

Vergaderjaar 1997–1998

25 703

Wijziging van de Wet conflictenrecht huwelijk

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 maart 1998

Het doet mij genoegen dat het wetsvoorstel belangstelling heeft gewekt en dat de aan het woord zijnde fracties onderschrijven dat de uitspraak van de Hoge Raad van 13 december 1996, NJ 1997, 469, ertoe noopt om duidelijkheid te scheppen omtrent de in artikel 4 van de Wet conflictenrecht huwelijk bedoelde bevoegdheid van hier te lande geaccrediteerde diplomatieke en consulaire ambtenaren om medewerking te verlenen aan de totstandkoming van huwelijken. Het betreft een materie die raakvlakken heeft met het internationaal publiekrecht, het internationaal privaatrecht en het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens, en daarom complex is. Het gaat bovendien om vastlegging in de wet van buitenlands beleid. Het is dan ook begrijpelijk dat er bij de fracties vragen leven. Omwille van de overzichtelijkheid is er de voorkeur aan gegeven de vragen per onderwerp te beantwoorden.

I. ALGEMEEN

A. Het consulaire huwelijk als verschijnsel

Een eerste vraag die men zich over dit onderwerp kan stellen, is wat mensen ertoe brengt een consulaire huwelijk aan te gaan. Een reden kan gelegen zijn in de wens om zekerheid te hebben dat het aangegane huwelijk in het land van herkomst wordt erkend. Een andere reden kan gelegen zijn in religieuze motieven of simpelweg in de wens om tegenover de autoriteiten van het land van herkomst in de echt te worden verenigd, met het daarbij behorende ceremonieel. Consulaire huwelijken vormen een betrekkelijk gering percentage van het totale aantal huwelijken dat jaarlijks in Nederland tot stand komt. Dat betekent niet dat het verschijnsel geen aandacht verdient. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel van de op dit moment in totaal 600 consulaire huwelijken behoren tot de categorie waarover de Hoge Raad de uitspraak heeft gedaan.

Ik merk hierover op dat het geschatte aantal van 600, dat is genoemd in verband met het voornemen om een wetswijziging voor te stellen, uitsluitend de categorie huwelijken betreft waarop de uitspraak van de Hoge Raad betrekking heeft, huwelijken derhalve tussen een onderdaan

van de staat die door de consulaire ambtenaar wordt vertegenwoordigd en een andere onderdaan van die staat, die mede de Nederlandse nationaliteit heeft. Er is daarnaast een categorie huwelijken tussen personen die beiden uitsluitend de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat hebben, of van wie de ene die nationaliteit heeft en de ander uitsluitend de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een derde staat. Het jaarlijkse aantal van deze huwelijken wordt geschat op ruim 2000. Het betreft hier voor het overgrote gedeelte huwelijken tussen personen die beiden uitsluitend de nationaliteit van de door het consulaat vertegenwoordigde staat bezitten. Volgens inlichtingen, verkregen van betrokken diensten van de overheidsadministratie, komt het zeer zelden voor dat huwelijken van personen die beiden bipatride Nederlander zijn, of van wie de ene bipatride Nederlander is, en de ander monopatride Nederlander, op een consulaat worden voltrokken. Kennelijk is men in die situatie minder geneigd om zich tot de autoriteiten van de staat van herkomst te wenden.

Hiermee is, naar ik meen, tevens beantwoord de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het aantal malen dat de Nederlandse overheidsadministratie wordt geconfronteerd met huwelijken waarbij een partij de Nederlandse nationaliteit heeft. Dezelfde leden vragen of het op grote schaal voorkomen van dubbele nationaliteit leidt tot een toename in het aantal keren dat Nederlandse ambtenaren met dit vraagstuk worden geconfronteerd. Uit de zoëven genoemde cijfers blijkt dat huwelijken, behorend tot de categorie waarover de Hoge Raad zich heeft uitgesproken, een belangrijk percentage van de consulaire huwelijken vertegenwoordigen. In de praktijk gaat het veelal om de situatie waarin een vreemdeling in Nederland is gevestigd en na verloop van tijd de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit, waarna hij of zij huwt met een uit het land van herkomst afkomstige partner die niet of nog niet is genaturaliseerd. Uit de verkregen informatie blijkt overigens niet dat over het geheel genomen sprake is van een sterke toename van het aantal consulaire huwelijken. Het komt nuttig voor, mede naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie, op deze plaats ook enige nadere informatie te geven over de landen waarom het gaat. Het betreft in meer dan 90% van de gevallen Marokko. In de resterende gevallen gaat het om Turkije en, zeer incidenteel, Egypte.

Daarbij zij aangetekend dat de meeste landen min of meer vergaande beperkingen stellen ten aanzien van de bevoegdheid van hun eigen diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen om in het buitenland huwelijken tot stand te brengen. Daarmee houdt verband dat diezelfde landen meestal beperkingen stellen aan de mogelijkheid voor vreemde staten om op hun grondgebied deze bevoegdheid uit te oefenen. Deze beperkingen vinden hun volkenrechtelijke grondslag in het feit dat het gaat om de uitoefening van openbaar gezag door een staat op het grondgebied van een andere staat. Er is geen regel van internationaal publiekrecht die die andere staat verplicht dat te dulden, aangezien het een materie betreft die valt onder de exclusieve competentie van die andere staat. Vrijwel alle Europese landen, maar ook de meeste landen buiten Europa, stellen zich op het standpunt dat geen consulaire huwelijken op hun grondgebied tot stand mag komen indien daarbij eigen onderdanen betrokken zijn. In dit opzicht kan men spreken van een vaste regel van consulaire praktijk. Veel staten staan daarentegen wel toe dat consulaire huwelijken tot stand komen tussen personen die beiden uitsluitend de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat hebben dan wel (mede) de nationaliteit van een derde staat. Ook in dit opzicht is er sprake van een min of meer vast patroon.

Aan de leden van de PvdA-fractie wil ik gaarne toegeven dat er op het punt van consulaire bevoegdheden geen volledige gelijkheid bestaat met andere landen in Europa. Wel is er sprake van belangrijke overeen-

komsten in regelgeving of beleid. Zo zijn, volgens de tot mijn beschikking staande gegevens, consulaire huwelijken in Frankrijk wel degelijk toegestaan, en wel uitsluitend tussen partijen die beiden de nationaliteit van de door het consulaat vertegenwoordigde staat hebben (en geen van beiden de Franse nationaliteit).

De PvdA-fractie vraagt voorts nog naar de regels die op dit punt gelden in de Scandinavische landen en in landen buiten Europa, met name in Marokko en Turkije.

Noorwegen hanteert de regel dat op zijn grondgebied geen geldig consulair huwelijk kan worden voltrokken indien daarbij een persoon van Noorse nationaliteit betrokken is. Noorse consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland zijn niet bevoegd om mee te werken aan de totstandkoming van consulaire huwelijken. Zweden kent de beperking dat op zijn grondgebied alleen consulaire huwelijken tot stand mogen komen tussen partijen die beiden de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat hebben. Zweedse vertegenwoordigingen in het buitenland hebben geen bevoegdheid ter zake van huwelijksvoltrekking. Denemarken heeft met Noorwegen een bilateraal verdrag inzake consulaire bevoegdheden gesloten. Buiten dat verdrag staat het niet toe dat op zijn eigen grondgebied consulaire huwelijken tot stand komen. Aan Deense vertegenwoordigingen in enige landen buiten Europa is bevoegdheid op dit gebied toegekend. Finland staat op zijn grondgebied consulaire huwelijken toe waarbij ten minste een onderdaan van de vertegenwoordigde staat betrokken is. Momenteel maakt geen enkele in Finland vertegenwoordigde staat van die mogelijkheid gebruik. Aan Finse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen kan machtiging worden verleend om consulaire huwelijken te voltrekken. Een zodanige machtiging strekt zich niet uit tot huwelijken waarbij personen met de nationaliteit van het land van vestiging van het Finse consulaat betrokken zijn.

Voor Turkije geldt dat Turkse consulaire ambtenaren in het buitenland mogen medewerken aan consulaire huwelijken indien de staat van vestiging het niet verbiedt. Op Turks grondgebied mogen consulaire huwelijken echter alleen worden voltrokken tussen personen die beiden de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat hebben.

Voor Marokko geldt hetzelfde als voor Turkije. Dat niettemin op de Marokkaanse consulaire vertegenwoordigingen in Nederland een belangrijk aantal consulaire huwelijken tussen partijen waarvan de ene bipatride Nederlander is, tot stand komt, vindt zijn verklaring vooral in de omstandigheid dat bij de huwelijksaangifte wel wordt vastgesteld dat beide huwelijkskandidaten de Marokkaanse nationaliteit bezitten, maar dat niet wordt vastgesteld of een van de partijen daarnaast de Nederlandse nationaliteit bezit.

De bevoegdheden van Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland zijn als volgt geregeld. Uit de Consulaire Wet, artikel 1, volgt dat zij in beginsel bevoegdheden hebben op het gebied van de burgerlijke stand. In concreto wijst het Consulair Besluit de landen aan waar de bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. Het aantal van die landen is beperkt. Turkije en Marokko behoren tot deze landen. Uiteraard houdt Nederland zich aan de in de aangewezen landen geldende beperkingen. Zoals gezegd, is een van de beperkingen dat consulaire huwelijken niet zijn toegestaan indien er onderdanen van de staat van vestiging van het consulaat bij betrokken zijn. In Marokko, onderscheidenlijk Turkije komen derhalve tegenover de Nederlandse consulaire vertegenwoordigingen geen huwelijken tot stand waarbij personen met de Marokkaanse, onderscheidenlijk de Turkse nationaliteit betrokken zijn.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft Nederland tegenover vreemde staten steeds het standpunt gehuldigd dat in Nederland geen consulaire huwelijken mogen worden voltrokken indien

beide partijen of een van hen Nederlander zijn. Er wordt echter geen bezwaar gemaakt tegen de voltrekking van huwelijken tussen personen die beiden uitsluitend de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat hebben, of van wie de ene die nationaliteit heeft en de ander de nationaliteit van een derde staat.

B. Het beleid ten aanzien van de in Nederland gevestigde consulaire vertegenwoordigingen en de praktijk van de Nederlandse overheidsadministratie

De leden van de fractie van D66 refereren aan de in de memorie van toelichting gegeven uiteenzetting, waaruit blijkt dat het in de praktijk, ondanks bekendheid van de consulaten met het Nederlandse standpunt, toch regelmatig voorkomt dat consulaire huwelijken tot stand komen waarbij een partner met (mede) de Nederlandse nationaliteit betrokken is. Soms is dat te wijten aan een misverstand. Soms verleent een consulaire vertegenwoordiging willens en wetens medewerking aan de voltrekking van een huwelijk wanneer daarom gevraagd wordt. Deze leden vragen of hiertegen maatregelen worden genomen in de zin van voorlichting en gesprekken met de consulaten. Wat voor rechtsgevolgen heeft een in strijd met het standpunt van het ministerie van Buitenlandse Zaken gesloten consulaire huwelijk?

De gestelde vragen hebben betrekking op de situatie zoals deze tot de uitspraak van de Hoge Raad heeft bestaan en zoals zij, als de voorgestelde wetswijziging in werking treedt, weer zal bestaan. Uitgangspunt is de in de rechtspraak algemeen aanvaarde interpretatie van artikel 4 van de Wet conflictenrecht huwelijk, welke interpretatie besloten ligt in het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken. Een in strijd met die interpretatie voltrokken consulaire huwelijk werd niet erkend. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is vanouds vertegenwoordigd in de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit. Wanneer GBA-ambtenaren of ambtenaren van de burgerlijke stand werden geconfronteerd met consulaire huwelijken die in strijd met het hier bedoelde standpunt waren voltrokken, werd dit in de Commissie gemeld, hetgeen ertoe leidde dat betrokken consulaten door het ministerie van Buitenlandse Zaken per brief werden benaderd met het verzoek zich aan dat standpunt te conformeren. Met enkele landen bestaan zodanig nauwe consulaire betrekkingen dat er daarnaast aanleiding is gevonden om van tijd tot tijd bilateraal consulaire overleg te plegen. Dat is het geval met Marokko en Turkije. Het overleg met Marokko heeft ertoe geleid dat thans in voorbereiding is een publieksbrochure waarin onder meer de ter zake van consulaire huwelijken in acht te nemen regels worden uiteengezet. Aangezien de inhoud van de brochure in overleg tussen de vertegenwoordigers van beide betrokken landen wordt vastgesteld, ben ik ervan overtuigd dat, wanneer het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, de Marokkaanse vertegenwoordiging zich zal houden aan de voorgestelde bepaling. Die bepaling komt in de praktijk erop neer dat indien een partner de Nederlandse nationaliteit heeft, een huwelijk op het Marokkaanse consulaat mag worden voltrokken nadat het huwelijk ten overstaan van de Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand is voltrokken.

In dit verband moge ik wel erop wijzen dat Nederlandse regelgeving vreemde staten niet kan verplichten om op hun consulaten voltrokken huwelijken aan de Nederlandse overheidsadministratie te melden. Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de fractie van D66 gaan in op het probleem van de traagheid van meldingen van consulaire huwelijken bij de Nederlandse overheidsadministratie. Terecht wijst de fractie van D66 in dit verband op artikel 69 Wet GBA, op grond waarvan onder meer een consulaire huwelijk zo spoedig mogelijk door betrokkenen aan het bestuur van de gemeente van inschrijving moet worden gemeld.

In de praktijk wordt echter enige traagheid bij het doen van deze meldingen gesignaleerd. In sommige gevallen blijkt de overheidsadministratie zelfs pas jaren later, bijvoorbeeld bij een geboorteaangifte, te worden geconfronteerd met het bestaan van een huwelijk. Beide fracties vragen zich af of en zo ja hoe hierin verbetering zou kunnen worden gebracht. De PvdA-fractie spreekt in dit verband over een fatale meldingstermijn. Naar aanleiding van deze suggestie merk ik op dat het probleem van de trage meldingen zowel consulaire huwelijken betreft die volgens de tot dusver gehanteerde regels rechtsgeldig zijn, als consulaire huwelijken die volgens die regels niet voor erkenning in aanmerking komen. De invoering van een fatale meldingstermijn zou betekenen dat huwelijken die overigens wel voor erkenning in aanmerking komen, na het verstrijken van de fatale termijn niet als rechtsgeldig zouden worden beschouwd. Dit zou naar mijn mening te ver gaan. Het gaat om feiten betreffende de persoonlijke staat van betrokkenen, die voor hen ingrijpende consequenties kunnen hebben. Ook waar het huwelijken betreft die in Nederland niet als rechtsgeldig kunnen worden aangemerkt, is de invoering van een fatale meldingstermijn ontoereikend: men voorkomt er niet mee dat meldingen toch te laat geschieden en dat betrokkenen er pas na geruime tijd op worden geattendeerd dat zij alsnog ten overstaan van de Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand moeten huwen. Ook het invoeren van een sanctie op de niet-nakoming van de fatale meldingstermijn komt mij niet adequaat voor. Een dergelijke sanctie is reeds verbonden aan de niet-nakoming van artikel 69 Wet GBA, welke bepaling, zoals opgemerkt, blijkbaar geen afdoende oplossing biedt voor het probleem van de trage meldingen.

De aan het woord zijnde leden vragen zich verder af of betere voorlichting en informatieverstrekking over de noodzaak van registratie en het doel ervan niet tot positievere resultaten kunnen leiden. Het betreft primair het beleidsterrein van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken. Het vraagstuk is algemeen. De meldingsplicht geldt voor alle feiten of beslissingen betreffende de persoonlijke staat die hetzij in het buitenland, hetzij door buitenlandse diplomatieke of consulaire autoriteiten in Nederland zijn geregistreerd. Een passend tijdstip om personen te attenderen op deze algemene meldingsplicht, is het moment waarop deze zich, komend vanuit het buitenland, voor inschrijving in de GBA melden. Denkbaar is dat hieraan aandacht wordt besteed in het voorlichtingsmateriaal dat het Bureau Nieuwkomers van de gemeente aan vreemdelingen verstrekt. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken zal bevorderen dat de bedoelde informatieverstrekking plaatsvindt. Daarnaast heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken laten weten dat het er bij de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen op zal aandringen dat zij betrokken personen op de meldingsplicht wijzen.

C. Overwegingen met betrekking tot de inhoud van de voorgestelde wettelijke regel

a. De uitspraak van de Hoge Raad

Voor de leden van de PvdA-fractie is de uitspraak van de Hoge Raad aanleiding om fundamenteel over de rechtsgeldigheid van consulaire huwelijken van gedachten te wisselen, mede naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en het artikel van mevrouw Mr L. Jordens-Cotran in het Nederlands Juristenblad. Naar hun mening spelen ook de achtergronden van de discussie over de dubbele nationaliteit hierbij een rol. De leden van deze fractie interpreteren de uitspraak aldus dat een verbod op de uitoefening van het recht om een consulaire huwelijk aan te gaan uitsluitend omdat een van de huwelijkspartners in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, terwijl beiden een gemeenschappelijke nationaliteit van een ander land bezitten,

niet zwaarwegend genoeg is en daarmee in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit wordt, volgens deze leden, door de Hoge Raad beschouwd als een uiting van de wens van de partners 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 voorgesteld, mag slechts op grond van zwaarwegende argumenten worden toegestaan. Bij deze lezing van de uitspraak van de Hoge Raad passen enige kanttekeningen. De uitspraak is mede gebaseerd op overwegingen ontleend aan de specifieke omstandigheden van het berechte geval. Zo heeft meegewogen de omstandigheid dat de ene partij, naast de nationaliteit van het land van vestiging van het consulaat, de Nederlandse nationaliteit had, welke nationaliteit betrekkelijk kort (anderhalf jaar voordien) was verleend. Deze overweging valt op, omdat de periode gedurende welke men het Nederlanderschap heeft, in het Nederlandse recht niet pleegt te worden beschouwd als een relevant gegeven voor de vraag welke gevolgen aan dat Nederlanderschap worden verbonden. De overweging lijkt aan te geven dat de Hoge Raad mogelijkerwijs tot een ander oordeel zou zijn gekomen indien betrokkene sinds vele jaren Nederlander was geweest. Daarom kan naar mijn mening op grond van de uitspraak niet zonder meer worden gezegd dat de Hoge Raad van oordeel is dat een verbod op de totstandkoming van consulaire huwelijken, uitsluitend omdat een van de partijen Nederlander is, in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel.

De Hoge Raad heeft voorts overwogen dat het Nederlanderschap, naar hij aanneemt, aan de ene huwelijkspartij was verleend in het kader van de soepele hantering van de desbetreffende bepaling van de Rijkswet op het Nederlanderschap, waarbij is aanvaard dat van betrokkenen redelijkerwijs niet kan worden gevergd stappen te nemen om de oorspronkelijke nationaliteit op te geven. De Hoge Raad merkt daarbij op dat er begrip voor is ontstaan dat met name door immigranten uit mediterrane landen de oorspronkelijke nationaliteit als onderdeel van de culturele identiteit wordt beleefd. Hierbij moge worden aangetekend dat de Marokkaanse nationaliteitswet weliswaar in de mogelijkheid voorziet om de Koning te verzoeken toe te staan dat men afstand doet van de Marokkaanse nationaliteit, maar dat een dergelijk verzoek in de praktijk nimmer wordt ingewilligd. In het geval van naturalisatie van Marokkanen tot Nederlander komt men dus niet toe aan de vraag of betrokkenen moet worden toegestaan de oorspronkelijke nationaliteit als onderdeel van de culturele identiteit te beleven. Ook als een Marokkaans staatsburger die een naturalisatieverzoek heeft ingediend, daar geen prijs op stelt, behoudt hij of zij de oorspronkelijke Marokkaanse nationaliteit. De redenen waarom vreemdelingen bij naturalisatie zou moeten worden toegestaan de oorspronkelijke nationaliteit te behouden, zijn naar mijn mening niet van primair belang voor het antwoord op de vraag of zij na de verkrijging van het Nederlanderschap de mogelijkheid moeten hebben op het consulaat van het land van herkomst te huwen. Ofschoon ik met het door de PvdA-fractie geciteerde lid van de Staatscommissie van oordeel ben dat het internationaal privaatrecht in zekere mate rekening moet houden met het bestaan van bipatridie, meen ik dat er met betrekking tot de hier aan de orde zijnde onderwerp andere factoren in het spel zijn, die evenzeer gewicht in de schaal leggen.

b. De verdragen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de voor dit onderwerp van belang zijnde verdragen, te weten het Consulair Verdrag van Wenen van 1963 en het Haags Huwelijksverdrag van 1978, niet tot een verbod dwingen, zoals neergelegd in de voorgestelde wetwijziging. Dat is juist, maar uit beide verdragen blijkt eveneens dat een staat de vrijheid heeft

om wel een dergelijk verbod uit te vaardigen. In dit verband verwijs ik ook naar hetgeen hiervoor, onder A, reeds is vermeld over de internationaal-publiekrechtelijke aspecten van de zaak. Ik meen dat er voldoende aanleiding is van die vrijheid gebruik te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband waarom niet is overwogen om ook consulaire huwelijken tussen partijen die geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten, te verbieden. Er zijn verschillende redenen om niet zo ver te gaan. Er zijn staten die een dergelijk algeheel verbod kennen, maar die staten zijn, in elk geval binnen Europa, in de minderheid. Bovendien zijn dat staten die, anders dan Nederland, aan hun eigen consulaire vertegenwoordigingen niet of nauwelijks bevoegdheden op het gebied van de burgerlijke stand toekennen. Een andere reden is gelegen in de wens om personen die niet door nationaliteit met Nederland verbonden zijn, geen beperkingen in de weg te leggen en daarmee eventuele problemen in verband met de erkenning van huwelijken in de landen van herkomst te vermijden. In dit verband merken de aan het woord zijnde leden terecht op dat er tussen de rechtsstelsels belangrijke verschillen bestaan in de bepalingen betreffende de bevoegdheid om een huwelijk aan te gaan. Veel landen hanteren voorts als criterium voor de erkenning van een huwelijk dat de partners ieder aan de vereisten van hun nationale recht voor het aangaan van een huwelijk moeten hebben voldaan. Nederland kent met betrekking tot het aangaan van een internationaal huwelijk ruimere regels, die er in bepaalde gevallen toe kunnen leiden dat een in Nederland aangegaan huwelijk in het buitenland niet wordt erkend.

De leden van de fractie van D66 vragen of de grens niet getrokken zou kunnen worden bij monopatride Nederlanders, voor wie het argument van culturele identiteit met het land van herkomst niet opgaat. Begrijp ik deze vraag goed, dan wordt beoogd een regeling waarbij huwelijken tussen een persoon met de nationaliteit van de door het consulaat vertegenwoordigde staat, en een persoon die zowel die nationaliteit als de Nederlandse nationaliteit heeft, wel zou moeten worden toegestaan, maar een huwelijk tussen een persoon met de nationaliteit van de vertegenwoordigde staat, en een monopatride Nederlander niet. Ik meen dat de grens niet aldus kan worden getrokken. In het tweede geval is toch in elk geval één partner door nationaliteit met de vertegenwoordigde staat verbonden. Het argument van de culturele identiteit zal dus, anders dan deze leden menen, in alle gevallen kunnen worden aangevoerd. Meer in het algemeen ben ik van mening dat de wet in een materie als deze geen onderscheid dient te maken tussen monopatride en bipatride Nederlanders. Waar het om gaat, is of men Nederlander is of niet.

Voor de duidelijkheid teken ik bij deze vraag nog aan dat het bij consulaire huwelijken nooit zal gaan om twee monopatride Nederlanders: consulaire bevoegdheden worden door een staat steeds verleend in verband met de behartiging van belangen van eigen onderdanen. Er zal dus bij een consulaire huwelijk steeds ten minste een partij betrokken zijn die de nationaliteit heeft van de door het consulaat vertegenwoordigde staat.

c. De erkenning van buitenlandse huwelijken in Nederland

De leden van D66 overwegen in dit verband dat een in het buitenland gesloten huwelijk dat voldoet aan de lokale vormvoorschriften, in Nederland wordt erkend (artikel 5 Wet conflictenrecht huwelijk). Meer precies zou ik zeggen dat voor de erkenning van het huwelijk in Nederland noodzakelijk is dat het huwelijk naar de formele en de materiële voorschriften van het land van voltrekking, met inbegrip van de voorschriften van internationaal privaatrecht, rechtsgeldig is voltrokken. Overigens dient de hier aan de orde zijnde kwestie, namelijk die van bevoegdheden die door een vreemde staat op Nederlands grondgebied mogen worden uitgeoefend, niet te worden verward met de vraag naar de

erkenning van rechtsfeiten die in het buitenland, conform het ter plaatse geldende recht, zijn ingetreden. Zoals eerder reeds is uiteengezet, gaat het in het eerste geval om de uitoefening van openbaar gezag door een vreemde staat op Nederlands grondgebied, welke uitoefening onder de exclusieve competentie van Nederland valt. Het is naar mijn mening geheel gerechtvaardigd om van een Nederlands staatsburger te vergen dat hij zich op Nederlands grondgebied tot de Nederlandse autoriteiten wendt indien hij een huwelijk wil aangaan. Dat klemt te meer omdat hem niets in de weg wordt gelegd om vervolgens ook ten overstaan van de autoriteiten van zijn land van herkomst in het huwelijk te treden.

d. Samenvatting

In het licht van het voorgaande ben ik, met de leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie, van mening dat er aanleiding is het uitgangspunt te handhaven dat consulaire huwelijken waarbij een partner met (mede) de Nederlandse nationaliteit betrokken is, in Nederland niet rechtsgeldig kan worden voltrokken. Terecht merken de leden van de VVD-fractie in dit verband op dat een ander standpunt niet in overeenstemming zou zijn met het beginsel van reciprociteit dat in internationale betrekkingen gehuldigd wordt. Zoals onder A naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie is uiteengezet, bestaat op dit gebied geen volledige gelijkheid onder Europese landen. Gelijkheid bestaat echter wel in zoverre dat geen enkel Europees land toestaat dat zijn eigen onderdanen bij een consulaire huwelijk op zijn grondgebied betrokken zijn.

Naar aanleiding van vragen van de fracties van de PvdA en van D66 werd onder A ook uiteengezet dat het probleem van de traagheid van meldingen geen sluitende oplossing kan worden geboden. Ook dat is een reden om met het toestaan van consulaire huwelijken niet ruimer te zijn dan andere landen.

Alle aan het woord zijnde fracties stellen vragen over het verband tussen de voorgestelde wetswijziging en de schijnhuwelijkenproblematiek. Ik zal daarop hierna in een afzonderlijke paragraaf ingaan.

D. De voorkoming van schijnhuwelijken

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het consulaire huwelijk wel karakteristiek is voor het verschijnsel schijnhuwelijken. Zij vragen of er aanwijzingen zijn dat consulaire huwelijken in feite als schijnhuwelijken moeten worden aangemerkt.

In het Handboek van het volkenrecht, van J.P.A. François, deel 1, blz. 783, wordt uiteengezet dat het sluiten van huwelijken ten overstaan van de consul bij de ontvangstaten in het algemeen op groter bezwaren stuit dan inschrijving van akten van geboorte en overlijden, aangezien het aanleiding kan geven tot ontduiking van de huwelikswetgeving. Zonder te willen suggereren dat het bij een belangrijk percentage van de consulaire huwelijken om schijnhuwelijken gaat, meen ik dat met dit citaat de achtergrond van de vanouds in de meeste landen geldende beperkingen voldoende is aangegeven, en dat de wens, schijnhuwelijken te weren, een legitiem argument is voor een dergelijke beperking in de Nederlandse wet.

In de periode voorafgaand aan de uitspraak van de Hoge Raad was niet aan de orde de toetsing, in verband met de voorkoming van schijnhuwelijken, van consulaire huwelijken waarbij een Nederlandse partij was betrokken. Deze werden immers, hoe dan ook, als ongeldig beschouwd. De toetsing die sinds de invoering, in november 1994, van de regelgeving op het gebied van schijnhuwelijken, is uitgevoerd, heeft dus vrijwel alleen betrekking op huwelijken tussen personen die beiden de nationaliteit van de door het consulaat vertegenwoordigde staat hebben.

Volgens informatie van betrokken overheidsdiensten is het tot dusver nog

nauwelijks voorgekomen dat de erkenning van een consulaire huwelijk is geweigerd omdat was vastgesteld dat het een schijnhuwelijk betrof. Daarmee is niet gezegd dat op die wijze nog geen schijnhuwelijken tot stand zijn gekomen. Hoe het zij, het toestaan van consulaire huwelijken als een partij Nederlander is, vergroot de kans dat dit zal gebeuren. Ik kan te dien aanzien geen voorspellingen doen, maar duidelijk is dat in Nederland voor kandidaten voor een schijnhuwelijk een nieuwe mogelijkheid zou worden gecreëerd, die in andere landen van Europa niet bestaat. Ik acht dat niet wenselijk en ik deel de mening van de CDA-fractie dat in verband daarmee een afzwakking van het beginsel van favor matrimonii gerechtvaardigd is.

De leden van de PvdA-fractie overwegen dat de aantrekkelijkheid van een consulaire huwelijk veelal getemperd zal 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). Naar ik meen, slaat deze opmerking niet op het probleem van de schijnhuwelijken. Zeker is dat het consulaat niet zal controleren of het gaat om een schijnhuwelijk, te weten een huwelijk met als oogmerk de verkrijging of de bestendiging van een verblijfsrecht in Nederland. Het consulaat zal wel toetsen of een partner reeds eerder een huwelijk heeft gesloten. Die toetsing houdt verband met het in de meeste landen bestaande bigamieverbod en heeft met de schijnhuwelijkenproblematiek niet van doen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband voorts hoe de voorgestelde wetwijziging zich verhoudt tot (de invoering van) de wettelijke eis van machtiging tot voorlopig verblijf (m.v.v.).

Aan kandidaten voor een huwelijk op een in Nederland gevestigd consulaat worden vereisten gesteld die zijn neergelegd in de regelgeving van de vertegenwoordigde staat. Veelal wordt, wat het verblijf betreft, niet meer verlangd dan dat men in het ressort van de consul aanwezig is. Een door Nederlandse autoriteiten te hanteren vereiste van het bezit van machtiging tot voorlopig verblijf is bij mijn weten niet relevant voor de totstandkoming van een consulaire huwelijk op Nederlands grondgebied. Is de niet-Nederlandse partij niet in het bezit van een vergunning tot verblijf, maar wil hij of zij zich in verband met het aangegane consulaire huwelijk in Nederland vestigen, dan behoeft hij of zij een m.v.v. ten einde een verblijfsvergunning voor verblijf bij de huwelijkspartner te kunnen verkrijgen.

Terecht merken de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie op dat de door de regelgeving met betrekking tot schijnhuwelijken voorgeschreven toetsing achteraf moeilijker is uit te voeren dan in de fase voor de totstandkoming van het huwelijk. Is het resultaat van die toetsing dat het consulaire huwelijk als rechtsgeldig wordt beschouwd, dan is het niet moeilijk om vast te stellen of aan de overige voorwaarden voor verblijf bij de huwelijkspartner is voldaan. Heeft de betrokken partner echter nagelaten om een m.v.v. aan te vragen, dan levert dat voor de verkrijging van een verblijfstitel een moeilijkheid op.

Wordt het consulaire huwelijk niet als rechtsgeldig aangemerkt omdat het een schijnhuwelijk betreft, dan kan betrokkene aan dat huwelijk geen recht op verblijf bij de huwelijkspartner ontlenen.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar het oordeel van de Hoge Raad dat zwaarwegende redenen beslissend zouden kunnen zijn voor de niet-erkenning van het consulaire huwelijk. Zij vragen om een invulling van dat criterium.

Zij vinden dat 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.

Naar aanleiding van deze stellingen merk ik het volgende op. De uitspraak van de Hoge Raad betreft uitsluitend de vraag of een consulaire huwelijk

rechtsgeldig tot stand kan komen indien daarbij een Nederlander betrokken is. Ook de passages met betrekking tot zwaarwegende redenen hebben rechtstreeks op die vraag betrekking. In het voorgaande heb ik een aantal redenen genoemd die mij voldoende zwaarwegend voorkomen om te bepalen dat een consulaire huwelijk in Nederland niet rechtsgeldig kan worden voltrokken als de partijen of een van hen Nederlander zijn. Los daarvan staat de vraag of een consulaire huwelijk rechtsgeldigheid ontbeert wanneer het een schijnhuwelijk is. Die vraag kan ten aanzien van alle consulaire huwelijken worden gesteld. De beslissing dat het een schijnhuwelijk betreft, moet op vastgestelde feiten en omstandigheden berusten. Het gebrek aan medewerking aan het onderzoek kan als een indicatie worden beschouwd, die meeweegt bij deze beslissing. Of die indicatie voldoende zwaar weegt, hangt af van de overige omstandigheden van het concrete geval.

De leden van de VVD-fractie vragen nog wanneer de voltrekking van een consulaire huwelijk als strijdig met de openbare orde kan worden beschouwd.

Het zal deze leden bekend zijn dat het schijnhuwelijk als strijdig met de openbare orde wordt beschouwd. Er zijn daarnaast nog andere voorbeelden van strijd met de openbare orde, zoals het kinderhuwelijk, het bigame huwelijk en het huwelijk tussen personen tussen wie een te nauwe verwantschapsband bestaat.

De leden van de fractie van D66 merken in dit verband nog op dat ook een in het buitenland gesloten schijnhuwelijk tussen een Nederlander en een niet-Nederlander zich aan een preventieve controle van de ambtenaar van de burgerlijke stand onttrekt. Dit is op zichzelf juist, maar het vormt geen reden om thans een extra categorie huwelijken te introduceren die zich eveneens aan die preventieve controle onttrekt. Daartoe is nog minder reden nu het huwelijken betreft die op Nederlands grondgebied tot stand komen.

II. OVERGANGSRECHT

Ik heb er goede nota van genomen dat de leden van de fractie van D66 het eens zijn met de voorgestelde onmiddellijke werking van het gewijzigde wetsartikel. Het ligt zeker in mijn bedoeling om door voorlichting een zo groot mogelijke bekendheid te geven aan de wetswijziging. Terecht wijzen deze leden op de noodzaak om hinkende huwelijken te voorkomen.

De voorgestelde overgangsregeling voor de periode tot de inwerking-treding van de wetswijziging roept bij diverse fracties kritische vragen op, waarop ik thans zou willen ingaan.

Met juistheid is opgemerkt dat deze overgangsregeling niet alleen ziet op huwelijken van de categorie waarop de uitspraak van de Hoge Raad betrekking heeft, maar op alle consulaire huwelijken waarbij een Nederlander betrokken is. De leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie zouden er de voorkeur aan geven dat de regeling zich beperkt tot huwelijken zoals die waarover de uitspraak van de Hoge Raad gaat. Hiervoor, onder I Ca, is reeds aangetekend dat de motivering van de Hoge Raad in niet onbelangrijke mate is gebaseerd op de specifieke omstandigheden van het geval, waaronder de omstandigheid dat de ene partner, onder behoud van de oorspronkelijke nationaliteit, de Nederlandse nationaliteit door naturalisatie had verkregen en dat dit nog betrekkelijk kort tevoren was geschied. Dit maakt het riskant om uit de uitspraak conclusies te trekken ten aanzien van andere consulaire huwelijken waarbij Nederlanders betrokken zijn. Zolang de beoogde wetswijziging geen kracht van wet heeft gekregen, kan de kans niet worden uitgesloten dat een procedure over een dergelijk geval tot in de hoogste instantie wordt gevoerd en dat de Hoge Raad wederom beslist dat het bewuste consulaire huwelijk als rechtsgeldig moet worden beschouwd. Bij het

opstellen van de overgangsregeling is met die kans rekening gehouden. Daarmee is ook rekening gehouden bij de opstelling van de door de overheidsadministratie gevolgde beleidslijn voor de periode tot de inwerkingtreding van de wetswijziging. Die beleidslijn is geheel in overeenstemming met de voorgestelde regeling van overgangsrecht. Een minder ruimhartig beleid zou de kans vergroten dat nieuwe procedures worden geëntameerd, die het wetgevingsproces zouden kunnen bemoeilijken.

Zoals naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is aangegeven, vallen onder de overgangsregel niet alleen huwelijken tussen een vreemdeling en een bipatride Nederlander, maar ook huwelijken tussen een monopatride Nederlander en een vreemdeling, tussen een monopatride Nederlander en een bipatride Nederlander, alsmede tussen twee bipatride Nederlanders. Conform de voorheen in de praktijk steeds gehuldigde opvatting is ook voor het overgangsrecht het beslissende criterium dat men het Nederlanderschap bezit. Niet van belang is of men het Nederlanderschap uitsluitend dan wel mede bezit. Ook is niet van belang hoe men het Nederlanderschap heeft verkregen en sinds wanneer men het bezit. Naar mijn mening ligt de voorgestelde regel ook uit praktische overwegingen voor de hand.

De leden van de CDA-fractie zouden verder graag zien dat het overgangsrecht wordt toegespitst op huwelijken die vanaf 13 december 1996 – de datum van de uitspraak van de Hoge Raad – zijn gesloten. Ik ben daarvoor niet geporteerd. De beslissing van de Hoge Raad geeft een interpretatie van een wetsbepaling die sinds 1 januari 1990 geldt. Aangezien de Hoge Raad niet aangeeft dat de uitspraak alleen voor de toekomst werkt, moet ervan worden uitgegaan dat zij ook ziet op reeds gesloten consulaire huwelijken, dat wil zeggen consulaire huwelijken die na de datum van inwerkingtreding van de bewuste wetsbepaling tot stand zijn gekomen. Ook hier geldt naar mijn mening dat het de voorkeur verdient te voorkomen dat nieuwe procedures worden gevoerd, die tot uitspraken leiden, gelijkloidend aan die van de Hoge Raad.

Naar ik hoop, zijn de gestelde vragen hiermee naar genoegzaam beantwoord.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager