

Vergaderjaar 1991-1992

22 488

Wijziging van Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 13 mei 1992

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen, als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie namen met grote instemming kennis van het nu aan hen voorgelegde wetsvoorstel. Met deze wetswijziging werd tegemoet gekomen aan de door hen, bij de herziening van Titel 4 van boek 1 van het BW, geuite bezorgdheid over de problematiek van de schijnhuwelijken en schijnnerkenningen. De leden waren verheugd over het feit dat het kabinet met hen van mening was dat de praktijk van het schijnhuwelijk niet uit de wereld was geholpen, door de invoering van de Rijkswet op het Nederlandschap van 1985.

Deze leden onderstreepten het belang van het wetsvoorstel nog eens met enige recent tot hen gekomen cijfers. In Rotterdam werd het in de laatste drie maanden van 1991 mogelijk om 130 huwelijken gesloten tussen Nederlanders en buitenlanders, na te trekken. Bij 104 huwelijken was geen sprake van samenwoning. Bij zo'n 80% was dus direct aantoonbaar sprake van een schijnhuwelijk. Bij de overige 20% bestond een vermoeden. Ook uit andere plaatsen te weten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven kwamen alarmerende geluiden. De leden van de CDA-fractie hadden de verwachting dat de combinatie van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen niet alleen de mogelijkheden tot optreden vergrootte, maar dat er ook een ontmoedigende werking van zou uitgaan. Hierdoor werd het sluiten van een schijnhuwelijk naar hun idee minder makkelijk.

Maatregelen in de preventieve sfeer leken de CDA-fractieleden van groot belang. Dacht de bewindsman dat daar met deze wetswijziging voldoende aan was tegemoetgekomen? Zou bij voorbeeld het verder toetsen van huwelijksbijlagen nog nodig zijn, zo vroegen zij. De leden waren het overigens zeer eens met het opheffen van de lijdelijkheid van de ambtenaren van de burgerlijke stand (zij verwezen ook naar hun inbreng bij wetsvoorstel 21 847, herziening titel 4). Zij vroegen op welke termijn het Besluit Burgerlijke Stand aangepast kon worden. Waren de

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA),

voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerding (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

criteria voor de ambtenaren overigens duidelijk genoeg, zo vroegen zij.

Ofschoon de CDA-fractieleden dus meenden dat de preventieve maatregelen van het grootste belang waren, hechtten zij toch ook grote waarde aan een strafrechtelijk sluitstuk ten opzichte van de Nederlandse partner of bemiddelaar. Zij vroegen dan ook wanneer de aanvullende wetgeving in deze zin gereed zou zijn. De leden drongen aan op snelheid.

Deze leden uitten overigens enige twijfel over de juistheid van de term «openbare orde» in het nieuwe derde lid van artikel 53. Het gebruik van deze term dekde de lading naar hun mening niet geheel, temeer daar feitelijk dan ook onbedoeld de burgemeester in beeld zou worden gebracht. Zou een term als «handhaving van de rechtsorde» niet beter zijn, zo vroegen zij.

Deze leden zouden ten slotte na enige tijd graag een inzicht krijgen in de hoeveelheid gestuite huwelijken. Zij pleitten dan ook voor een soort evaluatie (de memorie van toelichting bij de begroting bij voorbeeld) waaruit dit zou blijken. Tevens zou hier verder op mogelijke besparingen en werklastvermindering, zoals genoemd in de memorie van toelichting, kunnen worden ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling, maar ook met enige reserves kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden spraken hun bezorgdheid uit over de toename van het aantal schijnhuwelijken. Hoewel exacte aantallen niet bekend zijn, meenden zij via de media de indruk te hebben dat het jaarlijks gaat om 10 000 à 20 000 gevallen. Graag vernamen deze leden of deze schatting juist is.

Het gebruik maken van deze weliswaar legale, maar niet bedoelde wijze om een verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen en daarmee tevens toegang tot de arbeidsmarkt en sociale voorzieningen, wezen de leden van de PvdA-fractie sterk af. Zij onderkenden dan ook de noodzaak om deze «huwelijks-sluipweg» actief tegen te gaan en ondersteunden de inzet van de regering in dezen. Vooral de negatieve gevolgen van zo'n huwelijk (vrouwenmishandeling en gedwongen prostitutie) waren voor deze leden mede aanleiding voor deze stellingname.

Aangezien dezelfde problemen zich voordoen in de ons omringende landen, vroegen zij of de regering een overzicht kan geven van de situatie (aantallen etc), de regelgeving en de praktijk op dit gebied in andere Europese landen. Tevens zouden zij graag inzicht krijgen in de geschatte aantallen die zich in de verschillende landen voordoen en tevens het aantal bewezen «schijnhuwelijken». Verder zouden deze leden graag vernemen welke afspraken op dit gebied in het kader van Schengen zijn gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie hadden moeite met het onderscheid dat gemaakt wordt tussen «schijnhuwelijken» en gewone huwelijken. Waar begint de schijn en eindigt de werkelijkheid? Overigens constateerden deze leden dat er meer huwelijken zijn die behoren tot de categorie «schijnhuwelijk.» Zij voorzagen grote problemen met de bewijsbaarheid van een «schijnhuwelijk». Zij achtten het juist dat de Raad van State adviseerde om de strijdigheid met de «Nederlandse openbare orde» te expliciteren. Vast moet staan dat het huwelijk is aangegaan met de bedoeling om een van de partners een verblijfsrecht te verschaffen, zo blijkt uit het wetsvoorstel. Uit feiten en omstandigheden moet blijken dat de echtgenoten kennelijk niet het oogmerk hebben de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten te vervullen. Deze leden wilden graag meer houvast krijgen ten aanzien van de wijze waarop het Openbaar Ministerie tot haar oordeel komt ten aanzien van het oogmerk van de aanstaande echtgenoten of van een van hen. Welke feiten, omstandigheden en indicaties spelen hierbij een rol, zo vroegen de leden. Is het enkele feit dat echtgenoten niet samenwonen voldoende?

Onderkent de regering dat hierbij subjectieve beoordelingen een aanzienlijke rol kunnen spelen, met alle gevaren van dien, zo vroegen deze leden. Op welke wijze denkt de regering te voorkomen dat subjectieve elementen de boventoon gaan voeren? Hoe denkt de regering bij voorbeeld over de kans op of wellicht het gevaar van bespioneren en af luisterpraktijken? Hoe wordt gehandeld met, al dan niet anonieme, tips die binnenkomen? Verder vroegen deze leden of er sprake moet zijn van het «enkele» oogmerk om toelating in Nederland te verkrijgen, zoals op blz. 3 van de memorie van toelichting staat.

Overigens deelden deze leden de mening van de regering dat van deze maatregelen een afschrikwekkend en ontmoedigende werking kan uitgaan, evenals door de introductie van de mogelijkheid van repressief optreden bij schijnerkenningen.

Naar aanleiding van het gesprek van leden van de vaste Commissie voor Justitie met vertegenwoordigers van organisaties van de Burgerlijke Stand en die van de Vreemdelingendienst, groeide bij deze leden de twijfel over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Zij vroegen dan ook of het niet juister zou zijn om de bestaande, automatische koppeling tussen het aangaan van een huwelijk en het daarmee verkrijgen van een verblijfsvergunning, wordt losgelaten. Dan is het sluiten van een schijnhuwelijk niet meer aantrekkelijk. Van de zijde van de regering zouden deze leden graag vernemen of zij een ont koppeling ooit heeft overwogen en welke voor- en nadelen van ont koppeling zij zien. Ook vroegen deze leden aandacht voor een mogelijk andere koppeling van deze beide elementen. Is ooit overwogen om een afhankelijke verblijfsvergunning pas uit te reiken enige maanden na het voltrekken van het huwelijk, zo vroegen zij. Als een andere mogelijkheid opperden zij dat eerst het verblijf wordt geregeld en daarna het huwelijk. Graag vernamen zij ook hierop een reactie van de regering.

Verder wensten de leden van de PvdA-fractie meer duidelijkheid ten aanzien van de erkenning in het buitenland van in Nederland nietigverklarde schijnhuwelijken, die in Nederland, hetzij in het buitenland gesloten waren. Hadden deze leden het goed begrepen dat, als het gaat om een in Nederland gesloten en door de rechter nietigverklaard schijnhuwelijk, dit zeker wordt erkend door het buitenland en dat dit niet het geval is bij nietigverklaring van een in het buitenland gesloten schijnhuwelijk? Geldt dit voor alle landen? Zo nee, voor welke landen niet en voor welke wel? Voor erkenning van nietigverklaring van een buitenlands schijnhuwelijk ontbreken Verdragsregelingen, zo stelde de regering. Deze leden vroegen of er op dit punt plannen zijn om tot verdragen te komen.

Vervolgens vroegen de leden van de PvdA-fractie of in dit kader het plan van de regering om het kerkelijk en het burgerlijk huwelijk te scheiden, gevolgen heeft in verband met de erkenning door het buitenland. Graag zouden zij ook willen vernemen wanneer zij dit wetsvoorstel tegemoet kunnen zien. Ook wensten deze leden informatie over de wijze waarop het advies van de Commissie Toetsing wetgevingsprojecten over leefvormen van invloed kan zijn op de problematiek van de «schijnhuwelijken».

Ten slotte merkten de leden van de PvdA-fractie op dat ont koppeling van het aangaan van een huwelijk en het verblijfsrecht, het positieve effect zou kunnen hebben dat de door velen te lang bevonden drie jaars-termijn voor een afhankelijk verblijfsrecht, zou kunnen worden verkort.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij onderkenden dat het tegengaan van schijnhuwelijken een gevoelige materie betreft. Het is immers in het algemeen niet aan de overheid om de motieven te beoordelen welke twee mensen tot een huwelijk brengen. Zulks pleegt te behoren tot het private domein. Daarenboven behoort het maatschappelijk verschijnsel

van het «marriage de raison» tot alle tijden, zo zeiden deze leden. Niettemin achtten zij het aangewezen, dat de overheid een bevoegdheid krijgt tot ingrijpen bij het sluiten van een huwelijk, indien door zo'n rechtshandeling het algemeen belang aantoonbaar wordt of dreigt te worden geschaad. Het sluiten van een huwelijk met het oogmerk om een niet-Nederlander – die voor vestiging in ons land niet in aanmerking komt – de vestiging toch mogelijk te maken, rekenden de VVD-fractieleden in beginsel daartoe. Het kwam hun daarom in beginsel redelijk voor dat de regering het mogelijk wil maken een dergelijk schijnhuwelijk te stuiten respectievelijk nietig te verklaren.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering wat duidelijker aan te geven welke grote schijnhuwelijkenaffaires er sedert 1980 zoal in ons land aan het licht zijn gekomen, en met welk resultaat het strafrechtelijk optreden daartegen al of niet heeft plaatsgevonden. Onderdanen van welke nationaliteiten waren daar vooral bij betrokken? Bestond en bestaat er ook een Antillen-route op het terrein van de schijnhuwelijken, via welke vooral Latijns-Amerikaanse vrouwen naar Nederland komen? Is er veelvuldig sprake van vervalsing van papieren, zoals bij voorbeeld geboorte-aktes? Is er verband met andere strafbare activiteiten, zoals handel in verdovende middelen?

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering tevens aan te geven of er verband is met het verschijnsel vrouwenhandel. Is de in de memorie van toelichting in het vooruitzicht gestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht teneinde daarin een bepaling op te nemen tot strafbaarstelling van bemiddeling bij schijnhuwelijken een verbijzondering van de bepaling inzake mensenhandel? Wanneer zal deze aangekondigde wetswijziging worden ingediend bij de Tweede Kamer?

De leden van de VVD-fractie achtten het voorschrijf dat voortaan aan de ambtenaar van de burgerlijke stand door de niet-Nederlandse huwelijkspartner een verklaring omtrent zijn of haar verblijfsstatus dient te worden overgelegd een verbetering. Was hun veronderstelling juist, dat illegale vreemdelingen aldus waarschijnlijk niet zouden willen overgaan tot het sluiten van een schijnhuwelijk, omdat zij dan immers al bij voorbaat tegen de lamp zouden lopen? Is op deze wijze echter te voorkomen dat een niet-Nederlander bij de vreemdelingendienst verklaart niet voornemens te zijn na het huwelijk in Nederland te blijven, vervolgens de verklaring tekent, en na de huwelijksvoltrekking toch – illegaal – hier blijft? En kan hij dan – immers getrouwd zijnde – alsnog een afhankelijke verblijfstitel verwerven op grond van internationale verdragsbepalingen?

Ten slotte vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is te bevorderen dat alle betrokken politieke en civiele autoriteiten na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel een gezamenlijke inspanning zullen leveren ter beteugeling van illegale immigratie door middel van schijnhuwelijken, schijnerkenningen en mensenhandel? Hoe stelt zij zich voor een dergelijke operatie op te zetten? Kan de regering tevens aangeven hoe zij de Antillen-route op het terrein van de schijnhuwelijken doeltreffend denkt aan te pakken, zo vroegen de leden van de fractie aan het woord.

De leden van de fractie van D66 hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van het wetsvoorstel. Hun reserve betrof niet zozeer de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het tegengaan van huwelijken die uitsluitend worden gesloten met het oog op toelating tot Nederland van één van de «partners», maar veeleer de wijze waarop aan die doelstelling door de staatssecretaris wordt vormgegeven. Deze leden twijfelden namelijk zowel aan de effectiviteit van de voorgestelde bepalingen als aan de benadering van het probleem, en zij vroegen daarom, of de oplossing niet eerder gezocht zou moeten worden in een

zekere loskoppeling van enerzijds het rechts(feit) van een huwelijk en anderzijds het rechtsgevolg van toelating tot Nederland in de vorm van een afhankelijke verblijfstitel. Deze gedachte hing wat hen betreft samen met het volgende. De leden van de fractie van D66 waren namelijk eveneens terughoudend, omdat in dit wetsvoorstel op geen enkele wijze wordt ingegaan op de samenhang met andere duurzame samenlevingsvormen dan het huwelijk, nu deze relaties volgens hen – net als elders – in het vreemdelingenbeleid zo veel mogelijk op gelijke voet als het huwelijk behandeld zouden moeten worden, dus ook waar het de beoordeling van het recht op toelating tot Nederland betreft. Zijdelings wezen deze leden erop, dat één hunner in het recente verleden over deze (on)gelijke behandeling Kamervragen had gesteld en dat de staatssecretaris in zijn antwoord had aangegeven bereid te zijn in de nabije toekomst te bezien, op welke wijze aan die gelijke behandeling in het kader van het toelatingsbeleid verder vorm zou kunnen worden gegeven. Nu kwam het deze leden voor, dat de problematiek van schijnhuwelijken niet moest worden los gezien van de evenzeer voorkomende problematiek van schijnrelaties. Met andere woorden, waar thans in het vreemdelingenbeleid ten aanzien van duurzame samenlevingsvormen criteria worden gesteld die van invloed zijn op het recht toelating tot Nederland van één van de partners, zo zouden ook ten aanzien van eenmaal gesloten huwelijken criteria moeten worden gesteld, die bepalend zijn voor het recht op toelating van één van de partners tot Nederland. Ook de staatssecretaris is blijkens zijn antwoord op genoemde kamervragen van mening, dat het gaat om de criteria voor de toetsbaarheid van de relatie. Naar de mening van de leden van de fractie van D66 zouden, zoals uit het voorgaande blijkt, die criteria zo veel mogelijk gelijk moeten zijn, en zou derhalve niet de juridische vormgeving van de relatie naar burgerlijk recht maar de feitelijke situatie daarvoor doorslaggevend moeten zijn. Zolang dat niet het geval is, zo constateerden de leden van de fractie van D66, maakt immers ook de overheid zich schuldig aan het totstandkomen van «schijnhuwelijken»: want wat te denken van situaties, waarin duurzaam samenlevende partners in feite door de overheid gedwongen worden te huwen, om te voorkomen dat het recht op verblijf in Nederland voor de «onafhankelijke» partner vervalt in geval van het niet-verwijtbaar ontbreken van voldoende middelen van bestaan bij de Nederlandse partner, waar diezelfde omstandigheden in geval van een huwelijk géén invloed hebben op het recht op verblijf van de «afhankelijke» partner? Een dergelijke situatie was immers de aanleiding voor één van de leden van de fractie van D66, om destijds de reeds genoemde Kamervragen te stellen. Kortom, deze leden pleitten voor een samenhangende benadering van de problematiek van schijnrelaties, en daarmee voor een andere invalshoek waar het het tegengaan van schijnhuwelijken betreft. Graag vernamen zij de reactie van de staatssecretaris op dit punt en tevens vroegen zij hem in te gaan op het toelatingsbeleid, zoals dat nu in geval van huwelijkse en andere duurzame relaties wordt gevoerd. Overigens, zou volgens dit wetsvoorstel ook onder een «schijnhuwelijk» moeten worden verstaan, het huwelijk dat wordt gesloten met het oog op voortzetting van het verblijf van de «afhankelijke» partner in Nederland, dus een huwelijk zoals bedoeld in de zojuist beschreven situatie? Ten overvloede wilden deze leden benadrukken, dat de door hen bepleite gelijke behandeling van duurzame relaties, huwelijkse en niet-huwelijkse, ook waar het het recht op toelating tot Nederland van één van de partners betreft, niet zou moeten plaatsvinden onder het motto: «even slecht is ook gelijk.» Dit impliceert derhalve dat deze leden geenszins bedoelden te zeggen, dat de criteria die thans in het vreemdelingenbeleid aan duurzame relaties worden gesteld, eveneens norm zouden moeten worden voor huwelijkse duurzame relaties. Wél hadden zij bedoeld te pleiten voor een herbezinning op deze criteria voor wat

betreft huwelijkse en niet-huwelijkse duurzame relaties gezamenlijk. De toetsbaarheid van de relatie staat daarbij dan voorop.

De leden van de fractie van D66 hadden, na deze algemene inleiding, de volgende vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Zij vroegen, of het begrip «wegens strijd met de Nederlandse openbare orde» niet in zijn geheel zou kunnen worden weggelaten. Voor zover dit begrip in de contest van dit wetsvoorstel relevant is, wordt de betekenis ervan reeds gedekt door de uitleg dat de echtgenoten, of één hunner, het huwelijk hebben gesloten in verband met het verkrijgen van toelating tot Nederland van één van hen, terwijl buiten de contest van dit wetsvoorstel – te weten in artikel 18 b, tweede lid, van wetsvoorstel 21 847 en in artikel 6 van de wet conflictenrecht huwelijk – eenvoudigweg expliciet verwezen zou kunnen worden naar het hier voorgestelde artikel 71a boek 1 BW.

Voorts vroegen deze leden of het waar was, dat het ook ten aanzien van de onthouding van erkenning van een huwelijk, het onzeker is of dit in het buitenland eveneens tot rechtsgevolgen leidt, te weten doorhaling van de huwelijksakte. Met andere woorden, die onzekerheid manifesteert zich niet alleen bij de door een Nederlandse rechter uitgesproken nietigverklaring van een in het buitenland gesloten huwelijk. In beide gevallen is het dus niet uitgesloten, dat de maatregelen uitsluitend rechtsgevolgen hebben naar Nederlands recht. Kortom, zo vroegen deze leden waarom verdient de niet-erkenning in internationaal opzicht nu eigenlijk de voorkeur?

De leden van de Groen Linkse fractie hadden met verontrusting kennis genomen van het wetsvoorstel. Het voorstel riep bij hen een groot aantal vragen op. Begin van dit jaar was er plotseling een hausse aan kranteberichten over het verschijnsel «schijn»huwelijk. Sindsdien hadden deze leden niet veel meer van die informatiestroom gemerkt. Zij vroegen wel of het verschijnsel zich zo veelvuldig voordeed, dat het wetgeving rechtvaardigde. Kon en wilde de regering met cijfers onderbouwen hoe vaak er sinds de invoering van de Rijkswet op het Nederlandschap van 1985 sprake is geweest van schijnhuwelijken? De plotselinge aandacht voor het verschijnsel leek voor de Rotterdamse politie zelfs het ondervragen van een negenjarig kind te rechtvaardigen, om te onderzoeken of zijn moeder en stiefvader feitelijk samenwoonden. De Groen Linkse fractieleden waren bang dat overdreven aandacht, gevolgd door de onderhavige wetgeving stigmatiserend zou werken ten opzichte van mensen met een buitenlandse huwelijkspartner. Zij vroegen in dit verband of het voorliggende wetsvoorstel het op zichzelf door hen eveneens ongewenste verschijnsel van commerciële bemiddeling zou kunnen tegengaan of voorkomen. Werd met dit wetsvoorstel geen ongerechtvaardigd onderscheid in het leven geroepen tussen mensen met een Nederlandse partner en mensen met een buitenlandse partner door slechts motieven van verblijfsrechtelijke aard te kenschetsen als mogelijke schijnmotieven, terwijl het toch een algemeen aanvaard verschijnsel was in het huwelijk te treden vanwege belastingvoordelen en pensioenvoorzieningen. Deze motieven konden immers eveneens (oneigenlijke) redenen opleveren om tot huwelijkssluiting over te gaan? De aan het woord zijnde leden riepen ook het zogenaamde Vredelinghuwelijk in gedachten, die gehuwde dienstplichtigen ontsloeg van de daadwerkelijke uitoefening van de militaire dienstplicht. Zij wezen ook op de diverse publikaties van de hoogleraar Personen- en Familierecht G. P. Hoefnagels, die stelt: «Eigenlijk barst het in Nederland van de «schijnhuwelijken», als men daaronder verstaat het instrumenteel gebruik van het instituut huwelijk met financiële doelstellingen ten aanzien van de overheid». De leden van de Groen Linkse fractie meenden bovendien dat de voorgenomen maatregelen strijd konden opleveren met artikel 12

EVRM, het recht om te huwen en het recht op een vrije partnerkeuze. Hoe kan worden voorkomen dat iedere bilaterale relatie verdacht wordt van schijnmotieven? Hoe kan worden voorkomen dat de uitbreiding van bevoegdheden van de ambtenaar van de burgerlijke stand willekeurig tot gevolg heeft? Met de voorgestelde maatregelen werd volgens de aan het woord zijnde leden een precedent geschapen: voor het eerst zouden motieven om te trouwen onderwerp van onderzoek zijn en zelfs een weigeringsgrond om het huwelijk te voltrekken, danwel reden om tot nietigverklaring over te gaan. Overigens waren de leden beducht om de ambtenaar van de burgerlijke stand een controlerende bevoegdheid toe te kennen, het leek hen behalve ongewenst ook bijna onmogelijk om motieven van huwelijkspartners te onderzoeken. In hoeverre kan en mag de overheid trouwens controleren of de echtgenoten hun plicht tot samenwoning nakomen, terwijl echtgenoten immers vrij zijn elkaar van die plicht te ontslaan? De Groen Linkse fractieleden vroegen bovendien of het opnemen van een motief om een huwelijk te sluiten niet in strijd was met de systematiek van het Burgerlijk Wetboek. In hoeverre had de regering kennis genomen van de ervaringen in ons omringende landen zoals Groot-Brittannië en Duitsland die preventieve maatregelen kennen ter bestrijding van de zogenaamde schijnhuwelijken? Bestaat er onderzoek of die maatregelen het beoogde effect hebben? Heeft de regering op enigerlei wijze ervaringen in het buitenland ter beteugeling van het «schijnhuwelijk» betrokken bij haar overwegingen om het wetsvoorstel in te dienen? Het was ook de fractieleden van Groen Links uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden wat de gevolgen waren van een nietigverklaring door de Nederlandse rechter, indien het een buitenlandse partner betrof die onderdaan was van een land dat geen partij was bij het Haagse Verdrag inzake de erkenning van echtscheidingen en scheiding van tafel en bed van 1 juni 1970. Kon de regering hen daarover duidelijkheid verschaffen?

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling en goeddeels ook met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Het kwam hen als dringend gewenst voor dat pogingen in het werk gesteld worden – en niet alleen wetgevende – om kennelijke vormen van misbruik van het instituut huwelijk zoveel mogelijk tegen te gaan. Ook zij vroegen in dit verband naar de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van een wetsvoorstel waarmee het verlenen van bemiddeling bij het totstandkomen van een huwelijk strafbaar kan worden gesteld. Zij zouden gaarne zien dat dit wetsvoorstel, eenmaal wet geworden, tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking zou kunnen treden. Voorts stelden zij nog de vraag wat precies de taak van het Bureau bijzondere zaken op het departement is. Ten slotte vroegen deze leden of het rapport van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten c.q. het toegezegde regeringsstandpunt daaromtrent gevolgen heeft voor de materie van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie waren overtuigd van de noodzaak adequate maatregelen te treffen tegen het verschijnen schijnhuwelijken. Wijziging van Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zal daarbij ook wel onvermijdelijk zijn. Zij meenden echter dat een dergelijke wetswijziging slechts een aanvullend instrument kan zijn. De problemen worden met name veroorzaakt door het feit dat een huwelijk met een Nederlander of met een persoon die in Nederland een zelfstandige verblijfstitel heeft een afhankelijke verblijfstitel verschaft aan een vreemdeling. Zij onderkenden dat dit samenhangt met een belangrijk uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid, te weten het recht op gezinshereniging. Zonder aan dit uitgangspunt afbreuk te willen doen vroegen zij naar de mogelijkheden de afhankelijke verblijfstitel niet automatisch

toe te kennen maar alleen op verzoek en na onderzoek. Deze leden verwezen terzake naar een wetsvoorstel Draps e.a. in België. Een alternatief zou wellicht ook kunnen zijn dat de geldigheid van de afhankelijke verblijfstitel belangrijk wordt beperkt, waarna verlenging alleen mogelijk is nadat gebleken is dat er geen sprake was van een schijnhuwelijk.

De genoemde leden vroegen voorts of de verplichte inschrijving in het persoonsregister na een verblijf van tenminste drie maanden niet tot ongewenste neveneffecten leidt. Vindt alvorens hiertoe over te gaan overleg plaats met de vreemdelingendienst?

Ook de leden van de GPV-fractie wezen erop, dat de wetgever zich tot nu toe niet inlaat met de oogmerken van aanstaande echtgenoten om een huwelijk aan te gaan. In het algemeen is dat ook niet de verantwoordelijkheid van de overheid. Zij meenden daarom dat de wetgever duidelijk moet aangeven wat de rechtsgrond is om zich hiermee wel in te laten als het verkrijgen van toelating tot Nederland aan de orde is. Hunnerzijds zagen zij als argumenten onder meer:

- het instituut van het huwelijk wordt opzettelijk voor een ander doel gebruikt dan waartoe de wetgever het heeft geregeld;
- het huwelijk wordt gebruikt om geldende rechtsregels te ontduiken;
- er is veelal sprake van een vorm van bedrog, misleiding en/of oplichting;
- schijnhuwelijken vormen een lucratieve bezigheid voor bemiddelaars.

Tegen deze achtergrond hadden de genoemde leden met belangstelling kennisgenomen van het voornemen bemiddeling bij de totstandkoming van een schijnhuwelijk strafbaar te stellen.

De leden van de GPV-fractie vroegen het wetsvoorstel te toetsen aan het recht te huwen en een gezin te stichten in de zin van artikel 12 EVRM. Valt onder de bevoegdheid van de nationale wetgever de uitoefening van dit recht te regelen ook het recht om schijnhuwelijken te beletten of nietig te verklaren? Heeft deze verdragsbepaling niet tot gevolg dat aan het bewijs dat sprake is van een schijnhuwelijk hoge eisen moeten worden gesteld? Leidt dit er in de praktijk niet toe dat de ambtenaar van de burgerlijke stand slechts bij hoge uitzondering zal weigeren een huwelijk om deze reden te voltrekken?

De leden van de GPV-fractie meenden dat sprake is van een belangrijke verbetering als het hoofd van de plaatselijke politie een verklaring omtrent de verblijfsstatus van de vreemdeling moet overleggen. De inhoud daarvan kan in belangrijke mate bijdragen tot het bewijs. Zij meenden voorts dat van preventief optreden het meeste effect verwacht kan worden. Welke ervaringen zijn op dit punt bekend in het buitenland?

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts of in de praktijk naast schijnhuwelijken ook sprake is van schijnsamenlevingsvormen. Geven niet-huwelijkse samenlevingsvormen ook aanspraak op een afhankelijke verblijfstitel? Zal een toenemende gelijkstelling van samenlevingsvormen geen extra argument vormen om het automatisme van een afhankelijke verblijfstitel opnieuw te overwegen?

De genoemde leden stemden ermee in dat de ambtenaar van de burgerlijke stand of van de bevolkingsadministratie moet kunnen weigeren een in het buitenland gesloten schijnhuwelijk te registreren. Hoe zal deze functionaris echter in de praktijk kunnen vermoeden dat er sprake is geweest van een schijnhuwelijk? Moet of kan hij een verklaring omtrent de verblijfsstatus vragen aan het hoofd van de plaatselijke politie in de zin van de Vreemdelingenwet?

2. Artikelen

Artikel 53

De leden van de GPV-fractie wezen erop, dat artikel 50 in algemene bewoordingen bepaalt wanneer een huwelijk kan worden gestuit. Zij hadden de indruk dat een schijnhuwelijk moeilijk kan worden gerangschikt onder het «niet de vereisten in zich verenigen om een huwelijk aan te gaan». Moet daarom artikel 50 niet worden aangevuld?

Artikel 58

De wijziging in artikel 58 (het overleggen van een door de vreemdelingendienst met betrekking tot de aanstaande echtgenoot, die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, af te leggen verklaring) kon natuurlijk de goedkeuring van de CDA-fractie wegdragen. Maar deze leden zouden toch wel graag enige duidelijkheid krijgen over de betekenis van het in de memorie van toelichting genoemde «op verzoek van de aanstaande echtgenoot». Naar de mening van de CDA-fractie kon hier niet van vrijblijvendheid sprake zijn. Te allen tijde zou een verklaring van de vreemdelingendienst bijgevoegd moeten zijn. Was dit ook de bedoeling, zo vroegen zij?

Artikel 71a

De leden van de GPV-fractie vroegen of uit de bewoordingen van het artikel kan worden afgeleid dat nietigverklaring ook nog kan plaatsvinden als het huwelijk inmiddels is ontbonden.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen