

Vergaderjaar 2003–2004

28 924

Regeling van het conflictenrecht met betrekking tot het geregistreerd partnerschap (Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 april 2004

Het verheugt mij dat het wetsvoorstel gunstig is ontvangen en dat de keuze om aan te sluiten bij het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht wordt ondersteund. Op de in het verslag gestelde vragen zal hierna per onderdeel worden geantwoord.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het instituut geregistreerd partnerschap elders geleidelijk ingang vindt, maar dat het niet waarschijnlijk is dat binnen afzienbare tijd een verdragsregeling over internationaal privaatrechtelijke aspecten terzake tot stand zal komen. Zij vragen waarop deze veronderstelling is gebaseerd en welke belemmeringen aan de orde zijn gekomen toen Nederland een dergelijk verdrag voorstelde in de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

Ik merk in de eerste plaats op dat het onderwerp door Nederland nadrukkelijk aan de orde is gesteld tijdens het in april 2000 gehouden reguliere overleg van de Haagse Conferentie over de programmering van de werkzaamheden voor de komende jaren. Daarmee werd gevolg gegeven aan de conclusies van een in 1999 gehouden congres van de Raad van Europa over het onderwerp. Het Nederlandse voorstel werd mede ondertekend door Australië, Canada, Kroatië, Denemarken, Finland, Noorwegen, Spanje en Zweden. Op dat voorstel werd zeer verschillend gereageerd. Zweden, Noorwegen, Finland, Spanje, Canada, Australië en Zwitserland verklaarden het voorstel te ondersteunen. Teleurstellend waren echter de twijfels van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, en de zonder meer negatieve reacties van Italië, Griekenland, Portugal, Ierland en Oostenrijk. Teleurstellend was ook de zeer negatieve opstelling van de Verenigde Staten. De bezwaren waren vooral principieel van aard. Daarnaast legde veel gewicht in de schaal het oordeel van een aantal delegaties dat praktische problemen zich (nog) niet op een zo grote schaal voordoen dat het de moeite waard zou zijn een project van de Haagse Conferentie van start te laten gaan. Hierbij wil ik aantekenen dat het gebruikelijk is dat over het werkprogramma van de Haagse Conferentie bij consensus door de lidstaten wordt beslist. Uiteindelijk is aanvaard dat het onderwerp zonder prioriteit op de agenda van de Haagse Conferentie blijft staan. Die beslis-

sing is tijdens het beleidsoverleg in april 2003 bevestigd. Overigens is bij laatstgenoemde gelegenheid gebleken dat de belangstelling voor het onderwerp is gestegen. Ik acht het dan ook waarschijnlijk dat het in de komende periode een hogere prioriteit zal krijgen. Van Nederlandse zijde zal dit worden bepleit. Het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie heeft het voornemen om, als de lidstaten daarmee akkoord gaan, de over het onderwerp beschikbare documentatie te actualiseren. De presentatie van een geactualiseerd rapport kan ertoe leiden dat nog bestaande weerstanden tegen het aanvatten van werk worden overwonnen. In verband met lopende werkzaamheden zal een eventueel project overigens niet vóór 2005 of 2006 van start kunnen gaan. Een verdragsregeling zou dan pas enige jaren later tot stand komen. In het licht hiervan, en van het toenemende aantal landen dat het instituut kent, meen ik dat het alleszins de moeite waard is thans nationale wetgeving op dit terrein tot stand te brengen. Het wetsvoorstel codificeert bestaand beleid. Voorts kan de wet een voorbeeldfunctie hebben bij het toekomstige internationale werk. Deze leden vragen voorts of landen die een geregistreerd partnerschap kennen vergelijkbaar met het Nederlandse rechtsinstituut, ook de mogelijkheid kennen het huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap.

Voorzover mij bekend, bestaat deze omzettingmogelijkheid niet in andere landen. Bij de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht is voor paren van hetzelfde geslacht die eerder een geregistreerd partnerschap waren aangegaan de mogelijkheid gecreëerd om – zonder voorafgaande ontbinding van het geregistreerd partnerschap – alsnog in het huwelijk te treden. Uit overwegingen van gelijkstelling is ook de omzettingmogelijkheid van huwelijk in geregistreerd partnerschap geïntroduceerd. Tot op heden is het geregistreerd partnerschap in veel andere landen uitsluitend toegankelijk voor paren van hetzelfde geslacht, terwijl het huwelijk in andere landen – behalve in België – is voorbehouden aan paren van verschillend geslacht. Dat andere landen de mogelijkheid van omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap niet kennen, is mede hierdoor te verklaren.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar het tijdsverloop sinds het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en vragen naar de reden van de regering om juist nu met deze wet te komen. Is de internationale voortgang zo bemoedigend dat deze wet nodig wordt, zo vragen zij. En zo ja, wat is dan de laatste stand van zaken met betrekking tot de internationale ontwikkeling rond het geregistreerd partnerschap?

Een belangrijke reden om na de ontvangst van het advies enige tijd te wachten met het initiëren van een wetsvoorstel, was dat, indien een omvattende internationale regeling op dit gebied snel tot stand zou komen, nationale wetgeving overbodig zou zijn geweest. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb ik uiteengezet dat de totstandkoming van een verdrag over internationaal privaatrechtelijke aspecten van het geregistreerd partnerschap zeker nog enige tijd op zich zal laten wachten. Aangezien het instituut geleidelijk meer ingang vindt en de behoefte aan een antwoord op praktijkvragen toeneemt, acht ik het wenselijk de internationale ontwikkelingen niet langer af te wachten en thans wetgeving tot stand te brengen.

Op de vraag van deze leden of Nederland alleen staat in zijn pogingen dit onderwerp binnen de Haagse Conferentie ter sprake te brengen, ben ik reeds ingegaan naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. Zoals uit mijn antwoord blijkt, zijn, naast een aantal Europese landen, ook niet-Europese lidstaten van de Haagse Conferentie geïnteresseerd. De vraag of het, als er wordt gesproken over geregistreerd partnerschap, ook homostellen betreft, kan bevestigend worden beantwoord. Het geregistreerd partnerschap is in een aantal landen specifiek

voor die categorie in het leven geroepen. Overigens zij opgemerkt dat de Haagse Conferentie als onderwerp op de agenda heeft staan de rechtsmacht, het toepasselijk recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen met betrekking tot ongehuwde paren. Het betreft dus niet alleen geregistreerde partnerschappen, maar ook de internationaal privaatrechtelijke aspecten van andere, niet geformaliseerde samenlevingsvormen.

Graag onderschrijf ik de stelling van de leden van de VVD-fractie dat het wenselijk blijft te streven naar een breed internationaal verdrag op het onderhavige terrein. Ook blijf ik van mening dat die doelstelling het best verwezenlijkt kan worden in het forum van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Onder een «breed verdrag» versta ik een verdrag dat niet alleen regels geeft voor de totstandkoming en de beëindiging van een geregistreerd partnerschap, en de erkenning ervan als zodanig regelt, maar ook de diverse gevolgen.

Op de vraag van deze leden of ik van plan ben dit tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 aan de orde te stellen, zou ik als volgt willen antwoorden. Ingevolge de conclusies van de Europese Raad te Tampere zullen enige projecten op familierechtelijk gebied worden geëntameerd, waaronder een project dat betrekking heeft op het huwelijksvermogensregime van gehuwden en de vermogensrechtelijke betrekkingen van ongehuwde paren in de Europese Unie. Dat project verkeert nog in een preliminair stadium, waarin onderzoek en consultaties plaatsvinden. De Europese Commissie heeft laten weten pas na het Nederlandse voorzitterschap met een concreet voorstel te zullen komen. In verband daarmee en met het feit dat het een deelproject betreft, en mede gelet op de ontwikkelingen in de Haagse Conferentie, komt het mij voor dat het minder voor de hand ligt om de kwestie tijdens het Nederlandse voorzitterschap in EU-verband aan de orde te stellen.

Huwelijksvermogensrecht

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en wetsvoorstel 28 867 (aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen), mede gelet op de artikelen 6 lid 3, 8 lid 3 en 16 lid 1, kan ik het volgende melden. In het onderhavige wetsvoorstel worden de internationaal privaatrechtelijke aspecten van het geregistreerd partnerschap geregeld. Zo wordt met betrekking tot het partnerschapsvermogensregime bepaald welk rechtstelsel van toepassing is in een internationaal geval, of een rechtskeuze mogelijk is en dergelijke kwesties. Daarnaast regelt het wetsvoorstel in de artikelen 14 t/m 20 enige consequenties van de toepassing van de voorgestelde conflictenrechtelijke bepaling op het niveau van het Nederlandse recht. Het wetsvoorstel 28 867 ziet op het nationale interne huwelijksvermogensrecht (en heeft op grond van artikel 80b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek ook gevolgen voor het partnerschapvermogensrecht). In de artikelen 6, derde lid, en 8, derde lid, van dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat het door geregistreerd partners aangewezen recht van toepassing is op hun gehele vermogen. Dit betekent dat als geregistreerde partners het Nederlandse recht als toepasselijk hebben aangewezen, het interne Nederlandse recht onder meer bepaalt welke vermogensonderdelen al dan niet in de gemeenschap vallen.

Artikel 16 lid 1 van het wetsvoorstel bevat een beschermingsbepaling voor derden die overeenstemt met artikel 5 van de Wet conflictenrecht huwelijksvermogens-regime. Op grond van deze bepaling kan een derde – die niet wist of behoorde te weten dat het partnerschapsvermogensregime door vreemd recht wordt beheerst – onder bepaalde voorwaarden verhaal nemen alsof tussen de partners naar Nederlands recht algehele gemeenschap van goederen bestond. In het wetsvoorstel 28 867 wordt

voorgesteld het hoofdstelsel van de gemeenschap van goederen te handhaven, doch worden daarop een aantal beperkingen aangebracht. In dat kader wordt niet langer gesproken van «algehele gemeenschap van goederen». Bij wetsvoorstel 28 867 zullen de benodigde wijzigingen in overige regelgeving, waaronder artikel 16, eerste lid, van dit voorstel en artikel 5, eerste lid, van de Wet conflictenrecht huwelijksvermogensregime, worden voorzien.

Erfrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of overwogen is om de bepalingen met betrekking tot het erfrecht dusdanig aan te passen, dat, ter voorkoming van complicaties, alleen de rechtskeuze voor het Nederlandse recht overblijft.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is ten aanzien van de erfopvolging van een geregistreerde partner de Wet conflictenrecht erfrecht van toepassing. Deze wet verleent werking aan de verwijzingsregels van de op 1 augustus 1989 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake het recht dat van toepassing is op erfopvolging (Trb. 1994, 168). Dit verdrag biedt geen ruimte voor een beperking als voorgesteld door de aan het woord zijnde leden. Ik teken daarbij aan dat de complicaties waarop in de memorie van toelichting gedoeld wordt, zich juist voor kunnen doen bij gebreke van een rechtskeuze en/of een testament. Een rechtskeuze behoeft geen complicaties mee te brengen indien het gekozen rechtsstelsel het geregistreerd partnerschap kent. Overigens zullen partners die een rechtskeuze willen uitbrengen, zich hoe dan ook tot een notaris moeten wenden. Aangenomen mag worden dat deze hen – indien zij een rechtsstelsel willen aanwijzen dat het geregistreerd partnerschap niet kent – informeert over de daaraan mogelijk verbonden complicaties.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke brochure wordt gedoeld in de memorie van toelichting en of deze brochure gelijktijdig met de invoering van deze wet wordt uitgebracht. Het betreft de brochures «Trouwen, geregistreerd partnerschap en samenwonen» en «Erfrecht en het Haags verdrag». Deze bestaande brochures zullen bij de eerstvolgende herdruk worden aangevuld.

Erkenning van de ontbinding van het geregistreerd partnerschap

Het is voor de leden van de CDA-fractie niet duidelijk welke gezagsbetrekkingen er tussen partners en hun gezamenlijke kinderen bestaan na ontbinding van het geregistreerd partnerschap, nu in de memorie van toelichting wordt verwezen naar de Brussel II-verordening die slechts van toepassing is op huwelijkszaken.

In de memorie van toelichting is het standpunt ingenomen dat de Brussel II-verordening niet van toepassing is op de ontbinding van een geregistreerd partnerschap en de bevoegdheid ter zake van de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen van de (ex-)geregistreerde partners. Op laatstgenoemde kwestie ziet het op 5 oktober 1961 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag betreffende de bevoegdheid der autoriteiten en de toepasselijke wet inzake de bescherming van minderjarigen (Trb. 1968, 101). Op grond van dat verdrag zal de Nederlandse rechter een gezagsvoorziening kunnen treffen indien de minderjarige zijn gewone verblijfplaats heeft in Nederland. Heeft de minderjarige zijn gewone verblijfplaats in een andere verdragsstaat, dan geeft het verdrag de Nederlandse rechter, bij wijze van uitzondering op de hoofdregel, de mogelijkheid een gezagsmaatregel te treffen indien de minderjarige de Nederlandse nationaliteit heeft. De Nederlandse recht past daarbij het Nederlandse interne recht toe. Hebben de geregistreerde partners van rechtswege het gezag over de staande het geregistreerd

partnerschap geboren kinderen – hetgeen volgens het verdrag het geval is als het nationale recht van het kind daarin voorziet – en behouden zij volgens dat recht het gezag na de ontbinding, dan wordt het gezamenlijk gezag geacht voort te bestaan, tenzij de rechter anders beslist.

Het zo-even genoemde verdrag is niet van toepassing indien de minderjarige in een niet-verdragsstaat gewone verblijfplaats heeft. Teneinde te verzekeren dat de Nederlandse rechter, buiten het verdrag om, voldoende mogelijkheden heeft om zich over de ontbinding van een geregistreerd partnerschap uit te spreken, is in artikel 4, vierde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) bepaald dat de Nederlandse rechter steeds rechtsmacht ter zake van de ontbinding heeft indien het geregistreerd partnerschap in Nederland is aangegaan. Buiten de formele werkings sfeer van het verdrag van 1961 zal de Nederlandse rechter dan, op grond van artikel 4, derde lid, Rv óók bevoegd zijn om een gezagsbeslissing te geven, tenzij hij zich, wegens de geringe verbondenheid van de zaak met de rechtssfeer van Nederland, niet in staat acht het belang van het kind te beoordelen.

Bij het voorgaande teken ik nog aan dat binnen afzienbare tijd het hiervoor genoemde verdrag van 1961 zal worden vervangen door het op 19 oktober 1996 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (Trb. 1997, 299). De hiervoor genoemde verordening «Brussel-II» zal worden vervangen door de Verordening (EG) nr. 2201/2003 van 27 november 2003 (PbEG L 338) (verordening «Brussel-II bis»). Zowel het verdrag van 1996 als het gedeelte van de verordening dat betrekking heeft op de bevoegdheid ter zake van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid, is mede van toepassing op kinderen wier ouders door een geregistreerd partnerschap zijn of waren verbonden. De bevoegdheidsgronden van beide regelingen bieden de Nederlandse rechter die zich over de ontbinding van een geregistreerd partnerschap uitspreekt, ruime mogelijkheden om zich ook uit te spreken over het gezag en het omgangsrecht ten aanzien van de kinderen van de partners.

Deze leden vragen voorts welke de gevolgen zijn als een partner in het buitenland een «partnerschap» is aangegaan, dat niet kan worden aangemerkt als een «geregistreerd partnerschap» als bedoeld in deze wet en deze persoon in Nederland een geregistreerd partnerschap wil aangaan. Ik ga ervan uit dat deze leden onder «partnerschap» verstaan een samenlevingsvorm die niet voldoet aan het gestelde in artikel 2, vijfde lid, van het wetsvoorstel. Een dergelijk «partnerschap» komt niet voor erkenning als geregistreerd partnerschap in aanmerking. In dat geval geldt hetzelfde als in geval van een buitenlands huwelijk dat niet voor erkenning hier te lande in aanmerking komt. Het zal dan geen beletsel vormen om in Nederland (opnieuw) een geregistreerd partnerschap of huwelijk aan te gaan. Een nieuw geregistreerd partnerschap of huwelijk kan in dat geval zelfs worden aangegaan met iemand anders dan waarmee in het buitenland het «partnerschap» is aangegaan. Een in een dergelijke situatie in Nederland aangegaan geregistreerd partnerschap heeft de gevolgen die daaraan op grond van het wetsvoorstel zijn verbonden.

In artikel 2, vijfde lid, zijn slechts de essentiële kenmerken van het geregistreerd partnerschap genoemd. Niet vereist wordt dat een buitenlands instituut volkomen identiek is aan het Nederlandse geregistreerd partnerschap. Daardoor zal het in de praktijk mogelijk zijn rechtsverhoudingen die qua functie vergelijkbaar zijn met het Nederlandse geregistreerd partnerschap, in Nederland te erkennen. Beoogd wordt hiermee zogenoemde hinkende rechtsverhoudingen te voorkomen. In het buitenland bestaande samenlevingsvormen die deze hoofdkenmerken niet hebben, zullen niet als zodanig voor erkenning in aanmerking komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de verwachting is betreffende het probleem dat zich kan voordoen wanneer een geregistreerd partnerschap wordt aangegaan door paren van hetzelfde geslacht en in welke landen dit tot en probleem kan leiden. Op de problemen die geregistreerde partners van hetzelfde geslacht in het buitenland kunnen onderkennen, is uitvoerig ingegaan tijdens de parlementaire behandeling van de wet die het interne recht terzake regelt (Wet van 5 juli 1997, Stb. 324, Kamerstukken 23 761) alsmede van de aanpassingswet behorend bij deze wet (Wet van 17 december 1997, Stb. 666, Kamerstukken 25 407). Problemen doen zich vooral voor in landen die het geregistreerd partnerschap of een daarmee gelijk te stellen instituut niet in hun interne wetgeving hebben geïntroduceerd. Instanties in die landen zien zich voor de vraag gesteld of en in hoeverre personen die door een geregistreerd partnerschap zijn verbonden, op één lijn kunnen worden gesteld met gehuwden.

Niet-erkenning van een geregistreerd partnerschap als zodanig kan, zoals deze leden terecht veronderstellen, gebaseerd zijn op motieven ontleend aan de openbare orde. Zijn in het land waar erkenning wordt gezocht criteria ontwikkeld voor de erkenning van een geregistreerd partnerschap, dan is denkbaar dat erkenning wordt geweigerd omdat daaraan niet is voldaan, bijvoorbeeld omdat Nederlands recht is toegepast in plaats van het nationale recht. De niet-erkenning van het geregistreerd partnerschap als zodanig behoeft echter niet steeds te betekenen dat daaraan geen enkel gevolg wordt toegekend. Het is mogelijk dat geregistreerde partners worden geassimileerd met ongehuwd samenwonenden wier relatie niet is geformaliseerd en dat bijvoorbeeld de vermogensrechtelijke gevolgen, waaronder de onderlinge onderhoudsverplichtingen, wel worden erkend. Ook is het heel wel denkbaar dat het bestaan van het geregistreerde partnerschap in een land dat het instituut niet kent, bepaalde consequenties heeft op het gebied van sociale verzekeringen, pensioenrechten enz. Het wetsvoorstel beoogt, ook naar andere landen toe, duidelijkheid te verschaffen over de benadering die in Nederland in internationale gevallen wordt gekozen. Dat kan de kansen van volledige of partiële erkenning in het buitenland alleen maar gunstig beïnvloeden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner