

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (adoptie door personen van hetzelfde geslacht)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 17 november 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van de wetsvoorstellen die beogen het huwelijk en adoptie open te stellen voor paren van gelijk geslacht. Deze leden zeiden een consistente wetgeving voor ogen te hebben, waar gelijke gevallen gelijk worden behandeld, waarin bestaande verdragen naar hun tekst en naar hun strekking worden gerespecteerd en waar rechtszekerheid voor burgers wordt verschaft op het terrein van het internationaal privaatrecht. Zij hadden de nodige twijfels of de voorliggende wetsvoorstellen aan dit beeld voldoen.

De staatssecretaris benadrukt het verschil tussen het afstammingsrecht en adoptie door te stellen dat het bij adoptie gaat om juridisch ouderschap dat – uitzonderingen daar gelaten – niet is gebaseerd op biologisch ouderschap terwijl het bij afstammingsrecht gaat om een duidelijke band tussen biologisch en juridisch ouderschap. Met het wetsvoorstel wordt volgens de staatssecretaris niet het afstammingsrecht aangepast maar het adoptierecht. Met de Raad van State zeiden de leden hier aan het woord van mening te zijn dat dit een onjuiste voorstelling van zaken is: het adoptierecht is een onderdeel van het afstammingsrecht (zie b.v. artikel 198 Boek 1 BW). Door adoptie worden bestaande familierechtelijke betrekkingen geëindigd en nieuwe geschapen. Dat bij adoptie de band tussen biologisch en juridisch ouderschap minder duidelijk aanwezig is dan bij andere rechtsfiguren in het afstammingsrecht, doet niet af aan het juridische gegeven dat adoptie een rechtsfiguur binnen het afstammingsrecht is. Deze leden constateerden dat de staatssecretaris niet inhoudelijk op de kritiek van de Raad van State is ingegaan. Kan dit alsnog geschieden? Wat is de historie van de rechtsfiguur adoptie? Is het juist dat bij adoptie weliswaar de band tussen biologisch en juridisch ouderschap niet of minder duidelijk dan bij andere rechtsfiguren in het afstammingsrecht aanwezig is, maar dat bij de adoptie (voorwaarden) is getracht

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 349, vergaderjaar 1999–2000.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijner (VVD), Timmerman-Buck (CDA), (voorzitter), De Wolff (GL) en V.d. Beeten (CDA).

zoveel mogelijk de situatie te evenaren waarbij het kind een kind van de adoptiefouders had kunnen zijn?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met veel belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij waren van mening dat voor de adoptie dient te gelden dat altijd en uitsluitend het belang van het kind voorop moet staan. De samenlevingsvorm kan daaraan ondergeschikt zijn. De leden hier aan het woord vroegen zich af of het familierecht niet te ingewikkeld wordt. Naast het huwelijk bestaat het geregistreerd partnerschap en naast (adoptief) ouderschap ook nog gezamenlijk gezag, zonder dat er sprake hoeft te zijn van ouderschap. Kan toch gezegd worden dat er sprake is van een heldere structuur waarmee in de praktijk goed valt te werken? Is de rechtsontwikkeling betreffende adoptie en gezag over kinderen hiermede voorlopig voltooid of wordt er nog gewerkt aan aanvullende voorstellen?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling en in beginsel met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hadden enige aarzeling bij de niet aflatende stroom van wetgeving die de regels met betrekking tot mogelijk familierechtelijke arrangementen steeds weer wijzigt. Zij waren ook enigszins beducht over de vele onduidelijkheden van internationaal-privaatrechtelijke aard die de nu voorgestelde wijzigingen met zich meebrengen.

Is de aanpassingswet in verband met het onderhavige wetsvoorstel al ingediend bij de Tweede Kamer? Wat is het verwachte tijdpad voor dit wetsvoorstel? Kan tot invoering van het onderhavige wetsvoorstel worden overgegaan zolang de aanpassingswet er niet is? De leden hier aan het woord vroegen of een duidelijk voorlichtingspakket bestaat over de verschillende keuzen die men kan maken om zijn/haar relatie met partner van gelijk of verschillend geslacht en kinderen te regelen en voor- en nadelen van de verschillende keuzes. Wie ziet de staatssecretaris als de meest geëigende adviseur, de burgerlijke stand, advocaat, notaris of nog anderen? Wordt ten stadhuize bewaakt, dat men een keuze heeft gemaakt na goede voorlichting? Ligt hier een taak voor de overheid?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden het onderhavige wetsvoorstel te onderschrijven uit oogpunt van opheffing van discriminatie.

De leden hier aan het woord wilden weten of de voorliggende wetsvoorstel ook van toepassing is op leden van het Koninklijk Huis? Indien dit niet het geval is welke wettelijke beletselen (b.v op grond van artikelen 25 en/of 28 Grondwet) bestaan dan nog, na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, voor met een persoon van hetzelfde geslacht gehuwde leden van het Koninklijk huis om kinderen te adopteren en tevens het recht voor zichzelf en zijn/haar adoptiekinderen op de troon te behouden? Indien adoptiebeletselen bestaan voor leden van het koninklijk huis die de troon willen verwerven of behouden, welke stappen denkt de staatssecretaris te ondernemen om dergelijke discriminatie op te heffen?

De leden van de fractie van **D66** hadden er zeker behoefte aan om tijdens het plenair te voeren debat op een aantal meer principiële elementen van het voorliggende wetsvoorstel in te gaan. Ter voorbereiding daarvan hadden zij er behoefte aan om op een tweetal meer feitelijke vragen een antwoord te krijgen.

Zagen deze leden het goed dan zou het onderhavige wetsvoorstel slechts in een potentieel zeer gering aantal gevallen effect kunnen hebben. Als het immers juist is dat er de laatste jaren onder Nederlands adoptierecht niet meer dan 60 tot 100 kinderen per jaar geadopteerd werden (het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op adoptie van kinderen in

Nederland), terwijl het niet aannemelijk is dat het «aanbod» van Nederlandse adoptiekinderen (aanzienlijk) zal toenemen, dan moet de conclusie wel zijn dat het aantal kinderen dat potentieel door personen van hetzelfde geslacht geadopteerd kan worden, zeer gering is. Kan de staatssecretaris een beredeneerde verwachting uitspreken t.a.v. het aantal te verwachten adopties. Zijn in dat verband cijfers bekend over hoeveel samenwonende partners van hetzelfde geslacht in Nederland woonachtig zijn?

De leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** zeiden met diepe teleurstelling van beide wetsvoorstellen kennis te hebben genomen. Zij verschilden ten principale van mening met de regering over de vraag of deze wetsvoorstellen gewenst zijn. Zij namen zich voor de motivering van hun standpunt in dezen tijdens de plenaire behandeling van de voorstellen naar voren te brengen.

Duidelijk is dat in deze motivering argumenten met een religieuze achtergrond een belangrijke plaats zullen hebben. In verband daarmee stelden zij de vraag hoe de regering dergelijke argumenten in het politieke debat beschouwt. Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen tot nu toe is weliswaar herhaaldelijk respect betuigd ten aanzien van religieuze overtuigingen van deelnemers aan het debat. Maar even vaak is beweerd dat argumentaties vanuit deze overtuigingen geen inhoudelijke betekenis kunnen hebben voor de politieke oordeelsvorming. Graag wilden de leden van de genoemde fracties verduidelijking van de visie van de regering in dezen.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV hadden opgemerkt dat de regering in de verdediging van de openstelling van de mogelijkheid van adoptie door de paren van gelijk geslacht geen oog heeft voor normatieve structuren die uitstijgen boven actuele politieke afwegingen en maatschappelijke behoeften. Zij vroegen de staatssecretaris of hij zich in deze constatering herkent. Indien dat het geval is, zouden zij graag een expliciete verantwoording van deze benadering ontvangen.

Werkings sfeer van het voorstel

De leden van de fractie van **GroenLinks** wilden weten welke stappen de staatssecretaris overweegt te nemen om via de geëigende politieke kanalen op Europees en mondiaal niveau staten te stimuleren adoptie door paren van het hetzelfde geslacht mogelijk te maken. Is de staatssecretaris bereid bij de evaluatie van de wetswijziging nogmaals na te gaan of bezwaren tegen adoptie door paren van hetzelfde geslacht op dat moment nog voor alle adoptielanden gelden?

Nieuwe voorwaarde voor adoptie

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat de in het huidige artikel 227 Boek 1 BW opgenomen voorwaarde voor adoptie, namelijk dat deze in het kennelijk belang van het kind moet zijn, wordt aangevuld met de voorwaarde dat op het tijdstip van het verzoek tot adoptie vaststaat en voor de toekomst redelijkerwijs te voorzien is dat het kind niets meer van zijn ouder of ouders in de hoedanigheid van ouder te verwachten heeft. Deze leden vroegen om een overzicht van de verschillende casusposities en criteria die zowel van de kant van de staatssecretaris als van de kant van de Tweede Kamer zijn genoemd ter verduidelijking van wat met deze nieuwe voorwaarde wordt bedoeld.

Met de woorden «ouder of ouders» in de nieuwe voorwaarde worden niet alleen juridische ouders maar ook biologische ouders begrepen. De staatssecretaris heeft onder verwijzing naar jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens en het begrip «family life» terecht de oproepbaarheid in een adoptieprocedure van ook biologische

ouders gemotiveerd. De leden van de CDA-fractie vroegen zich wel af waarom «family life» vervolgens als beperkende voorwaarde is gesteld voor de op te roepen personen. Juridische of biologische ouders zonder «family life» hoeven volgens het wetsvoorstel immers niet te worden gehoord. Nopen het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de jurisprudentie van het Hof daartoe? Waarom wordt op voorhand uitgesloten dat een juridische of biologische ouder die (nog) geen «family life» heeft geen belanghebbende kan zijn in de adoptieprocedure? Op grond waarvan sluit de staatssecretaris uit dat de betrokken ouder – geconfronteerd met een mogelijke adoptie waardoor zijn of haar ouderschap in een ander licht komt te staan – geen recht zou mogen hebben te worden gehoord in de adoptieprocedure? Zijn er geen situaties denkbaar waarin dit wenselijk is? De rechter bepaalt toch op grond van de feiten en omstandigheden zoals die voorliggen of aan de voorwaarden van adoptie is voldaan? Leidt het enkele feit dat er (nog) geen sprake is van «family life» automatisch tot de conclusie dat van de betrokken ouder redelijkerwijs geen verwachting meer kan zijn over een invulling van het ouderschap? Wie bepaalt of sprake is van «family life» bij de vraag of een ouder of ouders moeten worden opgeroepen in het kader van een adoptieprocedure? Wordt bij de bepaling daarvan uitsluitend afgegaan op informatie door de adoptiefouders? Zo nee, indien een toetsing daarvan plaatsvindt, wordt dan standaard de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld? Kan de staatssecretaris nader aanduiden op grond van welke criteria of aanwijzingen «family life» moet worden aangenomen en wie die criteria of aanwijzingen bepaalt? Volgens de staatssecretaris is het enkele verlangen van de biologische ouder om een relatie met het kind te ontwikkelen geen omstandigheid die «family life» impliceert. Geldt dit evenzeer voor de juridische ouder die dit verlangen heeft? Kan dit verlangen niet een aanwijzing zijn dat van de oorspronkelijke ouder in de toekomst als ouder nog iets te verwachten is? Waarom mag dit niet door de rechter worden onderzocht en getoetst? De staatssecretaris zegt geen reden te hebben om aan te nemen dat het wetsvoorstel aanleiding geeft tot een toename van het aantal donor ouderschappen. Evenmin wordt ervan uitgegaan dat het aantal draagmoederschappen wordt gestimuleerd. De reden daarvoor is volgens de staatssecretaris dat de vraag naar adoptiekinderen het aanbod overtreft, zodat reeds thans de nodige stimulans bestaat om van donorinseminatie of draagmoeders gebruik te maken. De leden van de CDA-fractie merkten op dat dit laatste onverlet laat dat door de adoptiemogelijkheid het aantal donor ouderschappen en draagmoederschappen kan worden vergroot. Zij vroegen de staatssecretaris te motiveren waarom uitgesloten moet worden dat paren van gelijk geslacht afzien van het gebruik van een draagmoeder of van donorinseminatie omdat de mogelijkheid van adoptie voor hen nog niet bestaat. Zijn er onderzoeken die dit bevestigen? Acht de staatssecretaris het wenselijk dat het aantal donor ouderschappen en draagmoederschappen toeneemt? Is er onderzoek (hier te lande of in het buitenland) bekend over identiteitsproblemen bij kinderen, verwekt met behulp van een donor of draagmoeder? Kan de staatssecretaris mededelen welke dit zijn en berichten over de onderzoeksresultaten?

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de nieuwe eis, dat het kind van zijn natuurlijke (juridische) ouders niets meer te verwachten heeft, op zichzelf begrijpelijk lijkt. De vraag rijst echter of dit in de praktijk een hanteerbaar criterium is. Verwachtingen zijn uit hun aard altijd al vaag en lenen zich niet altijd goed voor een juridisch handvat. Is de indruk juist dat uit de behandeling in de Tweede Kamer volgt dat het criterium minder strikt en ook minder materialistisch is dan uit de letterlijke tekst zou kunnen worden afgeleid?

Hoe moet beslist worden als een kind van zijn juridische ouder geen «family life» te verwachten heeft maar wel een (groot) financieel

voordeel? Hoe ligt dit als er toch enig «family life» te verwachten is? Hoe is het als de ouder zijn rol als ouder wel zou willen vervullen, maar dat in feite wordt belet door degene die het gezag over het kind heeft?

Het heeft de leden van de fractie van **D66** verbaasd dat de staatssecretaris meent niet bang te hoeven zijn voor het verzwijgen door de adoptiefouder(s) van het bestaan van een biologische ouder die met het kind «family life» onderhoudt. Juist in het familierecht komen bijna niet te bestrijden vormen van eigenrichting voor, waardoor het in de ogen van de adoptiefouder(s) wel eens zeer aantrekkelijk kan zijn om door verzwijging van het bestaan van een biologische ouder een de facto situatie te doen ontstaan, waarvan de omkeerbaarheid slechts kan worden gerealiseerd ten detrimente van het belang van het kind. Welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris om het oproepen en doen horen van de biologische ouder die met het kind «family life» onderhoudt in de procedure een zelfstandige positie te geven?

De leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** hadden om meerdere redenen bedenkingen tegen de combinatie van adoptie en (de instandhouding van) een omgangsregeling tussen het kind en een derde, die op titel van «family life» de regelmatige omgang met het kind kan voortzetten. Kan deze combinatie in omstandigheden verhinderen dat een kind, via adoptie, twee juridische ouders krijgt?

Verhouding tot bestaande voorwaarden voor adoptie

Zoals gezegd waren de leden van de **VVD**-fractie de mening toegedaan dat het belang van het kind bij adoptie voorop dient te staan. Dat is heel goed in de wet neergelegd en de rechter die uiteindelijk de beslissing moet nemen, zal zich daar zeker aan houden. De indruk bestaat echter dat voorafgaande aan die beslissing er reeds zo vele feitelijkheden tot stand zijn gebracht dat de beslissingsvrijheid van de rechter toch maar een beperkte is. Hoewel er geen reden voor argwaan is, moet toch de vraag worden gesteld hoe gezorgd en gecontroleerd kan worden dat ook in het voortraject van de adoptie het belang van het kind altijd en uitsluitend centraal staat.

De leden van de hier aan het woord vroegen of in gevallen waarin het te adopteren kind niet reeds feitelijk is toevertrouwd aan de zorg van twee personen van hetzelfde geslacht, de mogelijkheid van adoptie door twee personen van hetzelfde geslacht in strijd zou kunnen komen met het gelijkheidsbeginsel, gezien uit het gezichtspunt dat kinderen bij geboorte en adoptie in het algemeen ouders van verschillend geslacht hebben.

Wat betreft de te volgen adoptieprocedure stelden de leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** de vraag of, gegeven het feit dat van een echtpaar beide partners een aanvraag moeten indienen, ook andere samenlevingsverbanden, waaronder gehuwden van gelijk geslacht, gehouden zijn ook samen een aanvraag in te dienen. Zo nee, wat is dan de argumentatie voor dit onderscheid?

Verhouding tot gezamenlijk gezag

De leden van de **CDA**-fractie wilden weten welke ervaringen zijn opgedaan met de regeling in de artikelen 282–282b Boek 1 BW? Had een deugdelijke evaluatie niet vooraf moeten gaan aan het thans voorliggende wetsvoorstel?

Gevolgen voor internationaal privaatrecht

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat, evenals het Haags Adoptie-

verdrag van 1993, de huidige Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie de mogelijkheid van interlandelijke adoptie beperkt tot echtgenoten van verschillend geslacht of één persoon. Het is de bedoeling van de staatssecretaris om het werkingsbereik van genoemde wet onveranderd te doen zijn, hetgeen betekent dat het begrip «echtgenoten» in die wet voortaan wordt gedefinieerd als echtgenoten van verschillende geslacht. Welke andere wetten zijn er nog waarin het begrip «echtgenoten» moet worden gedefinieerd in de huidige betekenis en niet in die van het Burgerlijk Wetboek als de voorliggende wetsvoorstellen kracht van wet krijgen? Zijn dat ook andere wetten dan die welke gestoeld zijn op of voortvloeien uit internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is? Wat is de verhouding van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie en het Haags Adoptieverdrag? Betekent de kennelijke noodzaak van de voorgenomen precisering in deze wet dat anders strijd met het Adoptieverdrag zou ontstaan? De staatssecretaris acht overleg binnen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht niet nodig (nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II, 26 673, nr. 5, blz. 43). De leden van de CDA-fractie verwonderden zich hierover. Indien de staatssecretaris overtuigd is van zijn opvatting dat van geen strijd met internationale verdragsverplichtingen sprake is, dan ware het toch juist wenselijk dit te laten bevestigen en internationaal helderheid te dien aanzien te creëren? Kan de staatssecretaris hierop reageren? De vraag naar de erkenning in het buitenland van een adoptie door personen van gelijk geslacht als zodanig of de erkenning van gevolgen daarvan zal volgens de staatssecretaris kunnen rijzen bij een rechter, een notaris of wellicht in verband met de inschrijving van de Nederlandse uitspraak in buitenlandse registers van de burgerlijke stand. De leden van de CDA-fractie vroegen of de wetgever in andere landen zich niet ook voor vraagtekens en problemen gesteld ziet als zich bij genoemde personen en instanties toenemende problemen voordoen. Kan de staatssecretaris hierop reageren? De staatssecretaris achtte het tevens een hachelijk zaak om voorspellingen te doen over de wijze waarop de buitenlandse rechtspraak met adopties door personen van gelijk geslacht omspringen en heeft daarover in april of mei j.l. vragen laten stellen aan de nationale secties van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand. Welke vragen zijn gesteld en is het antwoord daarop reeds verkregen? Zo nee, wanneer kan dit worden verwacht en is de staatssecretaris bereid te bevorderen dat tijdig voor de plenaire behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen de reacties van de nationale secties zijn verkregen?

De leden van de **PvdA**-fractie herinnerden hier aan hun zorg, uitgesproken in de inleiding van dit verslag, ten aanzien van onduidelijkheden van internationaal-privaatrechtelijke aard die de voorgestelde wijziging met zich meebrengt.

De voorzitter van de commissie,
Timmerman-Buck

De griffier van de commissie,
Hordijk