

Vergaderjaar 1997–1998

25 703

Wijziging van de Wet conflictenrecht huwelijk

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 december 1997

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet conflictrecht huwelijk. Deze leden zijn het met de regering eens dat het noodzakelijk is om duidelijkheid te scheppen over de rechtsgeldigheid van een consulaire huwelijk. De uitspraak van de Hoge Raad van 13 december 1996 (NJ 1997, nr. 469), die een consulaire huwelijk toestaat tussen twee aanstaande echtgenoten van wie de één mede de Nederlandse nationaliteit heeft, noopt hiertoe aangezien deze niet spoort met de heersende wetsinterpretatie. De vraag is echter wat de wettelijke vastgestelde regel moet worden.

De uitspraak van de Hoge Raad is voor deze leden aanleiding om fundamenteel over de rechtsgeldigheid van dergelijke huwelijken van gedachten te wisselen, mede naar aanleiding van het verdeeld advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en het artikel van mevrouw mr L. Jordans-Cotran in het Nederlands Juristenblad van 11 april 1997 (blz. 682–685, nr. 15). Ook de achtergronden van de discussie over de dubbele nationaliteit spelen hierbij een rol.

De Hoge Raad beschouwt de sluiting van consulaire huwelijken als een recht dat onder de bescherming van de artikelen 8 en 12 EVRM valt. Het verbod op de uitoefening van dit recht uitsluitend omdat een van de huwelijkspartners in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, terwijl beiden een gemeenschappelijke nationaliteit van een ander land bezitten, is in de ogen van de Hoge Raad niet zwaarwegend genoeg en daarmee in strijd met het proportionaliteitsbeginsel. Het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit wordt namelijk door de Hoge Raad beschouwd als een uiting van de wens om hun culturele identiteit te behouden, hetgeen gewaarborgd dient te worden en derhalve de bescherming geniet van de artikelen 8 en 12 EVRM. Een verbod zoals de regering nu voorstelt mag slechts om zwaarwegende argumenten worden toegestaan. Andere

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).
Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Vacature PvdA, Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Apostolou (PvdA), R.A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

verdragen, zoals het Verdrag inzake consulaire zaken (1963) en het Haagse Huwelijksverdrag (1978) dwingen immers niet tot zo'n verbod.

Onderschrijft de regering deze overweging van de Hoge Raad?

Deze mening komt in zekere zin overeen met die van een lid van de Staatscommissie internationaal privaatrecht dat het besluit tot, weliswaar beperkt, toestaan van bipatriden ook enige verplichtingen schept in de sfeer van het internationaal privaatrecht?

De regering noemt als eerste (zwaarwegend) argument voor haar keuze om consulaire huwelijken uit te sluiten als één van beide aanstaande echtgenoten de Nederlandse nationaliteit (mede) bezit, de gelijkheid met andere Europese landen. Op zich vinden de leden van de PvdA-fractie gelijkheid van regelgeving tussen Europese landen om praktische redenen ook wenselijk, maar op dit moment is hiervan ook geen sprake, aangezien circa 600 van dergelijke consulaire huwelijken per jaar in Nederland worden voltrokken, terwijl bijvoorbeeld in Frankrijk geen enkel consulair huwelijk is toegestaan.

Kan worden aangegeven hoeveel van de op dit moment in totaal 600 consulaire huwelijken behoren tot de categorie waarover de Hoge Raad de uitspraak heeft gedaan? Kan verder een uitsplitsing worden gegeven naar de categorieën paren, waarbij één of beide huwelijkspartners ook de Nederlandse nationaliteit bezit(ten), zoals die door de Raad van State in zijn advies worden onderscheiden?

Hoe is deze regeling in de Scandinavische landen en in landen buiten Europa, met name in Marokko en Turkije? Kunnen omgekeerd aanstaande echtgenoten die beiden de nationaliteit van genoemde landen bezitten en een van hen ook de Nederlandse op het Nederlandse Consulaat in genoemd land trouwen?

Als tweede zwaarwegend argument voor deze wetswijziging noemt de regering het voorkomen van schijnhuwelijken.

Dit argument vinden de leden van de PvdA-fractie voornamelijk niet erg overtuigend. Is dit type huwelijk wel karakteristiek voor het verschijnsel schijnhuwelijken? Welke aanwijzingen heeft de regering dat er consulaire huwelijken zijn die in feite als schijnhuwelijken moeten worden aangemerkt? Om hoeveel gaat het dan?

Deze leden zien niet direct in dat de weg van het consulaire huwelijk voordelen biedt indien men een schijnhuwelijk wil sluiten, aangezien alsnog het huwelijk moet worden gemeld en in het huwelijk moet worden getreden voor de betreffende ambtenaar van de burgerlijke stand. Dit kan door hem/haar worden geweigerd. Hoeveel van dergelijke huwelijken zijn er al tot nu toe geweigerd?

De traagheid van meldingen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand achten deze leden ook een probleem en niet wenselijk. Zou betere voorlichting en informatieverstrekking over de noodzaak van registratie en het doel ervan al niet in veel gevallen tot positievere resultaten kunnen leiden? Of zou dit trage meldingsgedrag te voorkomen zijn door hiervoor bijvoorbeeld een fatale meldingstermijn in de wet GBA op te nemen of door een meldingsplicht en de nalatigheid te beschouwen als overtreding en daaraan een sanctie te verbinden, zoals eerdergenoemde mevrouw Jordans-Cotran voorstelt?

De aantrekkelijkheid van een consulair huwelijk zal, zo menen deze leden, veelal getemperd worden vanwege het feit dat op het consulaat nagegaan wordt of een van de partners al een ander huwelijk gesloten heeft in het land van herkomst, welke toetsing ook niet altijd als wenselijk wordt beschouwd door betrokkene(n).

Hoe verhoudt zich deze wetswijziging tot (de invoering van) de wettelijke eis van machtiging tot voorlopig verblijf?

Volgens het voorstel van de regering kan wel een consulair huwelijk plaatsvinden nadat het burgerlijk huwelijk is gesloten. Is de regering ervan overtuigd dat het Marokkaanse consulaat bereid is zich aan de verbodsbe-

paling te houden of deelt zij de twijfels van mevrouw Jordans-Cotran, die zij mede baseert op de ervaring met betrekking tot consulaire verstotingen? Deze leden willen hierop graag een reactie mede gebaseerd op de praktijk van de afgelopen jaren.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel tot aanpassing van artikel 4 Wet conflictenrecht huwelijk waardoor onomstotelijk duidelijk wordt dat consulaire huwelijken tussen partijen in Nederland alleen kunnen worden voltrokken indien geen der partijen uitsluitend of mede de Nederlandse nationaliteit bezit. Het feit dat met deze regel beoogd wordt om schijnhuwelijken op een zo effectief mogelijke wijze te voorkomen, rechtvaardigt een afzwakking van het beginsel van «favor matrimonii».

Een aantal vragen over de omvang van deze problematiek willen de leden van de CDA-fractie nog wel voorleggen aan de regering. Zijn er cijfers bekend over het aantal keren dat Nederlandse ambtenaren van de burgerlijke stand geconfronteerd worden met in Nederland gesloten consulaire huwelijken waarbij een partij de Nederlandse nationaliteit heeft. Veroorzaakt het op grote schaal voorkomen van dubbele nationaliteit een bepalende factor die een toename te zien geeft in het aantal keren dat Nederlandse ambtenaren met dit vraagstuk worden geconfronteerd?

Voor consulaire huwelijken in Nederland voltrokken waar geen van partijen de Nederlandse nationaliteit bezit geldt een dergelijk verbod niet en wordt kennelijk ook niet overwogen om het te introduceren. Welke overweging ligt daaraan ten grondslag.

Immers het Haags Huwelijksverdrag van 1978 voorziet wel uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een verdragsstaat om de bevoegdheid van de op zijn grondgebied geaccrediteerde diplomatieke ambtenaren tot het meewerken aan de totstandkoming van consulaire huwelijken te beperken dan wel geheel uit te sluiten. Doen zich op dit vlak geen problemen voor gelet op de veelheid van uiteenlopende huwelijksvoorwaarden die de verschillende nationaliteiten hanteren die wij in onze samenleving inmiddels aantreffen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet Conflictenrecht huwelijk. Deze leden hebben zich verdiept in de uitspraak van de Hoge Raad van 13 december 1996 (NJ, 1997, nr. 469), inhoudende dat de Hoge Raad van oordeel is dat uitsluitend zwaarwegende redenen, de conclusie zou kunnen wettigen dat niet de gemeenschappelijke nationaliteit van de aanstaande echtgenoten, maar de daarnaast door een van hen verkregen Nederlandse nationaliteit, beslissend zou zijn voor de niet-erkenning van het consulaire huwelijk. Zij achten met de regering de consequenties van die uitspraak onwenselijk. Niet alleen wordt daardoor het beginsel van reciprociteit dat in internationale betrekkingen gehuldigd wordt op het spel gezet, doch ook wordt de controle op schijnhuwelijken ernstig bemoeilijkt. Daardoor kan het eveneens moeilijker worden na te gaan of de gehuwde partnerniet-Nederlands- al dan niet terecht aanspraak kan maken op een afhankelijke verblijfstitel in Nederland.

Deze leden willen consequent het uitgangspunt handhaven dat consulaire huwelijken, waarbij een partner met (mede) de Nederlandse nationaliteit betrokken is, in Nederland niet rechtsgeldig zijn. Zij verwelkomen daarom de voorgestelde wetswijziging.

Volledigheidshalve voegen zij de volgende opmerkingen toe. De Hoge Raad heeft bepaald dat zwaarwegende redenen beslissend zouden kunnen zijn voor niet-erkenning van het consulaire huwelijk. Zij verzoeken de regering dat criterium in te vullen. De leden van de VVD-fractie vinden ieder gebrek aan medewerking aan een redelijk onderzoek naar de vraag of er wellicht een schijnhuwelijk aan de orde is, voldoende zwaarwegend

om een consulaire huwelijk – binnen de uitspraak van de Hoge Raad – niet te erkennen. Tevens verzoeken zij de regering uiteen te zetten wanneer zij de voltrekking van een consulaire huwelijk in strijd acht met de openbare orde.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen.

Met de regering zijn deze leden van mening dat een aanpassing van artikel 4 van de Wet conflictenrecht huwelijk, gelet op de uitspraak van de Hoge Raad van 13 december 1996 (NJ 1997, nr. 469) waarin afstand is genomen van de bestaande rechtspraak, noodzakelijk is. De rechtszekerheid is hiermee gediend. Partijen moeten weten aan welke voorschriften zij zich te houden hebben. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen over de inhoud van de voorgestelde wijziging. De wijziging komt erop neer dat geen huwelijken meer worden erkend, gesloten ten overstaan van een buitenlandse diplomatieke of consulaire ambtenaar, als één van de echtgenoten de Nederlandse of (mede) de Nederlandse nationaliteit bezit. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij heeft overwogen de grens te trekken bij monopatride Nederlanders, voor wie het argument van culturele identiteit met het land van herkomst niet opgaat. Immers ook een in het buitenland gesloten huwelijk dat voldoet aan de lokale vormvoorschriften, zelfs wanneer de echtgenoten Nederlanders zijn, wordt in Nederland erkend (artikel 5 Wet conflictenrecht huwelijk). Bovendien beschouwt de Hoge Raad de sluiting van consulaire huwelijken als een recht dat onder de bescherming van artikel 8 en artikel 12 EVRM valt. Een verbod op de uitoefening van dit recht uitsluitend omdat een van de huwelijkspartners in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, terwijl beiden een gemeenschappelijke nationaliteit delen, is in de ogen van de Hoge Raad in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

Het voorstel is blijkens de memorie van toelichting in overeenstemming met de bestaande praktijk in de andere Europese landen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken tegenover vertegenwoordigingen van vreemde mogendheden consequent het standpunt heeft ingenomen dat consulaire huwelijken waarbij een partner met (mede) de Nederlandse nationaliteit betrokken is, in Nederland niet rechtsgeldig zijn. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat toch consulaire huwelijken in Nederland tot stand komen. Soms is dat te wijten aan een misverstand. Soms verleent een consulaire vertegenwoordiging willens en wetens medewerking aan de voltrekking van een huwelijk wanneer daar om gevraagd wordt, aldus de memorie van toelichting. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of hiertegen maatregelen worden genomen, in de zin van voorlichting en gesprekken met de consulaten. Hoe staat het met de bereidheid van consulaten om rekening te houden met verbodsbepalingen op consulaire huwelijken? Wat voor rechtsgevolgen heeft een in strijd met het standpunt van het ministerie van Buitenlandse Zaken gesloten consulaire huwelijk?

Schijnhuwelijken moeten op een zo effectief mogelijke wijze worden voorkomen. Mede om die reden is de regering van mening dat een uitbreiding van de in Nederland als geldig aan te merken consulaire huwelijken met een categorie huwelijken waarbij een partner (mede) de Nederlandse nationaliteit heeft ongewenst is. Optreden tegen een schijnhuwelijk, nadat het voltrokken is, is moeilijker dan preventief optreden in de fase van de aangifte van het huwelijk, aldus de regering. Echter ook een in het buitenland gesloten schijnhuwelijk tussen een Nederlander en een niet-Nederlander onttrekt zich aan de preventieve controle van de Burgerlijke stand. Wil de regering hierop reageren? Artikel 69 Wet GBA bevat de verplichting om een consulaire huwelijk «zo spoedig mogelijk aan het bestuur van de gemeente van inschrijving» ter

kennis te brengen. In de praktijk wordt echter regelmatig aan deze verplichting niet voldaan en kunnen GBA-ambtenaren en ook andere uitvoerende organen soms jaren later, bijvoorbeeld bij een geboorteaangifte, geconfronteerd worden met het bestaan van een huwelijk. Op welke wijze kan de bekendheid met deze verplichting verbeterd worden?

2. Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij het ruimhartige overgangsrecht. Zij hebben een voorkeur om aan te sluiten bij de uitspraak van de Hoge Raad om alleen die huwelijken als geldig aan te merken waarbij sprake is van een bipatride Nederlander. In die gevallen is er in de nationaliteit enige grond te vinden om de keuze voor het consulaire huwelijk te rechtvaardigen. Voor een ruimere overgangsregeling zien deze leden dan ook vooralsnog geen overtuigende argumenten.

De leden van de VVD-fractie tekenen protest aan tegen het ruimhartige overgangsrecht. Deze leden willen de uitspraak van de Hoge Raad niet breder interpreteren dan die is beoogd. Zoals bekend ziet de uitspraak van de Hoge Raad alleen toe op een situatie dat een bipatride Nederlander huwt met een vreemdeling met wie de Nederlander een gemeenschappelijke nationaliteit heeft. Deze leden willen het overgangsrecht tot die categorie beperken. Teven willen deze leden het overgangsrecht toespitsen op huwelijken die vanaf 13 december 1996 – de datum van het arrest van de Hoge Raad – zijn gesloten. Deze leden verzoeken de regering of zij bereid is het overgangsrecht in die zin aan te passen.

De leden van de fractie van D66 zijn het eens met het voorstel om de wet van toepassing te laten zijn op huwelijken die na de dag van de inwerkingtreding van de wet zijn voltrokken ten overstaan van buitenlandse en consulaire ambtenaren. Wel vragen deze leden of de overheid actief voorlichting zal geven over de wetswijziging. Het ontstaan van zogenaamde «hinkende huwelijken» (huwelijken die in het ene land wel en in het andere land niet als gesloten worden beschouwd) moet immers worden voorkomen.

Verder wordt een overgangsregel bepleit, waaruit volgt dat de hier te lande tussen 1 januari 1990 en de inwerkingtreding van de wetswijziging voltrokken consulaire huwelijken, waarvan de ene partij uitsluitend of mede de Nederlandse nationaliteit heeft en de andere hetzij de nationaliteit van de door de consulaire ambtenaar vertegenwoordigde staat, hetzij zowel die nationaliteit als de Nederlandse, geldig worden beschouwd, behoudens strijd met de openbare orde. Ook het consulaire huwelijk van partijen die beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten en (één van hen) beiden een vreemde nationaliteit wordt aldus geldig beschouwd.

De uitspraak van de Hoge Raad ziet echter op een bipatride Nederlander die huwt met een vreemdeling met wie de Nederlander een gemeenschappelijke nationaliteit deelt. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij nogmaals wil toelichten waarom voor deze ruime werking van het overgangsrecht is gekozen.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pe