

Vergaderjaar 1992-1993

**22 488**

## **Wijziging van titel 5 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek**

**Nr. 5**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 februari 1993

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het doet mij genoegen te constateren dat het wetsvoorstel door een aantal fracties gunstig is ontvangen. Onderkend is, blijkens de commentaren, dat het misbruik van het instituut huwelijk in verband met het recht op verblijf in Nederland zich op zodanige schaal voordoet en zodanige gevolgen heeft dat maatregelen beslist noodzakelijk zijn. Onderkend is ook dat het een delicate materie betreft en dat een gezamenlijke inspanning van betrokken overheidsinstanties geboden is om het door de maatregelen beoogde effect te bereiken. In het hiernavolgende zullen de diverse door de fracties aangesneden onderwerpen worden behandeld.

##### **2. De aard en de ernst van het probleem**

Van diverse zijden is gevraagd naar statistische gegevens betreffende het hier besproken verschijnsel. Hierbij zij aanstonds opgemerkt dat het bij de bestaande regelgeving niet goed mogelijk is een betrouwbare schatting van het aantal schijnhuwelijken te geven. In verband met de opstelling van een advies over schijnhuwelijken heeft de Permanente Commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden inlichtingen ingewonnen bij de burgerlijke stand van enkele grote steden. Zij heeft aan de hand van de verstrekte gegevens de indruk gekregen dat landelijk omstreeks 30% van de huwelijken tussen personen van wie één of beiden een vreemde nationaliteit bezitten, schijnhuwelijken zijn. Dit percentage komt overeen met 5 à 10% van het totale aantal huwelijken dat in Nederland wordt voltrokken. Het zou derhalve gaan om een aantal dat momenteel ligt tussen 5000 en 10 000 per jaar.

Ofschoon het hier gegeven cijfer een extrapolatie is van waarnemingen van een beperkt aantal gemeenten, meen ik dat aan de hand daarvan met voldoende stelligheid kan worden gezegd dat het verschijnsel

zorgwekkende proporties heeft aangenomen. Dit oordeel berust niet, zoals de leden van de fractie van Groen Links suggereerden, op de door hen gesignaleerde hausse in de berichtgeving door de pers aan het begin van 1992. Die hausse is mede veroorzaakt door de bekendmaking van mijn voornemen om wettelijke maatregelen voor te stellen die het verschijnsel beogen tegen te gaan. Overigens zullen er, wanneer het nieuwe wettelijke instrumentarium beschikbaar zal zijn, ook meer mogelijkheden zijn om de praktijk van het schijnhuwelijk in kaart te brengen en de effectiviteit van de getroffen maatregelen te meten. Aan de suggestie van de leden van de CDA-fractie om periodiek een evaluatie te doen plaatsvinden zal ik gaarne gevolg geven.

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de VVD-fractie veronderstelden, blijkt uit de beschikbare informatie niet dat er tot dusver sprake is geweest van affaires waarbij door toedoen van een of enkele personen op grote schaal misbruik van het instituut huwelijk is gemaakt. Schijnhuwelijken worden zowel in de grote steden als in kleine gemeenten gesloten. De mogelijkheid om strafrechtelijk of civielrechtelijk in te grijpen zijn bij de bestaande regelgeving beperkt tot de gevallen waarin vervalste documenten zijn overgelegd en/of niet is voldaan aan een wettelijk vereiste om een huwelijk aan te gaan (bijvoorbeeld het vereiste dat men niet met een ander gehuwd mag zijn of het verbod om met een nauw verwante persoon te huwen). Het openbaar ministerie onderzoekt de mogelijkheid of terzake procedures kunnen worden aangespannen. Een andere mogelijkheid om repressief tegen het schijnhuwelijk op te treden is gelegen in de ontneming van het verblijfsrecht aan de niet-Nederlandse echtgenoot, wanneer wordt geconstateerd dat er geen reële huwelijkse samenleving is. Ik acht het wenselijk dat thans door regelgeving wordt bewerkstelligd dat ook de totstandkoming van schijnhuwelijken wordt bemoeilijkt en dat aan deze huwelijken, indien zij in den vreemde zijn aangegaan, erkenning in Nederland wordt onthouden.

Bij de praktijk van het schijnhuwelijk zijn personen van vele nationaliteiten betrokken. Het gaat om personen afkomstig uit zowel Afrikaanse als Aziatische en Zuid-Amerikaanse landen. Door hun geografische ligging vormen de Nederlandse Antillen en Aruba een potentiële doorgangsroute voor personen van Zuid-Amerikaanse afkomst. In antwoord op de desbetreffende vraag van de VVD-fractie kan ik mededelen dat sinds verscheidene jaren overleg wordt gevoerd met de autoriteiten van deze Rijksdelen en dat deze autoriteiten zich bewust zijn van het belang van een actieve opstelling van de betrokken overheidsinstanties.

In dit verband vroegen de leden van de PvdA-fractie tevens om meer informatie over de situatie in de ons omringende landen, waar, naar zij hebben vernomen, zich dezelfde problemen voordoen. Naar aanleiding hiervan kan ik mededelen dat op initiatief van Nederland het onderwerp «fraude op het gebied van de burgerlijke stand» op de agenda van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand is geplaatst. Aan de lidstaten is gevraagd om een zo volledig mogelijke rapportage over verschillende vormen van fraude, welke rapportage zo mogelijk vergezeld dient te gaan van statistische gegevens. Daarnaast is door het departement van Justitie, in het stadium van de voorbereiding van het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel, vergelijkend onderzoek gedaan naar de regelgeving en de praktijk in een aantal Europese landen. Daarbij is gebruik gemaakt van speciaal aan het onderwerp gewijde wetenschappelijke publikaties en artikelen die de afgelopen jaren zijn verschenen in de internationale juridische pers. Aan de hand van deze gegevens verkrijgt men het volgende globale beeld.

Een aantal Europese rechtsstelsels kent voor het openbaar ministerie mogelijkheden om een schijnhuwelijk te doen nietig verklaren en/of het te stuiten. Van deze mogelijkheden wordt een betrekkelijk bescheiden

gebruik gemaakt, hetgeen mede zijn verklaring vindt in de omstandigheid dat het bewijs van het schijnhuwelijk niet steeds eenvoudig te leveren is. Dat betekent overigens niet dat van het bestaan van deze mogelijkheden geen ontmoedigende werking zou uitgaan. Uit de tot op heden verkregen informatie blijkt dat het verschijnsel zich in veel landen van Europa in mindere mate voordoet dan in Nederland. Onder de Europese landen verdient Duitsland bijzondere aandacht. Er ontbreekt daar momenteel een wettelijke regeling op grond waarvan een eenmaal voltrokken schijnhuwelijk kan worden aangetast. Wel hanteert de burgerlijke stand er aan de rechtspraak ontleende richtlijnen voor de beantwoording van de vraag of er termen zijn om te weigeren aan de voltrekking van een huwelijk mee te werken. Deze richtlijnen blijken in de praktijk resultaat op te leveren, ofschoon er in de rechtsliteratuur op wordt gewezen dat voor een dergelijk preventief optreden een voldoende rechtsgrond ontbreekt, nu het niet mogelijk is een eenmaal aangegaan huwelijk ongedaan te maken.

Het verrichte rechtsvergelijkende onderzoek is voor mij mede bepalend geweest om voor te stellen in het Nederlandse burgerlijk recht mogelijkheden te scheppen zowel in het preventieve als in het repressieve vlak. Daarmee wordt een lacune opgevuld en wordt bereikt dat Nederland voor potentiële kandidaten voor een schijnhuwelijk niet langer aantrekkelijker is dan andere Europese landen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband nog welke afspraken in het kader van Schengen zijn gemaakt. Deze afspraken hebben geen betrekking op verblijfsrechten van lange duur en daarom ook niet op de verblijfsrechtelijke aspecten van het schijnhuwelijk. Ik teken hierbij voorts aan dat de in het kader van Schengen beoogde samenwerking algemeen van aard is en hoofdzakelijk ligt op het terrein van bevoegdheden in verband met overschrijding van binnen- en buitengrenzen, informatie-uitwisseling en internationale rechtshulp. Ook ten aanzien van de politieke samenwerking, die een belangrijk onderdeel van Schengen vormt, is niets geregeld voor specifieke vormen van criminaliteit zoals schijnhuwelijk.

De fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar het verband tussen het verschijnsel schijnhuwelijk en strafbare handelingen zoals vrouwenhandel. Ik moge verwijzen naar de laatstelijk in maart 1991 gedane rapportages over dit onderwerp aan de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor het Minderhedenbeleid en aan de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor het Emancipatiebeleid. Zie laatstelijk Handelingen 11 maart 1991 UCV 36 Bestrijding seksueel geweld. Voor een goed begrip dient men te beseffen dat de twee praktijken kunnen samengaan, doch dat er daarnaast enerzijds gevallen van vrouwenhandel zijn, waarbij geen kwestie is van een schijnhuwelijk, en dat anderzijds schijnhuwelijken worden gesloten waarbij geen sprake is van vrouwenhandel. Hetzelfde geldt voor het verband tussen schijnhuwelijken en drugshandel. Ik sluit intussen niet uit dat bepaalde personen die bemiddeling verlenen bij het arrangeren van schijnhuwelijken, zich tevens schuldig maken aan de hier genoemde strafbare feiten. Een en ander laat mijns inziens overeen de noodzaak van specifiek op de bestrijding van elk van deze praktijken gerichte maatregelen.

Refererend aan een vraag van de leden van de SGP-fractie kan ik ten slotte mededelen dat aan de Directie Vreemdelingenzaken van het departement van Justitie een Bureau Bijzondere Zaken is verbonden, dat zich bezighoudt met inventariserend onderzoek met betrekking tot diverse vormen van fraude op het gebied van het vreemdelingenrecht. Tot de taak van dit bureau behoort ook onderzoek naar het misbruik van familierechtelijke instituten. Van de bevindingen is bij de opstelling van het wetsvoorstel een nuttig gebruik gemaakt.

### 3. De omschrijving van het begrip «schijnhuwelijk»

Verscheidene fracties hebben beschouwingen gewijd aan het onderscheid tussen «schijnhuwelijken» en gewone huwelijken. Zo merkten de leden van de PvdA-fractie op dat er, behalve het in het wetsvoorstel omschreven huwelijk, nog meer huwelijken zijn die behoren tot de categorie «schijnhuwelijk». De leden van de Groen-Linksfractie vroegen zich af of met dit wetsvoorstel geen ongerechtvaardigd onderscheid in het leven wordt geroepen tussen mensen met een Nederlandse partner en mensen met een buitenlandse partner, doordat slechts motieven van verblijfsrechtelijke aard worden gekenschetst als mogelijke schijnmotieven, terwijl toch algemeen aanvaard is dat men in het huwelijk treedt vanwege belastingvoordelen en pensioenvoorzieningen. Deze motieven kunnen immers eveneens (oneigenlijke) redenen opleveren om tot huwelijksluiting over te gaan? Dezelfde leden wezen ook op het zogenaamde Vredelinghuwelijk.

Zoals uit de formulering van de voorgestelde wijziging blijkt, is beoogd de mogelijkheid tot ingrijpen van de overheid te beperken tot het geval waarin het huwelijk is of zal worden aangegaan met de uitsluitende bedoeling om de niet-verblijfsgerechtigde partner een verblijfsrecht in Nederland te verschaffen. Terecht heeft de Raad van State erop gewezen dat indien de wet zich ertoe beperkt «strijd met de Nederlandse openbare orde» als grond voor nietigverklaring van een huwelijk in te voeren, en aan dat begrip geen nadere invulling geeft, er mogelijk nog andere huwelijken onder de regeling vallen dan huwelijken die zijn aangegaan met een verblijfsrechtelijk oogmerk. Met de Raad van State meen ik dat er goede redenen zijn om de norm te beperken tot dit laatste geval. Van dat geval is evident dat het strijdig wordt geacht met het algemeen belang. Bovendien gaat het hier om een veel voorkomende vorm van misbruik van het instituut huwelijk. De thans gegeven precisering van de norm voorkomt voorts lastige afbakeningsproblemen. De bemoeienis van de overheid, die zich mijns inziens dient te bepalen tot gevallen die uit maatschappelijk oogpunt onaanvaardbaar zijn, concentreert zich aldus op het verblijfsrechtelijke oogmerk waarmee een huwelijk wordt aangegaan. Hiermee wil ik niet zeggen dat sommige andere schijnmotieven niet ook afkeurenswaard kunnen zijn, maar ik beoog slechts aan te geven dat de wettelijke maatregelen zich tot deze ernstige vorm van misbruik dienen te beperken.

In antwoord op hetgeen hierover verder door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd, merk ik op dat er bij het schijnhuwelijk inderdaad sprake moet zijn van het «enkele oogmerk» om toelating tot Nederland te verkrijgen, met de daaraan verbonden voordelen in de vorm van voorzieningen op allerlei terrein. Overigens is voldoende dat een bepaald aan het verblijfsrecht gekoppeld voordeel, bijvoorbeeld de toegang tot de arbeidsmarkt, is beoogd. Verder kan, zoals de leden van de fractie van D'66 veronderstelden, met het schijnhuwelijk ook zijn beoogd aan de beëindiging van een eerder ontstaan verblijfsrecht te ontkomen, of een bestaande zwakke verblijfsrechtelijke positie te verstevigen.

Naar aanleiding van de vraag of er sprake is van discriminatie, zou ik het volgende willen opmerken. Uit de beschikbare gegevens over de praktijk in andere landen blijkt dat bij slechts een gering percentage van de huwelijksaangiften de verdenking rijst dat het een voorgenomen schijnhuwelijk betreft. Er is geen sprake van dat systematisch belemmeringen in de weg worden gelegd aan de totstandkoming van huwelijken tussen personen met de nationaliteit van het betrokken land en vreemdelingen. Ook de rechtspraak toont aan dat aan het bewijs hoge eisen worden gesteld. Verder zij erop gewezen dat noch de mensenrechtenverdragen, noch grondwettelijke bepalingen zich verzetten tegen maatre-

gelen die het schijnhuwelijk beogen tegen te gaan. Met andere woorden, de wet maakt een gerechtvaardigd onderscheid tussen het schijnhuwelijk en het huwelijk. Hierna, onder 5, zal nader op dit aspect worden ingegaan.

#### **4. Het gebruik van het begrip «openbare orde»**

De leden van de CDA-fractie uitten twijfel over de juistheid van de term «openbare orde» in artikel 53. Volgens deze leden zou dan onbedoeld ook de burgemeester in beeld worden gebracht. Deze leden vroegen of een term als «handhaving van de rechtsorde» niet beter zou zijn. Met betrekking tot ditzelfde onderwerp werd aan de zijde van de leden van de fractie van D'66 gevraagd of het begrip «wegens strijd met de openbare orde» niet in zijn geheel zou kunnen worden weggelaten. Die leden meenden dat buiten de context van dit wetsvoorstel eenvoudigweg expliciet zou kunnen worden verwezen naar het hier voorgestelde artikel 71a Boek I B.W.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op huwelijken met een internationaal aspect. Aan de orde zijn derhalve mede normen van Nederlands internationaal privaatrecht. In het internationaal privaatrecht geldt dat beslissingen van een overheidsinstantie of van de rechter, die in overeenstemming met de geldende verwijzingsregels onder toepassing van vreemd recht zijn genomen, steeds de toets van de in eigen land gehuldigde fundamentele rechtsbeginselen moeten kunnen doorstaan. Met de leden van de GPV-fractie ben ik van mening dat die beginselen zijn aangetast wanneer, zoals hier het geval is, voor Nederland zeer belangrijke rechtsregels worden ontdoken en wanneer zulks geschiedt door het oneigenlijk gebruik van een in de wet geregeld familierechtelijk instituut. Het is in het internationaal privaatrecht vanouds gebruikelijk om hier te spreken van het voorbehoud van de openbare orde.

Op het terrein waarom het hier gaat, geldt de op 1 januari 1990 in werking getreden Wet conflictenrecht huwelijk (Stb. 1989, 392) die uitvoering geeft aan het Haagse huwelijksverdrag van 14 maart 1978. Artikel 3 van die wet bepaalt dat ongeacht artikel 2 (welk artikel verwijzingsregels voor in Nederland te voltrekken huwelijken geeft) geen huwelijk kan worden voltrokken indien de voltrekking onverenigbaar zou zijn met de openbare orde. Die bepaling stemt geheel overeen met artikel 5 van het voornoemde verdrag. Vervolgens noemt het artikel een viertal voorbeelden van gevallen waarin in elk geval van zodanige onverenigbaarheid sprake is. Eenzelfde toetsing aan de Nederlandse openbare orde wordt door artikel 6 van de genoemde wet voorgeschreven bij de erkenning in Nederland van in het buitenland voltrokken huwelijken. Artikel 6 is ontleend aan artikel 13 van het verdrag. Zoals in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel is uiteengezet, dient de erkenning van een in het buitenland aangegaan schijnhuwelijk als strijdig met de Nederlandse openbare orde te worden beschouwd.

In aansluiting op de genoemde internationaal-privaatrechtelijke wetgeving is in het wetsvoorstel tot herziening van titel 4 Boek 1 B.W. (Kamerstukken II 1990/91, 21 847) op een aantal plaatsen dezelfde terminologie gebruikt, teneinde de ambtenaar van de burgerlijke stand eraan te herinneren dat hij gehouden is aan de geschreven en ongeschreven regels van Nederlands internationaal privaatrecht, en derhalve aan de toetsing aan de Nederlandse openbare orde. Dit is overigens geheel niet nieuw. Ik wil daarbij aantekenen dat artikel 18b van dat wetsvoorstel niet alleen van toepassing zal zijn bij een schijnhuwelijk, maar ook in andere gevallen van huwelijksvoltrekking die de toets der openbare orde niet kunnen doorstaan, zoals het geval van bigamie. Zoals uit de toelichting op artikel 18b blijkt, valt onder de bepaling eveneens het geval waarin de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt verzocht

een akte van een schijnerkenning op te maken. De bevoegdheid om daartegen preventief op te treden, hangt rechtstreeks samen met de bepaling van artikel 225, tweede lid, onder d, Boek 1 B.W. De bevoegdheid van het openbaar ministerie tot het indienen van een vordering tot vernietiging van een erkenning berust op gronden van openbare orde.

Naar ik hoop, is door deze uiteenzetting verduidelijkt dat aan het begrip «openbare orde» in de context van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel een zeer specifieke betekenis toekomt. Voor degenen die met de materie vertrouwd zijn is er geen gevaar voor verarring met bevoegdheden die op ander gebied aan de burgemeester toekomen. In elk geval zou ik er niet voor voelen de woorden «wegens strijd met de openbare orde» te schrappen of te vervangen door woorden als «de handhaving van de rechtsorde». Bedacht zij dat internationaal veel belangstelling bestaat voor het wetsvoorstel, in het bijzonder voor de wettelijke criteria waarop de bevoegdheid tot ingrijpen tegen het schijnhuwelijk wordt gebaseerd. Het begrip «openbare orde» («ordre public», «public policy») komt in alle stelsels van conflictenrecht en in talrijke verdragen voor en is mitsdien een algemeen gehanteerd begrip.

##### **5. Verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met de verdragen inzake de rechten van de mens en alternatieven in de sfeer van het vreemdelingenrecht**

Verscheidene fracties hebben twijfel geuit over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en hebben zich in verband daarmee afgevraagd of een alternatief dan wel een complement voor deze maatregelen zou kunnen bestaan in het loslaten van de bestaande automatische koppeling tussen het aangaan van een huwelijk en het daarmee verkrijgen van een verblijfsvergunning. De leden van de PvdA-fractie vroegen of een ontkoppeling ooit is overwogen en of het mogelijk zou zijn om bijvoorbeeld een afhankelijke verblijfsvergunning pas uit te reiken enige maanden na het voltrekken van het huwelijk. Als andere mogelijkheid opperden zij dat eerst het verblijf wordt geregeld en daarna het huwelijk.

Alvorens op deze suggesties in te gaan, komt het mij passend voor gevolg te geven aan het verzoek van de leden van de fractie van Groen Links en de GPV-fractie om de voorgestelde wettelijke maatregelen te toetsen aan de artikelen 8 en 12 EVRM.

Laat ik, om te beginnen, erop wijzen dat de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens tot op heden geen steun biedt voor de stelling dat de voorgenomen maatregelen strijd opleveren met artikel 12 EVRM. Veeleer komt uit die jurisprudentie naar voren dat de bescherming van het verdrag zich uitstrekt tot bestaande of aan te knopen nauwe reële betrekkingen tussen personen in een huwelijk of in een gezin. De bescherming ontvalt wanneer in feite van dergelijke nauwe betrekkingen geen sprake blijkt te zijn. De vraag, of een (voorgenomen) schijnhuwelijk in de hier bedoelde betekenis door artikel 12 EVRM wordt beschermd, is als zodanig slechts incidenteel in de Nederlandse rechtspraak aan de orde geweest. In zijn beschikking van 27 november 1987, NJ 341, heeft de Hoge Raad onderschreven dat de Staat niet kan worden verplicht mede te werken aan het tot stand komen van een huwelijk dat hij – in vreemdelingenrechtelijke zin – redelijkerwijze niet als reëel behoeft te beschouwen. In dezelfde zin Pres. Rb. Breda 28 augustus 1984, KG 1984, 276, NIPR 1985, 115: «de bepalingen van het EVRM over huwelijk en gezin zijn niet geschreven voor gevallen waarin geen reëel huwelijk wordt beoogd, doch de huwelijksluiting wordt misbruikt om andere oogmerken te verwezenlijken». Andere voorbeelden zijn te ontleen aan Hof Amsterdam 27 juni 1985, Pres. Rb-Utrecht 6

december 1984, beide NJ 1986, 34; Pres. Rb. 's-Gravenhage 3 januari 1986, KG 1986, 67.

Ook buiten Nederland zijn rechterlijke uitspraken gedaan van deze strekking. Zo is in 1982 door het Duitse Bundesverwaltungsgericht beslist dat het enkele feit van het gehuwd zijn niet doorslaggevend is voor de in de Grondwet van de Bondsrepubliek neergelegde bescherming van het huwelijk en het gezin. Het uitsluitend formeel aangegane huwelijk vormt geen voldoende grondslag voor een recht op verblijf.

Ik wijs voorts op een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 juli 1992 (zaak C-370/90) waarin dat Hof, wat de risico's van fraude door schijnhuwelijken betreft, in herinnering brengt dat de mogelijkheden die het EG-Verdrag schept niet meebrengen dat daarvan misbruik mag worden gemaakt om zich te onttrekken aan de werkingssfeer van de nationale wetgeving en dat de lidstaten niet de nodige maatregelen zouden mogen nemen om dit misbruik tegen te gaan.

De huidige stand van de rechtspraak in aanmerking genomen, meen ik dat de voorgestelde maatregelen de toets van het EVRM kunnen doorstaan. Aan de leden van de GPV-fractie geef ik toe dat de verdragsbepalingen meebrengen dat aan de bewijsvoering hoge eisen moeten worden gesteld. Dat blijkt ook uit de hiervoor geciteerde rechtspraak van de Hoge Raad. In de praktijk zal dit ertoe leiden dat van de mogelijkheid van ingrijpen niet op grote schaal gebruik zal kunnen worden gemaakt. Dat is onvermijdelijk. Ook op andere terreinen van het recht, waar bedoelingen van partijen aan het licht moeten worden gebracht, doen zich bewijsproblemen voor, in het bijzonder wanneer – zoals bij het schijnhuwelijk doorgaans het geval zal zijn – schriftelijke afspraken ontbreken. Uit de rechtspraak die zich heeft ontwikkeld in landen waar preventief optreden tegen schijnhuwelijken mogelijk is, blijkt evenwel dat deugdelijke criteria kunnen worden geformuleerd en dat het bewijsprobleem niet onoverkomelijk is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen met de Zwitserse nationaliteitswetgeving.

In de hier gegeven beschouwing ligt, naar ik meen, ook het antwoord besloten op de vraag van de fractie van Groen Links, of het opnemen van een motief om een huwelijk te sluiten niet in strijd is met de systematiek van het Burgerlijk Wetboek. Ik meen dat de opneming van een niet-geoorloofd motief als grond voor stuiting, onderscheidenlijk nietigverklaring van het huwelijk, past in de huidige systematiek van dat wetboek. Aangesloten wordt immers bij de door de aanstaande echtgenoten bij de huwelijksvoltrekking af te leggen verklaringen, die betrekking hebben op de wederzijdse verplichtingen die volgens de wet uit het huwelijk voortvloeien. En zelfs al zou er strijd zijn met de systematiek van het Burgerlijk Wetboek, dan zou, wanneer daartoe een gerede aanleiding bestaat, de wetgever die systematiek in de door hem gewenste zin kunnen aanpassen.

Ik kom vervolgens op het door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde alternatief of complement voor de voorgestelde regeling. Begrijp ik deze leden goed, dan komen hun voorstellen erop neer dat de overheid partijen in de gelegenheid stelt een huwelijk aan te gaan, maar vervolgens de niet tevoren tot verblijf gerechtigde echtgenoot het verblijfsrecht (voorlopig) ontzegt, zulks ongeacht of er sprake is van een schijnhuwelijk.

Vooropgesteld zij dat het huwelijk – of dit nu reëel is of niet – op zichzelf thans geen subjectief recht op verblijf van de ene echtgenoot bij de andere meebrengt. Dat recht is bij de huidige regeling van de gezinsvorming afhankelijk gesteld van de vraag of de andere echtgenoot Nederlander is cq. reeds een zelfstandig verblijfsrecht heeft en overigens aan alle daarvoor door de Vreemdelingenwet gestelde eisen voldoet. In

de praktijk zal hiermee veelal een periode van verscheidene jaren gemoeid zijn. Die eis wordt ook in andere landen gesteld en wordt niet in strijd geacht met de verdragen inzake mensenrechten. De vraag die thans voorligt, is, of men door het voorschrijven van een bepaalde huwelijksduur de toelating van de eerstgenoemde echtgenoot nog zou moeten bemoeilijken.

Naar mijn mening spreekt dit, in het licht van de verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming van het huwelijk, niet geheel vanzelf. Immers, enerzijds zou men het huwelijk van een verblijfsgerechtigde persoon met een niet verblijfsgerechtigde persoon op eigen grondgebied toestaan (of een in het buitenland tussen hen voltrokken huwelijk erkennen) en anderzijds zou men betrokkenen het uit het huwelijk voortvloeiende recht om samen te wonen en aldus een gezinsleven te hebben, vooralsnog ontzeggen. Talloze bona fide echtparen zouden ook onder een dergelijke regel vallen. Bovendien komt het mij uiterst moeilijk voor te bepalen hoe lang het verblijfsrecht zou moeten worden opgeschort om het ermee beoogde doel te bereiken. Ik betwijfel of een wachttijd van enige maanden een voldoende afweermiddel zou bieden tegen het aangaan van schijnhuwelijken. Ik merk ten slotte op dat ook in andere Europese landen de opvatting wordt gehuldigd dat wanneer de ene echtgenoot verblijfsgerechtigd is en zelf gedurende een bepaalde periode in het land van vestiging heeft verbleven, de andere echtgenoot in de gelegenheid moet worden gesteld zich bij hem te voegen, zulks ongeacht het tijdstip waarop het huwelijk tot stand is gekomen. Voor het overige moge ik verwijzen naar voornemens van de regering om het Nederlandse beleid met betrekking tot gezinsvorming en -hereniging aan te scherpen. Deze maatregelen zijn niet specifiek gericht op de voorkoming van schijnhuwelijken, maar zullen ongetwijfeld daartoe bijdragen.

De leden van de PvdA-fractie stelden nog dat een wachttijd gepaard zou kunnen gaan met een vervroeging van het tijdstip waarop het afhankelijke verblijfsrecht kan worden omgezet in een onafhankelijk verblijfsrecht. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat het voorkomt dat de bestaande driejaarlijkse termijn van het afhankelijke verblijfsrecht wordt overbrugd. Gesignaleerd zijn gevallen waarin na het verstrijken van die periode een naturalisatieverzoek wordt ingediend. Vervolgens wordt een echtscheidingsprocedure geëntameerd. Ten slotte laat de betrokkene zijn vroegere echtgenoot met kinderen uit het land van herkomst overkomen. Uit dit voorbeeld moge duidelijk zijn dat een dergelijke wijziging in het vreemdelingenrecht onwenselijk is. Degenen die zich aan de praktijk van het schijnhuwelijk schuldig maken, zien er niet tegenop zeer lange tijd te wachten tot het uiteindelijke doel is bereikt. Ik ben daarom van mening dat de periode gedurende welke het afhankelijke verblijfsrecht moet hebben bestaan alvorens men aanspraak kan maken op een zelfstandig verblijfsrecht, niet moet worden verkort.

Nog verder gaat de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om de niet-verblijfsgerechtigde echtgenoot slechts voor verblijf bij de in Nederland gevestigde echtgenoot toe te laten indien hij op een andere grond gerechtigd is tot verblijf in Nederland. Ik meen dat een dergelijke regel, die zou neerkomen op afschaffing van het afhankelijke verblijfsrecht wegens huwelijk, niet verenigbaar zou zijn met de verdragsbepalingen ter bescherming van het huwelijk en het gezinsleven. Er zijn zeer veel huwelijken die geen schijnhuwelijk zijn, maar waarbij de uit het buitenland afkomstige echtgenoot nimmer uit anderen hoofde dan het huwelijk aanspraak zou kunnen maken op verblijf in Nederland.

In dit verband vroegen de leden van de GPV-fractie nog of het mogelijk zou zijn het afhankelijke verblijfsrecht alleen op verzoek en na onderzoek toe te kennen. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat het recht op verblijf niet in die zin automatisch wordt verkregen dat geen



verzoek om een verblijfsvergunning behoeft te worden ingediend en dat geen enkel onderzoek kan plaatsvinden. Iedere vreemdeling, ook degene die op grond van zijn huwelijk aanspraak maakt op verblijf in Nederland, dient een verblijfsvergunning aan te vragen. De verlening van een verblijfstitel is afhankelijk van de vraag of voldaan wordt aan de algemene voorwaarden voor toelating in het kader van gezinshereniging en -vorming. Een belangrijk voordeel van de voorgestelde regeling van de vóór het huwelijk bij de vreemdelingendienst aan te vragen verklaring, is dat betrokkenen hierop kan worden gewezen.

Voorts vroegen de leden van de GPV-fractie naar de strekking van een initiatiefvoorstel Draps in België. Ik merk hierover op dat volgens dat voorstel aanstaande echtelieden, alvorens in het huwelijk te treden, zouden moeten aantonen dat zij een geldige verblijfstitel hebben. Zoals hiervoor, naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie, reeds is uiteengezet, acht ik een dergelijke ingreep niet wel verenigbaar met de verdragsbepalingen inzake mensenrechten. Naar van Belgische zijde is medegedeeld, zal in elk geval een toetsing aan deze bepalingen moeten plaatsvinden en is onzeker of wetgeving in de bedoelde zin tot stand zal komen.

Volgens dezelfde leden zou een andere mogelijkheid zijn om de geldigheidsduur van de afhankelijke verblijfsvergunning belangrijk te beperken, waarna verlenging alleen mogelijk is nadat is gebleken dat er geen sprake is van een schijnhuwelijk.

Ik merk naar aanleiding hiervan op dat een dergelijke maatregel, waarbij bij herhaling voor een korte periode een afhankelijk verblijfsrecht wordt toegekend, momenteel niet wordt overwogen omdat zij voor de betrokken overheidsdiensten een aanzienlijke extra werkbelasting zou meebrengen. De bestaande termijn van drie jaar is dezelfde als de termijn waarna de niet-Nederlandse echtgenoot van een Nederlander een naturalisatieverzoek kan indienen. Het komt onder de huidige omstandigheden juist voor dat het belangrijkste toetsingsmoment aan het einde van die driejaarlijkse periode ligt.

## **6. Bewijsproblemen en nadere beschouwingen over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen**

Wat de motieven voor het schijnhuwelijk betreft, wensten de leden van de PvdA-fractie een nadere beschouwing over de vraag hoe het openbaar ministerie tot zijn oordeel komt over het oogmerk van de (aanstaande) echtelieden of een van hen. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Volgens het wetsvoorstel is vereist dat het oogmerk van de aanstaande echtgenoten, of één hunner, niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten. Het Nederlandse Burgerlijk Wetboek bevat geen omschrijving van het huwelijk zelf. Het bezigt ook niet de term «huwelijkse samenleving» (communauté conjugale, eheliche Lebensgemeinschaft) die in sommige andere wetgevingen van Europese landen voorkomt en daarnaast in vergelijkbare zin wordt gehanteerd in het Nederlandse vreemdelingenrecht.

Het Burgerlijk Wetboek (Boek 1, Titel 6) geeft echter wel een opsomming van rechten en plichten van echtgenoten, zowel in de persoonlijke als in de vermogensrechtelijke sfeer. Het gaat onder meer om de bepaling op grond waarvan echtgenoten elkaar getrouwheid, hulp en bijstand verschuldigd zijn (artikel 81), de verplichtingen jegens de kinderen (artikel 82), de verplichting tot samenwoning, alsmede de verplichting tot het bijdragen in de kosten van de huishouding (artikelen 84 t/m 86).

De niet-naleving van één van de aan de huwelijkse staat verbonden verplichtingen, nl. de plicht tot samenwonen, zal op zichzelf niet noodza-

kelijk leiden tot de slotsom dat er sprake is van een schijnhuwelijk. Dat neemt niet weg dat het bij het samenwonen om een belangrijke factor gaat, en wel om de volgende reden. Het feitelijke doel waarvoor de (aanstaande) echtgenoot die niet reeds een verblijfsrecht heeft, om toelating tot Nederland verzoekt, is immers juist het samenwonen met de reeds in Nederland gevestigde echtgenoot. Blijkt dat die bedoeling in het geheel niet voorzat, dan kan dat voor het openbaar ministerie een indicatie opleveren – zij het dat die indicatie op zichzelf waarschijnlijk onvoldoende zal zijn – dat een schijnhuwelijk is gesloten.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat bij de beoordeling van het oogmerk van de aanstaande echtelieden subjectieve elementen een aanzienlijke rol kunnen spelen, en vroegen hoe kan worden voorkomen dat die elementen de boventoon gaan voeren. In soortgelijke bewoordingen lieten de leden van de fractie van Groen Links zich uit. Deze leden waren beducht om de ambtenaar van de burgerlijke stand een controlerende bevoegdheid toe te kennen. Het leek hun, behalve ongewenst, ook bijna onmogelijk om motieven van huwelijkspartners te onderzoeken. Ik onderschrijf de noodzaak om het (voorgenomen) schijnhuwelijk zoveel mogelijk aan de hand van objectieve factoren vast te stellen. In verband hiermee zijn de handhavings- en uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel bestudeerd door een ambtelijke commissie, waarin vertegenwoordigers van, onder meer, de vreemdelingendiensten, de burgerlijke stand en de bevolkingsadministratie zitting hebben genomen. Het onderzoek heeft in een eerste fase geresulteerd in het rapport «Een echt paar?», dat in augustus 1992 aan mij is aangeboden.<sup>1</sup> De werkgroep heeft nagegaan welke feiten en omstandigheden voor de ambtenaar van de burgerlijke stand aanleiding kunnen zijn om zijn medewerking aan de voltrekking van een huwelijk te weigeren, dan wel voor het openbaar ministerie om een huwelijk te stuiten of de nietigverklaring van een reeds voltrokken huwelijk te vorderen. Zij is aldus gekomen tot het opstellen van een (niet-limitatieve) lijst van indicaties. De eerste instantie die geroepen is zich met betrekking tot de plannen van de aanstaande echtelieden een beeld te vormen, is de vreemdelingendienst die de in artikel 58, onder j, Boek 1 B.W. bedoelde verklaring opstelt en aan de ambtenaar van de burgerlijke stand toezendt. Het is de bedoeling dat in die verklaring alle verblijfsrechtelijke gegevens worden vermeld die voor de eventualiteit van het schijnhuwelijk van belang kunnen zijn. Zo wordt onder meer vermeld of met betrekking tot de vreemdeling reeds eerder maatregelen tot beëindiging van het verblijfsrecht zijn genomen. Bij het contact van de aanstaande echtelieden (of één hunner) met de vreemdelingendienst kunnen ook andere omstandigheden opvallen die twijfel doen rijzen omtrent de vraag of een reële echtverbintenis is beoogd. De indicatielijst bevat voorbeelden van dergelijke omstandigheden. Zo is het mogelijk dat de huwelijkskandidaten zelf uitlatingen doen die wijzen op het schijnkarakter van het huwelijk. Ook kan het opvallen dat de huwelijkskandidaten elkaar nauwelijks kennen. De werkgroep heeft een lijst van deze indicaties opgesteld. Ik benadruk dat het oordeel van de ambtenaar van de burgerlijke stand steeds zal zijn gebaseerd op een combinatie van omstandigheden. Hij kan zijn oordeel mede gronden op waarnemingen van de vreemdelingendienst, maar neemt zijn beslissing geheel zelfstandig. Met de voornoemde werkgroep ben ik van mening dat de indicatielijst een praktisch middel biedt om een objectieve oordeelsvorming te bewerkstelligen. Het ligt daarom in mijn voornemen om deze lijst door middel van een circulaire aan de daarvoor in aanmerking komende instanties (vreemdelingendiensten, burgerlijke stand, openbaar ministerie, bevolkingsadministratie) te doen toekomen.

In dit verband vroegen de leden van de CDA-fractie op welke termijn het Besluit Burgerlijke Stand kan worden aangepast. Het wetsvoorstel voorziet in een uitwerking van de inhoud van de verklaring in het Besluit

---

<sup>1</sup> Dit rapport is ter inzage bij de griffie neergelegd.

Burgerlijke Stand. Ik stel mij voor een model van deze verklaring te doen ontwerpen en in het Besluit te doen opnemen. De wijziging van het Besluit dient tegelijk met het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel in werking te treden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe men moet staan tegenover de kans op spioneren en afluisterpraktijken, en hoe wordt gehandeld met al dan niet anonieme tips. Het behoeft nauwelijks betoog dat de instantie die informatie in deze vorm verkrijgt, de verstrekte gegevens extra kritisch behoort te bezien. De situatie is op het gebied waar het om gaat niet anders dan bij andere vormen van frauduleus handelen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale verzekeringen.

Refererend aan het toekomstige voorschrift dat voorziet in de verklaring van de vreemdelingendienst omtrent de verblijfsstatus van de niet-Nederlandse partner, vroegen de leden van de VVD-fractie of illegale vreemdelingen aldus waarschijnlijk niet zullen overgaan tot een schijnhuwelijk, omdat zij dan bij voorbaat tegen de lamp lopen. Ik kan mij voorstellen dat een vreemdeling in verband met zijn illegaliteit ervan afziet om een schijnhuwelijk aan te gaan, maar teken daarbij aan dat de kans bestaat dat hij het risico om tegen de lamp te lopen neemt, omdat het de overheid niet steeds bekend zal zijn sinds wanneer hij zich in Nederland ophoudt. Dezelfde leden vroegen voorts of op deze wijze te voorkomen is dat een niet-Nederlander bij de vreemdelingendienst verklaart niet voornemens te zijn na het huwelijk in Nederland te blijven, en vervolgens, na de huwelijksluiting, toch – illegaal – hier blijft. Inderdaad is het mogelijk dat een vreemdeling zich aldus blijft onttrekken aan de vreemdelingenwetgeving. Bedacht zij evenwel dat hij dan wel zeker moet zijn dat zijn illegale aanwezigheid in Nederland niet reeds bekend is, hetzij uit de bevolkingsadministratie hetzij uit andere omstandigheden. Ik elk geval heeft de verklaring het nut dat de illegale vreemdeling die wenst te huwen, de vreemdelingendienst moet passeren. Een valse verklaring kan in een later stadium aan de vreemdeling worden tegengeworpen. Hiervoor, onder 5., werd reeds uiteengezet dat de internationale verdragsbepalingen niet meebrengen dat een vreemdeling aan zijn huwelijk met een Nederlander of een verblijfsgerechtigde vreemdeling automatisch een verblijfsrecht ontleent. Daarvoor mag worden vereist dat het een reëel huwelijk betreft.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie, hoe een en ander op dit punt is geregeld in het buitenland, het volgende. Voor zover bekend, is de gegevensuitwisseling tussen de burgerlijke stand en de vreemdelingendienst in andere Europese landen niet op dezelfde wijze geformaliseerd als thans in Nederland ter uitvoering van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid wordt beoogd. Hoe dit ook zij, voor Nederland acht ik het zeer aan te bevelen dat de wet op dit punt duidelijke instructies geeft en aldus de basis legt voor een hechte samenwerking met betrekking tot het handhavingsbeleid. Daaraan heeft het tot dusver soms ontbroken. Naar ik meen, zal aldus tegemoet worden gekomen aan de wens van de VVD-fractie om te komen tot een gezamenlijke inspanning ter beteugeling van illegale immigratie door middel van schijnhuwelijken, schijnerkenningen en mensenhandel.

Vermelding verdient verder dat in het reeds genoemde rapport «Een echt paar?» erop wordt gewezen dat meer in het algemeen bepaalde elementen van het toelatingsbeleid aandacht verdienen wanneer men de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen wil maximaliseren. Genoemd wordt onder meer de aanscherping van het vereiste van de machtiging tot voorlopig verblijf. Onderzocht wordt thans of aan de in het rapport gedane aanbevelingen gevolg kan worden gegeven.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de verplichte inschrijving in het persoonsregister na een verblijf van ten minste drie maanden niet tot ongewenste neveneffecten leidt. Vindt, alvorens hiertoe wordt

overgegaan, overleg plaats met de vreemdelingendienst? Ik verwijs naar aanleiding hiervan naar de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (Kamerstukken II, 1988/89, 21 123). De inschrijving in de bevolkingsadministratie van in Nederland verblijvende vreemdelingen is niet afhankelijk van de verblijfsrechtelijke status. Dat uitgangspunt brengt mee dat over de al of niet inschrijving geen overleg met de vreemdelingendienst wordt gevoerd. Wel zal in de toekomst de verblijfsrechtelijke status in de bevolkingsadministratie worden vermeld. De inschrijving in de bevolkingsadministratie geeft toegang tot een aantal voorzieningen. Zoals bekend zal zijn, worden momenteel maatregelen getroffen om te voorkomen dat automatisch toegang tot deze voorzieningen wordt verkregen. Een voorbeeld is het wetsvoorstel invoering sociaal-fiscaal nummer gemeenten (Kamerstukken II 1990/91, 22 148, nr. 2). Op deze wijze worden de door de leden van de GPV bedoelde neveneffecten weggenomen. Treedt een in Nederland verblijvende persoon in Nederland in het huwelijk, dan wordt het gegeven omtrent het huwelijk ambtshalve in de bevolkingsadministratie opgenomen. Dat gegeven wordt, wederom ambtshalve, gewijzigd wanneer het huwelijk in Nederland is ontbonden of nietig verklaard. Eenzelfde ambtshalve berichtgeving vindt plaats wanneer aan het verblijfsrecht van een vreemdeling een eind is gemaakt. Op de kwestie van de erkenning en de registratie van in het buitenland gesloten huwelijken zal ik hierna ingaan.

In ditzelfde verband vroegen de leden van de CDA-fractie, die van mening waren dat maatregelen in de preventieve sfeer van groot belang zijn, of nog een nadere toetsing van de in verband met het voorgenomen huwelijk over te leggen bescheiden nodig zou zijn. Naar aanleiding van deze vraag verwijs ik in de eerste plaats naar de zeer ruim gestelde toetsingsbevoegdheid die aan de ambtenaren van de burgerlijke stand over de gehele linie wordt toegekend door artikel 18 van het reeds genoemde wetsvoorstel 21 847 houdende herziening van Titel 4 Boek 1 B.W. In de tweede plaats attendeer ik erop dat, na overleg in de Permanente Commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden, in verband met de toenemende behoefte aan richtlijnen op dit gebied, in mei 1992 aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en de ambtenaren van de bevolkingsadministratie een circulaire is toegezonden, waarin instructies zijn opgenomen met betrekking tot de legalisatie en de verificatie van buitenlandse bescheiden betreffende de persoonlijke staat. In grote lijnen komen deze instructies hierop neer dat alle aangeboden buitenlandse bescheiden naar behoren dienen te zijn gelegaliseerd. Dit betekent dat de laatst gestelde handtekening moet zijn gelegaliseerd door de Nederlandse consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst van het stuk. Een uitzondering geldt indien tussen Nederland en het betrokken land een verdrag geldt, dat voorziet in een vrijstelling van legalisatie. Het is de bedoeling dat zeer binnenkort gelijklopende instructies aan de vreemdelingendiensten worden toegezonden.

Verder ben ik van mening dat aan de wens van de aan het woord zijnde leden tegemoet kan worden gekomen door gevolg te geven aan één van de voorstellen, vervat in het hiervoor reeds genoemde rapport «Een echt paar?». Artikel 58 Boek 1 B.W. verplicht de ambtenaar van de burgerlijke stand om zich een aantal bewijsstukken te doen overleggen die hij nodig heeft om te bepalen of hij tot de voltrekking van het huwelijk kan overgaan. Het thans voorliggende wetsvoorstel voegt aan die stukken toe de verklaring van het hoofd van de plaatselijke politie omtrent de verblijfsrechtelijke status van de niet-Nederlandse aanstaande echtgenoot. Nu brengt de plaatsing van artikel 58 in afdeling 4 van titel 5 mee dat de overlegging van de genoemde stukken pas na de aangifte van het huwelijk kan worden geëist. Dit betekent onder meer dat

de ambtenaar van de burgerlijke stand pas in het stadium na de aangifte informatie verkrijgt over de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. Naar mijn oordeel strookt het meer met de huidige inzichten in de onderzoeksplicht van de ambtenaar van de burgerlijke stand indien de wet hem verplicht reeds vóór de huwelijksaangifte zich alle wettelijk vereiste stukken te doen overleggen. Aldus is hij in de gelegenheid ook de gegevens voor het opmaken van de akte van aangifte met de grootst mogelijke nauwkeurigheid vast te stellen en te weigeren deze akte op te maken indien hij overtuigd is dat het een schijnhuwelijk betreft. Hiermee wordt vermeden dat bij aanstaande echtelieden verwachtingen worden gewekt waaraan wellicht niet kan worden beantwoord.

Bij nota van wijziging wordt voorgesteld de bepaling van artikel 58 Boek 1 B.W. over te brengen naar afdeling 2 van Titel 5.

In het reeds vermelde rapport wordt erop gewezen dat het, in verband met de bepaling van artikel 46, volgens hetwelk de aangifte vervalt indien het huwelijk niet binnen een jaar na de aangifte wordt voltrokken, denkbaar is dat op het tijdstip van de huwelijksvoltrekking bepaalde gegevens van de verklaring van de vreemdelingendienst achterhaald zijn. Ik meen dat ook hieraan tegemoet dient te worden gekomen door in afdeling 4 te bepalen dat, indien de verklaring meer dan twee maanden vóór de huwelijksdatum is afgegeven, een nieuwe verklaring moet worden aangevraagd. Bij nota van wijziging is een hiertoe strekkende bepaling opgenomen.

De vraag is gerezen of een verklaring van het hoofd van plaatselijke politie kan worden verlangd wanneer de beide aanstaande echtgenoten in het buitenland zijn gevestigd. De Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand is, op grond van artikel 43 Boek 1 B.W., in dat geval bevoegd om de akte van aangifte op te maken en vervolgens het huwelijk te voltrekken indien één van de partijen Nederlander is. Na hierover het advies van de voornoemde ambtelijke werkgroep te hebben ingewonnen, ben ik tot de slotsom gekomen dat het in dit geval te belastend zou zijn om een verklaring te eisen en de aanstaande echtelieden in verband daarmee te verplichten zich naar Nederland te begeven. De regeling van artikel 43 voorziet in de mogelijkheid om schriftelijk aangifte van het huwelijk te doen. Wél is het noodzakelijk dat betrokkenen in dit geval aan de hand van stukken aannemelijk maken dat zij woonplaats in het buitenland hebben. De bewoordingen «aannemelijk maken» zijn gebruikt om aan te geven dat de bewijslast in de eerste instantie rust op de aangevers. Onvoldoende is dat zij stellen in het buitenland woonachtig te zijn. Aangezien in veel landen een registratie gelijkend op de Nederlandse bevolkingsadministratie ontbreekt, zullen ook andere bescheiden, zoals een verklaring van de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse, een verblijfsdocument of een arbeidsovereenkomst dienst kunnen doen om de woonplaats aan te tonen. Ik merk daarbij op dat de Haagse ambtenaar van de burgerlijke stand zich toch reeds van de woonplaats van de aanstaande echtelieden op de hoogte moet stellen ten einde te bepalen of hij bevoegd is de akte van aangifte op te maken. Het begrip «woonplaats» is dat van artikel 10, eerste lid, Boek 1 B.W.

Een soortgelijke moeilijkheid doet zich voor wanneer een van de aanstaande echtgenoten buiten Nederland woonplaats heeft. Voorgesteld wordt dat in dat geval de verklaring van het hoofd van plaatselijke politie door de andere echtgenoot wordt aangevraagd. In dit geval zal voor de huwelijksvoltrekking alsnog door de betrokken vreemdeling een verklaring moeten worden aangevraagd.

In het voornoemde rapport wordt ten slotte geattendeerd op het gevaar dat aanstaande echtelieden wier huwelijksvoltrekking in gemeente A is geweigerd, zich vervolgens vestigen in gemeente B en daar opnieuw aangifte doen. Dat gevaar kan worden afgewend door in het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) te registreren dat een verklaring van

het hoofd van de plaatselijke politie reeds is afgegeven, onder vermelding van de gemeente waar dat is geschied. Inmiddels wordt onderzocht of in deze registratie kan worden voorzien.

Aan artikel 18b, derde lid, van de toekomstige Titel 4 van Boek 1 B.W. wordt toegevoegd de bepaling dat de ambtenaar van de burgerlijke stand die heeft geweigerd een akte op te maken, het hoofd van plaatselijke politie van die weigering op de hoogte stelt. Deze berichtgeving stelt de vreemdelingendienst in staat zonedig maatregelen te nemen om aan het verblijf van de betrokken vreemdeling in Nederland een eind te maken. Ik merk op dat deze berichtgeving ook dient te geschieden in andere gevallen van weigering van het opmaken van een akte wegens strijd met de Nederlandse openbare orde, zoals het geval van schijnherkenning.

## **7. De niet-erkenning van in het buitenland aangegane huwelijken en de erkenning in het buitenland van de in Nederland uitgesproken nietigverklaring van een schijnhuwelijk**

Uit de commentaren van de aan het woord zijnde fracties is gebleken dat er behoefte is aan enige nadere uitleg bij de in de memorie van toelichting gegeven beschouwing over de niet-erkenning in Nederland van in het buitenland voltrokken huwelijken alsmede de erkenning in het buitenland van Nederlandse uitspraken waarbij een schijnhuwelijk is nietig verklaard.

In de memorie van toelichting is ter sprake gekomen de bepaling van artikel 6 van de op 1 januari 1990 in werking getreden Wet conflictenrecht huwelijk, Stb. 1989, 392, en is betoogd dat op grond van die bepaling aan een in het buitenland tot stand gekomen schijnhuwelijk erkenning dient te worden onthouden. De niet-erkenning betekent dat het bestaan van dat huwelijk in Nederland voor alle doeleinden wordt geïgnoreerd. De inschrijving van dat huwelijk in de bevolkingsadministratie (of, ingeval een der echtgenoten Nederlander is, eventueel in het Haagse register van de burgerlijke stand) wordt geweigerd. Vindt die inschrijving toch plaats en komt vervolgens aan het licht dat dit ten onrechte is geschied, dan dient, met inachtneming van de daarvoor bestemde procedures, de doorhaling van de inschrijving te worden bewerkstelligd.

Om praktische redenen verdient dit systeem van niet-erkenning de voorkeur boven een systeem waarbij men een in het buitenland aangegane huwelijk als geldig aanmerkt zolang het niet door de rechter is nietigverklaard. De ervaring leert dat een procedure tot nietigverklaring jaren kan duren. Inmiddels kunnen in verband met het aanvankelijk als geldig aangemerkte huwelijk in Nederland bepaalde rechten zijn opgebouwd. Dat wordt voorkomen bij een systeem waarbij een buitenlands huwelijk van de aanvang af niet wordt erkend.

Overigens onderschrijf ik de opvatting van de leden van de GPV-fractie, dat de beslissing tot niet-inschrijving van het buitenlandse huwelijk geheel van dezelfde aard is als de beslissing van een ambtenaar van de burgerlijke stand om niet tot de huwelijksvoltrekking mede te werken. Terecht is, ten einde een betere afweging mogelijk te maken, in het rapport «Een echt paar?» voorgesteld de inschrijving van het buitenlandse huwelijk waarbij een vreemdeling betrokken is, te laten voorafgaan door de afgifte van een verklaring van het hoofd van plaatselijke politie. Daarmee wordt de registrerende instantie inzicht verschaft in de verblijfsrechtelijke positie van de niet-Nederlandse echtgenoot. Bij nota van wijziging wordt in Titel 4 van Boek 1 B.W. een dienovereenkomstige wijziging voorgesteld.

Wat de erkenning in het buitenland van de nietigverklaring van een schijnhuwelijk betreft, zij er vooreerst op gewezen dat het wetsvoorstel een nieuwe grond aan de reeds bestaande gronden voor nietigverklaring

van het huwelijk toevoegt. De voorwaarden voor erkenning van de nietigverklaring wegens schijnhuwelijk in het buitenland zijn in beginsel dezelfde als voor uitspraken tot nietigverklaring die op andere gronden zijn gegeven. Deze voorwaarden worden bepaald door de regels van internationaal privaatrecht van de erkennende Staat. Die regels kunnen zijn ontleend aan een verdrag. Ik teken hierbij aan dat per abuis in de memorie van toelichting is aangegeven dat op dit terrein in het geheel geen verdragen bestaan. Tussen Oostenrijk, Nederland en Turkije geldt de op 8 september 1967 tot stand gekomen Overeenkomst inzake de erkenning van beslissingen betreffende de huwelijksband (Trb. 1979, 130). Deze Overeenkomst heeft mede betrekking op beslissingen houdende nietigverklaring van een huwelijk. Daarentegen heeft het door de leden van de Groen Linkse fractie genoemde Haagse Echtscheidingsverdrag van 1 juni 1970 (Trb. 179, 131) geen betrekking op beslissingen tot nietigverklaring van het huwelijk maar slechts op echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed. Onder deze omstandigheden zal men dus meestal afhankelijk zijn van de regels van commuun internationaal privaatrecht van het erkennende land. Aan de erkenning (cq. de tenuitvoerlegging) van de hier bedoelde beslissingen liggen belangrijke praktische belemmeringen in de weg. Daarvoor is in zeer veel landen een rechterlijke beslissing (exequatur) vereist. Dit geldt zowel binnen als buiten verdrag. Ook in landen waar een exequatur niet vereist is, zal het stellen van een kantmelding van de beslissing op de huwelijksakte slechts op verzoek van een belanghebbende plaatsvinden. In gevallen als de onderhavige, waarin de nietigverklaring in Nederland op vordering van het openbaar ministerie zal zijn verkregen, is onzeker of partijen of één hunner bij de erkenning van de beslissing in het buitenland belang zullen hebben. Ook is onzeker of de buitenlandse administratie van de rechterlijke beslissing kennis krijgt en zelf de stappen neemt die nodig zijn om tot inschrijving te geraken. Er zijn geen verdragen die voorzien in een ambtshalve internationale uitwisseling van gegevens op dit gebied.

Het voorgaande geldt ook voor de erkenning van de beslissing tot nietigverklaring van een in Nederland aangegaan huwelijk. Van die beslissing wordt echter in elk geval een kantmelding gesteld op de Nederlandse huwelijksakte en deze akte zal niet langer zonder meer kunnen dienen als bewijs van een bestaand huwelijk.

Uit het vorenstaande zal duidelijk zijn dat het weinig voordelen heeft om, wanneer het een buitenlands huwelijk betreft, de moeizame weg van de nietigverklaring te bewandelen, daar volstrekt onzeker is of het uiteindelijke doel van de daartoe strekkende rechterlijke beslissing, nl. de ongedaanmaking van het huwelijk, ook buiten Nederland, wordt bereikt. Een beslissing van een Nederlandse autoriteit om een buitenlands huwelijk niet te erkennen heeft die strekking niet. Buitenlandse autoriteiten blijven vrij te beslissen of zij het huwelijk al dan niet als geldig aanmerken.

Een en ander afwegende ben ik van mening dat de voorziening van artikel 71a zich kan beperken tot huwelijken die in Nederland zijn aangegaan en dat in procedures met betrekking tot in het buitenland aangegane schijnhuwelijken slechts de niet-erkenning van dat schijnhuwelijk in Nederland aan de orde behoeft te zijn.

In het rapport «Een echt paar?» wordt er terecht op gewezen dat het bemoeilijken van de totstandkoming van schijnhuwelijken in Nederland het risico meebrengt dat men gaat proberen een schijnhuwelijk in het buitenland te sluiten en dit huwelijk te doen inschrijven in het bevolkingsregister of (indien één partij de Nederlandse nationaliteit heeft) in de registers van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage. In verband daarmee heeft de werkgroep extra maatregelen ter implementatie van het bepaalde in artikel 6 Wet Conflictenrecht huwelijk voorgesteld. Ten einde de door het gemeentebestuur aangewezen ambtenaar voor de bevol-

kingsadministratie dan wel de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage in staat te stellen zich een oordeel te vormen over het realiteitsgehalte van het buitenlandse huwelijk, acht zij het noodzakelijk dat ook bij een verzoek om inschrijving van een dergelijk huwelijk een verklaring van het hoofd van plaatselijke politie wordt overgelegd. Ik onderschrijf dat zonder een dergelijke additionele voorziening de deur voor misbruik te wijd open zou staan. De ambtenaar die met de inschrijving belast is, zou slechts weinig mogelijkheden hebben om een verzoek om inschrijving te toetsen. Ik ben mij overigens ervan bewust dat ook met de voorgestelde voorziening de toetsing moeilijker zal zijn dan in het geval waarin echtgenoten zich in persoon bij de ambtenaar van de burgerlijke stand melden alvorens een huwelijk aan te gaan. Aangenomen moet worden dat slechts in notoire gevallen de inschrijving zal kunnen worden geweigerd. Dit maakt het opwerpen van een barrière niet minder noodzakelijk.

Na overleg met de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage is in de bij deze memorie gevoegde nota van wijziging voorzien in wijziging van het huidige artikel 20a Titel 4 Boek 1 B.W. Voor het geval dat het wetsvoorstel tot herziening van Titel 4 Boek 1 B.W. reeds voor of tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking mocht treden, is voorzien in een overeenkomstige wijziging van het gelijklopende artikel 25 van die wet. Met de Minister van Binnenlandse Zaken bestaat overeenstemming over de noodzaak om in de (toekomstige) regelgeving betreffende de bevolkingsadministratie eveneens een voorziening te treffen die de ambtenaar, belast met de bevolkingsadministratie, de mogelijkheid verschaft een gefundeerde beslissing te nemen over de vraag of hij een in het buitenland voltrokken huwelijk waarbij een vreemdeling is betrokken, al dan niet zal inschrijven. Over de wijze waarop een en ander dient te worden geregeld, wordt nog overleg gevoerd met betrokken organisaties. Het resultaat van dat overleg zal op zeer korte termijn bekend worden gemaakt. Ook ligt het in de bedoeling te bepalen dat de ambtenaar voor de bevolkingsadministratie van een weigering om een dergelijk huwelijk in te schrijven mededeling dient te doen aan het hoofd van plaatselijke politie.

Een mogelijk effect van het in te voeren samenstel van regels zal zijn dat de ambtenaar voor de bevolkingsadministratie in toenemende mate in daarvoor in aanmerking komende gevallen een beroep doet op de Haagse ambtenaar van de burgerlijke stand om een buitenlands huwelijk eerst in de registers in te schrijven, waarna de gegevens in de bevolkingsadministratie worden overgenomen. Zoals bekend, is de bevolkingsadministratie, wanneer een buitenlandse akte in de registers van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage is ingeschreven, gehouden de ingeschreven gegevens over te nemen. Ook thans reeds wordt bij twijfelgevallen op de deskundigheid van de Haagse ambtenaar van de burgerlijke stand teruggevallen. Het hier beschreven effect van de nieuwe regelgeving, dat op zichzelf nuttig kan zijn in verband met de uniforme beoordeling van gevallen van schijnhuwelijk, zou voor de burgerlijke stand te 's-Gravenhage personele consequenties kunnen hebben. In verband met de mogelijkheid dat één echtgenoot (of, in geval van inschrijving in de registers van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage, wellicht beide echtgenoten) in het buitenland woonachtig is of zijn, dienen hier dezelfde beperkingen op de regel te worden aangebracht als in de bepalingen betreffende het voorgenomen huwelijk.

## **8. Schijnhuwelijk en godsdienstig huwelijk**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de voornemens tot wijziging van de regelgeving met betrekking tot de godsdienstige huwelijksplechtigheid van invloed zijn op de erkenning van huwelijken in het buitenland.



Ik merk hierover op dat momenteel wordt onderzocht of er reden is om over te gaan tot schrapping van de bepaling op grond waarvan de godsdienstige plechtigheid niet mag plaatshebben voordat het burgerlijk huwelijk is voltrokken, alsmede de bepaling die strafbaar stelt de bedienaar van de eredienst die zo'n plechtigheid doet plaatsvinden. Niet wordt beoogd te tornen aan de exclusieve bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand om in Nederland rechtsgeldig een huwelijk te voltrekken. De eventuele wetswijziging waarop hier wordt gedoeld, kan in zoverre van invloed zijn op de kwestie van de erkenning van in Nederland aangegane huwelijken in het buitenland, dat de vraag rijst of een in Nederland gehouden godsdienstige plechtigheid die niet door de voltrekking van een burgerlijk huwelijk is gevolgd, in het buitenland als een geldig huwelijk wordt aangemerkt. Dit zal het geval zijn in landen die niet de regel hanteren dat het huwelijk moet zijn tot stand gekomen met inachtneming van de wettelijke vormvoorschriften van het land van voltrekking.

### **9. Samenhang met het misbruik van andere duurzame samenlevingsvormen dan het huwelijk**

De leden van de fractie van D'66 vroegen om een beschouwing over de samenhang met andere duurzame samenlevingsvormen dan het huwelijk. Deze relaties dienen volgens hen in het vreemdelingenbeleid zoveel mogelijk op gelijke voet met het huwelijk te worden behandeld, dus uit een oogpunt van toelating tot Nederland. Naar het deze leden voorkwam, moet de problematiek van de schijnhuwelijken niet los worden gezien van de evenzeer voorkomende problematiek van de schijnrelaties. Zo zou naar hun mening niet de juridische vormgeving van de relatie naar burgerlijk recht, maar de feitelijke situatie doorslaggevend moeten zijn voor het recht op toelating tot Nederland.

Laat ik vooropstellen dat het thans voorliggende wetsvoorstel in zijn geheel betrekking heeft op de juridische vormgeving van het huwelijk naar burgerlijk recht. Het beoogt een antwoord te geven op twee vragen. De eerste vraag is, of een huwelijk naar burgerlijk recht tot stand dient te komen wanneer daarmee niet de gevolgen beoogd zijn die dat huwelijk naar burgerlijk recht heeft, maar slechts de gevolgen voor het verblijfsrecht in Nederland. De tweede vraag is, of een zodanig gefingeerd huwelijk, wanneer het eenmaal tot stand is gekomen, moet worden nietigverklaard.

Tot dusver bevat het Burgerlijk Wetboek geen regeling van de juridische vormgeving van andere duurzame relaties waaraan de leden van de fractie van D'66 refereren. Naar aanleiding van het rapport «Leefvormen» van de Commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann) wordt momenteel een regeringsstandpunt over de vraag naar de wenselijkheid van een dergelijke regeling voorbereid. Zou zo'n regeling worden getroffen, dan zou bij het opstellen daarvan tevens een antwoord moeten worden gegeven op de zoëven ten aanzien van het huwelijk geformuleerde vragen. In antwoord op hetgeen hieromtrent door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd, bevestig ik de noodzaak om het probleem van de schijnrelatie onder ogen te zien. Waarschijnlijk zullen voor een eventuele registratie van leefvormen voorzieningen moeten worden getroffen van dezelfde aard als in het thans voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van het schijnhuwelijk is geschied. Bij de vaststelling of er sprake is van een schijnregistratie kan men naar mijn oordeel niet abstraheren van de wettelijke vormgeving van die relatie. Zou de juridische vormgeving op essentiële punten afwijken van de juridische vormgeving van het huwelijk, dan heeft dat consequenties voor de criteria die zullen worden aangelegd voor de vaststelling dat er sprake is van een schijnregistratie.

Wat de huidige situatie betreft, moet allereerst worden geconstateerd dat, zolang een wettelijke vormgeving van buitenhuwelijkse relaties ontbreekt, in het Burgerlijk Wetboek geen voorzieningen met betrekking tot schijnrelaties behoeven te worden opgenomen. Het probleem ligt voornamelijk geheel in de sfeer van het vreemdelingenrecht. Het vreemdelingenrecht oriënteert zich hier op de feitelijke situatie. Gelet op de pretentie van personen die een verzoek om toelating tot Nederland baseren op het bestaan van een relatie – nl. hun wens om een duurzaam samenlevingsverband te onderhouden – is het evenwel niet verwonderlijk dat het vreemdelingenrecht hierbij tot op zekere hoogte aansluiting zoekt bij de vormgeving van het huwelijk. Er wordt namelijk naar gestreefd, de waarborgen dat de persoon aan wie een verblijfsrecht wordt toegekend niet ten laste komt van de Staat, vergelijkbaar te doen zijn met die welke door het huwelijk zijn gegeven. Aangezien een wettelijke onderhoudsplicht tussen samenlevenden ontbreekt, moeten zodanige waarborgen op andere wijze worden gecreëerd. Zou men van het stellen van deze eis afzien, dan zou de kans groot zijn dat personen hun toevlucht nemen tot het aangaan van een schijnrelatie in plaats van een schijnhuwelijk. Momenteel wordt ten departemente van Justitie studie verricht naar mogelijkheden om de toelatingsvereisten voor gehuwden en voor niet-gehuwden zo veel mogelijk met elkaar in evenwicht te brengen.

## **10. Het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van bemiddeling bij schijnhuwelijken**

In het voorlopig verslag wordt door de fracties van het CDA en de VVD geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot het aangekondigde strafrechtelijke wetsvoorstel.

Op het departement van Justitie is een concept-voorstel van wet voorbereid waardoor iedere deelneming aan of begunstiging van, bevordering of vergemakkelijking van een schijnhuwelijk in de hierbedoelde zin strafbaar wordt. Tevens wordt het begunstigen en deelhebben aan een schijnaanvaarding van het vaderschap strafbaar gesteld. In de delictomschrijvingen wordt steeds nauwkeurig aangesloten bij de definitie van het «schijnhuwelijk» van het voorliggend wetsvoorstel. Gesproken wordt dus van behulpzaam zijn bij, uitlokking tot of bemiddeling bij het «sluiten van een huwelijk waarbij het oogmerk van de echtgenoten of één hunner niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten doch op het verkrijgen van toegang tot Nederland». Het ontwerp is zodanig geredigeerd dat degene, die door de totstandkoming van het schijnhuwelijk of de schijnaanvaarding aan de vreemdeling een onbepaald verblijfsrecht doet geworden, aansprakelijk wordt, terwijl de vreemdeling zelf straffeloos blijft. Voorkomen moet immers worden, dat de vreemdeling door de strafbaarstelling een oneigenlijk verblijfsrecht krijgt gedurende de strafvervolging die tegen hem in persoon gericht is. Gedurende een dergelijke vervolging zou de vreemdeling immers in principe onuitzetbaar zijn, omdat hij in de meeste gevallen recht zou kunnen doen gelden op tegenwoordigheid bij het onderzoek ter terechtzitting en de overige vervolgingsfasen tot op het moment dat het gewijsde in staat van onherroepelijkheid is gekomen.

Het wetsvoorstel wordt momenteel op een aantal punten aan een nadere toetsing onderworpen.

## **II. ARTIKELEN**

### *Artikel 53*

Terecht wezen de leden van de GPV-fractie erop dat het schijnhuwelijk moeilijk kan worden gerangschikt onder het «niet de vereisten in zich

verenigen om een huwelijk aan te gaan». In verband daarmee wordt thans bij nota van wijziging voorgesteld in artikel 50 Boek 1 B.W. het schijnhuwelijk als afzonderlijke grond voor stuiting van het huwelijk te vermelden.

#### *Artikel 58*

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere uitleg van de betekenis van de woorden «op verzoek van de aanstaande echtgenoot» in artikel 58. Inderdaad kan hier van vrijblijvendheid geen sprake zijn. Bedoeld is alleen aan te geven dat de verklaring niet door de ambtenaar van de burgerlijke stand dient te worden aangevraagd. Betrokkenen dienen zichzelf tot het hoofd van de plaatselijke politie te wenden. Wordt dit nagelaten, dan weigert de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn medewerking tot de voltrekking van het huwelijk. Nadat de verklaring is opgemaakt, wordt deze rechtstreeks aan de ambtenaar van de burgerlijke stand toegezonden.

#### *Artikel 71a*

Met de leden van de GPV-fractie ben ik van mening dat uit de bewoordingen van het artikel volgt dat de nietigverklaring van het huwelijk ook nog kan plaatsvinden als het huwelijk inmiddels is ontbonden. In de memorie van toelichting is dit ook reeds aangegeven.

Gaarne hoop ik hiermee de gestelde vragen naar genoeg te hebben beantwoord.

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto