

Vergaderjaar 2012–2013

33 526

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 maart 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Geregistreerd partnerschap	2
3. Artikelen	4

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het stemt deze leden tevreden dat de evaluatie van de wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap leidt tot aanpassingen waardoor de verschillen tussen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap verder worden opgeheven. Dat roept bij voornoemde leden wel de vraag op of personen die een geregistreerd partnerschap aangaan zich wel altijd bewust zijn van het feit dat dit nagenoeg dezelfde verplichtingen schept als het aangaan van een huwelijk. Kan de regering daar op ingaan?

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling daarvan om het huwelijk en het geregistreerde partnerschap gelijk te stellen en om enkele andere inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Zij hebben nog wel enkele aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan hebben zij enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van dit wetsvoorstel. Zij zien het huwelijk tussen een man en een vrouw als de basis van het familierecht en hebben bezwaren tegen het geregistreerd partnerschap. Een verdere gelijkschakeling van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap zien zij dan ook niet als een gewenste ontwikkeling. Zij hebben enkele vragen bij het voorliggende wetsvoorstel.

2. Geregistreerd partnerschap

De leden van de VVD-fractie constateren dat het aangaan van een geregistreerd partnerschap als mogelijkheid naast het huwelijk zal worden behouden, omdat een geregistreerd partnerschap grotendeels uit zakelijke overwegingen zou worden aangegaan, terwijl een huwelijk vooral uit symbolische en traditionele overwegingen zou worden aangegaan. Is ook na doorvoering van deze wetswijzigingen nog behoefte aan het instituut van een geregistreerd partnerschap? Zo ja, is er dan aanleiding om de wijze van beëindiging van het geregistreerd partnerschap gelijk te trekken met de beëindiging van een huwelijk, vooral nu de instituten van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap steeds meer naar elkaar toegroeien?

Het feit dat met dit wetsvoorstel mede wordt geregeld dat gehuwde mannen en mannen die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan gelijk worden behandeld ten aanzien van binnen dat huwelijk en/of partnerschap geboren kinderen, stemt voornoemde leden vreugdevol. Hoeveel erkenningen worden hiermee op jaarbasis ongeveer bespaard? Valt hiermee te verwachten dat het instituut van het geregistreerd partnerschap nog aantrekkelijker wordt?

De aan het woord zijnde leden constateren dat kinderen kunnen worden erkend door mannen die ten tijde van de erkenning met een andere vrouw dan de moeder zijn gehuwd of door een geregistreerd partnerschap zijn verbonden. Hoe is deze situatie op dit moment geregeld? Kan deze regeling ertoe leiden dat een kind drie juridische ouders heeft? Valt te verwachten dat van deze mogelijkheid misbruik zal worden gemaakt? Kan dit leiden tot schijnerkenningen, waar recent aandacht voor werd gevraagd in België?

De leden van de PVV-fractie merken op dat er in de toelichting maar beperkt aandacht wordt besteed aan de duomoeder die met de moeder een geregistreerd partnerschap is aangegaan en van rechtswege moeder wordt van het kind dat binnen het geregistreerd partnerschap is geboren en verwekt is door een onbekende donor. Kan de regering aangeven waarom dit niet is vermeld?

Deze leden vragen wanneer een wetswijziging zal worden ingediend die echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk maakt.

De leden van de SP-fractie delen de constatering dat het geregistreerd partnerschap kennelijk nog steeds voorziet in een behoefte. Dat blijkt ook

uit het feit dat jaarlijks bijna 10.000 keer partnerschap wordt geregistreerd. Met dit wetsvoorstel worden de verschillen tussen huwelijk en geregistreerd partnerschap kleiner. Welke verschillen blijven er nog over, nu wordt voorgesteld de afstammingsrechtelijke verschillen tussen huwelijk en geregistreerd partnerschap op te heffen? Betreft het verschil slechts de beëindiging? Zal ook dat verschil opgeheven worden, nu in het regeerakkoord wordt voorgesteld dat echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk wordt gemaakt?

Voornoemde leden vragen of ter gelegenheid van dit wetsvoorstel eveneens kan worden gedacht aan het toekennen van gezag op het moment van erkenning van het kind door de vader. De moeder van het kind, geboren buiten huwelijk of geregistreerd partnerschap, heeft automatisch gezag. De vader van het kind moet het kind eerst erkennen bij de gemeente en daarna het gezag aanvragen bij de rechtbank. Deze extra stap wordt wel eens vergeten, hetgeen tot problemen leidt. Is het niet eenvoudiger en rechtvaardiger om de moeder van het kind en de vader die het kind heeft erkend automatisch samen het gezag toe te kennen, zoals in België het geval is?

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit het onderzoeksrapport «Huwelijk of geregistreerd partnerschap? Een evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap» van 12 december 2006 blijkt dat het geregistreerd partnerschap een instituut is dat een meer zakelijke betekenis voor paren heeft, die dan ook afwijkt van het huwelijk met zijn van oudsher symbolische betekenis en traditie en dat het geregistreerd partnerschap voor mensen die hun relatie meer zakelijk willen bevestigen een alternatief biedt. Het geregistreerd partnerschap voorziet derhalve in een behoefte. Deze leden zijn van mening dat de wijze waarop betrokkenen hun samenlevingsvorm gestalte willen geven en of zij de gekozen vorm meer principieel, zakelijk dan wel ceremonieel beschouwen, aan hen is. Naar de opvatting van voornoemde leden gaat het erom dat er zoveel mogelijk objectieve juridische gelijkwaardigheid ontstaat met betrekking tot de onderscheiden samenlevingsvormen. Vanuit dit vertrekpunt kunnen deze leden zich vinden in de wijze waarop in het voorliggende wetsvoorstel, in het verlengde van het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie (Kamerstuk 33 032), de verdere gelijkstelling van het geregistreerd partnerschap en het huwelijk is uitgewerkt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering beschrijft dat het geregistreerd partnerschap voor paren een meer zakelijke betekenis heeft die afwijkt van het huwelijk met zijn meer symbolische betekenis en traditie. Deze leden vragen in hoeverre het juist vanwege dit door de betrokkenen ervaren onderscheid wel gewenst is om dan de gevolgen van de keuze voor het huwelijk of het geregistreerd partnerschap zoveel mogelijk gelijk te schakelen. Wordt daarmee het geregistreerd partnerschap niet zodanig ingevuld dat daarmee feitelijk sprake is van een huwelijk? Waarom kiezen de betrokken partners dan niet voor het huwelijk? Meer in het algemeen roept dit de vraag op of het steeds verder gelijkenschakelen van het geregistreerd partnerschap dit instituut niet feitelijk overbodig maakt. Wat is dan nog de meerwaarde van de mogelijkheid van het geregistreerd partnerschap?

De regering heeft er niet voor gekozen om het verschil tussen het huwelijk en het geregistreerd partnerschap ten aanzien van de beëindiging en de scheiding van tafel en bed te laten vervallen. Voornoemde leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering hiervoor heeft gekozen.

3. Artikelen

Artikel I

A (artikel 3)

De leden van de SGP-fractie vragen of het fundamentele onderscheid tussen het huwelijk en het geregistreerd partnerschap het niet aanneemelijk maakt dat er ook verschillende andere regels dienen te gelden voor aanverwantschap na ontbinding. Wat zijn de concrete juridische gevolgen van het blijven erkennen van de aanverwantschap, ook na ontbinding van het geregistreerd partnerschap?

D (artikel 58)

De leden van de VVD-fractie constateren dat het huwelijk door partijen wordt voltrokken ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Klopt deze terminologie? Constateert de ambtenaar slechts dat partijen het huwelijk voltrekken of is zijn handeling constitutief voor de totstandkoming van het huwelijk?

E (artikel 69)

De leden van de VVD-fractie merken op dat aan kinderen de bevoegdheid zal worden gegeven om nietigverklaring van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap van hun ouders te verzoeken. In welke behoefte voorziet deze regeling? Om welke aantallen gaat het bij benadering? Wat zijn op dit moment de mogelijkheden om dergelijke huwelijken aan te pakken? Kunnen ook kleinkinderen de nietigverklaring van het huwelijk van hun grootouders verzoeken? Is te verwachten dat er misbruik zal worden gemaakt van de voorgestelde regeling? Hoe wordt dit zoveel mogelijk voorkomen?

Deze leden begrijpen dat het mogelijk wordt gemaakt om de zogenaamde testamentaire voogdij buiten notariële akte om te regelen. In het algemeen ontvangen voornoemde leden de afschaffing van regels met nodeloze vormvoorschriften positief. Het komt hen echter niet meteen voor dat de afschaffing van het vereiste om de testamentaire voogdij bij notariële akte te regelen tot louter positieve gevolgen zou leiden. Op welke wijze worden de waarborgen die nu door de notaris worden geboden in de toekomst verzekerd? Valt te verwachten dat hier misbruik van wordt gemaakt? Hoe kan het belang van het kind in de toekomst worden verzekerd?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat ook bloedverwanten in neergaande lijn kunnen verzoeken om nietigverklaring van het huwelijk of geregistreerd partnerschap. Betekent dit ook dat kleinkinderen om nietigverklaring van het huwelijk of geregistreerd partnerschap van hun grootouders kunnen verzoeken?

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat voortaan ook aan kinderen de bevoegdheid wordt gegeven om nietigverklaring van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap van hun ouders te verzoeken, vooral van belang in verband met wilsonbekwaamheid. Komt dit voorstel voort uit bezorgdheid over en de bescherming van de wilsonbekwame (bijvoorbeeld demente) ouder, alsmede de belangen van erfgenamen? Graag ontvangen zij hierop een korte toelichting.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gestoorde geestvermogens een van de redenen is die kinderen zouden kunnen hebben om de ontbinding van dit huwelijk te vragen. Deze leden vragen aan wat voor situaties nog meer gedacht kan worden.

H (artikel 199)

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering stelt dat er geen goede reden is het vermoeden van het vaderschap niet uit te breiden tot de situatie van geregistreerd partnerschap. Deze leden vragen of de regering van mening is dat de wetgever bij de totstandkoming van deze bepaling een verkeerde keuze heeft gemaakt. Welke ontwikkelingen noodzaken naar de mening van de regering tot deze wijziging?

M (artikel 204)

De leden van de CDA-fractie constateren dat wordt aangegeven dat het voorstel om artikel 204, eerste lid, onderdeel e, te doen vervallen, voortvloeit uit de opheffing van een verschil tussen het huwelijk en het geregistreerd partnerschap met betrekking tot de rechterlijke toestemming voor de erkenning van kinderen van een andere partner. Gesteld wordt dat dit het omzeilen van de adoptiewetgeving mogelijk maakt, maar dat het verantwoord wordt geacht dit onderdeel te laten vervallen omdat de artikelen 101, eerste lid, 1 jo. 100, tweede lid, onder c, van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW), kennelijke strijd met de openbare orde, uitkomst kunnen bieden. Is hiermee bedoeld dat in de nieuwe situatie in alle voorkomende gevallen dezelfde uitkomst zal worden bereikt als thans op grond van onderdeel e van artikel 204, eerste lid?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het laten vervallen van de eis in artikel 204, eerste lid, onder e, als gevolg heeft dat er geen rechterlijke toetsing meer is indien iemand een kind erkent, terwijl hij met een andere vrouw is gehuwd. Zij vragen waarom deze rechterlijke toetsing moet vervallen. Biedt dit niet juist een waarborg voor een al te gemakkelijke erkenning van een kind dat niet geboren is uit het eigen huwelijk? Werkt het vervallen van deze eis het niet in de hand dat het familie- en afstammingsrecht nog onoverzichtelijker wordt gemaakt? Betekent dit voorstel niet feitelijk een verdere ondergraving van de betekenis van het huwelijk als in principe levenslange verbintenis?

Heeft de regering ook overwogen de eis van rechterlijke toetsing juist ook van toepassing te verklaren op andere situaties, om daarmee goede waarborgen te bieden voor de bescherming van zowel het kind als zijn moeder? Op welke wijze vindt de toetsing plaats na het vervallen van deze eis?

Q (artikel 244)

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het gezagsregister als bedoeld in artikel 1:244 BW ook op een andere plaats dan bij de rechtbank kan worden gehouden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om nader in te gaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en het in de praktijk functionerende Centraal Gezagsregister. In de memorie van toelichting staat dat sinds 1 september 2012 alle rechtbanken zijn aangesloten op het nieuwe en openbare Centraal Gezagsregister. Het gezagsregister berust nog steeds bij de rechtbanken, maar belanghebbenden kunnen nu bij iedere rechtbank terecht met een aantekening betreffende uitoefening van ouderlijk gezag en hoeven zich dus niet meer te wenden tot de rechtbank in het arrondissement waar het kind is geboren. Omdat het gezagsregister nog steeds bij rechtbanken

berust, is het niet nodig eerst de inwerkingtreding van artikel 1:244 BW af te wachten. Voornoemde leden onderkennen het belang van een toegankelijker register maar vragen wat de reden is dat ervoor is gekozen de gezagsregisters bij de verschillende rechtbanken te laten berusten en het Centraal Gezagsregister als plek te noemen die bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangewezen. Wat betekent dit in praktische zin voor het beheer van de gezagsregisters?

Voor de leden van de PVV-fractie is het nog niet voldoende duidelijk of het centraal gezagsregister blijft berusten bij de rechtbanken en zodoende op een plaats wordt gehouden. Deze leden zien dit graag verduidelijkt.

De leden van de SP-fractie constateren dat het gezagsregister voortaan ook op een andere plaats dan bij de rechtbanken kan worden gehouden. Het is de bedoeling om het gezagsregister bij de rechtbanken te laten berusten, maar waarom wordt deze wettelijke grondslag dan gecreëerd? Aan welke andere plaatsen wordt gedacht?

De leden van de CDA-fractie vragen aan welke andere plaats of plaatsen dan bij de rechtbanken wordt gedacht die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als locatie voor openbare registers waarin aantekening wordt gehouden van rechtsfeiten die op het over minderjarige uitgeoefende gezag betrekking hebben.

S (artikel 247a)

De leden van de SGP-fractie vinden de toelichting bij onderdeel S onduidelijk. Zij vragen wat de consequenties zijn van die wijziging. Betekent dit voorstel alleen een nadere verduidelijking van de eis van het ouderschapsplan of heeft het ook andere gevolgen? Kan hier een nadere toelichting op worden gegeven?

T (artikel 253a)

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) van 14 november 2011. De Rvdr is van mening dat er in artikel 1:253a BW geen verwijzing naar artikel 1:377a, derde lid, BW moet worden opgenomen. De reden daarvoor is artikel 1:377a BW ziet op gevallen waarin slechts een ouder het ouderlijk gezag heeft en dit artikel dus niet van toepassing kan zijn op gevallen waarin twee ouders belast zijn met het ouderlijk gezag. De Rvdr verwijst daarbij naar de memorie van toelichting bij het huidige artikel 1:253a BW waarin artikel 1:377a BW uitdrukkelijk niet van toepassing is verklaard. Voornoemde leden zijn benieuwd hoe dit advies wordt beoordeeld, gelet op het feit dat de Afdeling advisering van de Raad van State wel adviseert de genoemde verwijzing op te nemen en dit advies is overgenomen. Ook vragen deze leden of het voorstel voor wat betreft artikel 1:253a BW alleen ziet op een tijdelijk contactverbod en of dit dan niet alsnog een verschil tussen ouders met en ouders zonder ouderlijk gezag inhoudt, nu in artikel 1:377a BW niet de restrictie van tijdelijkheid is opgenomen. Als dit inderdaad een verschil inhoudt dan vragen deze leden wat de reden hiervoor is en of dit verschil eveneens zou moeten worden opgeheven. De leden van de SP-fractie doorgonden de voorgestelde wijziging nog niet helemaal. Welke inhoudelijke gevolgen heeft dit? Waarom wordt het belang van het kind voortaan niet meer expliciet genoemd in artikel 253a, tweede lid, onder a, voor wat betreft het tijdelijk contactverbod van een ouder met het kind? Waarom is in plaats hiervan gekozen voor een verwijzing naar artikel 377a? Welke materiële wijziging brengt dit met zich mee?

Deze leden vragen in verband hiermee of er aanleiding is de inhoudelijke criteria van artikel 377a derde lid te herzien. Omgang met het kind kan slechts geweigerd worden indien er sprake is van ernstig nadeel voor de ontwikkeling van het kind of omgang anderszins in strijd is met de zwaarwegende belangen van het kind. Ook wordt slechts het kind dat de twaalfjarige leeftijd heeft bereikt gehoord in zijn of haar bezwaren tegen de omgang. Voornoemde leden wijzen naar de problematiek met het verplicht moeten bezoeken van de ouder, indien deze ouder de moordenaar is van de andere ouder zoals te zien was in de uitzending van EenVandaag op 23 februari 2013. Is er aanleiding ter gelegenheid van dit wetsvoorstel de inhoudelijke criteria te herzien?

W (artikel 292)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) naar voren heeft gebracht dat de achtergrond van het thans geldende voorschrift dat aanwijzing van een voogd bij notariële akte of bij testament moet plaatsvinden, is gelegen in de waarborgen die de notariële akte biedt en in voorlichting aan de ouders. De waarborgen zijn dat de notaris moet controleren of de ouder in vrijheid zijn wil heeft kunnen bepalen. Ook is de notaris verplicht om de identiteit van de ouder te controleren zodat is uitgesloten dat een ander dan de ouder de voogdijbeschikking maakt. In de toelichting is opgenomen dat de voorgestelde wijziging een eenvoudig alternatief beoogt te bieden voor mensen die de gang naar de notaris een brug te ver vinden. Blijven genoemde waarborgen met dit alternatief bestaan? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Waaruit blijkt dat notarissen inderdaad serieus de vrije wil van de ouder toetsen? Waaruit blijkt dat notarissen voorzien in de informatiebehoefte van ouders? Wordt aan de behoefte van informatievoorziening voldaan als in brochures aandacht aan de voorgestelde mogelijkheid wordt geschonken?

De leden van de PVV-fractie constateren dat voorgesteld wordt het voor ouders mogelijk te maken om in een openbaar register de benoeming van de voogd te laten aantekenen als na het overlijden van een ouder niemand van rechtswege meer het gezag over het kind uitoefent. Deze leden vragen de regering te reageren op het commentaar door de KNB op het niet verplicht stellen van het regelen van de voogdij middels een notariële akte.

De leden van de SP-fractie vragen wat de procedure is bij het registreren door ouders in het gezagsregister wie na hun overlijden het gezag over het kind zal uitoefenen. Hoe gaat dit in zijn werk? Welke waarborgen zijn hiervoor, zoals de KNB ook vraagt? Kan uitbreider op de zorgen van de KNB worden ingegaan?

De leden van de CDA-fractie constateren dat wordt aangegeven dat twee gezagdragende ouders van mening kunnen verschillen over de aan te wijzen voogd en allebei een formulier kunnen invullen en kiezen voor verschillende voogden. Wanneer beide ouders van deze bevoegdheid gebruik hebben gemaakt, en zij sterven, zonder dat men kan weten wie het eerst overleden is, het de rechtbank is die ambtshalve bepaalt wiens beschikking gevolg heeft. Kan nader worden toegelicht hoe dit in de praktijk concreet wordt uitgewerkt?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het vereenvoudigen van de procedure om een of twee voogden aan te wijzen een nuttige aanvulling kan zijn op de bestaande mogelijkheid voor een wilsbeschikking via de notaris. Wel vragen deze leden of genoemde eenvoudige aanwijzing in alle gevallen hetzelfde ondubbelzinnige karakter heeft als de

testamentaire wilsbeschikking. Zijn er nog bijzondere voorwaarden aan de aanwijzing verbonden? Zijn ouders verplicht om gebruik te maken van een modelformulier? Of wordt verschil van inzicht over de inhoud van de aanwijzing automatisch ondervangen door de inschrijving in het register?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts