

Vergaderjaar 1991-1992

22 488

Wijziging van Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 oktober 1991

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 1991, no. 91.006615, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

1. Voorgesteld wordt aan artikel 53, Boek 1, van het Burgerlijk Wetboek een derde lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat het openbaar ministerie de bevoegdheid verkrijgt een huwelijk te stuiten, indien het van oordeel is dat de Nederlandse openbare orde zich tegen de voltrekking ervan verzet. Is het huwelijk reeds voltrokken, dan kan het openbaar ministerie op grond van artikel 71a nietigverklaring van het huwelijk vorderen.

Naar uit de toelichting blijkt (bladzijden 2 en 3) wil het wetsvoorstel met het begrip «Nederlandse openbare orde» tegengaan dat iemand, door het sluiten van een schijnhuwelijk, «ten onrechte op Nederlands grondgebied verblijft en toegang verkrijgt tot de Nederlandse arbeidsmarkt en andere collectieve voorzieningen». Nog daargelaten dat de Nederlandse arbeidsmarkt niet kan worden geduid als behorende tot de collectieve voorzieningen, merkt

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 januari 1991

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 juli 1991, nr. 91.006615, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 oktober 1991, nr. W003.91.0377, moge ik U hierbij aanbieden.

De Raad van State merkt onder 1. op dat het begrip «openbare orde», als gebezigd in de voorgestelde artikelen 53, derde lid, en 71a Boek 1 B.W. een aanzienlijk ruimere strekking heeft dan daarmee in het kader van het wetsvoorstel wordt beoogd. Het opent daardoor de mogelijkheid dat het openbaar ministerie tot stuiting kan overgaan, c.q. nietigverklaring kan gaan vorderen in gevallen waarin van een schijnhuwelijk geen sprake is. Aanpassing van de genoemde artikelen is daarom gewenst.

Ik onderschrijf dat met de beperkte strekking van het wetsvoorstel niet wel verenigbaar zou zijn dat het openbaar ministerie de mogelijkheid wordt geboden om preventief of repressief op te treden in andere situaties dan die waarin sprake is van een schijnhuwelijk. In verband hiermee is in de genoemde artikelen thans nader aangegeven onder welke omstandigheden het

de Raad van State op dat het begrip «Nederlandse openbare orde» een aanzienlijk ruimere strekking heeft dan daarmee in het kader van dit wetsvoorstel wordt beoogd. Het opent daardoor de mogelijkheid dat het openbaar ministerie ook stuiting c.q. nietigverklaring kan gaan vorderen in gevallen waarin van een schijnhuwelijk geen sprake is. Naar het oordeel van de Raad dient de tekst van de artikelen 53, derde lid, en 71a te worden aangepast.

huwelijk als schijnhandeling kan worden bestempeld. Dat is het geval wanneer blijkt dat het oogmerk van de echtgenoten, of één hunner, niet gericht was op de vervulling van de door de wet aan de huwelijke staat verbonden plichten, doch op het verkrijgen van toelating tot Nederland. Verwezen zij in dit verband naar de in Titel 6, Boek 1 B.W. bedoelde rechten en verplichtingen van de echtgenoten, in het bijzonder de bepaling dat echtgenoten elkander getrouwheid, hulp en bijstand verschuldigd zijn (artikel 81 Boek 1 B.W.) en de in artikel 83 neergelegde verplichting tot samenwoning. De vordering tot nietigverklaring van een huwelijk als schijnhandeling kan slechts dan worden ingediend wanneer, in de zoëven genoemde omstandigheden, komt vast te staan dat het huwelijk is aangegaan met de bedoeling één van de partners een verblijfsrecht te verschaffen. In dat geval is sprake van strijd met de openbare orde. Evenzo moet uit omstandigheden blijken dat de echtgenoten kennelijk deze bedoeling hebben, wil het openbaar ministerie kunnen overgaan tot sluiting van een huwelijk als schijnhandeling. De toelichting is met het vorenstaande in overeenstemming gebracht.

2. De op bladzijde 3, tweede volle alinea, van de toelichting genoemde voorbeelden waarin misbruik van het instituut huwelijk aantoonbaar zou zijn, acht de Raad weinig overtuigend. Misbruik van sociale voorzieningen of het begaan van andere strafbare feiten behoeft geenszins te duiden op een schijnhuwelijk. Naar de mening van de Raad ware met de voorbeelden op bladzijde 4 van de toelichting te volstaan.

Terecht merkt de Raad onder 2. op dat misbruik van sociale voorzieningen of het begaan van strafbare feiten niet noodzakelijk behoeven te duiden op een schijnhuwelijk. De desbetreffende zinsnede in de toelichting is geschrapt.

3. De Raad is van oordeel dat, mede gelet op de arresten van de Hoge Raad van 23 mei 1919, NJ 1919, 689 en 17 november 1966, NJ 1968, 1, in de toelichting dient te worden ingegaan op de vraag of, en zo ja in hoeverre, artikel 71a zich ook richt op in het buitenland gesloten huwelijken.

Naar aanleiding van hetgeen de Raad onder 3. heeft opgemerkt, is in de toelichting ingegaan op de vraag of en zo ja, in hoeverre, artikel 71a zich ook richt op in het buitenland aangegane huwelijken. Voor de beantwoording van deze vraag is van belang de op 1 januari 1990 in werking getreden Wet conflictenrecht huwelijk (Stb. 1989, 392), die mede uitvoering geeft aan het Haagse verdrag van 1978 inzake de voltrekking en de geldigheid van huwelijken (Trb. 1987, 137). Artikel 6 van deze wet bepaalt dat aan een buiten Nederland gesloten huwelijk

erkenning wordt onthouden indien deze erkenning onverenigbaar zou zijn met de openbare orde. Deze bepaling biedt de Nederlandse overheidsadministratie de mogelijkheid om aan een in het buitenland aangegaan schijnhuwelijk erkenning te onthouden. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan weigeren de akte in te schrijven dan wel, indien hem blijkt dat een reeds gedane registratie ten onrechte heeft plaatsgevonden, het openbaar ministerie verzoeken de doorhaling van de akte van inschrijving te vorderen. De daartoe te voeren rechterlijke procedure, waarin een verklaring voor recht omtrent de geldigheid van het in het buitenland gesloten huwelijk wordt gegeven, zijn geregeld in de afdeling 11 en 12 van het wetsvoorstel tot herziening van Titel 4 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en wijziging van enige andere bepalingen van Boek 1 van dat Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 1990/91, 21 847).

Voor de Nederlandse rechtsorde is het resultaat van de hier beschreven regeling gelijk aan het resultaat van nietigverklaring, van welk middel, mede blijkens de door de Raad van State genoemde jurisprudentie, in het verleden wel gebruik is gemaakt. Onzeker is echter of een door de Nederlandse rechter uitgesproken nietigverklaring van een schijnhuwelijk in het buitenland wordt erkend. Verdragsregelingen die daarin voorzien, ontbreken. De niet-erkenning van het buitenlandse schijnhuwelijk verdient daarom uit internationaal oogpunt de voorkeur.

De in artikel 6 van de Wet conflictenrecht huwelijk neergelegde regel is de concretisering van een vanouds aanvaard algemeen beginsel van Nederlands internationaal privaatrecht. Ofschoon artikel 8 van dezelfde wet bepaalt dat zij niet van toepassing is op huwelijken die vóór haar inwerkingtreding zijn voltrokken, kan de regel worden geacht ook op vóór 1990 in het buitenland aangegane huwelijken toepasselijk te zijn.

Het vorenstaande brengt mee dat het voorgestelde artikel 71a Boek 1 B.W. uitsluitend ziet op de ongedaanmaking van in Nederland aangegane schijnhuwelijken. De toepasselijkheid van Nederlands recht in deze gevallen vindt haar rechtvaardiging in het feit dat van het huwelijk een Nederlandse akte is opgemaakt.

4. Op bladzijde 3, tweede volle alinea, van de toelichting wordt gesteld «dat veelvuldig door vreemdelingen gebruik wordt gemaakt van vervalste bescheiden». De Raad vraagt zich af waarop deze stelling berust. In de toelichting dient zulks nader te worden aangegeven.

5. Op bladzijde 1, eerste alinea, van de toelichting is sprake van een afhankelijk verblijfsrecht van de vreemdeling die getrouwd is met iemand die een zelfstandige verblijfstitel heeft. In de toelichting ware aan te geven op welke regels dit verblijfsrecht is gebaseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Naar aanleiding van het door de Raad van State onder 4. opgemerkte is in de toelichting nader aangegeven waarop de stelling berust, dat vreemdelingen veelvuldig gebruik maken van vervalste bescheiden. Zij berust op mededelingen die mij uit de praktijk van de vreemdelingendiensten, de burgerlijke stand en de bevolkingsadministratie zijn toegekomen.

Tenslotte is gevolg gegeven aan het onder 5. gedane verzoek van de Raad om in de toelichting aan te geven op welke regels het afhankelijke verblijfsrecht van de vreemdeling die getrouwd is met iemand die een zelfstandige verblijfstitel heeft, berust. Het betreft deel II, hoofdstuk B 19, paragraaf 2 van de Vreemdelingencirculaire 1982.

In de toelichting zijn, in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken, nog enkele aanpassingen aangebracht, waarmee de strekking van het wetsvoorstel wordt verduidelijkt.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto