

Vergaderjaar 1998–1999

26 276

Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 november 1998

Aanleiding

Ter gelegenheid van de parlementaire behandeling van het voorstel van Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS), zegde de toenmalige minister van Justitie een evaluatie toe. Deze is in de eerste helft van dit jaar, in opdracht van het Ministerie van Justitie, uitgevoerd door het Instituut voor strategisch consumentenonderzoek uit Leiden (SWOKA) en het eindrapport is nu gereed voor publicatie. Het rapport treft u als bijlage aan¹. Sedert de invoering van de wet kan de ambtenaar van de Burgerlijke Stand (ABS) in het geval van een huwelijk waarbij een vreemdeling betrokken is, uitsluitend een huwelijksakte opmaken, nadat hij een verklaring van de Vreemdelingendienst heeft ontvangen omtrent de vreemdelingrechtelijke gegevens van de huwelijkskandida(t)en (een zogenoemd D-79 formulier). Bij inschrijving van een in het buitenland voltrokken huwelijk in de GBA is eveneens een D-79 formulier vereist. De ambtenaar beslist na ontvangst van deze verklaring of hij het opmaken van de akte dan wel de inschrijving van het huwelijk weigert omdat hij oordeelt dat het een schijnhuwelijk betreft. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid een huwelijk te stuiten of nietig te verklaren als blijkt dat het om een schijnhuwelijk gaat. Een succesvol uitvoeren van de wet vereist dus samenwerking tussen diverse overheidsdiensten, OM en de Rechterlijke Macht. De belangrijkste vragen in het evaluatie-onderzoek hebben dan ook betrekking op de uitvoerbaarheid van de Wet. De onderzoekers hebben zich daarom met name geconcentreerd op de ervaringen die de uitvoerders met de toepassing van de wet in de afgelopen drie jaar hebben opgedaan.

Ervaringen uit het rapport

De wet is destijds gewijzigd omdat er duidelijke aanwijzingen bestonden bij Ambtenaren Burgerzaken en Vreemdelingendiensten dat er regelmatig huwelijken werden gesloten met het uitsluitend doel een verblijfsvergunning te verkrijgen, terwijl het instrument van het vreemdelingen-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

toezicht alleen niet voldoende bleek hier tegen op te kunnen treden. Betrouwbare cijfers waren niet voor handen. En helaas zijn die er op dit moment nog steeds niet. De evaluatie leidt tot de conclusie dat de wet zeker een preventieve functie vervult. Er is dan ook geen reden van dergelijke wetgeving af te zien. Wel wijst de evaluatie op een aantal kritische factoren. De samenwerking tussen Vreemdelingendiensten en de ABS en de ambtenaar GBA verlopen naar tevredenheid. Echter de Vreemdelingen-diensten geven relatief weinig negatieve adviezen en de ABS zet zijn vermoedens van een schijnhuwelijk, ondanks een negatief advies van de Vreemdelingendienst, vaak toch niet om in een weigering een akte op te maken, omdat hij het bewijs niet hard genoeg acht. In de weinige zaken die bij de rechter komen (de gemeenten noemen er 97) is de ABS in iets minder dan de helft van de gevallen in het ongelijk gesteld. Het OM speelt tot nog toe geen actieve rol. Het OM kan, los van de ABS zelf het initiatief nemen om nietigverklaring of stuiting te vorderen, maar slechts een onderzocht parket heeft dit gedaan. Aanpassingen van de wet en verbeteringen in de uitvoering worden aanbevolen.

Wijze van onderzoek

De evaluatie heeft lang op zich laten wachten. De vooronderstelling die bij de inwerkingtreding van de Wet nog leefde dat het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) reeds een half jaar na inwerkingtreding in staat zou zijn landelijke cijfers over schijnhuwelijken te leveren, die een evaluatie mogelijk zouden maken, is niet bewaarheid geworden. Bovendien leek bij nader inzien een kwalitatieve evaluatie zinvoller dan een uitsluitend kwantitatieve omdat de uitvoerbaarheid van de wet een goede samenwerking tussen diverse diensten vereist. Het voordeel van de gekozen weg is dat er inmiddels in de praktijk voldoende ervaring is opgedaan met de wet om tot zinvolle aanbevelingen voor verbetering te komen. Bij de uitvoerende diensten die aan de evaluatie hebben meegewerkt bestaat een grote behoefte om zo snel mogelijk omtrent de uitkomsten van het onderzoek te worden geïnformeerd. Bij hen leeft uiteraard de vraag wat er met de door hen aangedragen wensen voor verbetering van de uitvoering gebeurt. Onderstaande reactie op het rapport bevat concrete beleidsvoornemens op basis van de gedane aanbevelingen.

Aanbeveling 1

De eerste, algemene, aanbeveling is om de WVS periodiek te evalueren en die taak neer te leggen bij de (reeds bestaande) Projectgroep Schijnhuwelijken.

Het is belangrijk dat de verdere ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk gevolgd wordt en dat maatregelen die naar aanleiding van de evaluatie worden genomen op hun effect worden bezien. Ook is het noodzakelijk om te volgen of de voorziene inwerkingtreding van andere wetten in de omgeving van de WVS van invloed is op schijnhandelingen. De aanbeveling wordt in die zin overgenomen dat de Projectgroep Schijnhuwelijken (waarin op ambtelijk niveau participeren Justitie, OM, VNG., GBA-Beheerorganisatie en grote gemeenten) met enige regelmaat vergadert over de voortgang en daar verslag van doet. De Projectgroep kan vervolgens na enige tijd aangeven of en wanneer wederom een evaluatie door een onafhankelijk bureau aanbevelenswaardig zou zijn.

Aanbeveling 2

De tweede aanbeveling ziet op een aanpassing van het Vreemdelingen-administratie systeem (VAS). De onderzoekers achten het een verbetering als het VAS het D-79 formulier dat de Vreemdelingendienst afgeeft aan de

ABS enige tijd in het systeem zou kunnen bewaren, enerzijds omdat dat onnodig werk voorkomt, anderzijds omdat hierdoor kan worden achterhaald hoe vaak een persoon een verklaring heeft gevraagd.

Aan de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg zal gevraagd worden of en op welke termijn een dergelijke aanpassing te realiseren is en welke kosten er met een dergelijke aanpassing gemoeid zijn. Ik zal uw Kamer omtrent de uitkomst informeren.

Aanbeveling 3

De derde aanbeveling bepleit verlenging van de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst van twee naar zes maanden.

Deze aanbeveling zal worden overgenomen. De voorgestelde aanpassing vereist echter wel wetswijziging.

Aanbeveling en 4 en 5

Deze aanbevelingen zien beide op het verbeteren van de wijze van invulling van het D-79 formulier en de advisering van de Vreemdelingendienst aan de ABS, die te wensen zou overlaten. Bovendien zouden veel vreemdelingendiensten de indicatielijst die zij voor het advies gebruiken als limitatief beschouwen, terwijl het juist de bedoeling is dat zij hun overige bedenkingen aangeven in een zogeheten open veld. De Vreemdelingendiensten zullen via de bestaande kwaliteitskringen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst gevraagd worden aandacht te besteden aan de noodzaak van een volledige en duidelijke invulling van het formulier.

Aanbeveling 6

Aanbevolen wordt te stimuleren dat het ministerie van Buitenlandse Zaken meer betrokken wordt bij het doen van onderzoek t.a.v. in het buitenland gesloten huwelijken ten behoeve van de ambtenaar van de GBA, door de kosten van een dergelijk onderzoek door te berekenen aan het echtpaar.

Door de op handen zijnde verplichtstelling van het mvv-vereiste krijgen de Nederlandse vertegenwoordigingen al een grotere preventieve rol te spelen. Het lijkt niet zinvol deze aanbeveling op dit moment over te nemen. De Projectgroep Schijnhuwelijken zal de opdracht krijgen te bezien wat de veranderingen als gevolg van de invoering van de mvv-plicht voor dit dossier betekenen en hoe de relatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambtenaren GBA in dat licht kan worden verbeterd. Ook zal worden bezien of er hier wel een kostenprobleem speelt, zoals de onderzoekers aannemen.

Aanbeveling 7

Deze aanbeveling heeft betrekking op de problemen rond de bewijsbaarheid van schijnmotieven. Aanbevolen wordt om als een huwelijk in geval van twijfel toch is voltrokken, ook na de huwelijksvoltrekking de gegevens uit het D-79 formulier te gebruiken om een huwelijk nietig te verklaren of een verleende verblijfsvergunning in te trekken.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Het primaire doel van de wet is preventief. Het sluiten van een schijnhuwelijk moet juist worden voorkomen, omdat het na een eenmaal gesloten huwelijk zo moeilijk is voor de Vreemdelingendienst om een schijnconstructie vast te stellen en een verblijfsvergunning te weigeren zolang partijen samenwonen. Als er op basis van de D-79 onvoldoende bewijs is om een huwelijk te weigeren

dan zal de rechter ook onvoldoende bewijs aanwezig achten om een verzoek om vernietiging te honoreren.

Aanbeveling 8

Omdat gebleken is dat er onvoldoende cijfermatige gegevens worden bijgehouden bij de gemeenten moet hen opnieuw worden verzocht een registratie bij te houden; hierbij moet aangegeven worden wat zij exact dienen bij te houden. De Projectgroep dient e.e.a. te monitoren. Deze aanbeveling zal worden opgenomen in de taakopdracht van de Projectgroep. Aan de gemeenten evenals aan de Vreemdelingendiensten zal opnieuw een verzoek worden gedaan om in het vervolg getalsmatige informatie bij te houden.

Aanbeveling 9

Het verdient aanbeveling de reikwijdte van de wet te beperken tot alleen die gevallen waarin de vreemdeling die huwt niet in het bezit is van een zelfstandige verblijfstitel. Met andere woorden EU-onderdanen in het bezit van een E-kaart, erkende vluchtelingen en andere vreemdelingen met een zelfstandig verblijfsrecht zouden van het moeten aanvragen van een D 79 verklaring worden vrijgesteld. Ook wordt aanbevolen niet langer een D-79 te verlangen voor de inschrijving in de GBA van een reeds ontbonden huwelijk.

Deze aanbeveling is de belangrijkste in het rapport. Hij zal worden overgenomen. Wetswijziging is hier vereist. Geconstateerd kan worden dat er bij de uitvoering een groot draagvlak aanwezig voor een dergelijke wijziging. Destijds was ervoor gekozen om in alle gevallen dat er vreemdelingen bij het huwelijk betrokken waren een D-79 te verlangen om niet te stuiten op de kritiek dat er ongerechtvaardigd onderscheid tussen vreemdelingen zou worden gemaakt. Inmiddels bestaat er consensus over het feit dat als beide huwelijkspartners reeds over een eigen, zelfstandig verblijfsrecht in Nederland beschikken dat voldoende rechtvaardigt dat er onderscheid worden gemaakt tussen hen en overige vreemdelingen, die uitsluitend aan het huwelijk hun verblijf kunnen gaan ontlenen. Uitgangspunt van de wet dient wel te blijven dat de voltrekking van een huwelijk in verband met strijd met de openbare orde geweigerd moet kunnen worden. In de wet zal omschreven worden dat een verklaring uitsluitend nog vereist is als een van de partners nog niet legaal in Nederland verblijft.

De voorkeur bestaat een en ander onderdeel te laten zijn van een verzamelontwerp over aanpassingen in het familierecht. Voor zover deze aanbeveling betrekking heeft op de GBA, met betrekking tot de inschrijving van de gegevens van een reeds ontbonden huwelijk, is tevens wijziging van de Wet GBA aangewezen. Hierover vindt overleg plaats met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

Aanbeveling 10

Deze aanbeveling vraagt aandacht voor een mogelijke verschuiving van in Nederland gesloten schijnhuwelijken naar in het buitenland gesloten schijnhuwelijken.

Ook het monitoren van deze ontwikkeling zal deel uit maken van de taakopdracht van de Projectgroep.

Aanbeveling 11

Aanbevolen wordt een strafrechtelijke bepaling in de wet op te nemen om de vervolging van een vermoed schijnhuwelijk mogelijk te maken. Ook

bemiddeling bij schijnhuwelijken zou strafbaar moeten worden gesteld. Het OM zou (daardoor) meer aandacht aan dergelijke zaken moeten besteden.

Expliciete strafbaarstelling van het aangaan van een schijnhuwelijk is een ultimum remedium. Het OM heeft ook in de huidige situatie naar mijn mening voldoende mogelijkheden tegen schijnhuwelijken op te treden door stuiting en nietigverklaring. Aangezien het een betrekkelijk gering aantal zaken betreft moet het mogelijk zijn hieraan prioriteit te geven. Hier zal bij het College van Procureurs-Generaal op aan worden gedrongen. Voorts is op dit moment een ontwikkeling in de jurisprudentie gaande om bemiddeling bij het sluiten van een schijnhuwelijk vervolgbaar te achten onder het artikel voor de vervolging van mensensmokkel. Het ziet er dus naar uit dat het OM ook hier voldoende uit de voeten kan zonder uitdrukkelijke strafbaarstelling van bemiddeling.

Aanbeveling 12

Is geen zelfstandige aanbeveling. Aanbevolen wordt de preventieve werking van de wet te versterken door de introductie van een strafrechtelijk maatregel en door beperking van de reikwijdte van de wet waardoor de Vreemdelingendienst meer ruimte voor onderzoek zou krijgen. U zie dus onder aanbevelingen 9 en 11.

Aanbeveling 13

Aanbevolen wordt om in de toekomst aandacht te schenken aan de mogelijke druk die de opheffing van het bordeelverbod kan leggen op het verkrijgen van verblijfsvergunningen via schijnconstructies. Ook het volgen van deze ontwikkeling zal deel uit maken van de opdracht aan de Projectgroep.

Aanbeveling 14

Deze aanbeveling wijst op het mogelijk verdringingseffect van schijnhuwelijken naar schijnrelaties. Om schijnrelaties tegen te gaan is sinds kort de zogenoemde relatieverklaring geïntroduceerd in de Vreemdelingen-circulaire (TBV 1998/21). Indien deze verklaring in strijd met de waarheid wordt getekend, wordt in alle gevallen aangifte gedaan van valsheid in geschrifte bij het Openbaar Ministerie. Het OM zal worden gevraagd consistentie te betrachten in het behandelen van deze aangiften en de aangiften van schijnhuwelijken.

Bij deze aanbeveling moet worden opgemerkt dat er nog een andere discussie speelt in dit kader. Namelijk de discussie rond de gelijkstelling van het geregistreerd partnerschap. De Commissie Kortmann heeft aanbevolen het geregistreerd partnerschap ook in die zin gelijk te stellen aan een huwelijk dat de wettelijke bepalingen ten aanzien van het voorkomen van schijnhuwelijken van overeenkomstige toepassing worden op geregistreerde relaties. Dat zou betekenen dat door de Vreemdelingendienst voorafgaande aan een registratie een D-79 formulier moet worden opgemaakt ten behoeve van de ABS. Op dit moment geldt dat men een partnerschap alleen kan laten registreren indien er voor de partner een verblijfsvergunning is afgegeven. Dit om van te voren te kunnen toetsen of aan alle voorwaarden voor toelating op grond van een reële relatie is voldaan. Een verdere gelijkstelling van het geregistreerd partnerschap aan het huwelijk brengt echter m.i. met zich mee dat een D-79 controle, voorafgaande aan de registratie de verlening van een verblijfsvergunning als controlemiddel vooraf vervangt bij die vreemdelingen die een partnerschapsregistratie willen aangaan. De ABS beoordeelt na ontvangst van de verklaring van de Vreemdelingendienst of het

partnerschap geregistreerd kan worden. En eerst na de registratie zal de vergunning tot verblijf worden verleend, indien aan alle overige voorwaarden is voldaan. Voor vreemdelingen die geen registratie overwegen blijft alles bij het oude, met aanvulling van de relatieverklaring. De principiële keuze voor een verdere gelijkstelling van huwelijk en geregistreerd partnerschap vereist wijziging van de wet. U ontvangt hiertoe een voorstel in het kader van de eerder genoemde aanpassing van het personen- en familierecht.

Aanbeveling 15

De laatste aanbeveling ziet op het verplaatsen van de controle bij de inschrijving van het huwelijk in de GBA naar de controle bij de afgifte van een mvv. Op deze aanbeveling is reeds onder 6 gereageerd. Ook hier heeft de Projektgroep een taak.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen