw, zie paragraaf 5.5). De onmogelijkheid om een paspoort aan de grens of korte tijd voor de reis in te houden, in het geval het kind niet onder (voorlopige) voogdij is geplaatst, is door respondenten niet expliciet als probleem genoemd. Het is volgens ons denkbaar om – ook al staat het niet expliciet in de wet – in het geval dat er een redelijk vermoeden bestaat dat in het buitenland strafbare feiten tegen het kind zullen worden begaan (achterlating (voor zover strafbaar), huwelijksdwang, vrouwelijke genitale verminking of andere schadelijke praktijken), het paspoort van dat kind in te houden. Het belang van het kind en de positieve (verdrags)verplichting om schadelijke praktijken tegen te gaan kunnen als redenen voor het invoegen van deze bevoegdheid worden genoemd. De bevoegdheid zou een van artikel 18 Ppw afgeleide bevoegdheid kunnen zijn. Het inhouden van het paspoort van het kind is dan slechts toegestaan in de gevallen genoemd in artikel 18 Ppw en wanneer de verdachte van de schadelijke praktijken de ouder of gezagsdrager van het kind is wiens paspoort eveneens wordt ingehouden op grond van verdenking of veroordeling van (poging of voorbereiding van) het plegen van deze schadelijke praktijken, terwijl het gegronde vermoeden bestaat dat de ouder of gezagsdrager zich aan vervolging of tenuitvoerlegging van een opgelegde straf of maatregel zal onttrekken.

⁴⁰⁷ *Kamerstukken II 2015/16, 34358 (R2065), nr. 3, 10.*

5.5 Het verstrekken van reisdocumenten aan minderjarigen (artikelen 34 e.v.) Ppw

5.5.1 Verstrekken van reisdocumenten aan minderjarigen

Artikel 34 Ppw bepaalt dat een aanvraag voor een reisdocument ten behoeve van een minderjarige gepaard moet gaan met een verklaring van toestemming van iedere persoon die het gezag over de minderjarige uitoefent (lid 1). Wanneer meerdere personen het gezag uitoefenen en één van die personen weigert een verklaring af te geven, dan kan die verklaring worden vervangen door een verklaring van de bevoegde (kinder)rechter (lid 2). De ratio van deze regeling is het risico van ontvoering van het kind door een van de beide ouders te beperken.⁴⁰⁸ Een respondent (nr. 4) was niet blij met deze regeling in het kader van achterlating. De respondent merkte op dat wanneer kinderen, wier vaste verblijfplaats Nederland is, onder valse voorwendselen naar het buitenland gaan, er juridisch geen verandering is in hun verblijfplaats. De kinderen moeten daarom naar Nederland kunnen terugkeren, wat de ouders er ook van vinden.⁴⁰⁹

Wanneer de moeder met haar kinderen terug wil keren, maar de vader heeft de reisdocumenten, dan moet de moeder zich vanuit het buitenland tot de Nederlandse rechter wenden om toestemming te vragen voor een nieuw paspoort. Hoewel in plaats van de vader ook de rechter een verklaring afgeven, is dat volgens deze respondent in sommige gevallen 'te gevaarlijk'. De respondent lichtte dat verder toe:

'Het zijn culturele dingen. Als vrouw loop je gewoon gevaar. Dus dat is het spanningsveld waar we altijd mee te maken hebben. Het liefst leggen we alles open en gaan we dus ook naar vader toe, om te bemiddelen. Als die mogelijkheid er is, dan doen we dat ook zeker. Maar we moeten altijd in een casus bedenken hoe veilig het is. De veiligheid weerhoudt ons er dus weleens van om Nederlandse juridische middelen in te zetten. Vandaag heb ik een zitting gehad waar dat wel kon. Maar het is voor mij de eerste keer dat ik vervangende toestemming voor een paspoort heb aangevraagd in Nederland, dit was voor het eerst eigenlijk dat onze inschatting dus was: dit is niet gevaarlijk. Dat moet dus per casus bekeken worden.'⁴¹⁰

Deze respondent meent dat in gevallen zoals het hierboven beschrevene een laissez-passer afgegeven moet kunnen worden. We zullen hieronder zien dat de Paspootwet in die mogelijkheid voorziet.

Het eerste lid van artikel 34 Ppw maakt het ook mogelijk dat een aanvraag wordt gedaan door of ten behoeve van een minderjarige die onder voorlopige voogdij (zie bijvoorbeeld artikel 1:241 BW) is geplaatst. In die maatregel kan worden voorzien 'indien het dringend en onverwijld noodzakelijk is' om in de uitoefening van het gezag over het kind te voorzien opdat de belangen van het kind kunnen worden behartigd. Het is de kinderrechter die beslist over de voorlopige voogdij. Hij kan die beslissing 'aanstonds' geven 'indien de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige' (art. 800 lid 3 Rv). De wet creëert hier de mogelijkheid om buiten het zicht van de ouders het kind onder voorlopige voogdij te plaatsen.

⁴⁰⁸ *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 55.

⁴⁰⁹ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020.

⁴¹⁰ Interview met respondent nr. 4, d.d. 27 februari 2020. Vgl. Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020 die aangeeft dat het informeren van de vader 'risicovol [kan] zijn voor de veiligheid van de moeder en de kinderen in het buitenland. Een zeer zorgvuldige afweging is dan ook van groot belang'.

Indien het kind onder voorlopige voogdij wordt geplaatst, dient de voogdijinstelling een verklaring van toestemming voor afgifte van een paspoort te overleggen. Weigert de voogdijinstelling een dergelijke verklaring te overleggen, dan kan deze toestemming worden vervangen door de toestemming van een bevoegde (kinder)rechter na een verzoek van een minderjarige van twaalf jaar of ouder (lid 3). We kunnen ons ten aanzien van gevallen van achterlating of (dreigende) huwelijksdwang of vrouwelijke genitale verminking nauwelijks voorstellen dat de voogdijinstelling geen verklaring van toestemming zal overleggen.⁴¹¹

Oorspronkelijk kon alleen een minderjarige van zestien jaar of ouder een verzoek doen.⁴¹² De leeftijd werd in 2017 verlaagd naar twaalf jaar met het oog op de aanpak van huwelijksdwang en achterlating.⁴¹³ Verlaging van de leeftijdsgrens maakt het mogelijk voor minderjarigen die vanwege huwelijksdwang of achterlating in het buitenland verblijven zich tot een consulaire post te wenden met het verzoek om naar Nederland terug te keren. In het belang van het kind valt te overwegen de leeftijdsgrens helemaal te schrappen. Indien de ouders geen toestemming verlenen om een paspoort aan te vragen, kunnen minderjarigen zich via een Nederlandse consulaire post tot de bevoegde (kinder)rechter wenden (een advocaat is daarbij niet nodig)⁴¹⁴ die een verklaring kan afgeven waarmee een minderjarige een paspoort kan aanvragen. De maatstaf die de rechter daarbij moet hanteren is ‘het belang van het kind’. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de rechter een belangenafweging moet maken, ‘waarbij er aangetoond dient te worden dat er gegronde redenen zijn om in concrete gevallen af te wijken van het gezagsrecht van de ouder(s).’⁴¹⁵ Op grond van artikel 38 lid 5 Ppw dient de rechter ‘met de meeste spoed’ te beslissen. De wet bepaalt niet wat met de meeste spoed wordt bedoeld. Uit de weinige gepubliceerde rechtspraak blijkt dat meeste spoed neerkomt op enkele maanden tussen het doen van het verzoek en de beslissing van de rechter.⁴¹⁶ Vooruitlopend op de rechterlijke beslissing kan aan de minderjarige wiens ouders weigeren een verklaring van toestemming te geven, een noodpaspoort worden verstrekt (artikel 39 Ppw). Met het noodpaspoort kan het kind naar Nederland worden gehaald en vervolgens worden opgevangen (zie paragraaf 5.5.2).

Niet alleen de minderjarige van twaalf jaar of ouder kan zich tot de rechter wenden, denkbaar is dat het contact met een kind in het buitenland dermate moeizaam verloopt, dat het kind niet goed in staat is zich tot de rechter te wenden en geen verzoek kan doen. In het geval de ouders weigeren een verklaring van toestemming af te geven (of weigeren het paspoort aan het kind te geven opdat deze daarmee huiswaarts kan keren), kan worden besloten het kind onder toezicht te stellen zodat de instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet die het toezicht uitoefent zich tot de rechter kan wenden om de hem te bewegen een verklaring van toestemming af te geven (art. 36 lid 1 Ppw). Dat

⁴¹¹ Het weigeren van een paspoort ligt wel voor de hand wanneer het kind nog in Nederland is maar er (concrete) dreiging bestaat dat het in het buitenland zal worden achtergelaten, uitgehuwelijkt of besneden.

⁴¹² Zie voor de redenen daarvoor *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 56-57.

⁴¹³ Rijkswet van 17 mei 2017, *Stb.* 2017, 217.

⁴¹⁴ Rb Noord-Nederland 25 juli 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3958.

⁴¹⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34519 (R2071), nr. 3, p. 9.

⁴¹⁶ Bijv. Rb Noord-Nederland 25 juli 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3958; Hof Den Haag 5 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2013:CA3450. In beide gevallen volgde snel na de behandeling ter zitting een beslissing, maar het duurde enkele maanden voordat de zaak ter zitting werd behandeld.

betekent wel dat eerst een rechter moet beslissen op het verzoek het kind onder toezicht te stellen en vervolgens opnieuw de rechter moet worden ingeschakeld om te beslissen over het afgeven van een verklaring van toestemming voor afgifte van een reisdocument.⁴¹⁷ Wij vonden in de gepubliceerde rechtspraak geen voorbeelden van zaken waarin beide verzoeken gevoegd werden behandeld.

Dat lijkt wel mogelijk. Beide zaken moeten door middel van een verzoekschrift worden ingeleid (artikel 1:255 lid 2 BW en artikel 38 lid 1 Ppw), zodat op beide gevallen dezelfde titel van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Artikel 285 Rv bepaalt dat zaken die door middel van een verzoekschrift moeten worden ingeleid en die een ‘verknocht onderwerp’ betreffen gevoegd behandeld kunnen worden. Voor wat betreft het afgeven van een verklaring van toestemming beslist de rechter in het belang van het kind (artikel 36 lid 2 Ppw) en neemt hij zijn beslissing met de meeste spoed (artikel 38 lid 5 Ppw). Artikel 800 lid 3 Rv is ook van toepassing op voorlopige ondertoezichtstelling zodat het criterium dat ‘aanstonds’ op het verzoek wordt beslist, ook hier geldt. Men zou zich kunnen voorstellen dat in dat geval ook op het verzoek als bedoeld in artikel 36 lid 1 Ppw wordt beslist. Op die manier kunnen zaken snel worden gedaan. We hebben hiervan geen voorbeelden in de gepubliceerde rechtspraak gevonden.⁴¹⁸ Vooruitlopend op de beslissing op het verzoek ex artikel 36 lid 1 Ppw kan aan de minderjarige een noodpaspoort worden verstrekt (artikel 39 Ppw). Met artikel 800 lid 3 Rv in combinatie met artikel 34 en 36 Ppw (en artikel 38 Ppw) bestaat de mogelijkheid om de voor terugkeer van een minderjarige noodzakelijke maatregelen te treffen. Procedures hoeven dus niet lang te duren. Op die manier kunnen in het belang van het kind snel zaken worden gedaan.

5.5.2 Verstrekken van een noodpaspoort (artikel 39 Ppw)

5.5.2.1 Algemene opmerkingen

Gelet op de mogelijk langere duur van de rechterlijke procedure, is het kunnen verstrekken van een noodpaspoort van belang. De wet geeft enkele criteria op basis waarvan een noodpaspoort kan worden verstrekt. Artikel 39 Ppw bepaalt dat het moet gaan om bijzondere gevallen en indien een verklaring van toestemming van bijvoorbeeld de ouders ontbreekt. Tevens kan blijkens de wettekst slechts een nooddocument worden verstrekt vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking, waaruit lijkt te volgen dat voor het verstrekken van een nooddocument een verzoekschrift inzake een andere vordering dan het noodpaspoort de rechter moet hebben bereikt. Ook wanneer de rechter al heeft besloten dat een minderjarige een paspoort mag aanvragen, kan een noodpaspoort niet meer worden verstrekt. De vraag is of dat wenselijk is wanneer het verstrekken van een paspoort langer duurt dan van een noodpaspoort, terwijl het kind met spoed uit het land moet worden gehaald. Of deze situatie zich voordoet, hebben we niet kunnen achterhalen. Ofwel kan een gewoon paspoort net zo snel worden verstrekt als een noodpaspoort, of de autoriteiten

⁴¹⁷ Het Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk om een minderjarige voorlopig onder toezicht te stellen (artikel 1:257 lid 1 BW), wanneer de criteria als bedoeld in artikel 1:255 BW zijn vervuld en ‘de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen’. Het gaat dan om een spoedeisende zaak. Dergelijke zaken zullen door een voorzieningenrechter, ook zijnde kinderrechter, genomen worden (artikel 254 e.v. Rv). Ook hieruit blijkt dat met spoed maatregelen kunnen worden getroffen.

⁴¹⁸ Het lijkt erop dat het gevaar voor de betrokken minderjarige professionals ervan weerhoudt aan de rechter vervangende toestemming te vragen. Vgl. Interview met respondent nr. 5, d.d. 27 februari 2020.

weten op welk bord ze moeten schaken en welke optie (het verstrekken van een gewoon paspoort of noodpaspoort) beter is.

De vraag komt dan op wat de meerwaarde is van een rechterlijke uitspraak waarin een verklaring van toestemming voor het verstrekken van een paspoort wordt afgegeven. Remmende werking van een rechterlijke uitspraak is niet ondenkbaar omdat met een rechterlijke uitspraak een noodpaspoort niet meer mag worden afgegeven, terwijl met een noodpaspoort wellicht soms sneller kan worden gehandeld. Hoe het ook zij, het belang van het kind eist dat het verstrekken van het paspoort zo soepel mogelijk verloopt, zeker wanneer het kind gevaar loopt. Bij huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking is dat uit de aard der zaak het geval. Ook bij achterlating loopt het kind gevaar, zeker wanneer het zijn lot wordt overgelaten.⁴¹⁹ Daarbij hoeft het er niet toe te doen wie de verklaring van toestemming geeft: de rechter of de instelling die de voorlopige voogdij uitoefent. In alle gevallen zal echter een jeugdbeschermingsinstelling betrokken moeten zijn. Voor het kind moet immers, eenmaal teruggekeerd in Nederland, opvang zijn geregeld. Zodoende komt het ons voor dat de beste procedure een spoedprocedure is waarin de rechter het kind onder toezicht of onder voorlopige voogdij plaatst en *tegelijkertijd* beslist over het toekennen van dat reisdocument dat het kind het snelst bereiken kan en waarmee het kind zo snel mogelijk naar Nederland kan terugkeren (zie ook paragraaf 3.6). De beperking die artikel 39 Ppw nu kent met betrekking tot het verstrekken van een noodpaspoort zou in gevallen als onderhavige beter komen te vervallen.

5.5.2.2 Wat zijn bijzondere gevallen?

Onduidelijk is nog wat onder bijzondere gevallen wordt verstaan. De criteria en procedure voor het verstrekken van een nooddocument vinden we in diverse paspoortuitvoeringsregelingen. Voor het uitgeven van nooddocumenten in Nederland dient de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 te worden geraadpleegd, voor het uitgeven van nooddocumenten op consulaire posten van Nederland is de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (hierna: PpurB 2001) van kracht.⁴²⁰ Gelet op de gevallen die in dit onderzoek centraal staan, richten we ons in het vervolg op de PpurB 2001.

Er bestaan twee modellen nooddocumenten: een noodpaspoort en een laissez-passer (artikel 3 lid 2 PpurB 2001). Een noodpaspoort kan worden verstrekt aan personen die Nederlander zijn (artikel 25 lid 1 PpurB 2001). Een laissez-passer kan worden verstrekt aan vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor een reisdocument, maar wel tijdelijk op het grondgebied van Nederland of andere delen van het Koninkrijk mogen verblijven (artikel 15 lid 2 Paspoortwet). Een laissez-passer kan ook worden verstrekt aan een Nederlander 'indien bij de verstrekking geen gebruik kan worden gemaakt van het reisdocumentenstation en de reis van de betrokkene geen uitstel gedooft' (artikel 25 lid 3 PpurB 2001). Een reisdocumentenstation is apparatuur waarin gegevens over paspoorten worden verwerkt (artikel 1 lid 1 PpurB 2001). In de interviews die we voerden, werd telkens de term laissez-passer gebruikt. We vermoeden dat dit nooddocument het meest wordt gebruikt, ook omdat het op het allerlaatste moment (vlak voor de terugreis) met de hand kan worden ingevuld. De regeling voor de laissez-passer komt grotendeels overeen met die van het noodpaspoort, zodat we in

⁴¹⁹ Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020; Interview met respondent nr. 7, d.d. 19 maart 2020.

⁴²⁰ Beide te vinden in: *Supplement-Strct.* 2001, 186.

het vervolg de regeling voor het noodpaspoort uiteenzetten en aangeven waar deze ten aanzien van de laissez-passer afwijkt.

Voor het verstrekken van een noodpaspoort moet allereerst 'zoveel mogelijk' onderzoek worden ingesteld naar het Nederlanderschap (artikel 9 PpurB 2001). Onzekerheid over het Nederlanderschap van de aanvrager betekent dat 'gericht onderzoek' daarnaar moet worden ingesteld. 'Dit onderzoek omvat zoveel mogelijk verificatie van de nationaliteit met behulp van door de aanvrager over te leggen document die zijn afgegeven door de bevoegde autoriteit, waaronder zijn geboorteakte, en eventuele andere bewijsstukken' (artikel 9 lid 4 PpurB 2001). Dat zal voor minderjarigen die zijn achtergelaten niet eenvoudig zijn; de autoriteiten zullen zich tot de basisadministratie in Nederland moeten wenden om de gegevens te achterhalen. Men kan zich voorstellen dat dit enige tijd kost. Artikel 25 lid 1 PpurB 2001 stelt evenwel dat artikel 9 PpurB 2001 'zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing' is, zodat men zich kan voorstellen dat het onderzoek wel zal plaatsvinden, maar men ook rekening houdt met de bijzondere omstandigheden waarin de aanvrager van het nooddocument zich bevindt. Bij het laissez-passer zal daarbij een rol spelen hoeveel tijd men wil investeren in het onderzoeken van het Nederlanderschap. Een en ander kan volgens ons aldus worden uitgelegd dat niet wordt verlangd dat de aanvrager bewijs van Nederlanderschap levert, wel dat het onderzoek naar het Nederlanderschap van de aanvrager zoveel mogelijk door de autoriteiten plaatsvindt.⁴²¹

De Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 bepaalt ook dat de identiteit 'met de nodige zekerheid' moet worden vastgesteld (artikel 36). Identiteit en nationaliteit worden apart genoemd. De wetgever beschouwt ze als verschillend (zie ook artikel 28 lid 1 Ppw). In geval de aanvrager geen reisdocumenten kan overleggen op basis waarvan zijn identiteit (denk aan naam, voorna(a)m(en), leeftijd, geboorteplaats) kan worden vastgesteld, worden aan de aanvrager 'nadere identificerende vragen gesteld' (artikel 36 lid 2 PpurB 2001). In de situatie dat een minderjarige is achtergelaten en alleen via mobiele communicatie in contact kan treden met de consulaire post, zullen die vragen via mail, app of sms moeten worden gesteld en beantwoord. Voor een persoon die door familieleden of derden in de gaten worden gehouden, kan het beantwoorden van die vragen de nodige tijd kosten. Ook als men op straat leeft en afhankelijk is van de telefoon van een hulpverlenende derde zal het beantwoorden van die vragen niet eenvoudig zijn en tijd kunnen kosten. Hoe meer vragen worden gesteld, hoe meer tijd deze procedure in beslag neemt. Ons is niet duidelijk geworden hoe lang het beantwoorden van de gestelde vragen gemiddeld in beslag neemt en hoeveel belang aan het vaststellen van de identiteit wordt gehecht. Evenmin is duidelijk geworden of deze vragen altijd worden gesteld, of dat identificatie met behulp van gegevens van andere autoriteiten (in het bijzonder de basisadministratie personen) plaatsvindt. Het stellen van vragen aan de aanvrager lijkt echter onvermijdelijk, onder meer om te kunnen achterhalen of de reden voor het aanvragen van een noodpaspoort een legitieme reden is. Daaruit volgt dat er op grond van de huidige regeling altijd enige tijd zal zijn gelegen tussen het aanvragen en verstrekken van een noodpaspoort aan een persoon. In het geval de reis geen uitstel gedooft en een laissez-passer moet worden verstrekt, is ons niet duidelijk geworden of dezelfde eisen worden gesteld. De PpurB 2001 geeft geen aanleiding te denken dat andere eisen worden gesteld aan het onderzoek naar identiteit en nationaliteit van de aanvrager.

⁴²¹ Art. 26 regelt een en ander voor vreemdelingen als bedoeld in art. 16 van de Paspoortwet.

De vraag is of het sneller kan. Uit een interview dat wij in het kader van dit onderzoek voerden, blijkt dat in het geval een achtergelaten minderjarige geen reisdocument heeft, altijd overleg plaatsvindt tussen de RvdK en de relevante dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarin wordt bezien of en hoe een minderjarige kan worden geholpen. Heeft de minderjarige niet de Nederlandse nationaliteit en geen verblijfsstatus, dan zal hulp veelal niet geboden worden. Onduidelijkheid over de verblijfsstatus betekent dat informatie moet worden opgevraagd bij de Immigratie- en naturalisatiedienst. Soms kan het terughalen tamelijk snel geschieden, maar in zeer uitzonderlijke gevallen kan dat maanden duren. Uit het interview leiden we af dat dat niet zozeer (of niet in de eerste plaats) wordt verklaard door juridische procedures, maar door de complexiteit van een zaak. Duidelijk is wel dat veel partijen bij zo'n zaak betrokken kunnen worden: de RvdK, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het LKHA, een instelling voor jeugdbescherming enzovoorts.⁴²² Dat kan om het nodige ad hoc overleg vragen, periodiek (casus)overleg lijkt namelijk te ontbreken. De rechter moet betrokken worden in geval een minderjarige bijvoorbeeld onder voorlopige voogdij moet worden geplaatst. De rechter wordt in deze gevallen pas op het allerlaatste moment ingeschakeld.

De zaak wordt als het ware panklaar op het bord van de rechter gelegd, met het resultaat van het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de minderjarige die men terug naar Nederland wil halen. Ons is niet duidelijk geworden of onduidelijkheid over identiteit en nationaliteit een reden is voor het soms lang duren van het terughalen van een minderjarige naar Nederland. Zou dat een reden zijn, dan komt de vraag op of de rechter in sommige gevallen in een spoedprocedure (ook) toestemming kan geven voor het verstrekken van een noodpaspoort of laissez-passer zonder onderzoek naar nationaliteit en identiteit. Uiteraard zal ook de rechter niet zonder onderzoek naar de nationaliteit en identiteit toestemming tot het verstrekken van een noodpaspoort mogen beslissen, maar in bijzondere gevallen zou men zich kunnen voorstellen dat de rechter werkt met een door bijvoorbeeld het LKHA opgestelde checklist of typologieën op basis waarvan bij enige onduidelijkheid over nationaliteit en identiteit toch tot het verstrekken van een noodpaspoort kan worden besloten. Die typologieën zouden kunnen zijn gebaseerd op eerdere ervaringen.

5.5.2.3 Eisen aan een noodpaspoort

Uitgangspunt is dat een noodpaspoort is voorzien van een pasfoto die een 'goedgelijkend beeld van de aanvrager geeft' (artikel 42 lid 1 PpurB 2001). Daarvan kan bij een laissez-passer in 'noodgevallen' worden afgezien (artikel 42 lid 7 PpurB 2001). Onduidelijk is wat met noodgevallen wordt bedoeld. Men kan zich echter de situatie voorstellen dat de aanvrager niet in staat is om zich fysiek bij de consulaire post te melden met een pasfoto, bijvoorbeeld omdat hij door familieleden in de gaten wordt gehouden of de verblijfslocatie niet mag en kan verlaten en gevaar loopt wanneer hij zich aan zijn familie onttrekt of de verblijfslocatie ontvlucht. Denkbaar is ook dat niet overal even gemakkelijk een pasfoto kan worden gemaakt. Niet vaststaat of een zelfgemaakte foto als pasfoto op een noodpaspoort mag worden gebruikt. We kunnen op basis van de wettekst en toelichting niet herleiden of met noodgevallen slechts een acute, concrete nood wordt bedoeld, of dat ook minder acute noodsituaties daaronder kunnen worden begrepen. Wij sluiten dat laatste evenwel niet uit; anders zou noodgevallen vermoedelijk door een bepaald adjectief zijn voorafgegaan. Ten aanzien van noodsituaties is nog van belang dat de aanvraag niet in persoon hoeft te zijn gedaan (vgl. artikel

⁴²² Interview met respondent nr. 3, d.d. 17 februari 2020.

44 PpurB 2001). Op die manier wordt voorkomen dat de onmogelijkheid om fysiek op een consulaire post aanwezig te zijn in de weg staat aan het aanvragen en verkrijgen van een noodpaspoort.

5.6 Opmerkingen voor de praktijk

Wat leverde dit hoofdstuk op voor de praktijk? Hieronder volgen enkele punten:

- 1) Maatregelen die mensen beperken het land te verlaten leveren een inbreuk op van het recht om het land te mogen verlaten. Dat recht is erkend in onze Grondwet en internationale rechts-documenten. Die inbreuk is gerechtvaardigd wanneer deze bij wet is voorzien, bepaalde doelen dient en in overeenstemming is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en bereikt wat met de maatregel wordt beoogd. Bij het gebruik maken van de Paspoortwet om schadelijke praktijken te voorkomen, moet dit internationale kader in acht genomen worden.
- 2) Het inleveren van een paspoort van een kind dat door de ouders van het kind is afgepakt, is onder meer mogelijk wanneer sprake is van een verdenking wegens een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. In evidente gevallen van achterlating kan daarvan sprake zijn. Dat betekent dat politie en OM bij een geval van achterlating betrokken moeten worden. Gelet op de verdenking wegens een strafbaar feit, ligt het betrekken daarvan in de rede. Aan de bevoegdheid die het OM heeft, zijn geen termijnen gebonden of andere procedurele belemmeringen, zodat zij snel kan worden ingezet.
- 3) Het inhouden van een paspoort van een kind dat op het punt staat te reizen naar een land waar het zal worden uitgetrouwde, achtergelaten of besneden is mogelijk indien de ouders het gezag over het kind verliezen. Dat kan met een voorlopige voogdijmaatregel worden bewerkstelligd. Instanties (in het bijzonder de RvdK, de Koninklijke Marechaussee en het LKHA) doen er goed aan een draaiboek op te stellen om het inhouden van een paspoort van een kind dat op het punt staat naar een ander land uit te reizen in geval van een dreiging van (onder andere) de hier genoemde schadelijke praktijken op een effectieve wijze te realiseren.
- 4) De Paspoortwet biedt mogelijkheden om een minderjarige snel van een nieuw reisdocument te voorzien. Verschillende wegen kunnen worden bewandeld. Door een kind onder toezicht te stellen of onder voorlopige voogdij te plaatsen kan door de rechter ook 'aanstands' op het verkrijgen van een ander paspoort worden beslist. Dat bespoedigt de uitgifte daarvan.
- 5) Op dit moment kan een kind van twaalf jaar of ouder zich tot de rechter wenden, zonder tussenkomst van een voogdij- of gecertificeerde instelling. Afgevraagd kan worden of deze leeftijdsgrens moet worden gehandhaafd.
- 6) Met een noodpaspoort of laissez-passer hoeft het verstrekken van een nieuw paspoort niet te worden afgewacht. Aan het verstrekken daarvan worden eisen gesteld met betrekking tot identiteit en nationaliteit. Eventuele problemen met het vaststellen daarvan kunnen worden ondervangen door te werken met checklists of typologieën die de rechter kunnen begeleiden bij het verstrekken van een noodpaspoort of laissez-faire.

- 7) Tegelijkertijd: de Paspoortwet eist zorgvuldigheid als het gaat om de uitgifte van een paspoort of reisdocument. De zorgvuldigheidseisen moeten zoveel mogelijk in acht genomen worden. Een afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid moet niet vanzelfsprekend altijd ten koste van zorgvuldigheid gaan.

5.7 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk werd een antwoord geformuleerd op twee vragen:

- 1) Welke mogelijkheden biedt de Paspoortwet om uitreizen bij dreigende achterlating, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen? Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een wettelijke grondslag voor het intrekken van het paspoort/ID-bewijs kunnen worden gerealiseerd teneinde uitreizen te voorkomen? Daarbij rekening houdend met het gegeven dat sommige Nederlandse burgers een dubbel paspoort hebben?

Het uitreizen kan op grond van de Paspoortwet worden bemoeilijkt door het weigeren of vervallen verklaren van een reisdocument. De Paspoortwet kent zelf geen reisverboden; de reisverboden waarnaar de Paspoortwet verwijst hebben slechts betrekking op zeer specifieke gevallen die niet ten behoeve van de onderhavige problematiek kunnen worden toegepast. In dit hoofdstuk zijn de voorwaarden besproken waaronder een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard. We bespraken twee mogelijk relevante gevallen, namelijk wanneer er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit van zekere ernst en in geval van veroordeling tot een straf of maatregel voor de duur van ten minste vier maanden. De strafbepalingen die in dit rapport zijn besproken, voldoen veelal aan de eerste eis, zodat zonder onherroepelijke einduitspraak van de rechter op verzoek van het OM een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard. Uitreizen wordt daardoor in ieder geval *de iure* bemoeilijkt en in sommige gevallen ook *de facto*. De procedure om een paspoort te weigeren of vervallen te verklaren loopt via de Minister van Buitenlandse Zaken en, in Nederland, de burgemeester. Zien wij het goed, dan kan die procedure tamelijk lang duren en is niet voorzien in een spoedprocedure. Belangrijk voordeel is echter dat het OM een paspoort gelijktijdig het verzoek als bedoeld in artikel 18 Ppw kan inhouden. Op die manier kan uitreizen betrekkelijk snel worden bemoeilijkt zonder een definitieve beslissing daaromtrent van de minister.

Het inhouden van het paspoort van kinderen is op grond van de Paspoortwet mogelijk in combinatie met een voorlopige voogdijmaatregel. De ouders of gezagsdragers zijn dan verplicht het paspoort in te leveren. Dit vraagt wel afstemming tussen verschillende instanties, bijvoorbeeld de RvdK, de Koninklijke Marechaussee en het LKHA. Het maken van een draaiboek voor dergelijke situaties en afstemming tussen verschillende instanties kan een en ander wellicht bespoedigen.

- 2) Het laten terugkeren van een minderjarige wiens paspoort/ID-bewijs bij achterlating/huwelijksdwang/genitale verminking in het buitenland is afgenomen, is ingewikkeld en tijdrovend. Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een snellere terugkeer geregeld kunnen worden en wat vraagt dit op terrein van wetgeving?

Het laten terugkeren van een minderjarige is deels een heel praktische vraag: waar bevindt het kind zich en hoe snel kan terugkeer worden geregeld en wat is voor een veilige terugkeer nodig? Het valt

buiten de scope van het onderzoek op deze praktische aspecten in te gaan, we willen wel benadrukken dat deze praktische aspecten de spoedige terugkeer van kinderen beheerst. Om naar Nederland te kunnen terugkeren is een reisdocument soms nodig. Daarop zijn we in dit hoofdstuk ingegaan waarbij we als vertrekpunt namen het (grondwettelijke) recht van een ieder om het (eigen) land te verlaten.

Veelal heeft een minderjarige geen paspoort tot zijn beschikking. Het is afgenomen en in het bezit van een ander. Dat kan de persoon zijn die het gezag over het kind uitoefent (bijvoorbeeld zijn vader of moeder), maar ook een derde zijn in het buitenland bij wie de minderjarige verblijft. De eerste heeft het recht het paspoort onder zich te hebben, de derde niet. Teruggave door een derde is mogelijk, maar praktisch lastig te realiseren. Teruggave door de eerste persoon is, wanneer die zich in Nederland bevindt, wellicht eenvoudiger te realiseren. Het recht om het paspoort van het kind dat onder zijn gezag is gesteld onder zich te houden kan deze persoon verliezen, onder andere wanneer het kind onder het gezag van een ander wordt gesteld, zoals via een (voorlopige) voogdijmaatregel. De beslissing daaromtrent kan snel worden genomen door middel van een spoedprocedure. In dat geval is de persoon geen houder meer en dient hij het paspoort af te geven. Doet hij dat niet, dan begaat hij een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De verdachte zou dan kunnen worden aangehouden en in verzekering worden gesteld. Tijdens verhoor kan enige druk worden uitgeoefend het paspoort terug te geven. Lastiger wordt dat wanneer hij het paspoort niet heeft, maar aan de derde persoon heeft gegeven. Via een deelnemingsvorm is dergelijk gedrag vermoedelijk ook strafbaar zodat het voorgaande ook in dat geval opgaat, het voorgaande is eenvoudiger te realiseren wanneer naast de houder ook de persoon die het paspoort in handen van een ander stelt strafbaar pleger wordt.

Stel dat het paspoort wordt teruggegeven, dan is dat nog niet meteen bij de minderjarige die zich in het buitenland bevindt, tenzij het paspoort bij de derde is en de eerste persoon de derde ertoe beweegt het paspoort aan de minderjarige te geven. Denkbaar is niettemin dat deze procedure niet wordt gevolgd, maar een nieuw reisdocument aan de minderjarige wordt verschaft. We beschreven daartoe de mogelijkheden. Dit kan, zelfs via een spoedprocedure, enige tijd kosten. Het snelst lijkt daarom het verstrekken van een noodpaspoort of laissez-passer. Daaraan zijn diverse eisen gesteld, die onze sympathie hebben maar ook in de weg kunnen staan aan het met gezwinde spoed verstrekken van een noodpaspoort. Om dat mogelijk te maken, wierpen we de vraag op of artikel 39 zo zou kunnen worden aangepast dat de rechter in een spoedprocedure kan beslissen dat een noodpaspoort of laissez-passer aan een minderjarige wordt verstrekt.

Hoofdstuk 6: Slotbeschouwingen

6.1 Algemene slotbeschouwingen

In dit onderzoek is een beschrijving verzorgd van de belangrijkste juridische voorzieningen die in Nederland bestaan om situaties van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen en stoppen. De nadruk heeft in dit onderzoek gelegen op het in kaart brengen van deze juridische instrumenten. Bovendien zijn mogelijke lacunes daarin aan het licht gebracht en is de toepassing van deze instrumenten ter sprake gebracht in de interviews die met professionals zijn afgenomen. Die interviews geven niet een representatief beeld van de problemen die in de praktijk worden ervaren, maar geven daar – in samenhang met de beschrijving van de juridische instrumenten – wel een indruk van.

Op basis van dit onderzoek is de conclusie gerechtvaardigd dat in Nederland talrijke juridische instrumenten bestaan om de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking in zowel preventieve als repressieve zin vorm te geven. Wel is opgevallen dat het doorgaans gaat om instrumenten met een meer algemeen karakter, die niet zijn toegespitst op de specifieke problematiek van deze thema's. Met andere woorden zijn professionals bij de aanpak vaak aangewezen op algemene voorzieningen die eerst nog pasklaar moeten worden gemaakt om als effectief middel tegen huwelijksdwang, achterlating of vrouwelijke genitale verminking te kunnen worden ingezet. Illustratief zijn in dit verband de strafrechtelijke bepalingen die bij deze thema's aan de orde zijn. Zowel huwelijksdwang, achterlating als vrouwelijke genitale verminking zijn strafbaar op grond van algemene strafbepalingen, zoals die van dwang of (zware) mishandeling. Voor de civielrechtelijke instrumenten die voor alle drie de thema's relevant kunnen zijn, geldt ongeveer hetzelfde. Zo zijn de kindbeschermende maatregelen die in dit onderzoek zijn behandeld alle algemeen geformuleerd en kunnen zij pas in de toepassing, in de praktijk, echt voor de aanpak van de bestudeerde fenomenen 'te gelde' worden gemaakt.

Daarnaast is gebleken dat de bedoelde instrumenten afkomstig zijn uit meerdere 'rechtsdomeinen' – zowel het civiele recht, het bestuursrecht als het strafrecht.⁴²³ Bovendien valt uit de voor dit onderzoek afgenomen interviews op te maken dat een adequate reactie op de besproken thema's het beste uit de verf komt indien de instrumenten uit deze verschillende rechtsgebieden in samenhang met elkaar worden ingezet. Dat onderstreept de nood aan een gezamenlijke inzet van deze middelen en het belang van beleid dat erop gericht is tot een zo goed mogelijke 'mix' te komen van de te hanteren instrumenten. Een bemoeilijkende factor daarbij is dat deze vaak worden toegepast door uiteenlopende actoren met expertises op verschillende terreinen. Dit maakt dat samenwerking bij de aanpak van deze thema's essentieel is. Die samenwerking, en de mate waarin die is geïnstitutionaliseerd en in de praktijk functioneert, maakt als zodanig geen onderdeel uit van de vragen die in dit onderzoek centraal staan. Wel blijkt uit de reacties van de geïnterviewde personen dat het in Nederland niet aan die samenwerking, en de wil daartoe, ontbreekt, hoewel die nog niet bij elk thema even vergevorderd is. Zo bleek dat de betrokkenheid van het OM bij de aanpak van

⁴²³ In dit onderzoek is voornamelijk aandacht besteed aan civiel- en strafrechtelijke voorzieningen.

huwelijksdwang en achterlating van betrekkelijk recente datum is en mogelijk een verklarende factor is voor het feit dat tot dusver voor zover ons bekend nimmer voor huwelijksdwang of achterlating een strafrechtelijke vervolging is ingesteld. In hoofdstukken 2 en 3 werd gewezen op het belang dat het OM duurzaam bij de aanpak van deze thema's betrokken blijft nu ook het strafrechtelijk instrumentarium daarbij in voorkomende gevallen goed dienst kan doen. In hoofdstuk 4 zagen we dat de zichtbaarheid van de betrokkenheid van het OM bij de aanpak van vrouwelijke genitale verminking in diens beleid zou kunnen worden vergroot, terwijl ook in de samenwerking met andere actoren ruimte is voor verdere verbetering.

De beleidsmatige verankering van de onderzochte thema's en de te hanteren juridische instrumenten, lopen uiteen. Bij huwelijksdwang en achterlating heeft het LKHA, opgericht in 2015, inmiddels een duidelijke, coördinerende rol. Binnen de politie komt bij de signalering en ondersteuning van de opsporing en handhaving een centrale rol toe aan het LEC-EGG. Het OM-beleid ten aanzien van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking is opgenomen in de algemene aanwijzing over huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit beleid is dusdanig algemeen geformuleerd dat het voor buitenstaanders moeilijk is om op te maken hoe de rol van het OM precies gedacht moet worden. Specifiek ten aanzien van huwelijksdwang valt op dat eventueel in te zetten civielrechtelijke instrumenten – zoals de stuiting of de nietigverklaring van een huwelijk – geen deel uitmaken van het (zichtbare) strafvorderlijk beleid. Hoewel wij ons op deze plek niet uitlaten over de vorm waarin en het niveau waarop, lijkt er wel enige ruimte om het beleid ten aanzien van de drie thema's duidelijker te formuleren en neer te laten slaan in voor het publiek toegankelijke beleidsdocumenten. Daarin kan bijvoorbeeld worden opgenomen hoe de juridische instrumenten van uiteenlopende aard met elkaar samenhangen en wanneer de inzet daarvan opportuun is. Deze gelegenheid kan mogelijk ook te baat worden genomen om de vraag te doordenken hoe die instrumenten, afkomstig uit verschillende rechtsgebieden, in samenhang met elkaar kunnen worden ingezet.

Zoals reeds in de inleiding is beschreven, en in dit onderzoek ook meermalen ter sprake is gebracht, klinkt zo nu en dan de roep om meer concreet, op de thematiek toegesneden instrumenten. Dit jaar nog is Nederland bijvoorbeeld door GREVIO aanbevolen om te voorzien in specifieke strafbaarstelling van huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking. De Nederlandse situatie stelt daar, zoals net al even werd genoemd, een meer algemene systematiek tegenover, die in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven door professionals in de praktijk. Net werd al even aangestipt dat geen van de in dit onderzoek besproken thema's een eigen strafbepaling kent. Ook de in te zetten civielrechtelijke instrumenten zijn veelal algemeen van aard en niet op deze thema's toegespitst.

Ontegenzeggelijk is een voordeel van meer op de thema's toegespitste bevoegdheden dat voor professionals, ook degenen zonder ervaring met de thema's, meteen duidelijk is waarvoor en hoe deze bevoegdheden kunnen worden ingezet op het moment dat bijvoorbeeld huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking zich voordoen. Een voorbeeld daarvan kan worden ontleend aan het Verenigd Koninkrijk, waar de (civiele) rechter door middel van zogeheten 'Protection Orders' bevoegdheden kan gebruiken die directe relevantie hebben in een situatie van huwelijksdwang of vrouwelijke genitale verminking; omdat de 'orders' op deze problemen zijn toegespitst, bestaat geen twijfel over de toepasselijkheid van deze instrumenten. Hetzelfde zou kunnen gelden als

huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking, maar ook achterlating, apart worden strafbaar gesteld: politie, OM en rechtspraak weten dan meteen waarop deze bepalingen betrekking hebben. De vraag is echter of door het vergroten van het bewustzijn van de toepasselijkheid van de bestaande juridische mogelijkheden hetzelfde doel kan worden bereikt. Gelet op de ruime reikwijdte van die bepalingen lijkt ons dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Tegelijkertijd wordt daarmee recht gedaan aan de systematiek van het Nederlands recht, dat er, zeker voor wat het strafrecht betreft, vanuit gaat dat wat algemeen geregeld kan worden, geen bijzondere voorziening behoeft.

Deze keuze voor het vertrouwen op de algemene systematiek maakt wel dat het belang en de invloed van beleid en het optreden van professionals navenant toeneemt. Zoals hierboven al is aangegeven, noopt een algemene systematiek immers de praktijk ertoe die bepalingen in concrete gevallen zo te hanteren dat zij betekenis krijgen voor de aanpak van de besproken thema's. De 'algemene' benadering zoals die in Nederland wordt aangehouden, is in onze optiek dan ook goed verdedigbaar mits met adequaat flankerend beleid in voldoende mate wordt gewaarborgd dat voor professionals duidelijk is welke bevoegdheden kunnen worden ingezet en hoe die juist in het geval van de voornoemde thema's een rol kunnen spelen. De toegankelijkheid van die kennis en de scholing daarin is daarbij van groot belang. Verder verdient het onzes inziens aanbeveling om in het beleid, meer dan nu het geval is, te expliciteren welke bevoegdheden kunnen worden ingezet en welke rol verschillende actoren daarbij spelen. In het kader hiervan is het wenselijk als het huidige beleid nog eens tegen het licht wordt gehouden van de hierboven geplaatste opmerkingen en kanttekeningen. Om een voorbeeld te geven: dat huwelijksdwang strafbaar kan zijn op grond van artikel 284 Sr is weliswaar uit de wetsgeschiedenis eenvoudig op te maken, maar is nu bijvoorbeeld niet genoemd in de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling.⁴²⁴ De vraag is of dit artikel voor professionals, indachtig het reeds algemene karakter van artikel 284 Sr, voldoende in de sleutel van de aanpak van huwelijksdwang wordt geplaatst. Bovendien verdient de ruime reikwijdte van de strafrechtelijke bepalingen meer aandacht. Voor zowel de strafbaarstelling van dwang als de strafbaarstelling van mishandeling geldt dat daaronder veel gevallen van huwelijksdwang respectievelijk vrouwelijke genitale verminking kunnen vallen. Ten aanzien van de laatste praktijk werd opgemerkt dat alle door de WHO onderscheiden typen een vorm van strafbare mishandeling opleveren.

Dat de keuze voor het gebruik van algemene wettelijke kaders bij de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking de bal in grote mate bij het beleid en de praktijk legt, maakt dat het wat ons betreft belangrijk is dat deze thema's niet uitsluitend vanuit een juridisch perspectief worden gezien. In het beleid en de praktijk is daarvan zeker ook geen sprake, zoals bijvoorbeeld moge blijken uit de recent gepubliceerde 'Actieagenda schadelijke praktijken' en de maatregelen die daarin zijn aangekondigd.⁴²⁵ Wel is daarin niet zichtbaar of de komende tijd, naast het verder vormgeven van de aanpak van deze praktijken, ook zal worden gewerkt aan een analyse van de samenwerking tussen de verschillende partijen die daarbij betrokken zijn. Een dergelijke analyse kan volgens ons behulpzaam zijn bij het verkrijgen van een beter zicht op de knelpunten die

⁴²⁴ We noemen dit hier slechts als voorbeeld. Bovendien dient te worden opgemerkt dat wij niet van mening zijn dat meer aandacht voor de strafbaarheid van huwelijksdwang in de aanwijzing ook daadwerkelijk tot een geïntensiveerde strafrechtelijke aanpak zal leiden. Veeleer gaat het ons erom via de voorbeeld te laten zien

⁴²⁵ Bijlage 924819 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 228, p. 5 (Actieagenda schadelijke praktijken).

bij het toepassen van het (juridisch) instrumentarium worden gesignaleerd. Bovendien kan die meer licht werpen op de samenwerking tussen de betrokken instanties en de waardering daarvan. Het verdient aanbeveling om die samenwerking juist ook vanuit een meer bestuurskundig perspectief te bestuderen.

6.2 Bevindingen per deelvraag

In deze paragraaf worden kort de bevindingen uit dit onderzoek weergegeven door stapsgewijs de onderzoeksvragen te behandelen. Onderzoeksvragen 1 en 2 komen gezamenlijk aan bod en hun beantwoording wordt per thema apart besproken. Gemakshalve zijn de onderzoeksvragen hier opnieuw weergegeven:

1. Hoe ziet het huidige wettelijk instrumentarium er uit (civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk) om huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen (potentiële slachtoffers beschermen) en aan te pakken (herstellen, plegers aanpakken en herhaling voorkomen)?
2. Welke aanvullende (wettelijke) instrumenten zijn er te bedenken om de aanpak van de bovengenoemde onderwerpen te verbeteren? In hoeverre vergt dit aanpassing van de huidige wet- en regelgeving?
3. Welke mogelijkheden biedt de Paspoortwet om uitreizen bij dreigende achterlating, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen? Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een wettelijke grondslag voor het intrekken van het paspoort/ID-bewijs kunnen worden gerealiseerd teneinde uitreizen te voorkomen? Daarbij rekening houdend met het gegeven dat sommige Nederlandse burgers een dubbel paspoort hebben?
4. Het laten terugkeren van een minderjarige wiens paspoort/ID-bewijs bij achterlating/huwelijksdwang/genitale verminking in het buitenland is afgenomen, is ingewikkeld en tijdrovend. Op welke wijze en onder welke voorwaarden zou een snellere terugkeer geregeld kunnen worden en wat vraagt dit op terrein van wetgeving?
5. Zijn er wettelijke mogelijkheden om ouders te dwingen mee te werken aan het achterhalen van het verblijfsadres in geval van achterlating/huwelijksdwang? Op welke wijze zou dit geregeld kunnen worden? Welke mogelijkheden zijn er om uitkeringen en toeslagen stop te zetten?
6. Toetsen van de aanpak van enkele Europese landen aan de Nederlandse wetgeving: in hoeverre is deze buitenlandse aanpak in Nederland juridisch mogelijk? De beschrijving van de aanpak van enkele Europese landen komt medio november (betreft een separate opdracht aan een externe partij) beschikbaar en wordt aan de opdrachtnemer beschikbaar gesteld.

6.2.1 Onderzoeksvragen 1 en 2

Huwelijksdwang

Bij de aanpak van huwelijksdwang geldt vooral dat een mix van civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten voor de hand ligt. Het op de huwelijkssituatie toegespitste instrumentarium uit het civiele recht betreft dan bijvoorbeeld de bevoegdheid van onder meer het OM om een huwelijk te stuiten of, indien dat eenmaal gesloten is, nietig te verklaren. Uit ander onderzoek, waarnaar in hoofdstuk 2 uitgebreid is verwezen, blijkt dat met deze instrumenten weinig tot geen ervaring is opgedaan. Ook de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang staat nog, zo kan veilig worden gesteld, in de kinderschoenen, wat ook zeker te maken heeft met het lage aantal zaken dat jaarlijks op de radar van de overheid komt. Aan de reikwijdte van de van toepassing zijnde strafrechtelijke bepalingen lijkt het in elk geval niet te liggen. Zo is in hoofdstuk 2 uitgebreid aan de orde gekomen dat de algemene strafbaarstelling van dwang in artikel 284 Sr ruim genoeg is geformuleerd om in situaties van huwelijksdwang te kunnen worden ingezet. Daarbij dient vooral ook te worden

herhaald dat het 'dwangmiddel' 'enige andere feitelijkheid' de ruimte biedt om ook subtiele vormen van op een persoon uitgeoefende dwang voor een strafrechtelijke benadering in aanmerking te laten komen. In hoofdstuk 2 viel op dat er geen beleidsdocumenten bestaan waarin aandacht is voor een afgewogen inzet van civiel- en strafrechtelijke instrumenten. Dit verklaart mogelijk ten dele dat het OM in deze situaties tot dusver een kleine rol heeft gespeeld.

Achterlating

In hoofdstuk 3 is eerst onderzoek gedaan naar de uiteenlopende definities van achterlating. Daaruit blijkt dat verschillende definities in omloop zijn die in grote mate overeenkomsten kennen. Achterlating lijkt in de kern te gaan om de onvrijwillige achterlating in een ander land dan Nederland en lijkt vaak gepaard te gaan met misleiding (omtrent het reisdoel) en het innemen van reisdocumenten (zodat de terugkeer naar Nederland wordt bemoeilijkt). Tegelijkertijd viel in hoofdstuk 3 op dat in de onderscheiden definities weinig aandacht is voor de gevolgen die een achterlatings situatie kan hebben; uit de interviews blijkt dat die zeer ernstig kunnen zijn. Om een goed beeld van achterlating te krijgen, is in hoofdstuk 3 betoogd dat het zinvol is om de achterlatingsgedraging als een proces te beschouwen dat kan worden opgedeeld in een viertal fasen: de fase voorafgaand aan de reis, de reis, de achterlating zelf en de fase na de achterlating.

Ook bij het thema van achterlating geldt dat het vooral civiel- en strafrechtelijke instrumenten zijn die kunnen worden ingezet. Gelet op het belang van de veiligheid en de bescherming van de betrokken personen, waaronder vooral minderjarigen, lijkt daarbij in eerste instantie een civielrechtelijke aanpak geïndiceerd. Het gaat dan voornamelijk om de inzet van kindbeschermende maatregelen die, naast op hun op zichzelf staande belang, ook relevant kunnen zijn bij de aanvraag van een nieuw identiteitsdocument, wat in achterlatingszaken doorgaans van cruciaal belang is. Wat opvalt is dat met de inzet van strafrechtelijke middelen in achterlatingszaken nauwelijks ervaring is opgedaan. Dat geldt niet alleen voor de vervolging en berechting in deze zaken, maar ook de meer instrumentele inzet van strafvorderlijke bevoegdheden en dwangmiddelen. Zo blijkt uit hoofdstuk 3 dat deze middelen mogelijk een rol kunnen spelen bij het verkrijgen van medewerking door degenen die een minderjarige hebben achtergelaten (meestal de ouders), bijvoorbeeld bij de terugreis naar Nederland. Momenteel lijkt daarvan echter nauwelijks gebruik te worden gemaakt.

Vrouwelijke genitale verminking

Vrouwelijke genitale verminking is een lastig vast te stellen schadelijke praktijk waarover bij hulpverleners nog veel onduidelijkheid bestaat. Het *dark figure* in Nederland is groot, terwijl registratie van gevallen van vrouwelijke genitale verminking zou mogen worden verbeterd. Om dat te bereiken, is in het in de eerste plaats gewenst om te blijven inzetten op voorlichting aan professionals, vooral in het zorgdomein. Het constateren van vrouwelijke genitale verminking betekent niet onmiddellijk dat daarop met behulp van het strafrecht of door het treffen van andere maatregelen moet worden gereageerd. Voor zorgprofessionals komt het verlenen van (medische) zorg op de eerste plaats en dat is begrijpelijk. Dat betekent niet dat er voor andere maatregelen nooit plaats zou mogen zijn. Bij een concrete dreiging van of een relatief kortgeleden uitgevoerde besnijdenis, ligt het doen van een melding bij Veilig Thuis voor de hand. Veilig Thuis heeft een inhaalslag te maken waar het gaat om kennis over vrouwelijke genitale verminking. De aanpak daarvan kan nadrukkelijker in diens beleid en in de samenwerking met andere organisaties,

waaronder de politie en het OM tot uitdrukking worden gebracht. De 'Actieagenda schadelijke praktijken' lijkt daarin ook te willen voorzien en dat heeft onze sympathie. Tegelijkertijd menen wij dat ook bij de politie en in het beleid van het OM de aanpak van gevallen van vrouwelijke genitale verminking beter voor het voetlicht mag worden gebracht. Bij gebrek aan een aparte strafbaarstelling komt het aan op het voeren van beleid. Op die manier wordt ook voorkomen dat kennis vervliegt met het vertrek van personen. De aandacht in het strafrechtelijk domein zal vermoedelijk vooral op recent uitgevoerde besnijdenissen gericht zijn. Tegelijkertijd hoeven in dat domein de ogen niet voor voorbereiding van vrouwelijke genitale verminking te worden gesloten. De relevante strafbaarstellingen maken het mogelijk dat ook wordt geacteerd bij voorbereidingshandelingen. In het geval van een dreiging van vrouwelijke genitale verminking kunnen ook maatregelen worden getroffen om kinderen tegen hun ouders in bescherming te nemen, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan (voorlopige) voogdij en ondertoezichtstelling, eventueel met een tijdelijke uit huis plaatsing van het kind.

6.2.2 Onderzoeksvragen 3 en 4

De Paspoortwet geeft regels voor het inhouden, weigeren of vervallen verklaren van een paspoort of reisdocument, alsmede regels voor het verstrekken van een nieuw paspoort, een noodpaspoort of *laissez-passer* daaronder begrepen. Deze maatregelen zijn met de nodige waarborgen omgeven, aan de ene kant om het (grondwettelijk) recht het land te mogen verlaten zoveel mogelijk te garanderen, aan de andere kant om misbruik van Nederlandse paspoorten zoveel mogelijk te voorkomen en tegen te gaan. Het toepassen van deze mogelijkheden staat vaak niet op zichzelf. Voor het inhouden, weigeren of vervallen verklaren kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer iemand wordt verdacht van een ernstig strafbaar feit. Het inhouden van een paspoort van een minderjarige of het verstrekken van een paspoort aan een minderjarige is onder andere mogelijk wanneer met betrekking tot die minderjarige kindbeschermende maatregelen getroffen zijn. Dat betekent dat bij al deze maatregelen meerdere actoren zijn betrokken die voor een effectieve inzet van de maatregelen uit de Paspoortwet goed op elkaar moeten zijn ingespeeld. Tegelijkertijd constateren wij dat het inzetten van deze maatregelen plaats heeft in een internationale context, waarbij zorgvuldigheid, diplomatieke tact en soms ook een zekere mate van geduld van groot belang zijn. Niettemin zien we ten aanzien van het verstrekken van een noodpaspoort of *laissez-passer* wel ruimte voor het versnellen van de procedure.

6.2.3 Onderzoeksvraag 5

Onderzoeksvraag 5 ziet uitsluitend op de situatie waarin minderjarigen door hun ouders zijn gedwongen om een huwelijk aan te gaan of zijn achtergelaten en nog steeds in het buitenland verblijven. De primaire zorg voor de Nederlandse overheid is in deze situaties gericht op het veilig laten terugkeren van de minderjarige. Indien de verblijfplaats van de minderjarige niet bekend is, vormt dat een obstakel. Daarnaast kan worden gedacht aan de situatie waarin weliswaar diens verblijfadres bekend is, maar de ouders beschikken over de reisdocumenten van de minderjarige. Ook daardoor wordt de terugkeer naar Nederland bemoeilijkt, hoewel uit de hoofdstukken 2, 3 en 5 kan worden opgemaakt dat in deze situatie via de Paspoortwet ook alternatieve manieren openstaan om, buiten de ouders om, een minderjarige te laten terugreizen.

In die hoofdstukken is bovendien aandacht uitgegaan naar de mogelijkheden om in deze situaties medewerking te verkrijgen van de ouders van de minderjarige. In dit kader werd in beide hoofdstukken erop gewezen dat er geen specifieke wettelijke plicht bestaat om in deze gevallen aan de terugkeer van een minderjarige medewerking te verlenen, maar dat er heel wel juridische pressiemiddelen bestaan die mogelijk hetzelfde effect sorteren. In de interviews kwam bijvoorbeeld naar voren dat de strafbaarheid van huwelijksdwang en achterlating in dit kader een belangrijke rol kan spelen. In hoofdstuk 3 is daarbij erop gewezen dat het gegeven van die strafbaarheid op drie manieren kan worden gebruikt. In eerste instantie kan het informeren over de strafbaarheid *an sich* ouders mogelijk overtuigen om toch mee te werken aan de terugkeer van hun kind. Als dat niet helpt, kunnen, indien een verdenking bestaat, strafvorderlijke dwangmiddelen worden ingezet. Een respondent meldde in dit kader dat in een aan de praktijk ontleende casus een ouder werd overgehaald omdat hij in verzekering was gesteld op verdenking van, onder meer, dwang. Ten derde kan worden gedacht aan het daadwerkelijk overgaan tot vervolging; die stap kan bij ouders die blijven weigeren mogelijk de prikkel vormen om toch medewerking te verlenen.

Naast strafrechtelijke kan echter ook aan minder vergaande middelen worden gedacht. Zo is in hoofdstuk 3 aandacht gevraagd voor de mogelijke aanpassing van de Leerplichtwet. Die verplicht ouders die hun kind in het buitenland laten verblijven ertoe, om ervoor te zorgen dat het kind in het buitenland naar school blijft gaan. Om een vrijstelling te krijgen voor een buitenlandse schoolgang dienen tal van gegevens te worden overgelegd aan de gemeente. In hoofdstuk 3 wordt aanbevolen in de wet beter tot uitdrukking te brengen dat hierbij ook het huidige verblijfadres van de minderjarige dient te worden verstrekt. De uitdaging is om deze gegevens actueel te houden, zodat te allen tijde met de minderjarige contact kan worden gezocht.

6.2.4 Onderzoeksvraag 6

Deze vraag is niet op zichzelf beantwoord, maar is zo ingevuld dat in de uiteenlopende hoofdstukken, daar waar dat relevant is, aandacht is voor juridische instrumenten in ons omringende landen. Te denken valt in het bijzonder aan de bespreking van de 'protection orders', zowel ten aanzien van huwelijksdwang (hoofdstuk 2) als vrouwelijke genitale verminking (hoofdstuk 4).

Literatuurlijst

Literatuur

Abdulcadir, Rodriguez & Say, *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2015

J. Abdulcadir, M.I. Rodriguez & L. Say, 'A systematic review of the evidence on clitoral reconstruction after female genital mutilation/cutting', *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2015, p. 93-97.

Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2005

Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2005.

Askari e.a. 2019

L. Askari e.a., *Verkenning 'schadelijke traditionele praktijken'. Voor een samenhangende aanpak van praktijken die zelfbeschikking beperken*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2019.

Bakker & Postma, *Strafblad* 2019

S.R. Bakker & L. Postma, 'Volenti non fit iniuria. Over de betekenis van de toestemming in het (medisch) strafrecht', *Strafblad* 2019, p. 20-29.

Behrendt & Moritz, *The American Journal of Psychiatry* 2005

A. Behrendt & S. Moritz, 'Posttraumatic Stress Disorder and Memory Problems After Female Genital Mutilation', *The American Journal of Psychiatry* 2005, p. 1000-1002

Berg & Denison 2012, *Sex Res Soc Pol* 2012

R.C. Berg & E. Denison, 'Does Female Genital Mutilation/Cutting (FGM/C) Affect Women's Sexual Functioning? A Systematic Review of Sexual Consequences of FGM/C', *Sexual Research and Social Policy* 2012, p. 41-56.

Berg & Underland, *Obstetrics and Gynecology International* 2013

R.C. Berg & V. Underland, 'The Obstetric Consequences of Female Genital Mutilation/Cutting: A Systematic Review and Meta-Analysis', *Obstetrics and Gynecology International* 2013, Article ID 496564.

Van Berkum, Exterkate & Naleie, *NJB* 2009

M. van Berkum, M. Exterkate & Z. Naleie, 'Meisjesbesnijdenis dient nooit te worden getolereerd!', *NJB* 2009/234.

Bruning, in: T&C Burgerlijk Wetboek 2019a

M.R. Bruning, 'Commentaar op art. 1:255 BW' in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Bruning, in: T&C Burgerlijk Wetboek 2019b

M.R. Bruning, 'Commentaar op art. 1:266 BW' in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Burnstein 1981 *Child Psych Hum Dev* 1981/11

M.H. Burnstein, 'Child abandonment: Historical, sociological and psychological perspectives', *Child Psych Hum Dev* 1981/11, p. 213-221.

Cook, Dickens & Fathalla, *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2002

R.J. Cook, B.M. Dickens & M.F. Fathalla, 'Female genital cutting (mutilation/circumcision): ethical and legal dimensions', *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 2002, p. 281-287.

Cornelissens, Kuppens & Ferwerda 2009

A. Cornelissens, J. Kuppens & H. Ferwerda, *Huwelijksdwang. Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*, Den Haag: WODC 2009.

Dierickx 2006

A. Dierickx, *Toestemming en strafrecht. Een strafrechtsdogmatische analyse van de toestemming en de strafrechtelijke bescherming van lijf en leven*, Antwerpen: Intersentia 2006.

Drost, Goderie & Flikweert 2012

L.F. Drost, M. Goderie & M. Flikweert, *Leven in gedwongen isolement. Een verkennend onderzoek naar verborgen vrouwen in Amsterdam*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2012.

Drost, Hoefnagels & Van Esch 2018

L.F. Drost, C. Hoefnagels & S. van Esch, *Het Jeugdgezondheidszorgbeleid ter preventie van vrouwelijke genitale verminking. Een quickscan naar de vraag hoe de JGZ-praktijk het beleid ter preventie van vgv uitvoert*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018.

Drost, Smits van Waesberghe & Los 2015

L.F. Drost, E. Smits van Waesberghe & V. Los, *Opgesloten in eigen huis. Een onderzoek naar aard en omvang van verborgen vrouwen in Den Haag*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2015.

Earp, *Medicolegal and Bioethics* 2015

B.D. Earp, 'Female genital mutilation and male circumcision: toward a autonomy-based ethical framework', *Medicolegal and Bioethics* 2015, p. 89-104

Elferink, *FJR* 2018/33

W.M.B. Elferink, 'Schriftelijke aanwijzingen tijdens een ondertoezichtstelling', *FJR* 2018/33.

Esser & Ouwkerk 2020

L.B. Esser & J.W. Ouwkerk, 'International child abduction in the Netherlands. A tale of different stories' (nog niet gepubliceerd).

Gaffney-Rhys, *The International Journal of Human Rights* 2019

R. Gaffney-Rhys, 'Female genital mutilation: the law in England and Wales reviewed from a human rights perspective', *The International Journal of Human Rights* 2019, p. 1-26.

Geraci & Kawous 2019

D. Geraci & R. Kawous, *Vrouwelijke genitale verminking. Omvang en risico in Nederland*, Pharos, Expertisecentrum gezondheidsverschillen 2019.

Gerards 2018

J. Gerards, 'Chapter 21. Freedom of Movement (Article 2 of Protocol No. 4)', in: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia 2018, p. 933-944.

GREVIO 2020

GREVIO, *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence*

against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Netherlands, GREVIO/Inf(2019)19 2020.

Haenen 2014

I. Haenen, *Force & Marriage. The criminalisation of forced marriage in Dutch, English and international criminal law* (diss. Tilburg), Cambridge/Antwerpen: Intersentia 2014.

Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019

P. Baeten, *Handelingsprotocol Veilig Thuis*, 2019.

Hodgkin & Newell 2003

R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Geneva: United Nations Publications 2003.

De Hullu 2018

J. De Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Iavazzo, Sardi & Gkegkes, Archives of Gynecology and Obstetrics 2013

C. Iavazzo, T.A. Sardi & I.D. Gkegkes, 'Female genital mutilation and infections: a systematic review of the clinical evidence', *Archives of Gynecology and Obstetrics* 2013, p. 1137-1149.

Janssen 2018

J.H.L.J. Janssen, *Huwelijksdwang. Wat ziet de politie? Een verkenning van casuïstiek uit 2017*, Den Haag: Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld 2018.

Janssen 2017

J.H.L.J. Janssen, *Focus op eer. Een verkenning van eerzaken voor politieambtenaren en andere professionals*, Den Haag: Boom Criminologie 2017.

Janssen & Ten Voorde, Trema 2010

J.H.L.J. Janssen & J.M. ten Voorde, 'Eergerelateerd geweld en strafvorderlijk beleid. Een analyse van de Aanwijzing huiselijk geweld en eergerelateerd geweld', *Trema* 2010, afl. 7, p. 300-305.

Van Kempen 2008

P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018

Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Achterlating van jongeren in het buitenland. Handvatten voor professionals en vrijwilligers: welke motieven hebben ouders voor achterlating, en hoe kan je het signaleren en voorkomen?*, Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving 2018.

KNMG 2010

KNMG, *Niet-therapeutische circumcisie bij minderjarige jongens*, te vinden op: <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/jongensbesnijdenis.htm>

De Koning & Bartels 2005

M.J.M. de Koning & E.A.C. Bartels, *Over het huwelijk gesproken. Partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse Nederlanders*, Den Haag: Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2005.

Kool 2010

R.S.B. Kool, 'Appropriate and Effective measures against FGM? A reflection on the Dutch policy in light of article 5 CEDAW', in: R. Holtmaat & I. Boerefijn (red.), *Women's Human Rights and Culture/Religion/Tradition: International Standards as Guidelines for Discussion?*, SIM Special 32, Leiden/Utrecht: Universiteit Leiden/Universiteit Utrecht 2010. p. 67-89.

Kool e.a. 2005

R.S.B. Kool e.a., *Vrouwelijke genitale verminking in juridisch perspectief. (Rechtsvergelijkend) onderzoek naar de juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van vrouwelijke genitale verminking*, Zoetermeer 2005.

Kool e.a. 2019

R.S.B. Kool e.a. *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?*, Universiteit Utrecht, departement REBO, Ucall 2019.

Kool & Wahedi, *International Law Research* 2014

R.S.B. Kool & S. Wahedi, 'Criminal Enforcement in the Area of Female Genital Mutilation in France, England and the Netherlands: A Comparative Law Perspective', *International Law Research*, vol. 3, no. 1, 2014.

Kruiniger 2018

P. Kruiniger, *Niet langer geketend aan het huwelijk! Juridische instrumenten die huwelijkse gevangenschap kunnen voorkomen of oplossen*, Maastricht: Maastricht University 2018.

Kunnskapssenteret 2010

Kunnskapssenteret, *Psychological, social and sexual consequences of female genital mutilation/cutting (FGM/C): a systematic review of quantitative studies*, 2010.

Kwakman e.a. 2017

E. Kwakman, *Handreiking Samenwerken bij strafbare kindermishandeling*, te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/09/handreiking-samenwerken-bij-strafbare-kindermishandeling>

Liefaard & Sloth-Nielsen 2016

T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen, *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2016.

Lien en Schultz, *International Journal of Law, Policy and The Family* 2014

I.-L. Lien en J.-H. Schultz, 'Interpreting Signs of Femal Genital Mutilation Within a Risky Legal Framework', *International Journal of Law, Policy and The Family* 2014, p. 194-211.

Limborgh, *NJB* 2008

W. Limborgh, 'Dient meisjesbesnijdenis op culturele gronden te worden getolereerd?', *NJB* 2008/1970.

Lindenberg, in: *T&C Sr* 2019

K.K. Lindenburg, 'Commentaar op art. 255 Sr', in: C.P.M. Cleiren, M.J.M. Verpalen en J.H. Crijns (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Lindenberg 2007

K.K. Lindenberg, *Strafbare dwang. Over het bestanddeel 'dwingen' en strafbaarstellingen van dwang, in het bijzonder art. 284 Sr*. (diss. Groningen), Apeldoorn: Maklu 2007.

Luchtman 2007

M.J.J.P. Luchtman, *Grensoverschrijdende sfeercumulatie Over de handhavingssamenwerking tussen financiële toezichthouders, fiscale autoriteiten en justitiële autoriteiten in EU-verband* (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Mulongo, Hollins Martin & McAndrew, *Journal of Reproductive and Infant Psychology* 2014

P. Mulongo, C. Hollins Martin & S. McAndrew, 'The psychological impact of Femal Genital Mutilation/Cutting (FGM/C) on girls/women's mental health: a narrative literature review', *Journal of Reproductive and Infant Psychology* 2014, p. 469-485.

Musa & Diepenbrock 2013

S. Musa & E. Diepenbrock, *Verborgen vrouwen: een vergeten groep. Een verkennend onderzoek naar aard, omvang en aanpak van de problematiek van verborgen vrouwen in de deelgemeente Delfshaven (Rotterdam)*, Den Haag: Femmes for Freedom 2013.

Nieuwenhuis, *Tijdschrift voor Religie Recht en Beleid* 2014

A. Nieuwenhuis, 'De grondrechtelijke positie van de jongensbesnijdenis', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, p. 18-33.

Nijboer, Van der Aa & Buruma 2010

J.F. Nijboer, N.M.D. van der Aa & T.M.D. Buruma, *Strafrechtelijke opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking. De Franse praktijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Pearce & Bewley, *Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine* 2013

A.J. Pearce & S. Bewley, 'Medicalization of female genital mutilation. Harm reduction or unethical', *Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine* 2013, p. 29-30.

Pijpers, Exterkate & De Jager 2010

F.I.M. Pijpers M. Exterkate & M. de Jager, *Standpunt Preventie van Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) door de Jeugdgezondheidszorg*, RIVM-rapport 295001017, 2010.

Ratia & Walter 2009

E. Ratia & A. Walter, *Internationale verkenning gedwongen huwelijken een literatuur- en bronnenonderzoek naar wettelijke maatregelen, beleid en publieke debatten in België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2009.

Reisel & Creighton, *Maturitas* 2015

D. Reisel & S.M. Creighton, 'Long term health consequences of Female Genital Mutilation (FGM)', *Maturitas* 2015, p. 48-51.

Rutten e.a. 2019

S.W.E. Rutten e.a., *Evaluatie Wet tegengaan huwelijksdwang*, Den Haag: WODC 2019.

Schmidt & Rijken 2005

G.E. Schmidt & C.R.J.J. Rijken, *Juridische aspecten van gedwongen huwelijken*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2005.

Schreurs, Van der Ham & Hamers, *DD* 2019/59

L.E.M. Schreurs, J. van der Ham & L.E.M. Hamers, 'Dwang bij misdrijven tegen de zeden in het afgelopen decennium. Gezichtspunten uit de rechtspraak met het oog op een toekomstig wetsvoorstel', *DD* 2019/59, afl. 9.

Schabas 2015

W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, Oxford [etc.]: Oxford University Press 2015

Smidt II 1891

H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht (1881-1886). Tweede deel*, Haarlem: W.D. Tjeenk Willink 1891.

Smidt V 1891

H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht (1881-1886). Vijfde deel*, Haarlem: W.D. Tjeenk Willink 1891.

Smits van Waesberghe e.a. 2014

E. Smits van Waesberghe e.a., '*Zo zijn we niet getrouwd*'. *Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2014.

Tahir 2019

N. Tahir, *Het gearrangeerde huwelijk. Veranderingen van perspectief op een huwelijkse institutie* (diss. Utrecht), 2019.

Tobin 2019

J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Thomassen, Holtmaat & Van Duin, NJB 2009

W. Thomassen, R. Holtmaat & A. van Duin, 'Het toelaten van symbolische meisjesbesnijdenis', *NJB* 2009/233.

UNICEF & Rao Gupta, Reproductive Health Matters 2015

UNICEF & G. Rao Gutpa, 'Femal genital mutilation/cutting: a statistical overview and exploration of the dynamics of change', *Reproductive Health Matters* 2015, p. 184-190.

Utz-Billing & Kentenich, Journal of Psychosomatic Obstetrics and Gynecology 2008

I. Utz-Billing & H. Kentenich, 'Female genital mutilation: an injury, physical and mental harm', *Journal of Psychosomatic Obstetrics & Gynecology* 2008, p. 225-229.

Vloeberghs e.a., Ethn Health 2012

E. Vloeberghs e.a., 'Coping and Chronic Psychosocial Consequences of Female Genital Mutilation in The Netherlands', *Ethnicity and Health* 2012, p. 677/695.

Ten Voorde 2007

J.M. ten Voorde, *Cultuur als verweer. Een grondslagentheoretische studie naar de ruimte en grenzen van culturele diversiteit in enige leerstukken van materieel strafrecht* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Ten Voorde in: T&C Strafrecht 2019

J.M. ten Voorde, 'Commentaar bij Eerste Boek, Titel III', in: C.P.M. Cleiren, M.J.M. Verpalen en J.H. Crijns (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Wolters Kluwer 2019.

Wahedi, NJB 2012

S. Wahedi, 'De wederrechtelijkheid van jongensbesnijdenis', *NJB* 2012, p. 3097-3105.

Wahedi & Kool International Law Research 2014

R. Kool & S. Wahedi, 'Criminal Enforcement in the Area of Female Genital Mutilation in France, England and the Netherlands: A Comparative Law Perspective', *International Law Research* 2014, p. 1-15.

WHO 2008

WHO, *Eliminating Female genital mutilation. An interagency statement*, Genève 2008.

WHO 2011

WHO, *An Update on WHO's work on femal genital mutilation (FGM). Progress report*, Genève 2011.

De Wolf, *Tijdschrift voor Relatierecht en Praktijk*, 2018/619

L.E. de Wolf, 'De gezagsbeëindigende maatregel bezien door de bril van de kinderrechter', *Tijdschrift voor Relatierecht en Praktijk* 2018/619.

Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, *Council of Europe Treaty Series*, no. 210, 2011.

Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Straatsburg, 16 september 1963, *European Treaty Series*, no. 46, 1963.

'Sustainable development goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls', te raadplegen op: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

Joint General Recommendation No. 31/General Comment No. 18 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen en van de Commissie voor de rechten van het kind over schadelijke praktijken, CEDAW/C.GC/31-CRC/C/GC/18.

General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13.

General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, CEDAW/C/GC/35.

General Recommendation No. 19 van de Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, CEDAW/C/GC/35.

Unicef working paper 'Children left behind', te raadplegen op: <https://www.unicef.org/media/61041/file>

Resolution 1247 (2001) on female genital mutilation.

Recommendation(2002)5 and documents concerning violence against women.

Declaration of the Committee of Ministers on the need to intensify the efforts to prevent and combat female genital mutilation and forced marriage in Europe, Decl(13/09/2017).

Regeringsstandpunt inzake meisjesbesnijdenis, brief van 16 maart 1993, kenmerk GGB/HIZ/931029.

‘Ketensamenwerking huwelijksdwang en achterlating’, uit 2015, te raadplegen op: https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3637230/1/RIS289673_Bijlage_1_Ketensamenwerking_Huwelijksdwang_en_Achterlating
<https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/vrouwelijke-genitale-verminking.htm>.
<https://www.ice.gov/news/releases/ice-hsi-continues-fight-end-female-genital-mutilation>.

Groene Amsterdammer 6 november 2019, ‘Besnijdenis van Nederlandse meisjes in het buitenland. ‘Vakantie’ in Kenia’.

The Guardian, 7 september 2018: ‘UK and US border officials join forces in bid to tackle female genital mutilation’.

‘Russian clinic in row over female genital cutting’, te raadplegen op: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46384023>.

‘Strafrecht als ‘optimum remedium’ bij seksueel misbruik cliënten’, te raadplegen op: <https://www.vgn.nl/nieuws/strafrecht-als-optimum-remedium-bij-seksueel-misbruik-clienten>.

Jurisprudentie

EHRM 27 februari 2018, 66490/09 (Mockutė/Litouwen).

EHRM 7 juni 2016, 7211/06 (R.B.A.B. e.a./Nederland).

EHRM 1 maart 2016, 52942/09 (Popoviciu/Roemenië).

EHRM 2 december 2014, 43987/09 (Battista/Italië).

EHRM 15 april 2014, 50073/07 (Radu/Moldavië).

EHRM 11 juli 2013, 29875/05 (Khlyustov/Rusland).

EHRM 6 juni 2013, 1585/09 (Avilkina e.a./Rusland).

EHRM 17 april 2012, 37981/06 (Sarkizov e.a./Bulgarije).

EHRM 7 juni 2011, 6767/04 (Prescher/Bulgarije).

EHRM 17 mei 2011, 43408/08 (Izevbekhai e.a./Ierland).

EHRM 10 februari 2011, 30943/04 (Nalbantski/Bulgarije).

EHRM 26 november 2009, 34383/03 (Gochev/Bulgarije).

EHRM 2 december 2008, 2872/02 (K.U./Finland), *EHRC* 2009/24, m.nt. Brems.

EHRM 31 mei 2007, 40116/02 (Secic/Kroatië).

EHRM 25 januari 2007, 23468/02 (Sissanis/Roemenië).

EHRM 21 december 2006, 555565/00 (Bartik/Rusland).

EHRM 23 mei 2006, 46343/99 (Riener/Bulgarije).

EHRM 13 oktober 2005, 31008/02 (Fedorov en Fedorova/Rusland).

EHRM 13 november 2003, 66485/01 (Napijalo/Kroatië).

EHRM 10 mei 2001, 29392/95 (Z. e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 23 september 1998, 25599/94 (A./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 19 februari 1997, 21627/93, 21826/93, 21974/93 (Laskey, Jaggard en Brown/Verenigd Koninkrijk).

HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:568.
HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1151.
HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1051.
HR 6 februari 2018, *NJ* 2018/184, m.nt. Kooijmans.
HR 30 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:112.
HR 3 februari 2015, *NJ* 2015/99.
HR 9 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3538.
HR 9 september 2014, *NJ* 2014/402.
HR 15 oktober 2013, *NJ* 2014/156, m.nt. Keulen.
HR 9 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5158.
HR 5 juli 2011, *NJ* 2011/466, m.nt. Keijzer.
HR 10 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY6940, *NJ* 2006/624, m.nt. Buruma.
HR 26 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1991, *NJ* 2004/637, m.nt. J. de Boer.
HR 13 januari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9177.
HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5834.
HR 24 oktober 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC6373, *NJ* 1979, 52, m.nt. Th.W van Veen.
HR 18 februari 1958, *NJ* 1958/373.

Hof 's Hertogenbosch 2 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2756.
Hof Den Haag 5 juni 2014, ECLI:NL:GHDHA:2013:CA3450.
Hof Amsterdam 23 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8531.
Rb Noord-Nederland 25 juli 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3958.
Rb Haarlem 11 september 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BJ7447.

Regelgeving en kamerstukken

Kamerstukken II 2019/2020, 28345, nr. 228.

Kamerstukken II 2019/20, 35348, nr. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 35348, nr. 3.

Kamerstukken II 2018/19, 35000 XVI, nr. 123.

Kamerstukken II 2018/19, 32175, nr. 68.

Kamerstukken II 2018/19, 32175, nr. 66.

Kamerstukken II 2015/16, 34358 (R2065), nr. 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34519 (R2071), nr. 3.

Kamerstukken II 2014/15, 34039, nr. 3.

Kamerstukken II 2012/13, 33488, nr. 3.

Kamerstukken I 2012/13, 32840, C.

Kamerstukken II 2011/12, 32840, nr. 6.

Kamerstukken II 2010/11, 32840, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32402, nr. 3.

Kamerstukken II 2003/04, 29200 XV, nr. 37.

Kamerstukken II 1999/2000, 26977 (R1644), nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 22855 (R1451), nr. 3.

Kamerstukken II 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3.

Kamerstukken II 1987/88, 20393 (R1343), nr. 6.

Bijlage 924819 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 28345, nr. 228, (Actieagenda schadelijke praktijken).

Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 28345, nr. 223.

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. dr. J.H.L.J. Janssen

Lector Veiligheid in Afhankelijkheidsrelaties bij Avans Hogeschool, hoofd onderzoek bij het LEC EGG en bijzonder hoogleraar Rechtsantropologie aan de Open Universiteit.

Dr. R.S.B. Kool

Universitair hoofddocent, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen, Universiteit Utrecht.

Mr. M.D. Groenewegen

(Senior) Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bijlage 2: Vragenlijst interviews

VRAGENLIJST t.b.v. SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

ONDERZOEK naar HUWELIJKSDWANG, ACHTERLATING
EN VROUWELIJKE GENITALE VERMINKING (versie: huwelijksdwang)

Universiteit Leiden

Elk interview vangt aan met een korte introductie van de interviewers, gevolgd door een uitleg over de inhoud en achtergrond van het onderzoek. Ook dienen de volgende onderwerpen te worden besproken:

- **Opnemen ja of nee?;**
- **Verwerking persoonlijke gegevens;**
- **Het versturen van de uitgewerkte tekst, ter autorisatie;**
- **De planning van het onderzoek.**

1. INTRODUCTIE

1. Voor welke organisatie bent u werkzaam?
2. In welke functie bent u werkzaam?
3. Hoelang bent u in uw huidige functie al actief?
4. Hebt u binnen of buiten de organisatie ook andere functies gehad?

2. PROBLEEMDEFINITIE

1. Ons onderzoek spitst zich toe op drie thema's: huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking. U bent vooral actief bij de aanpak van [huwelijksdwang]. Kunt u kort vertellen wat u onder 'huwelijksdwang' verstaat?
 - 1a. Wat verstaat u onder een huwelijk?
 - 1b. Wat verstaat u onder dwang?
 - 1c. Bestaat dwang alleen uit geweld of bedreiging?
 - 1d. Met welke middelen van dwang komt u vooral in aanraking?
2. Is huwelijksdwang volgens u problematisch? Zo ja, waarom?
3. Vindt u dat huwelijksdwang te allen tijde moet worden gestopt of moet er ruimte zijn om situaties van huwelijksdwang in sommige gevallen toe te laten?

3. NADERE VERKENNING VAN PROBLEEM EN ROL

1. We hadden het net kort al over de term huwelijksdwang. Kunt u vertellen op welke manier u in uw werk met huwelijksdwang in aanraking komt?

1a. Hoe komen signalen tot u?

1b. Om wat voor soort informatie gaat het dan?

1c. Uit welke bronnen komt die informatie?

1d. Bestaat een werkwijze of handelingsprotocol voor de situatie waarin u met een signaal in aanraking komt?

2. Welke rol en taak heeft uw organisatie bij het tegengaan van huwelijksdwang?

3. Hoe verhouden uw rol en taak zich tot die van andere organisaties?

4. HUWELIJKSDWANG IN DE PRAKTIJK VAN DE PROFESSIONAL

1. Huwelijksdwang wordt in de praktijk ervaren als een moeilijk op te lossen probleem. Herkent u dat?

1a. Wat maakt huwelijksdwang zo moeilijk om op te lossen?

2. Hoe vaak komt u naar schatting in aanraking met gevallen van huwelijksdwang?

2a. Wat verstaat u onder een 'geval' van huwelijksdwang?

3. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen bij huwelijksdwang: de fase van de partnerkeuze, de fase van de voltrekking van het huwelijk en de fase na die voltrekking (dan ook wel 'huwelijksgevangenschap' genoemd). Herkent u die fasen uit uw praktijkervaring?

3a. Is er een fase die volgens u meer problematisch is dan een andere? Moeten alle fasen worden 'aangepakt'?

3b. Kan in al deze fasen sprake zijn van dwang?

4. Is in de situaties waarmee u te maken heeft volgens u vaak duidelijk sprake van huwelijksdwang? Vraag evt. door naar overlap met andere fenomenen, zoals gearrangeerde huwelijken, schijnhuwelijken, polygame huwelijken.

4a. U gaf aan dat het soms niet duidelijk is of sprake is van een situatie van huwelijksdwang. Hoe maakt u het onderscheid tussen huwelijksdwang en de andere fenomenen die u noemt?

5. Doet huwelijksdwang zich vaak in dezelfde vorm voor of juist niet?

5a. Kan volgens u worden gesproken van een standaard of 'typische' situatie van huwelijksdwang en zo ja, hoe ziet die eruit?

5b. Bestaan er verschillende vormen van dwang? Zo ja, in welke vormen komt dwang voor? *Denk aan fysieke dwang versus psychische dwang*

6. Wat is in uw ervaring het motief voor mensen om anderen tot een huwelijk te dwingen?

6a. Maakt het uit vanuit welk motief iemand tot een huwelijk wordt gedwongen? Zo ja, waarom?

7. Vindt de huwelijksdwang waarmee u te maken hebt plaats binnen Nederland of ook daarbuiten? Indien de situatie ook buiten Nederland plaats heeft, bemoeilijkt dat uw werk?

8. Als de huwelijksdwang ook een internationale component heeft: welke gedragingen vinden precies in het buitenland plaats?

9. Bent u in die gevallen voor het goed kunnen verrichten van uw werk afhankelijk van buitenlandse autoriteiten?

9a. Zo ja, hoe verloopt het contact met die buitenlandse autoriteiten?

9b. Hebt u bevoegdheden om in het buitenland op te treden?

5. HUWELIJKSDWANG, DE ROL VAN DE PROFESSIONAL EN VAN DE ORGANISATIE

1. We spraken net al kort over uw rol bij de aanpak van huwelijksdwang en de taak van uw organisatie. Zijn die rol en taak voor u duidelijk?

2. Is sprake van een taakverdeling tussen uw eigen en andere organisaties?

2a. Zo ja, vindt u die taakverdeling juist en helder?

2b. Is sprake van samenwerking tussen die organisaties?

2d. Hoe ervaart u die samenwerking?

3. Komt u bij de aanpak van het fenomeen huwelijksdwang problemen tegen en zo ja, welke?

3a. Wat kwalificeert u als het grootste probleem bij het tegengaan van huwelijksdwang?

3b. Wat zou volgens u moeten gebeuren om dit probleem op te lossen?

3c. Bestaan er best practices (is de Forced Marriage Unit een best practice)?

3d. Wie zou die oplossing moeten bieden?

4. Wat is de relatie van uw organisatie of uzelf met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang?

4a. Hoe zou u die relatie omschrijven?

5. Wat is de relatie van uw organisatie of uzelf met het Openbaar Ministerie?

5a. Deelt u signalen van huwelijksdwang met het OM?

5b. Deelt u die signalen altijd?

5c. Weet u wat het OM met de signalen doet?

5d. Moet in situaties van huwelijksdwang volgens u strafrechtelijke vervolging worden ingesteld? En zo ja, tegen wie?

6. AFSLUITING

1. Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben die volgens u wel relevant zijn om ons mee te geven?

2. Is voor u duidelijk hoe dit interview in het onderzoek zal worden verwerkt?