

SAMENVATTING

1. Doelstellingen van het onderzoek

Dit onderzoek heeft tot doel om twee belangrijke wetten uit het Nederlandse familierecht te evalueren, de *Wet openstelling huwelijk* en de *Wet geregistreerd partnerschap*. De minister van Justitie heeft in 2001, na de invoering van de *Wet openstelling huwelijk*, toegezegd de *Wet openstelling huwelijk* te evalueren waarbij met name dient te worden ingegaan op de relatie van het opengestelde huwelijk tot het geregistreerd partnerschap. Daaraan is met dit onderzoek gevolg gegeven. Hoe functioneert de wetgeving in de praktijk? Zijn de doelstellingen van de wetgeving bereikt? Hebben zich praktische of technische problemen voorgedaan? Welke rol vervult het geregistreerd partnerschap naast het opengestelde huwelijk? Deze en andere vragen liggen ten grondslag aan de evaluatie van beide wetten.

2. Opzet en methodiek van het onderzoek

Het onderzoek valt uiteen in drie perspectieven: het nationaal juridisch perspectief (Deel II), het internationaal juridisch perspectief (Deel III) en het sociologisch perspectief (Deel IV). De socio-juridische conclusies die dit onderzoek afsluiten, vormen in overeenstemming hiermee één geheel van deze drie samenhangende, maar duidelijk te onderscheiden perspectieven.

Het nationaal juridisch perspectief bestaat uit een analyse van de wettelijke regelingen van het geregistreerd partnerschap en het huwelijk en met name van verschillen en overeenkomsten tussen beide relatievormen. De resultaten zijn gebaseerd op een literatuurstudie van de relevante wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast is de analyse aangevuld met onderzoek op basis van schriftelijke enquêtes onder notarissen en ambtenaren van de burgerlijke stand en interviews met advocaten met een familiepraktijk.

Het internationaal juridisch gedeelte bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel wordt het formele relatierecht van veertien Europese buitenlandse rechtsstelsels geanalyseerd. Welke voorwaarden worden gesteld voor het aangaan van deze relatievormen, welke rechtsgevolgen zijn eraan verbonden en hoe vindt beëindiging van de relatie plaats? Deze systematische beschrijving geeft aldus een overzicht van het materiële buitenlandse recht op deze punten. Het tweede onderdeel geeft inzicht in het internationaal privaatrecht van dertien Europese en niet-Europese rechtsstelsels op het punt van de juridische status van een in Nederland aangegaan geregistreerd partnerschap of gelijkgeslachtelijk huwelijk. De methode van onderzoek is een literatuurstudie van wetgeving, jurisprudentie en literatuur.

Het sociologisch perspectief is gericht op het verkrijgen van inzicht in de vraag welke groep personen in Nederland om welke redenen voor een geregistreerd partnerschap of een huwelijk kiest. Dit perspectief is opgebouwd uit drie pijlers. In de eerste pijler wordt informatie van het CBS geanalyseerd over het aantal huwelijken en geregistreerde partnerschappen. In de tweede pijler worden gegevens onderzocht die verkregen zijn door een grootschalige representatieve dataverzameling. Een gedetailleerde questionnaire is verstuurd naar 2500 partners, van wie circa 1200 partners hebben gereageerd. De partners zijn geselecteerd uit de groep mensen die na 2001 een geregistreerd partnerschap of een huwelijk zijn aangegaan. De derde pijler van het sociologisch perspectief bestaat uit resultaten afkomstig uit diepte-interviews die zijn afgenomen bij de geselecteerde partners.

Bij de evaluatie van de wetgeving dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de inventarisatie van de verschillen in de wetgeving voor geregistreerd partnerschap en huwelijk, de

knelpunten die vanuit theoretisch en/of praktisch oogpunt zijn gesignaleerd en suggesties om deze verschillen en knelpunten op te lossen. Het is hierbij van belang te beseffen dat niet alle verschillen in de wetgeving tot knelpunten leiden en dat niet alle knelpunten voortkomen uit verschillen in de wetgeving. In de conclusies wordt eerst ingegaan op de verschillen in wetgeving tussen geregistreerd partnerschap en huwelijk en de knelpunten die zich daarbij manifesteren. Daarna wordt aandacht besteed aan de aanbevelingen die door het onderzoeksteam worden gedaan om de geconstateerde knelpunten op te lossen of te verminderen en/of de verschillen op te heffen. Vervolgens worden de argumenten voor en tegen de afschaffing of instandhouding van het geregistreerd partnerschap geïnventariseerd, uitgaande van de presumptie dat de aanbevolen suggesties tot verbetering van de wetgeving worden opgevolgd.

3. Doelstellingen van de wetgeving

Aan de *Wet geregistreerd partnerschap* liggen twee onderscheiden doelstellingen ten grondslag. Primair is het geregistreerd partnerschap ingevoerd om op het terrein van het relatierecht gelijke behandeling van paren van gelijk geslacht te realiseren. Ook paren van gelijk geslacht moesten in de gelegenheid worden gesteld publiekelijke erkenning aan hun relatie te geven, waaraan bovendien grotendeels dezelfde rechtsgevolgen verbonden moesten zijn, om niet opnieuw een ongerechtvaardigd onderscheid in het leven te roepen. De tweede doelstelling was om een alternatief te bieden aan paren van verschillend geslacht die behoefte zou kunnen hebben aan het geregistreerd partnerschap, dat weliswaar veel gelijkenis met het huwelijk vertoonde, maar er anderzijds toch duidelijk van te onderscheiden was.

De doelstelling van de *Wet openstelling huwelijk* betreft eveneens de gelijke behandeling van paren van gelijk geslacht. De introductie van een gelijkwaardig instituut als het geregistreerd partnerschap was in de visie van de wetgever niet voldoende om aan de vereisten van het gelijkheidsbeginsel recht te doen: noodzakelijk was dat precies hetzelfde instituut voor paren van gelijk geslacht zou worden opengesteld als voor paren van verschillend geslacht bestond.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 De Wet openstelling huwelijk

De *Wet openstelling huwelijk* voldoet in grote lijnen aan de doelstelling van gelijke behandeling van paren van gelijk geslacht, het belangrijkste doel van de invoering van de wet. Hiermee is nu dezelfde wetgeving van toepassing op alle echtparen.

In het onderzoek zijn evenwel twee reeds eerder gesignaleerde knelpunten van het opengestelde huwelijk bevestigd. In de eerste plaats betreft dat de rechtspositie van gehuwde paren van gelijk geslacht in het buitenland en in de tweede plaats de rechtspositie van sociale ouders en kinderen die geboren worden of opgroeien in een gelijkgeslachtelijk huwelijk.

De vrees bij Nederlandse beroepsbeoefenaren en de paren zelf, dat een huwelijk tussen partners van gelijk geslacht niet zou worden erkend in het buitenland, blijkt op basis van de gegevens uit het internationaal juridisch gedeelte gegrond te zijn. De niet-erkenning van een huwelijk tussen partners van gelijk geslacht kan belangrijke en verstrekende gevolgen voor de betrokkenen hebben. Uit het internationaal juridisch onderzoek blijkt dat in veel gevallen geen helder antwoord kan worden gegeven of, en hoe deze huwelijken in de onderzochte buitenlandse rechtssystemen zullen worden erkend. Het antwoord op deze vraag hangt nauw samen met de materieelrechtelijke regeling in het betrokken land. In de landen waar het burgerlijk huwelijk is opengesteld voor paren van gelijk geslacht is de erkenning in het algemeen niet problematisch. In de landen waar een vorm van geregistreerd partnerschap bestaat, worden gelijkgeslachtelijke

huwelijken vaak aangepast aan het eigen materieelrechtelijke instituut. In de rechtsstelsels waar geen materieelrechtelijke regelingen voor gelijkgeslachtelijke paren bestaan, is de kans groot dat een Nederlands gelijkgeslachtelijk huwelijk niet erkend zal worden.

Het tweede probleem dat uit dit onderzoek naar voren komt voor gelijkgeslachtelijke huwelijken geldt in de verhouding tot kinderen. Anders dan voor gehuwde paren van verschillend geslacht geldt dat bij gehuwde paren van gelijk geslacht alleen de moeder van rechtswege juridisch ouder van het kind is. De betrokkenheid van een derde voor de conceptie en/of de geboorte van het kind impliceert dat gehuwde paren van gelijk en verschillend geslacht in termen van het gelijkheidsbeginsel niet vergelijkbaar zijn. Van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel lijkt dan ook geen sprake. Wel blijft de essentiële vraag staan in hoeverre kinderen die binnen deze relaties geboren worden en opgroeien, juridisch beschermd kunnen worden. Erkenning van het kind staat niet open voor de vrouwelijke echtgenoot van de moeder. Adoptie is derhalve het enige alternatief om juridisch ouder te worden, waarbij een rechter dient vast te stellen of aan de wettelijke voorwaarden en termijnen is voldaan en waaraan kosten zijn verbonden. Daarnaast is gezamenlijke adoptie van kinderen afkomstig uit het buitenland door echtgenoten van gelijk geslacht (nog) niet mogelijk. Een gehuwd paar van gelijk geslacht dat een kind uit het buitenland wenst te adopteren, moet eerst de procedure voor eenpersoonsadoptie volgen, waarna in een later stadium partneradoptie kan plaatsvinden. Vanuit het gelijkheidsbeginsel rijst de vraag waarom een gehuwd paar van gelijk geslacht niet gezamenlijk een kind uit het buitenland kan adopteren, terwijl een gehuwd paar van verschillend geslacht die mogelijkheid wel heeft. Momenteel is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig waarin wordt voorgesteld de wetgeving aan te passen, zodat ook gehuwde paren van gelijk geslacht samen een kind uit het buitenland kunnen adopteren.

Andere knelpunten zijn ten aanzien van het opengestelde huwelijk niet gesignaleerd. De openstelling van het huwelijk is dan ook als een succes aan te merken, omdat hiermee recht gedaan is aan het gelijkheidsbeginsel.

4.2 De Wet geregistreerd partnerschap

Bij de evaluatie van de *Wet geregistreerd partnerschap* dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de primaire doelstelling van gelijke behandeling van paren van gelijk geslacht en anderzijds het creëren van een alternatief voor paren van verschillend geslacht die niet willen trouwen. De *Wet geregistreerd partnerschap* heeft de weg geëffend voor de openstelling van het huwelijk en heeft daarmee bijgedragen aan de openstelling van het huwelijk. In dit opzicht is de wet onmisbaar geweest.

Vanuit het streven naar gelijke behandeling van paren van gelijk geslacht is het geregistreerd partnerschap door de wetgever zoveel mogelijk ingericht naar het huwelijkse model. De wetgeving voor huwelijk en geregistreerd partnerschap stemt, zo blijkt uit het nationaal juridisch perspectief, inderdaad in grote lijnen met elkaar overeen. Dit geldt zowel voor het aangaan en de omzetting, als de rechtsgevolgen en de beëindiging van het geregistreerd partnerschap. Op dit streven naar gelijkheid bestaan evenwel naast een aantal kleine verschillen, ook fundamentele uitzonderingen. Twee aspecten verdienen in het bijzonder aandacht. Het eerste verschil betreft het huwelijkse afstammingsrecht dat niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op het geregistreerd partnerschap. In dit opzicht moet een onderscheid gemaakt worden tussen geregistreerde partners van verschillend en gelijk geslacht.

Indien een kind wordt geboren tijdens een geregistreerd partnerschap van een man en een vrouw geldt, anders dan bij geboorte tijdens een huwelijk van een man en een vrouw, de

vaderschapspresumptie niet. Dit betekent dat de mannelijke geregistreerde partner niet van rechtswege de juridisch vader van het kind is dat tijdens het geregistreerd partnerschap wordt geboren. Derhalve dient de mannelijke geregistreerde partner van de moeder het kind te erkennen. Indien erkenning om wat voor reden dan ook, achterwege blijft, zijn de gevolgen voor de rechtsverhouding tussen de man en het kind verrekend (dit geldt onder meer voor het naamrecht, omgangsrecht, erfrecht, nationaliteitsrecht en publiekrecht).

Aanvankelijk was het doel van de wetgever om met het geregistreerd partnerschap een formele relatievorm te introduceren die alleen gevolgen had voor de verhouding tussen de partners onderling. Van 1998 tot 2002 was dit inderdaad het geval, maar gaandeweg is hierin verandering gekomen. Sinds 2001 ontstaat van rechtswege gezamenlijk gezag over een kind dat tijdens het geregistreerd partnerschap wordt geboren. Deze verandering geeft aan dat niet langer gesteld kan worden dat het geregistreerd partnerschap geen effect heeft op de ouder-kind relatie. De resultaten van het sociologisch onderzoek laten zien dat de veronderstelling van de wetgever dat in een geregistreerd partnerschap geen kinderen opgroeien niet correct is, nu bij een meerderheid van de ondervraagde paren van verschillend geslacht kinderen opgroeien. Het is derhalve van fundamenteel belang dat de problemen gesignaleerd door de juridische beroepsbeoefenaren en de paren zelf in relatie tot het ontbreken van een vaderschapspresumptie zo snel mogelijk worden opgeheven. Een bijkomend argument is dat dit onderscheid mogelijk in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Voor paren van gelijk geslacht zijn de vragen in deze context complexer, nu een derde betrokken is bij de geboorte of conceptie van een kind. Er wordt voor wat betreft ouderschap en gezag geen onderscheid gemaakt tussen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap tussen partners van gelijk geslacht. Een ouderschapspresumptie ontbreekt, zodat gelijkgeslachtelijke paren aangewezen zijn op adoptie. Uit het sociologisch onderzoek blijkt dat bij 20 tot 30 procent van de ondervraagde partners kinderen opgroeien. Het is daarom van groot belang dat deze kinderen adequate rechtsbescherming krijgen.

De tweede doelstelling van de *Wet geregistreerd partnerschap* is het creëren van een alternatief voor het huwelijk voor paren van verschillend geslacht die hun relatie wilden formaliseren. Uit het sociologisch onderzoek blijkt dat het geregistreerd partnerschap door paren van gelijk en verschillend geslacht wordt ervaren als een alternatief voor het huwelijk. Het geregistreerd partnerschap wordt meer als een zakelijke regeling gezien, terwijl de redenen om voor een huwelijk te kiezen meer in de emotionele en symbolische sfeer liggen. Ook al is het aantal partnerschapsregistraties dat is aangegaan vergeleken met het huwelijk gering, toch kan worden vastgesteld dat van de paren die sinds 2001 zijn overgegaan tot een formalisering van hun relatie, een niet onbeduidend deel kiest voor het geregistreerd partnerschap en niet voor het huwelijk. In die zin voorziet het geregistreerd partnerschap dus in een bepaalde behoefte bij een kleine groep paren.

Los van de maatschappelijke behoefte aan een alternatief voor het huwelijk, komt uit het onderzoek een aantal knelpunten naar voren. In de eerste plaats is de kans op niet-erkenning, net als voor gelijkgeslachtelijke huwelijken, in het buitenland groot. Twee afzonderlijke problemen moeten in dit opzicht worden onderscheiden. In de eerste plaats is de kans op niet-erkenning groot, in het bijzonder voor paren van gelijk geslacht. Een tweede probleem betreft rechtsonzekerheid. In bijna alle onderzochte rechtsstelsels (met uitzondering van België), bestaat onduidelijkheid hoe een geregistreerd partnerschap tussen partners van verschillend geslacht behandeld zal worden. Beide problemen kunnen resulteren in hinkende rechtsverhoudingen. Dit zijn rechtsverhoudingen die erkend worden in het ene land, maar niet in het andere. Hoewel in

Nederland een onderscheid wordt gemaakt tussen geregistreerd partnerschap en huwelijk wordt dit onderscheid in de meerderheid van de onderzochte landen niet gerespecteerd. In Duitsland bijvoorbeeld worden zowel een gelijkgeslachtelijk huwelijk als een geregistreerd partnerschap erkend als *Lebenspartnerschaft*, terwijl beide relaties in België als huwelijk worden erkend.

Overigens blijkt uit het nationaal juridisch en het sociologisch onderzoek dat de betrokken beroepsgroepen en de geregistreerde paren potentiële niet-erkenning ook als knelpunt aanmerken.

Op basis van de onderzoeksresultaten is een aantal aanbevelingen en aanpassingen gedaan om de knelpunten te verminderen. De tweede doelstelling van het onderzoek, het evalueren van de rol van het geregistreerd partnerschap naast het huwelijk, heeft plaatsgevonden uitgaande van de veronderstelling dat de concrete suggesties ter verbetering van de wetgeving worden overgenomen. De argumenten voor en tegen mogelijke afschaffing en instandhouding van zowel het geregistreerd partnerschap als het huwelijk zijn in kaart gebracht. Daarbij is een indeling in drie categorieën gemaakt: juridische, socio-juridische en sociologische argumenten. De juridische argumenten vinden hun grondslag in het nationaal juridisch deel (Deel I en II). Deze categorie ligt buiten het domein van de sociologische argumenten, die derhalve niet relevant zijn, omdat het om puur juridische aspecten gaat. Bij het tweede cluster socio-juridische argumenten, afkomstig uit de Delen II, III en IV, vormen juridische en sociologische aspecten samen een argument. De derde categorie bestaat uit puur sociologische argumenten. Bij de vraag of het geregistreerd partnerschap of huwelijk zouden moeten worden afgeschaft of in stand gehouden, is van belang welke argumenten tegen elkaar moeten worden afgewogen. In dit onderzoek zijn de relevante argumenten voor beide situaties geanalyseerd.

5. Conclusies

Dit onderzoek heeft als doel twee belangrijke wetten te evalueren. De *Wet openstelling huwelijk* voor paren van gelijk geslacht en de *Wet geregistreerd partnerschap* laten het complexe proces zien dat de basis vormt van het huidige recht met twee bijna identieke juridische instituten die zij aan zij functioneren, en die beide open staan voor paren van verschillend en gelijk geslacht. In het begin van de jaren '90 was het bijna onmogelijk om te voorzien dat het in een periode van tien jaar tijd mogelijk zou zijn het huwelijk open te stellen voor paren van gelijk geslacht. Politieke veranderingen in de samenstelling van de wetgever en voortschrijdende maatschappelijke veranderingen hebben bijgedragen aan de snelle rechtsontwikkelingen op dit terrein.

De *Wet geregistreerd partnerschap* heeft de weg geëffend voor de openstelling van het huwelijk. Het is aannemelijk dat het geregistreerd partnerschap de katalysator is geweest voor het debat over de openstelling van het huwelijk. In dit opzicht dient dit aspect positief mee te wegen. Bij de evaluatie van de wet en het instituut van het geregistreerd partnerschap dienen enerzijds het belang van heldere wetgeving en het voorkomen van hinkende rechtsverhoudingen en anderzijds toegang tot een goed geregeld formeel instituut zonder de symboliek en traditie van het huwelijk, tegen elkaar afgewogen te worden.

Met de *Wet openstelling van het huwelijk* voor paren van gelijk geslacht is recht gedaan aan het gelijkheidsbeginsel op het terrein van het formele relatierecht. Afgezien van problemen met de erkenning in internationaal verband en de dringende vraag hoe kinderen die binnen relaties van gelijk geslacht opgroeien, beter beschermd kunnen worden, doen zich geen knelpunten voor met betrekking tot de implementatie of het functioneren van deze wet. De openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht is dan ook als een succes aan te merken.