

Vergaderjaar 2015–2016

34 102

**Initiatiefnota van het lid Sjoerdsma:
«Wereldwijd jezelf kunnen zijn»**

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 11

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2016

Tijdens het notaoverleg van 15 juni 2015 (Kamerstuk 34 102, nr. 9) met de Minister van Buitenlandse Zaken over de initiatiefnota van het lid Sjoerdsma «Wereldwijd jezelf kunnen zijn» (Kamerstuk 34 102, nr. 2), diende het lid Pia Dijkstra een motie in over de openstelling van het burgerlijk huwelijk in Nederland voor niet-ingezetenen en niet-Nederlanders (Kamerstuk 34 102, nr. 5). De motie verzocht de regering de voor- en nadelen van openstelling te onderzoeken in het licht van de emancipatie van LHBT's wereldwijd. In de Kamerbrief d.d. 17 september 2015 (Kamerstuk 34 102, nr. 10) zegde het kabinet toe advies te zullen vragen aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit. Beide adviezen zijn als bijlage bij deze brief gevoegd¹. Mede op basis van deze adviezen komt het kabinet in deze brief tegemoet aan het verzoek van het lid Pia Dijkstra om de voor- en nadelen van het openstellen van het huwelijk in kaart te brengen in het licht van de emancipatie van LHBT's wereldwijd. Daarbij geldt wel de kanttekening dat er bij eventuele openstelling geen onderscheid gemaakt kan worden tussen huwelijken van partners van gelijk of verschillend geslacht.

Het kabinet wil graag voorop stellen dat het groot belang hecht aan de emancipatie en gelijke rechten van LHBT's wereldwijd. In de mensenrechtenbeleidsbrief «Respect en recht voor ieder mens» (bijlage bij Kamerstuk 32 735, nr. 78) uit 2013 zijn gelijke rechten voor LHBT's één van de prioriteiten. De titel van de initiatiefnota van het lid Sjoerdsma vat de kern van de Nederlandse inzet goed samen: het gaat om het wereldwijd jezelf kunnen zijn. Daarbij hoort uiteindelijk ook dat de liefde tussen twee personen van gelijk geslacht bezegeld kan worden met een huwelijk. In die zin is het voorstel van het lid Pia Dijkstra sympathiek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het kabinet zal hieronder allereerst ingaan op de internationaalprivaatrechtelijke aspecten van openstelling van het Nederlands burgerlijk huwelijk voor niet-ingezetenen en niet-Nederlanders. Vervolgens zullen ook overwegingen van niet-juridische aard aan de orde komen.

Internationaalprivaatrechtelijke aspecten

De Staatcommissie voor het internationaal privaatrecht constateert dat er geen voor Nederland bindende verdragen of verordeningen zijn die het de Nederlandse wetgever belet om het burgerlijk huwelijk in Nederland open te stellen voor aanstaande echtgenoten die geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten en die geen van beiden hun gewone verblijfplaats in Nederland hebben. De Staatscommissie signaleert echter een aantal serieuze complicaties. Allereerst zal een in Nederland voltrokken huwelijk tussen personen van gelijk geslacht in een groot aantal landen niet erkend worden en op weerstand stuiten. Niet-erkenning van het in Nederland gesloten huwelijk zal er doorgaans toe leiden dat de echtgenoten geen aanspraak kunnen maken op rechten die zij als gehuwden in Nederland wel zouden hebben, met name op het terrein van het huwelijksvermogensrecht, alimentatie en erfrecht, en dat kinderen die in Nederland als wettige kinderen van de echtgenoten zouden worden beschouwd in het buitenland de status van een natuurlijk kind zouden hebben. De Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit constateert dit gevaar van «hinkende rechtsverhoudingen» eveneens. Beide Commissies wijzen op de mogelijkheid van bigamie die kan ontstaan als een van beide gehuwden in zijn woonstaat een huwelijk aan wil gaan met een andere partner. Als het recht van de woonstaat een Nederlands huwelijk om welke reden dan ook niet erkent, zal de reeds gehuwde partner niet als gehuwd worden beschouwd en dus een nieuw – voor Nederland tweede – huwelijk kunnen aangaan voor zover het een naar het recht van de woonstaat toegelaten huwelijk betreft.

Daarbij komt dat in landen waar het in Nederland gesloten huwelijk niet wordt erkend, een verzoek tot echtscheiding over het algemeen niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Een huwelijk dat in de ogen van een land niet bestaat, kan immers niet ontbonden worden. De bevoegdheid van de Nederlandse rechter moet worden bepaald aan de hand van de Verordening Brussel II-bis. Op grond van die Verordening kan een echtscheidingsprocedure uitsluitend gevoerd worden voor de rechter die op grond van de verordening rechtsmacht heeft, namelijk de rechter van de lidstaat waarvan beide echtgenoten de nationaliteit bezitten of waar één van hen zijn gewone verblijfplaats heeft of waar beide echtgenoten hun laatste gezamenlijke woonplaats hadden. In EU-lidstaten waar het huwelijk tussen personen van gelijk geslacht niet erkend wordt, kan dit in sommige gevallen leiden tot de onwenselijke consequentie dat een wettig in Nederland gesloten huwelijk niet ontbonden kan worden, niet in Nederland en ook niet in enige andere lidstaat van de EU.

Niet-internationaalprivaatrechtelijke aspecten

Er kleven, naast internationaalprivaatrechtelijke, ook andere bezwaren aan openstelling van het huwelijk. Zoals hierboven beschreven zullen paren van gelijk geslacht aan hun in Nederland gesloten huwelijk geen materiële rechten kunnen ontlenen in landen waar dit huwelijk niet erkend wordt. En hoewel hun verbintenis voor henzelf van grote symbolische en emotionele waarde kan zijn, kan het in sommige landen levensgevaarlijk zijn als deze verbintenis bekend wordt. Zo is in Nigeria sinds 2006 de *Same Sex Marriage (Prohibition) Act* van kracht, en staat homoseksualiteit in minstens 75 landen nog altijd in het Wetboek van Strafrecht.

De Commissie voor de burgerlijke staat wijst ook op problemen die kunnen rijzen rond visumaanvraag en asielverlening. Nederlandse ambassades en consulaten zullen te maken krijgen met visumaanvragen met het doel in Nederland in het huwelijk te treden. Deze visumaanvragen kunnen geweigerd worden als tijdige terugkeer niet is gegarandeerd. Het is immers niet ondenkbaar dat personen van gelijk geslacht afkomstig uit landen waar hun huwelijk niet erkend wordt en waar het klimaat jegens LHBT's vijandig is, na hun huwelijksvoltrekking in Nederland asiel zullen aanvragen op basis van mogelijke vervolging in hun land van herkomst.

Een ander bezwaar tegen openstelling van het huwelijk als bijdrage aan wereldwijde LHBT-emancipatie is dat voor de LHBT-beweging in landen waar men nog moet vechten voor het basisrecht om überhaupt zichzelf te mogen zijn, de openstelling van het huwelijk absoluut geen prioriteit is. Ook zal het slechts voor een kleine, relatief vermogende elite zijn weggelegd om de kostbare reis naar Nederland te kunnen bekostigen.

Daarnaast bestaat het gevaar dat bedoelde openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van gelijk geslacht de bestaande retoriek versterkt dat homoseksualiteit een westers importproduct is. Dit zou koren op de molen zijn van LHBT-onvriendelijke landen, en landen die voorzichtig in de goede richting bewegen kunnen afschrikken. Financiële en praktische steun aan de lokale LHBT-beweging is daarom een veel effectievere en wenselijkere manier om emancipatie te bevorderen, zodat zij in staat zijn om op basis van de nationale context hun prioriteiten te bepalen. Zowel Hivos als COC Nederland, met wie het kabinet dit voorstel heeft besproken, hebben om deze redenen eveneens aarzelingen bij het voorstel om de mogelijkheid in Nederland te huwen open te stellen voor paren die verder geen enkele band met Nederland hebben.

Conclusie

Gezien deze juridische en praktische complicaties en de mogelijk zelfs contraproductieve gevolgen die de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor niet-Nederlanders en niet-ingezetenen zou hebben, is het kabinet van mening dat de openstelling van het Nederlands burgerlijk huwelijk voor niet-ingezetenen en niet-Nederlanders op dit moment niet de meest effectieve manier is om de emancipatie van LHBT's wereldwijd te bevorderen. Niet alleen is openstelling vanuit internationaalprivaatrechtelijk oogpunt gecompliceerd (zowel voor paren van gelijk als verschillend geslacht), het heeft potentieel ook negatieve effecten voor de positie van LHBT's in landen waar homoseksualiteit strafbaar is of waar de LHBT-beweging op dit moment de openstelling van het huwelijk niet als prioritair aanmerkt.

Het kabinet zal zich echter onverminderd blijven inzetten voor het basisrecht om jezelf te mogen zijn, overal ter wereld en ongeacht seksuele oriëntatie of genderidentiteit. Ook zal het kabinet in Europees verband blijven strijden voor wederzijdse erkenning en openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht. De recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens² (EHRM) dat het niet voorzien in een juridische vorm van erkenning van partners van gelijk geslacht een schending inhoudt van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens laat zien dat ook het EHRM hecht aan het belang van juridische erkenning van de relatie. Daarbij past wel de kanttekening dat familierecht nog altijd grotendeels het prerogatief is van de lidstaten, en dat de discussie over de bescherming van LHBTI's binnen de Unie moeizaam verloopt. Het feit dat de Raad van Ministers van de Europese

² EHRM 21 juli 2015, appl.nrs. 18766/11 en 36030/11 (*Oliari en anderen/Italië*).

Unie er op 7 maart jl. niet in slaagde hierover raadsconclusies aan te nemen vanwege het verzet van één enkele lidstaat, is hiervan een betreurenswaardige illustratie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur