

Vergaderjaar 2000–2001

27 256

Aanpassing van wetgeving in verband met de openstelling van het huwelijk en de invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 22 september 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot aanpassing van wetgeving in verband met de openstelling van het huwelijk en de invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht. Er zijn nog enkele punten waarover deze leden graag een nadere toelichting van de regering ontvangen.

In de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat het onderhavige wetsvoorstel alle relevante wetgeving aanpast. Op basis waarvan is de regering zo zeker dat alle relevante wetgeving in onderhavige wetsvoorstel aan bod komt?

Tevens deelt de regering mede dat de term «bloedverwantschap» in de fiscale wetgeving kan worden beschouwd als synoniem voor het begrip «familierechtelijke betrekkingen» zoals gehanteerd in het Burgerlijk Wetboek. Ondanks deze passage in de toelichtingen zijn deze leden van mening dat er in de praktijk misverstanden zouden kunnen ontstaan tussen deze twee verschillende begrippen. Kan de regering nader toelichten waarom zij geen aanleiding ziet om de fiscale wetgeving ter wille van de rechtszekerheid in die zin aan te passen?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel van wet. Zij roepen in herinnering dat deze leden, met uitzondering van enkele leden, tegen de openstelling van het huwelijk en adoptie door personen van hetzelfde geslacht hebben gestemd. Nu echter de wetsvoorstellen Openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht en Adoptie door personen van hetzelfde geslacht zijn aangenomen, realiseren deze leden zich dat onderhavige aanpassingswet onvermijdelijk is. Wel menen deze leden dat het wetsvoorstel vragen oproept. Deze vragen bevestigen de leden van de CDA-fractie in het reeds

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks).

eerder geuite vermoeden dat over de juridische consequenties van de openstelling van het huwelijk en adoptie door personen van hetzelfde geslacht onvoldoende door de regering is nagedacht. Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie waarom de gevolgen van de hiervoor genoemde ingrijpende wetswijzigingen niet bij de behandeling van deze wetsvoorstellen zijn meegenomen. Dit was naar de opvatting van deze leden, met het oog op de besluitvorming, zuiverder geweest dan het behandelen van (enkele) gevolgen in een apart voorstel van wet zoals nu gebeurt. Kunnen de leden van de CDA-fractie er vanuit gaan dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen de enige wijzigingen zullen zijn die de openstelling van het huwelijk en adoptie door personen van hetzelfde geslacht met zich meebrengen? Heeft de regering de hele Nederlandse wetgeving al uitputtend gescand op de mogelijke consequenties? Acht de regering het denkbaar dat er nog meer wetgeving moet worden aangepast?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de term «bloedverwantschap» in de fiscale wetgeving kan worden beschouwd als een synoniem voor het begrip «familierechtelijke betrekkingen» in het Burgerlijk Wetboek. Kan de regering dit toelichten? Kan de regering uitsluiten dat er door de gelijkstelling van deze twee juridische begrippen problemen in de praktijk zullen ontstaan?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich in grote lijnen vinden in de wijze waarop de regering voorstelt de wetgeving aan te passen in verband met de openstelling van het huwelijk en de invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht. Wel vragen zij wat nu de fiscale consequenties zijn voor de homoseksuele echtgenoot of echtgenote van een ouder, ten opzichte van diens kind. Zij begrijpen dat bij geregistreerd partnerschap de partner van een ouder door de fiscus als feitelijk ouder wordt behandeld. Is dat juist? En zo ja, zal de homoseksuele echtgenoot op dezelfde wijze worden behandeld? Indien dit juist is, is er dan niet sprake van een tegenstrijdigheid nu zij op andere terreinen niet de status van ouder hebben? Daarnaast zouden de leden graag een overzicht willen zien van de aanpassingen die verwacht kunnen worden met betrekking tot de rechtsgevolgen van het gezamenlijk gezag. Strekken deze zich ook uit tot het wezenpensioen en de nationaliteit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn is dit te verwachten?

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij doen dit met grote reserve, omdat deze invoeringswet het gevolg is van wetgeving waar zij het principiële mee oneens zijn. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden enkele vragen

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen, dit, zoals bekend, ondanks onoverkomelijke bezwaren tegen de inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen 26 672 en 26 673. Het voorstel geeft deze leden aanleiding de regering enkele vragen voor te leggen.

Naar aanleiding van de mededeling in de memorie van toelichting dat in het onderhavige wetsvoorstel alle relevante wetgeving is aangepast, merken deze leden op dat in een antwoord op een door hen gestelde vraag in het verslag betreffende wetsvoorstel 26 672 over artikel 28 van de Grondwet, door de regering is meegedeeld dat dit artikel geen wijziging behoeft. De vraag van deze leden is thans of er in de overige wetgeving voorbeelden worden aangetroffen waar het begrip «huwelijk» in de klassieke zin gehandhaafd blijft.

Naar aanleiding van de mededeling in de memorie van toelichting, dat wat betreft de fiscale wetgeving de term «bloedverwantschap» kan worden beschouwd als synoniem van het begrip «familierechtelijke

betrekkingen» zoals gehanteerd in het Burgerlijk Wetboek, reden waarom de fiscale wetgeving geen aanpassing behoeft, stellen deze leden de vraag op welke grond de wetgever competent kan worden geacht tot deze vorm van interpretatie.

Artikelen

Artikel I

In de memorie van toelichting deelt de regering mede dat in de GBA een ouder-kind relatie zoveel mogelijk sekseneutraal zal worden aangeduid. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering precies bedoelt met de zinsnede «zoveel mogelijk». Impliceert dit dat er situaties blijven bestaan waarbij de registratie van het geslacht van een der ouders relevant is? Zo ja, dan vernemen deze leden graag welke gevallen dat zijn. De regering zegt dat als uitgangspunt wordt genomen, dat ingeval van registratie van geslachtwijzigingen geen van de betrokkenen ongewild mag worden geconfronteerd met de registratie van een geslachtswijziging op de eigen persoonslijst. Graag vernemen deze leden van de regering hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de opmerking dat de geslachtswijziging voortaan automatisch wordt verwerkt op de persoonslijst van de actuele echtgenoot van de transseksueel.

Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie waarom in het onderhavige wetsvoorstel zo voorzichtig wordt gedaan over de vermelding van het geslacht van betrokkenen in de diverse GBA-documenten en -bestanden? De regering zegt bij de gemeenten aandacht te zullen vragen voor de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering van de taken die zij hebben ten aanzien van het beheer van de eigen gemeentelijke basisadministratie, waartoe zij automatiseringstechnische of procedurele waarborgen moeten treffen. Graag vernemen deze leden van de regering wat voor concrete voorstellen zij daartoe heeft gedaan. Heeft er overleg met de VNG plaatsgevonden en heeft de regering overwogen om de gemeenten een termijn te stellen waarbinnen genoemde waarborgen zijn gerealiseerd?

Ten gevolge van de openstelling van het huwelijk en het mogelijk worden van adoptie door personen van hetzelfde geslacht zullen de termen «vader» en «moeder», daar waar mogelijk, uit de Wet GBA verdwijnen en worden vervangen door het sekseneutrale «ouder». Uit de formulering «daar waar mogelijk» maken de leden van de CDA-fractie op dat de regering er dus vanuit gaat dat de termen «vader» en «moeder» niet op alle plaatsen in de wet kunnen worden gewijzigd in het begrip «ouder». Kan de regering aangeven op welke plekken in de wet de termen «vader» en «moeder» niet kunnen worden vervangen door het begrip «ouder»? Wat is daarvan de reden en ontstaan hierdoor in juridische zin geen conflictsituaties met wetsteksten waarin de termen «vader» en «moeder» wel door het begrip «ouder» zijn vervangen? Kan de regering een definitie geven van het begrip «ouder» en is, of wordt deze definitie in juridische zin in de gehele Nederlandse wetgeving verankerd?

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de registratie van een geslachtswijziging op de persoonslijsten van betrokkenen en verwanten en in de GBA. Volgens de uitleg kan hierbij soms een belangenconflict optreden tussen de betrokkenen en hun verwanten, dan wel de overheid (wanneer niet iedereen het eens is met het aanbrengen de wijziging in de persoonslijsten). Welk belang prevaleert in dezen, zo vragen de leden van CDA-fractie. Is het geen merkwaardige situatie dat één persoon in officiële registers tegelijkertijd als man en als vrouw kan zijn opgenomen? Leidt dit niet tot verwarring?

Hoe wordt er omgegaan met situaties waarin betrokken niet willen dat hun geslachtsverandering in de GBA wordt geregistreerd of wanneer

verwanten van de betrokkenen niet willen dat de geslachtsverandering op hun persoonslijsten wordt vermeld?

Volgens artikel 8 van het EVRM mag bij een geslachtsverandering geen van de betrokkenen ongewild worden geconfronteerd met de registratie van een geslachtswijziging op de eigen persoonslijst. Kunnen de leden van de CDA-fractie hieruit opmaken dat het dus voor een persoon die een geslachtsverandering heeft ondergaan in principe mogelijk is om die geslachtsverandering, die wellicht in een ver verleden heeft plaatsgevonden, voor een aanstaande echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner te verzwijgen? Zo ja, vindt de regering dat acceptabel? Kan de regering haar antwoord motiveren?

De leden van de CDA-fractie hebben principieel bezwaar tegen het voorstellen van de regering om aan ingeschrevenen vanaf 16 jaar de mogelijkheid te geven om een geslachtswijziging te laten registreren. Zij vinden dat de regering hiermee een (zoveelste) stap zet om 16- en 17-jarigen als meerderjarigen aan te merken, terwijl de wettelijk vastgestelde grens 18 jaar is. Kan de regering aangeven waarom ze voor de grens van 16 jaar kiest, waarom kiest zij niet vanuit het belang van consistente wetgeving voor de grens van 18 jaar?

Kan een eenmaal aangepaste wijziging in de persoonslijst van een verwante ongedaan worden gemaakt? Stel dat een 16-jarige verzoekt de geslachtsverandering van één van zijn biologische ouders te laten registreren, maar op 18-jarige leeftijd hierop terug wil komen, kan dat? Zo nee, kan de regering haar antwoord motiveren?

Indien twee personen van gelijk geslacht een huwelijk zijn aangegaan en, na de sluiting van dit huwelijk, ten aanzien van één van deze personen een geslachtsverandering op zijn persoonslijst wordt aangetekend, kan dit paar dan in aanmerking komen voor adoptie van een buitenlands kind? Is bekend hoe in een dergelijke situatie de houding van de buitenlandse autoriteiten zal zijn?

Er wordt in de memorie van toelichting gesproken over de automatiseringstechnische of procedurele waarborgen die gemeenten ten aanzien van hun eigen personeel moet gaan treffen om te voorkomen dat onbevoegde gemeenteambtenaren kennis nemen van het geslacht van gehuwden of geregistreerde partners. Kan de regering deze stelling aan de leden van de CDA-fractie verder verduidelijken? Aan welke waarborgen wordt precies gedacht en komen hiervoor richtlijnen? Wie toetst de gemeenten of zij daadwerkelijk dergelijke waarborgen hebben en toepassen? Kan de regering tevens aangeven welke ambtenaren wel of geen toegang zullen hebben tot de gegevens omtrent een geslachtswijziging? Kan de regering aangeven waarom het geslacht van gehuwden een zodanig gevoelig gegeven is dat dit gegeven voor bepaalde ambtenaren moet worden afgeschermd? Behoort een dergelijke afscherming dan ook te gelden voor gegevens aangaande leeftijd en nationaliteit?

De regering heeft er voor gekozen dat geslachtswijziging alleen op de persoonslijst van de betrokkene en de actuele echtgenoot wordt verwerkt. Bij de andere verwanten zal dit niet automatisch gebeuren, alleen als deze er om verzoeken. Op deze manier heeft de regering het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verwanten laten prevaleren boven het belang van een zo correct mogelijke vermelding van de actuele situatie op ieders persoonslijst. De leden van de fracties van GPV en RPF zouden graag van de regering willen vernemen hoe de afweging tussen deze twee belangen heeft plaatsgevonden.

Artikel II

Onderdeel B

Alhoewel deze kwestie reeds aan bod is geweest bij het debat betreffende

de openstelling van het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en adoptie door personen van hetzelfde geslacht, blijft voor de leden van de PvdA-fractie de vraag gerechtvaardigd, waarom deze wijziging nodig is als niet Nederland, maar het buitenland de beslissing neemt om al dan niet interlandelijke adoptie toe te staan door personen van hetzelfde geslacht? Wat is het principiële bezwaar om de huidige regeling ongewijzigd te laten? Wat als op enig moment interlandelijke adoptie wel wordt toegestaan? Denk bij voorbeeld aan adoptie van kinderen uit de niet traditionele adoptielanden.

Tenslotte blijven deze leden erop aandringen dat onderhavig wetsvoorstel met voortvarendheid wordt behandeld. De invoering van de wetsvoorstellen openstelling huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en adoptie door personen van hetzelfde geslacht mag geen vertraging oplopen omdat de behandeling van onderhavig wetsvoorstel te lang op zich laat wachten.

De leden van de CDA-fractie delen de veronderstelling van de regering niet dat het in 1978 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken geen belemmeringen bevat voor de totstandkoming van huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht. De regering geeft immers zelf al aan dat zij onderkent dat de verdragsopstellers enkel een regeling voor ogen stond voor huwelijken tussen personen van verschillend geslacht. Kan de regering geheel op eigen gezag een zo afwijkende interpretatie geven aan een verdragstekst zonder eerst de verdragspartners te consulteren en hierin te kennen? Is de regering voornemens de verdragspartners alsnog eerst te consulteren alvorens – na hun instemming – de voorgenomen wetswijziging door te voeren? Kan de regering haar antwoord motiveren? Kunnen de overige verdragspartners Nederland dwingen de algemeen aanvaarde uitleg van het begrip huwelijk als een verbintenis tussen een man en een vrouw te onderschrijven? Realiseert de regering zich voldoende dat artikel 14 van het genoemde verdrag (Trb. 1987, 137), de verdragsluitende staten het recht geeft om huwelijken, gesloten in andere verdragstaten, niet te erkennen indien deze erkenning kennelijk onvereenigbaar is met hun openbare orde? Hoe denkt de regering hiermee om te gaan?

Ten aanzien van Onderdeel B willen de leden van de CDA-fractie de vraag opwerpen hoe de regering kan verdedigen dat adoptie van buitenlandse kinderen voor paren van hetzelfde geslacht niet wordt toegestaan. Zij roepen in herinnering dat zij (in meerderheid) tegen adoptie door paren van hetzelfde geslacht hebben gestemd, omdat zij inzake deze kwestie een objectief en dus niet-discriminerend onderscheid zagen ten opzichte van paren van ongelijk geslacht. De regering oordeelde met de meerderheid van de Kamer echter anders en vond dat paren gelijk moesten worden behandeld ongeacht de geslachtelijke samenstelling. Wanneer nu gelijke behandeling kennelijk voor de regering het zwaarstwegende principe is dan kan een praktisch argument als «de reactie van het buitenland» (zie kamerstuk II 1998/99, 26 673, nr. 3, blz. 3 en kamerstuk II 1998/99, 26 673, nr. 5, blz. 10) toch geen principiële argument zijn om adoptie van buitenlandse kinderen voor paren van gelijk geslacht te verbieden? De leden van de CDA-fractie zien hier een spagaat in de voorgestelde wetgeving. Mogelijkerwijs zal ook de voorgestelde wetgeving door sommigen in de samenleving als discriminerend worden beleefd. Hoe ziet de regering dit? Voorts willen de leden van de CDA-fractie de vraag opwerpen in hoeverre de voorgestelde wetswijzigingen ook gevolgen zullen gaan hebben voor de Nederlandse Antillen en Aruba? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke en zijn deze met de regering van de Nederlandse Antillen en Aruba besproken? Is in deze ook de goedkeuring van de regering en het parlement van de Nederlandse Antillen en Aruba noodzakelijk? Indien de Nederlandse Antillen en Aruba worden verplicht het huwelijk voor paren

van gelijk geslacht te erkennen, brengt dit dan geen verdere aanpassing van de wetgeving met zich mee?

Heeft de aanname van de wetsvoorstellen Opstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht en Adoptie door personen van hetzelfde geslacht gevolgen voor de Wet op de adel? Zo ja, welke? Kan de regering tot slot aangeven of de amendementen van de leden Halsema en Dittrich en de moties van de leden Vos en Halsema met betrekking tot de wetsvoorstellen Opstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht en Adoptie door personen van hetzelfde geslacht, gevolgen hebben voor de aanpassingswetgeving? Zo ja, welke?

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het teleurstellend dat de regering overgaat tot aanpassing van de Wet opnemingswet buitenlandse kinderen ter adoptie. Handhaving van de wettekst zou immers betekenen dat de regering het huwelijk voor paren van gelijk geslacht als gelijkwaardig beschouwt aan het huwelijk voor paren van verschillend geslacht. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat het niet aanpassen zou leiden tot een verminderde medewerking door adoptielanden aan de totstandkoming van adoptie. Zij kunnen immers bepalen of zij adoptie van hun onderdanen door paren van gelijk geslacht toestaan? Kan de regering haar vrees nader onderbouwen? Ziet de regering hier niet een voorbeeldfunctie voor Nederland weggelegd, waarbij navolging op afzienbare termijn te verwachten is?

Vanwege de invoering van het wetsvoorstel invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht wil de regering dat in de wet GBA een ouder-kind relatie zoveel mogelijk seksneutraal zal worden aangeduid. De leden van de fracties van GPV en RPF vinden dit ten aanzien van artikel 81 lid 1 onderdeel b niet noodzakelijk. Bij de vóór de adoptie geldende gegevens wat betreft de ouders zal het altijd gaan om een moeder en vader. Een seksneutrale aanduiding heeft hier dus geen enkele zin omdat iedereen in de voorgestelde tekstwijziging voor «ouders» moeder en vader zal lezen.

De leden van de fracties van GPV en RPF willen weten waarom nu bij de invoering van de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht, besloten wordt de aanduiding van het geslacht toe te voegen aan de op te nemen gegevens over huwelijk en geregistreerd partnerschap. Door de invoering van het geregistreerd partnerschap kan zich toch ook nu al de mogelijkheid voordoen dat het geslacht niet afgeleid kan worden uit de voornamen van betrokkenen?

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat het Verdrag inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken niet behoeft te worden gewijzigd of opgezegd, zulks ondanks het feit dat de verdragsopstellers enkel een regeling voor ogen stond over huwelijken tussen personen van verschillend geslacht, stellen deze leden de vraag of de wijze waarop in Nederland de op het verdrag gebaseerde Wet conflictenrecht huwelijk zal worden toegepast na eventuele aanvaarding van wetsvoorstel 26 672, geen consequenties kan krijgen vanwege het toezicht op de naleving van het verdrag. Tevens vragen deze leden, verwijzend naar de ervaringen met de Arbeidstijdenwet, of niet het risico aanwezig is dat Nederland zich gedwongen zal zien één of meer internationale verdragen op te zeggen.

Artikel III

De wijziging van artikel 18 lid 3 van de Algemene Kinderbijslagwet gaat verder dan alleen aanpassing van wetgeving in verband met de invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht. Kan de regering aangeven waarom de Sociale Verzekeringsbank de bevoegdheid krijgt te

bepalen bij gebreke van een gezamenlijke aanwijzing aan welke persoon de kinderbijslag wordt uitbetaald? En zal dan bij een huishouding die gevormd wordt door een man en een vrouw de vrouw de persoon zijn die de kinderbijslag ontvangt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Fenijn