

Vergaderjaar 2005–2006

29 353

Wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het geregistreerd partnerschap, de geslachtsnaam en het verkrijgen van gezamenlijk gezag

Nr. 20

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 april 2006 en het nader rapport d.d. 20 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 maart 2006, no. 06.000723, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag betreffende het gewijzigd amendement van het lid Van der Laan inzake het voorstel van wet houdende wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het geregistreerd partnerschap, de geslachtsnaam en het verkrijgen van gezamenlijk gezag (29 353, nr. 18), met toelichting.

Het amendement beoogt ouders – adoptiefouders en degenen die anders dan als ouder samen met één ouder over een kind het gezag uitoefenen daaronder begrepen – de mogelijkheid te geven om te kiezen of hun kind de geslachtsnaam van de vader, de moeder of een dubbele naam bestaande uit een combinatie van de geslachtsnamen van beide ouders krijgt. Die keuzemogelijkheid geldt voor ieder kind. De naamskeuze kan tot een maand na de geboorte worden gedaan. Daarmee worden ten opzichte van het huidige, sinds 1 januari 1998 geldende naamrecht de keuzemogelijkheden voor ouders in drieërlei opzicht verruimd. Niet alleen is er, zoals ook thans het geval is, keuze tussen de geslachtsnaam van de vader of de moeder; ook kan een combinatie van beide geslachtsnamen worden gekozen. Anders dan nu, zal verder de naamskeuze die voor het eerste kind van beide ouders wordt gedaan, niet langer voor alle volgende kinderen van dezelfde ouders gelden. In de derde plaats behoeft de keuze niet uiterlijk bij de aangifte van de geboorte te worden gedaan, maar kan zij tot een maand na de geboorte worden uitgesteld. Indien geen keuze wordt gemaakt, krijgt het kind een dubbele naam bestaande uit een combinatie van de geslachtsnamen van de ouders in alfabetische volgorde. Het amendement betreft ook het overgangsrecht.

De Raad van State is verzocht in het bijzonder aandacht te schenken aan de volgende aspecten van het amendement:

- De relevantie in de huidige tijd van het in de geldende wet vervatte uitgangspunt van zoveel mogelijk eenheid van naam in het gezin, zulks in verband met de voorgestelde vrije keuze van de geslachtsnaam voor elk kind, en gehouden in het licht van andere wijzen van identificatie, zoals het voorgenomen «burgerservicenummer».*
- De verplichting, en derhalve niet, zoals onder de huidige wet, de bevoegdheid tot het doen van gezamenlijke naamskeuze, en dit ook in alle andere in het amendement genoemde situaties dan die van de aangifte van de*

geboorte, alsmede wat betreft de (niet in het amendement genoemde) situaties van de artikelen 1:253t, vijfde lid, en 282, zevende lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW).

- *Hoe ware om te gaan met de situatie waarin ouders met het oog op gezamenlijke naamskeuze van de voorgestelde periode van een maand na de geboorte gebruik wensen te maken, aangenomen dat dan wel ter gelegenheid van de aangifte van de geboorte een voorlopige geslachtsnaam voor het kind dient te worden vastgesteld (vergelijk mutatis mutandis artikel 1:5, tiende lid, BW), en of deze faciliteit voor een (beduidende) toename van geboorteaangiften met overschrijding van de in artikel 1:19 e, zesde lid, BW vermelde termijn zou kunnen leiden.*
- *De klemmendheid en de merites van de overgangsregeling, vervat in artikel II, eerste lid a, van het wetsvoorstel, zoals die bepaling blijkens onderdeel VII, onder 3, van het amendement zou komen te luiden.*

Voordat de Raad aan genoemde punten aandacht besteedt, gaat hij in op de redenen die blijkens de toelichting de aanleiding voor het amendement hebben gevormd. De reden om voor te stellen dat het kind bij gebreke van naamskeuze een dubbele naam krijgt, is volgens de toelichting gelegen in de strijd die de huidige regel dat het kind bij gebreke van keuze de naam van de vader krijgt, oplevert met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en met het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: VN-Vrouwenverdrag). De verruiming van de naamskeuzemogelijkheden komt volgens de toelichting tegemoet aan de wens van ouders om meer vrijheid te hebben in het kiezen van de geslachtsnaam van hun kind.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 maart 2006, no. 06.000723, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 april 2006, nr. W03.06.0056/l, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Strijdigheid met het EVRM en het VN-Vrouwenverdrag

a. EVRM

De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft naar het oordeel van de Raad geen reden voor de opvatting dat de huidige regel van het naamrecht dat bij gebreke van naamskeuze een binnen een huwelijk geboren kind de naam van de vader krijgt, in strijd zou zijn met het EVRM, meer in het bijzonder met artikel 8 in verbinding met artikel 14 EVRM. In zijn ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak Bijleveld/Nederland¹ heeft het EHRM deze regel niet in strijd met artikel 14 juncto artikel 8 EVRM geacht. Het EHRM constateert dat er weliswaar een verschil in behandeling is tussen man en vrouw in het nieuwe naamrecht, omdat de gehuwde moeder haar geslachtsnaam alleen kan doorgeven aan haar kind, indien zij en haar echtgenoot het over die keuze eens zijn, terwijl de gehuwde vader voor het doorgeven van zijn naam niet van het bereiken van overeenstemming afhankelijk is, doch dat een dergelijk verschil in behandeling gerechtvaardigd is, nu het onwenselijk kan zijn dat een kind geen geslachtsnaam heeft, zolang de ouders over de te maken keuze geen overeenstemming hebben bereikt. Gelet op de aan de staat toekomende beoordelingsvrijheid (margin of appreciation), is het EHRM van oordeel dat deze regel van het huidige naamrecht niet discriminatoir is. In het licht van het vorenstaande adviseert de Raad dat de toelichting in die zin wordt aangepast dat daaruit blijkt dat er geen strijd is met het EVRM.

b. VN-Vrouwenverdrag

De toelichting stelt dat het prevaleren van de naam van de vader bij gebreke van naamskeuze in strijd is met het VN-Vrouwenverdrag. Hierbij wordt vermeld dat het UN Committee on the Elimination of Discrimination of Women (CEDAW) Nederland hierover op de vingers heeft getikt. Dit comité heeft in zijn rapport van juli 2001 gesteld dat deze regel van het Nederlandse naamrecht, voorzover het betreft de situatie dat ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naamskeuze, indruist tegen artikel 16, aanhef en onder g, van

¹ EHRM, 27 april 2000, Appl.nr. 42973/98.

het VN-Vrouwenverdrag. Het beveelt de Nederlandse regering aan het naamrecht op dit punt te wijzigen.¹

Artikel 16, aanhef en onder g, van het VN-Vrouwenverdrag bepaalt dat de Staten die partij zijn bij het Verdrag, alle passende maatregelen nemen om discriminatie jegens de vrouw in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen uit te bannen en dat zij op basis van gelijkheid van de man en de vrouw in het bijzonder dienen te verzekeren: «dezelfde persoonlijke rechten als echtgenoot en echtgenote, met inbegrip van het recht een geslachtsnaam, een beroep en een werkring te kiezen».

De Raad wijst er allereerst op dat de CEDAW stelt dat het huidige Nederlandse naamrecht zou inhouden dat, als de ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naam van hun kind, de vader uiteindelijk beslist. Dit is geen correcte weergave van het huidige Nederlandse naamrecht. Het is de wetgever die heeft bepaald dat in dat geval het binnen het huwelijk geboren kind de naam van de vader krijgt.

Het is de Raad voorts opgevallen dat het CEDAW bij zijn aanbeveling geen nadere uiteenzetting geeft waarin wordt ingegaan op de vraag of voor de voorkeur in het Nederlandse recht voor de naam van de vader in het geval van ontbreken van overeenstemming, een objectieve en redelijke grond bestaat; een vraag waaraan, zoals hiervoor is aangegeven, het EHRM wel uitdrukkelijk aandacht heeft besteed met als conclusie dat van discriminatie geen sprake is. In het licht van de aan de Staten die partij zijn bij dit verdrag toekomende beoordelingsvrijheid bij dit sterk door nationale tradities bepaalde onderwerp, van de duidelijke voorkeur van de Nederlandse bevolking op dit punt, en van het belang van het kind om niet een tamelijk willekeurig bepaalde dubbele naam te krijgen, verdient de hiervoor geformuleerde vraag ook voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de huidige regeling met artikel 16, aanhef en onder g, van het VN-Vrouwenverdrag, beantwoording. De Raad adviseert dat in de toelichting hierop wordt ingegaan.

Voorzover de bedoelde regel van het naamrecht niet in overeenstemming zou zijn met de eisen die artikel 16, aanhef en onder g, van het VN-Vrouwenverdrag stelt, rijst de vraag of de voorgestelde oplossing dat het kind bij gebreke van keuze de naam van beide ouders in alfabetische volgorde ontvangt, een passende oplossing biedt voor het gestelde probleem.

De Raad merkt in de eerste plaats op dat de CEDAW alleen strijdigheid met het VN-Vrouwenverdrag heeft geconstateerd, voorzover ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naamskeuze. Voor die gevallen zou een geschillenregeling een oplossing kunnen bieden. Het is de Raad niet duidelijk waarom in het amendement voor alle gevallen dat geen naamskeuze wordt gedaan, ook de gevallen dat bewust of onbewust wordt afgezien van naamskeuze, de regel van de dubbele naam wordt voorgesteld. Daarbij merkt de Raad op dat de evaluatie van het sinds 1 januari 1998 geldende naamrecht laat zien dat onder de Nederlandse bevolking een duidelijke voorkeur bestaat voor een keuzestelsel waarin kinderen de naam van de vader of van de moeder krijgen. Een stelsel waarin kinderen een dubbele naam krijgen, heeft de voorkeur van een kleine minderheid van de Nederlandse bevolking.² De Raad merkt verder op dat de voorgestelde oplossing weliswaar seksneutraal is, maar niet neutraal in die zin dat degene wiens geslachtsnaam op grond van de plaats in het alfabet voorop komt te staan en wiens naam aan de volgende generatie kan worden doorgegeven als opnieuw geen keuze wordt gemaakt, een voorkeur toekomt, waarbij komt dat het voorstel ertoe kan leiden dat geslachtsnamen die beginnen met een achter in het alfabet gelegen letter langzamerhand verdwijnen. Gelet op al het voorgaande adviseert de Raad dat de voorgestelde oplossing wordt heroverwogen.

1. Strijdigheid met het EVRM en het VN-Vrouwenverdrag

a. EVRM

Ik onderschrijf het oordeel van de Raad dat er geen grond is voor de opvatting dat de huidige regel van het naamrecht dat bij gebreke van naamskeuze een binnen een huwelijk geboren kind de naam van de vader krijgt, in strijd zou zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), meer in het bijzonder met artikel 8 juncto artikel 14 van dat Verdrag. De Raad verwijst daarbij naar de ontvankelijkheidsbeslissing van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Bijleveld/Nederland (EHRM, 27 april 2000, Appl. nr. 42973/98). Daarbij was

¹ Rapport van CEDAW, 25ste sessie, 2–20 juli 2001, aanbevelingen 223 en 224.

² De gekozen achternaam, Betekenis en gebruik van de wijziging van artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek, WODC 2002, bladzijde 40. 55% van de Nederlandse bevolking heeft een voorkeur voor het huidige stelsel dat alle kinderen de naam van de vader of die van de moeder krijgen.

het EHRM, gelet op de aan de staat toekomende beoordelingsvrijheid («margin of appreciation») van oordeel dat deze regel van het huidige naamrecht niet discriminatoir is. Met de Raad meen ik derhalve, dat de toelichting in die zin dient te worden aangepast dat daaruit blijkt dat er geen strijd is met het EVRM.

b. VN-Vrouwenverdrag

Ik stem in met de opmerkingen die de Raad ter zake maakt.

Het is vooreerst geen correcte weergave van het huidige Nederlandse naamrecht indien wordt gesteld dat de vader beslist als de ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naam van hun kind. Het is immers de wetgever die heeft bepaald dat in dat geval het binnen huwelijk geboren kind de naam van de vader krijgt.

Inderdaad is het zo dat het UN Committee on the Elimination of Discrimination of Women (CEDAW) heeft geoordeeld dat de regel van het Nederlandse naamrecht, volgens welke de naam van de vader wordt aangehouden indien de ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naamskeuze, indruist tegen artikel 16, aanhef en onder g van het VN-Vrouwenverdrag. Terecht merkt de Raad daarbij wèl op dat het CEDAW bij zijn aanbeveling om het Nederlandse naamrecht op dit punt te wijzigen geen nadere uiteenzetting geeft waarin wordt ingegaan op de vraag of voor de voorkeur in het Nederlandse recht voor de naam van de vader in het geval van ontbreken van overeenstemming, een objectieve en redelijke grond bestaat; een vraag waaraan het EHRM wel uitdrukkelijk aandacht heeft besteed met als conclusie dat van discriminatie geen sprake is. Met de Raad ben ik van mening dat in het licht van de aan de Staten die partij zijn bij het VN-Vrouwenverdrag toekomende beoordelingsvrijheid bij dit sterk door nationale tradities bepaalde onderwerp, van de duidelijke voorkeur van de Nederlandse bevolking op dit punt, en van het belang van het kind om niet een tamelijk willekeurig bepaalde dubbele naam te krijgen, de vraag «of voor de voorkeur van het Nederlandse recht voor de naam van de vader in het geval van ontbreken van overeenstemming tussen de ouders, een objectieve en redelijke grond bestaat», ook voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de huidige regeling van het naamrecht met artikel 16, aanhef en onder g, van het VN-Vrouwenverdrag, beantwoording verdient, en dat hierop in de toelichting dient te worden ingegaan.

Ik acht strijdigheid met het VN-Vrouwenverdrag niet aanwezig. Dit is ook de opvatting van de Raad, waar deze opmerkt: «Voor zover de bedoelde regel van het naamrecht niet in overeenstemming zou zijn met de eisen die artikel 16, aanhef en onder g, van het VN-Vrouwenverdrag stelt», om daaraan vervolgens de vraag te verbinden «of de voorgestelde oplossing dat het kind bij gebreke van keuze de naam van beide ouders in alfabetische volgorde ontvangt, een passende oplossing biedt voor het gestelde probleem». De keuze van deze regel behoeft ook naar mijn oordeel een overtuigende onderbouwing indien de voorsteller van het gewijzigde amendement, ondanks het advies van de Raad, bij de opvatting zou blijven dat bedoelde regel niet in overeenstemming is met genoemde bepaling van het VN-Vrouwenverdrag.

De Raad stelt vast dat het CEDAW in zijn rapport slechts strijdigheid met het VN-Vrouwenverdrag heeft geconstateerd, voor zover ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naamskeuze. En bij de vraag of terecht strijdigheid is geconstateerd kunnen, zo blijkt uit het advies, vraagtekens worden geplaatst. Het is ook mij niet duidelijk waarom in het amendement voor alle gevallen dat geen naamskeuze wordt gedaan, dus ook in de gevallen dat bewust of onbewust wordt afgezien van naamskeuze, de regel van de dubbele naam in alfabetische volgorde wordt voorgesteld. De Raad merkt immers in dit verband terecht op dat de evaluatie uit 2002 van het sinds 1 januari 1998 geldende naamrecht nu juist laat zien dat onder de Nederlandse bevolking een duidelijke voorkeur bestaat voor een keuzestelsel waarin kinderen de naam van de vader of van de moeder krijgen, en dat een stelsel waarin kinderen een dubbele naam krijgen de voorkeur heeft van een kleine minderheid van de Nederlandse bevolking. De Raad merkt voorts terecht op dat de in het amendement voorgestelde oplossing weliswaar seksenutraal is, maar niet neutraal in die zin dat aan de ouder wiens geslachtsnaam op grond van de plaats in het alfabet voorop komt te staan en wiens naam aan de volgende generatie kan worden doorgegeven als opnieuw geen keuze wordt gemaakt, een voorkeur toekomt. En inderdaad komt daar dan ook nog bij, dat

geslachtsnamen die beginnen met een achter in het alfabet gelegen letter langzamerhand kunnen verdwijnen.

Met de Raad meen ik derhalve dat de voorgestelde oplossing voor de gevallen waarin ouders geen overeenstemming bereiken over de naamskeuze dient te worden heroverwogen.

2. Wens tot grotere keuzevrijheid

Voorgesteld wordt dat ouders voor hun kind niet alleen de naam van de vader of moeder kunnen kiezen, maar ook een dubbele naam, bestaande uit een combinatie van beide geslachtsnamen van de ouders in de volgorde die zij zelf wensen. Verder wordt voorgesteld dat voor ieder kind van dezelfde ouders opnieuw naamskeuze kan worden gedaan. Beide verruiming van de mogelijkheden tot naamskeuze worden gemotiveerd als een tegemoetkoming aan de wens van ouders om meer vrijheid te hebben in het kiezen van de geslachtsnaam van het kind.

Zoals onder punt 1 opgemerkt, blijkt uit het evaluatieonderzoek van het huidige naamrecht dat het huidige stelsel het meest aansluit bij de voorkeur van de Nederlandse bevolking. Voorts blijkt uit het onderzoeksrapport dat van de eerstgeborenen binnen een huwelijk in 2001 1,6 procent de naam van de moeder heeft gekregen.¹ Het percentage van de geënquêteerden dat de voorkeur geeft aan een dubbele naam bestaande uit die van de vader en de moeder is 8 en het percentage dat een voorkeur uitspreekt voor de mogelijkheid van naamskeuze per kind bedraagt 7.² Uit het rapport blijkt voorts dat naamseenheid van de kinderen binnen het gezin de voorkeur geniet, dit ondanks het gegeven dat de gehuwde vrouw in de laatste decennia in toenemende mate de eigen naam blijft voeren.³

De Raad stelt vast dat waar in de toelichting wordt gesteld dat het amendement tegemoet komt aan de wens van ouders om meer vrijheid te hebben in het kiezen van de geslachtsnaam van het kind, het onderzoeksrapport daarvoor weinig steun biedt. Voorzover er van een wens van ouders kan worden gesproken, betreft dit een klein deel van de ouders. De Raad adviseert dat zowel de verruiming van de keuzemogelijkheden met de keuze van een dubbele naam als de naamskeuze per kind nader worden gemotiveerd en het amendement zo nodig wordt aangepast.

2. Wens tot grotere keuzevrijheid

De Raad plaatst hier op goede grond een aantekening bij de motivering voor de twee centrale verruiming van de mogelijkheden tot naamskeuze: behalve de naam van de vader of die van de moeder, ook een dubbele naam, bestaande uit een combinatie van beide geslachtsnamen van de ouders in de volgorde die zij zelf wensen, en de mogelijkheid van opnieuw naamskeuze voor ieder kind: zij worden gemotiveerd als een tegemoetkoming aan de wens van ouders om meer vrijheid te hebben in het kiezen van de geslachtsnaam van het kind.

Uit het evaluatieonderzoek van het thans geldende naamrecht blijkt evenwel dat het huidige stelsel het meest aansluit bij de voorkeur van de Nederlandse bevolking. Met name gelet op hetgeen de Raad uit dit onderzoek aanhaalt omtrent het percentage van de geënquêteerden omtrent de voorkeur voor een dubbele naam, bestaande uit die van de vader en de moeder (slechts 8) en het eveneens nogal geringe percentage dat een voorkeur uitspreekt voor de mogelijkheid van naamskeuze per kind (niet meer dan 7) en in aanmerking genomen het uit de evaluatie blijken de gegeven dat naamseenheid van de kinderen binnen het gezin de voorkeur geniet, is het ook mijn vaststelling dat het onderzoeksrapport voor de opvatting dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van ouders om meer vrijheid te hebben in het kiezen van de geslachtsnaam van hun kind, weinig steun biedt. Met de Raad meen ik derhalve dat zowel de verruiming van de keuzemogelijkheden met de keuze van een dubbele naam als de naamskeuze per kind in ieder geval nader dienen te worden gemotiveerd en dat het amendement zo nodig wordt aangepast.

3. De gestelde vragen

a. De Raad is verzocht in te gaan op de relevantie in de huidige tijd van het in de geldende wet vervatte uitgangspunt van zoveel mogelijk eenheid van naam in het gezin, zulks in verband met de voorgestelde vrije keuze van de geslachtsnaam voor elk kind, en gehouden in het licht van andere wijzen van identificatie, zoals het voorgenomen burgerservicenummer.

¹ Onderzoeksrapport, bladzijden 58 en 69.

² Onderzoeksrapport, bladzijde 40.

³ Onderzoeksrapport, bladzijde 36 (ten aanzien van de naam van de gehuwde vrouw) en bladzijde 40.

De Raad merkt op dat maatschappelijk gezien de eenheid van naam voor kinderen binnen een gezin nog steeds een groot draagvlak heeft, zoals blijkt uit het hiervoor aangehaalde evaluatieonderzoek. Eenheid van naam in een gezin kan voorts geacht worden in het belang van de kinderen in het gezin te zijn. Zo zijn de mogelijkheden die de artikelen 3 en 3a van het Besluit geslachtsnaamswijziging voor de naamswijziging van minderjarige kinderen bieden, vooral op de naamseenheid van kinderen binnen het gezin gericht.¹ Dat in de praktijk binnen een gezin door familieomstandigheden waarvan de toelichting rept², verschillende geslachtsnamen gelden, doet daaraan niet af. Verder signaleert de Raad dat de meeste West-Europese landen het beginsel van naamseenheid in het gezin kennen.³

Uit een oogpunt van identificatie van de leden van een gezin kan het gemakkelijk zijn, als kan worden uitgegaan van het beginsel van eenheid van naam van de kinderen in een gezin, maar daartoe is een dergelijke regel niet noodzakelijk. Met het oog op identificatie kunnen andere wijzen, zoals het burgerservicenummer, evenzeer behulpzaam zijn.

De Raad merkt op dat het amendement weliswaar voorziet in vrijheid tot naamskeuze per kind, maar aan ouders die naamseenheid in het gezin wensen doch geen dubbele naam in alfabetische volgorde, niet de mogelijkheid biedt om de naamskeuze eenmalig te doen voor al hun kinderen. Gelet op de belangen van het kind en op de voorkeuren van de Nederlandse bevolking, zoals blijkend uit het evaluatieonderzoek, voor de naam van de vader of de moeder en voor naamseenheid binnen het gezin, verdient het aanbeveling dat in ieder geval in een dergelijke mogelijkheid van eenmalige naamskeuze wordt voorzien. Dit kan ook leiden tot een beperking van administratieve lasten die gepaard gaan met een naamskeuze die per kind wordt gedaan. De Raad adviseert hiertoe.

b. Ten tweede is de Raad verzocht in te gaan op de verplichting, en derhalve niet, zoals onder de huidige wet, de bevoegdheid tot het doen van gezamenlijke naamskeuze, en dit ook in alle andere in het amendement genoemde situaties dan die van de aangifte van de geboorte, alsmede in te gaan op de (niet in het amendement genoemde) situaties van de artikelen 1:253t, vijfde lid, en 282 zevende lid, BW.

De Raad merkt allereerst op dat het amendement, evenals de huidige wet, geen verplichting doch slechts de bevoegdheid tot naamskeuze kent. Dit neemt niet weg dat in alle gevallen waarin de ouders thans de naam van de vader of die van de moeder dan wel die van het kind laten prevaleren, voor ieder kind naamskeuze moet worden gedaan, indien een dubbele naam in alfabetische volgorde niet wordt gewenst. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het huidige naamrecht aansluit bij de voorkeur van de Nederlandse bevolking. Gelet daarop kan het amendement de facto als een verplichting uitwerken tot het expliciet maken van een keuze die tot nu toe impliciet wordt gemaakt. Op dit naar het oordeel van de Raad onwenselijke gevolg, wordt in de toelichting niet ingegaan. De Raad adviseert dat alsnog daarop wordt ingegaan en dat het amendement zo nodig wordt aangepast.

Voorts signaleert de Raad dat de toelichting bij het amendement niet motiveert waarom in de gevallen dat thans de naam van de moeder bij gebreke van keuze prevaleert (zoals bij de erkenning en de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap) ook de dubbele naam in alfabetische volgorde de voorkeur krijgt. Daarbij merkt de Raad op dat niet ondenkbaar is dat vrouwen die wensen dat het te erkennen kind hun naam krijgt dan wel behoudt en die daarover niet met de vader tot overeenstemming kunnen komen, minder dan thans geneigd zouden kunnen zijn toestemming tot erkenning te geven. De Raad adviseert dat de toelichting wordt aangevuld en zo nodig het amendement wordt aangepast.

Indien het gezag over een kind bij één ouder berust, kan de rechtbank ingevolge artikel 1:253t, eerste lid, BW, op gezamenlijk verzoek, de met het gezag belaste ouder en een ander dan de ouder die tot het kind in een nauwe persoonlijke betrekking staat, gezamenlijk met het gezag over het kind belasten. Ingevolge artikel 1:253t, vijfde lid, BW kunnen zij dit verzoek vergezeld doen gaan van een verzoek tot wijziging van de geslachtsnaam van het kind in de geslachtsnaam van de met gezag belaste ouder of de ander. Artikel 1:282 BW geeft een parallelle regeling voor de voogd en een ander die

¹ Artikel 3 ziet op de wijziging van de geslachtsnaam in die van de verzorgende ouder, diens nieuw partner of de pleegouder. Artikel 3a geeft onder meer een voorziening voor het geval door internationaal privaatrecht de naamseenheid binnen het gezin is verbroken.

² Toelichting, bladzijde 4. genoemd worden onder andere echtscheidingen en hertrouwen.

³ Van de landen van het West-Europese vaste land kennen bijvoorbeeld Zweden, Finland, Duitsland, België, Luxemburg, Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal het beginsel van naamseenheid. Denemarken heeft dit beginsel verlaten. Het naamrecht in deze landen is overigens zeer uiteenlopend.

tot het kind in nauwe persoonlijke betrekking staat. De Raad is van oordeel dat de in het amendement voorgestelde keuzemogelijkheden tot deze bepalingen zouden moeten worden uitgebreid en adviseert daartoe.

c. De Raad is ten derde gevraagd hoe omgegaan zou moeten worden met de situatie waarin ouders met het oog op de naamskeuze van de voorgestelde periode van een maand na de geboorte gebruik wensen te maken – aangenomen dat dan wel ter gelegenheid van de aangifte van de geboorte een voorlopige geslachtsnaam voor het kind dient te worden vastgesteld – en of deze faciliteit voor een (beduidende) toename van geboorteaangiften met overschrijding van de in artikel 1:19 e, zesde lid, BW vermelde termijn zou kunnen leiden.

Artikel 1:19 e, zesde lid, BW bepaalt dat binnen uiterlijk drie dagen na de geboorte aangifte moet worden gedaan. Artikel 7 van het Verdrag inzake de rechten van kind bepaalt dat het kind dadelijk na de geboorte moet worden ingeschreven en dat het dadelijk na de geboorte recht heeft op een naam. Gelet hierop zal, indien de ouders de naamskeuze uitstellen, erin moeten worden voorzien dat het kind bij de aangifte een voorlopige naam krijgt. Dit zou de naam kunnen zijn die het kind bij gebreke van keuze definitief krijgt. Omdat er voldoende redenen zijn van uiteenlopende aard, zoals de verkrijging van kinderbijslag of de aanmelding voor een ziektekostenverzekering, om ervoor zorg te dragen dat de geboorte van een kind tijdig bij de overheid bekend wordt, acht de Raad het voorsnog niet aanmerkelijk dat de mogelijkheid van uitstel van naamskeuze tot een beduidende toename van aangiften van geboorte na de gestelde termijn van drie dagen zou leiden.

d. Ten slotte is de Raad gevraagd expliciet in te gaan op de klemmendheid en de merites van de overgangsregeling, vervat in artikel II, eerste lid a, van het wetsvoorstel, zoals die bepaling blijkt onderdeel VII, onder 3, van het amendement zou komen te luiden.

De desbetreffende bepaling strekt allereerst ertoe dat ouders tot twee jaar na de inwerkingtreding van de wet door gezamenlijke naamskeuze de namen van hun minderjarige kinderen kunnen wijzigen met inachtneming van het nieuwe recht.

De Raad merkt op dat artikel IV van de overgangsbepalingen bij de huidige regeling van het naamrecht eveneens voorzorg in een termijn van twee jaar waarbinnen alsnog naamskeuze kon worden gedaan. Deze overgangsbepaling beperkte zich evenwel tot kinderen tot 12 jaar. De Raad meent dat, indien ook ten behoeve van oudere kinderen de keuzemogelijkheid wordt geboden, die kinderen instemmingsrecht behoeven. De Raad wijst in dit verband op artikel 3 van het Besluit geslachtsnaamswijziging, waaruit blijkt dat kinderen van 12 jaar of ouder zelf moeten instemmen met een ten behoeve van hen verzochte geslachtsnaamswijziging. De Raad merkt voorts op dat ingevolge artikel 1:5, zesde lid, BW aan minderjarigen van 16 jaar of ouder die in familierechtelijke betrekking tot beide ouders komen te staan, de naamskeuze wordt overgelaten. De Raad adviseert hiermee rekening te houden in de overgangsbepaling. Mede gezien de toelichting strekt de voorgestelde overgangsbepaling voorts ertoe dat, indien de ouders voor hun minderjarige kinderen geen eensluidende naamskeuze doen op grond van deze bepaling, het kind tot twee jaar na de meerderjarigheid de gelegenheid krijgt dit zelf te doen. De tekst van de overgangsregeling kent niet de in de toelichting opgenomen beperking dat het meerderjarige kind een naamskeuze alsnog kan doen, als de ouders geen naamskeuze krachtens het voorgestelde overgangsrecht hebben gedaan. De Raad adviseert dat tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De Raad signaleert voorts dat geen afstemming heeft plaatsgevonden met de reeds bestaande mogelijkheden tot geslachtsnaamswijziging van meerderjarigen in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit geslachtsnaamswijziging. Dit strekt onder meer ertoe dat een meerderjarige gedurende drie jaar na de meerderjarigheid de mogelijkheid tot geslachtsnaamswijziging heeft, ongeacht of de ouders naamskeuze hebben gedaan. De Raad adviseert dat in deze afstemming wordt voorzien.

Ten slotte merkt de Raad op dat het overgangsrecht volgens de derde en vierde zin van artikel II, eerste lid a, naar de letter iedere meerderjarige burger in Nederland de mogelijkheid biedt tot het alsnog doen van naamskeuze tot twee

3. De gestelde vragen

a. De Raad merkt op dat maatschappelijk gezien de eenheid van naam voor kinderen binnen een gezin nog steeds een groot draagvlak heeft, zoals blijkt uit het meergenoemde evaluatieonderzoek uit 2002. En ook dat eenheid van naam in een gezin geacht kan worden in het belang van de kinderen in het gezin te zijn. De Raad wijst in dit verband ook op de artikelen 3 en 3a van het Besluit geslachtsnaamswijziging, die inderdaad vooral op de naamseenheid in het gezin zijn gericht. Dat in de praktijk binnen een gezin door familieomstandigheden als echtscheiding en hertrouwen verschillende geslachtsnamen gelden, doet ook naar mijn oordeel daaraan niet af. Niet minder is ook van belang dat, zoals de Raad opmerkt, de meeste West-Europese landen het beginsel van naamseenheid in het gezin kennen. Een en ander, en met name de opmerking dat eenheid van naam als zodanig geacht kan worden in het belang van de kinderen te zijn, lijkt mij reeds van dien aard, dat het uitgangspunt van eenheid van geslachtsnaam binnen het gezin behouden dient te blijven. Daaraan doet niet af dat het beginsel van eenheid van naam van de kinderen in een gezin niet noodzakelijk is omdat met het oog op identificatie van de leden van een gezin ook andere wijzen, zoals het burgerservicenummer, behulpzaam kunnen zijn.

De Raad merkt terecht op dat het amendement weliswaar voorziet in vrijheid tot naamskeuze per kind, maar dat het aan ouders die naamseenheid in het gezin wensen doch geen dubbele naam in alfabetische volgorde, niet de mogelijkheid biedt om de naamskeuze eenmalig te doen voor al hun kinderen. Met de Raad meen ik dat het, gelet op de belangen van het kind en op de voorkeuren van de Nederlandse bevolking, zoals blijkend uit het evaluatieonderzoek, voor de naam van de vader of de moeder en voor naamseenheid binnen het gezin, aanbeveling verdient dat in ieder geval in een dergelijke mogelijkheid van eenmalige naamskeuze wordt voorzien. Zodanige naamskeuze – voor de naam van de vader of van de moeder voor alle kinderen – leidt inderdaad tevens tot een beperking van administratieve lasten die gepaard gaan met een naamskeuze per kind.

b. Anders dan de Raad kennelijk begrijpt, bevat het amendement naar ik meen wel degelijk een verplichting tot het doen van gezamenlijke naamskeuze. De bewoordingen van het voorgestelde nieuwe lid 4 van artikel 1:5 BW («verklaren de ouders gezamenlijk...»), alsmede de uiterste termijn van een maand na de geboorte die daarvoor in diezelfde bepaling voor deze keuze is voorzien, laten daarover geen twijfel. Naamskeuze zal moeten worden gedaan. Hoe dit verder ook zij, de bepaling zal, zoals de Raad onderkent, in ieder geval de facto als een verplichting uitwerken, indien het alternatief van een dubbele naam in alfabetische volgorde door de ouders niet wordt gewenst. De Raad classificeert het expliciet maken van een keuze die tot dusverre impliciet wordt gemaakt, als een onwenselijk gevolg. Vanzelfsprekend dient ook naar mijn oordeel hierop in de toelichting alsnog met redenen omkleed te worden ingegaan, en, beter nog, dient het amendement op dit punt niet te worden gehandhaafd.

Niet minder behoort de toelichting op het amendement te motiveren waarom de dubbele naam in alfabetische volgorde ook de voorkeur zou moeten genieten in die gevallen waarin thans de naam van de moeder bij gebreke van keuze prevaleert (zoals bij de erkenning van het kind en de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap). Daarbij ware in de toelichting tevens expliciet aandacht te schenken aan de door de Raad aangegeven opstelling van vrouwen die wensen dat haar te erkennen kind haar naam krijgt dan wel behoudt en die daarover niet met de vader tot overeenstemming kunnen komen, minder dan thans geneigd zullen zijn om toestemming tot erkenning van het kind te geven. Ik meen dat het amendement op dit punt dient te worden aangepast.

De Raad adviseert de in het amendement voorgestelde keuzemogelijkheden uit te breiden tot de artikelen 1:253t, vijfde lid, en 1:282, zevende lid, BW. Op zich is er ook naar mijn oordeel geen goede reden om de voorgestelde keuzemogelijkheden niet ook voor beide situaties te doen gelden. Ik versta het advies uiteraard aldus, dat dit is gegeven onder het voorbehoud dat die voorgestelde keuzemogelijkheden zelve zouden worden gehandhaafd dan wel

dat daarvoor in ieder geval alsnog een overtuigende motivering wordt gegeven.

c. De Raad acht het vooralsnog niet aannemelijk dat de voorgestelde mogelijkheid van uitstel van naamskeuze tot uiterlijk een maand na de geboorte, tot een beduidende toename van aangiften van geboorte binnen de wettelijke termijn van drie dagen zou leiden. De burger heeft immers, aldus de Raad, voldoende redenen om zulks wel tijdig te doen en daarmee te bewerkstelligen dat de geboorte, dus het bestaan van het kind, bij de overheid (en bij andere instanties) bekend wordt, zoals de verkrijging van kinderbijslag of de aanmelding voor een ziektekostenverzekering. Het is evenwel naar ik meen zeker niet uitgesloten, dat de thans geldende termijn van drie dagen wel degelijk in meer gevallen substantieel zal worden overschreden, bij voorbeeld omdat ouders het wel zo praktisch achten om binnen die termijn van een maand zowel de aangifte van geboorte als de naamskeuze te doen en daarbij het eventueel op een later tijdstip intreden van financiële voordelen of van kracht worden van verzekeringen op de koop toe nemen. Bovendien kan het de vraag zijn of zulke rechtsgevolgen pas met ingang van de aangifte van geboorte intreden. Een ouder moet ervoor zorgdragen dat het minderjarige kind krachtens een zorgverzekering verzekerd is (artikel 2 lid 3 Zorgverzekeringswet) omdat de ouder het gezag over een kind uitoefent, en dat laatste is het geval zodra het kind geboren is. Aangifte van een geboorte pas na een maand zou in ieder geval op gespannen voet staan met het uitgangspunt van artikel 7 van het VN-Kinderrechtenverdrag, volgens welk het kind onmiddellijk na de geboorte dient te worden ingeschreven.

De Raad gaat er vanuit dat, indien de ouders de naamskeuze uitstellen, erin moet worden voorzien dat het kind bij de aangifte van geboorte een voorlopige naam krijgt. De Raad oppert dat dit dan de naam zou kunnen zijn die het kind bij gebreke van keuze definitief krijgt, dus de dubbele naam in alfabetische volgorde. Ik onderschrijf de noodzaak van een voorlopige naam indien ouders van de bedenktijd van een maand gebruik wensen te maken. Al was het reeds omdat evengenoemd artikel 7 van het VN-Kinderrechtenverdrag ook voorziet in een recht van het kind op een naam, en wel vanaf de geboorte. Ik merk evenwel op dat de Raad ook forse kritiek heeft op de regel van de dubbele naam in alfabetische volgorde. Deze oplossing ligt voor de voorlopige naam derhalve niet zonder meer voor de hand. Wellicht ware daarom de keuze, ook al omdat het een voorlopige naam betreft, aan de ambtenaar van de burgerlijke stand over te laten. Wel merk ik nog op dat het voorschrift om een voorlopige naam vast te stellen, met extra administratieve lasten gepaard zal gaan.

d. Allereerst merkt de Raad op dat bij de overgangsregeling terzake van het huidige naamrecht (artikel IV van de wet van 10 april 1997, Stb. 161), de mogelijkheid om alsnog naamskeuze te doen, was beperkt tot kinderen tot 12 jaar. Ik zie, uiteraard binnen de systematiek van het amendement, op zich er geen bezwaar tegen dat de overgangsbepaling ook kinderen onder de 12 jaar betreft. Met de Raad meen ik voorts dat voor kinderen tussen de 12 en 16 jaar instemmingsrecht dient te bestaan, terwijl, in overeenstemming met artikel 1:5, zesde lid, BW, voor het kind dat 16 jaar of 17 jaar is, de naamskeuze aan het kind zelf kan worden overgelaten. Met deze aspecten dient, indien het amendement wordt gehandhaafd, ook naar mijn oordeel in de overgangsbepaling rekening te worden gehouden.

De Raad constateert met juistheid dat de mogelijkheid van het meerderjarige kind om tot twee jaar na het meerderjarig worden zelf naamskeuze te doen, in afwijking van de toelichting, in de voorgestelde wettekst niet is beperkt tot de situatie dat diens ouders geen naamskeuze krachtens het voorgestelde overgangsrecht hebben gedaan. De tekst van het wetsvoorstel en van de toelichting dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. Daarbij kan naar mijn oordeel de door de Raad geconstateerde beperking die in de toelichting wordt aangelegd, voor 16-jarigen en ouder vervallen.

De Raad attendeert er voorts op, dat in het amendement geen afstemming heeft plaatsgevonden met de reeds bestaande mogelijkheden tot geslachtsnaamswijziging vervat in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van het Besluit geslachtsnaamswijziging en adviseert dat in deze afstemming wordt voorzien. Op zich acht ik de niet-afstemming in dit stadium van het wetgevingsproces verklaarbaar: kennelijk heeft de voorsteller van het amendement in de gevallen

van overgangsrecht die hier aan de orde zijn niet de weg van naamswijziging door Koninklijk besluit op het oog gehad. Dit Besluit dient uiteraard wel te zijner tijd te worden aangepast en rekening te houden met de in het amendement voorziene optie van de dubbele geslachtsnaam. De Raad meent dat het niet de bedoeling zal zijn dat het overgangsrecht van de derde en de vierde zin van artikel II (bedoeld zal zijn artikel VII), lid 1a, iedere meerderjarige burger in Nederland de mogelijkheid biedt tot het alsnog doen van naamskeuze twee jaar na de volledige inwerkingtreding van de wet, en adviseert de bepaling aan te passen. De vraag of dit ook de bedoeling is geweest, is uiteraard primair aan de voorsteller van het amendement ter beantwoording. Ik stem in met de opmerking van de Raad, en zie hier met name ook op tegen het beslag dat dit op de overheidsmiddelen zou kunnen leggen: het gaat immers om een bevoegdheid van iedere meerderjarige burger van ons land, dus niet slechts de vermoedelijk kleine groep die alsnog de in het amendement voorziene dubbele naam wenst, maar ook om hen die alsnog in het bijzonder moedersnaam begeren.

4. Naamskeuze bij curatele of mentorschap

Artikel 5, negende lid, BW bepaalt thans onder andere dat, wanneer één van beide ouders wegens geestelijke stoornis onder curatele staat dan wel ten aanzien van hem of haar een mentorschap bestaat, de naamskeuze door de andere ouder alleen wordt gedaan. Voorgesteld wordt om dit onderdeel aan te vullen met de bepaling dat, als kan worden vastgesteld dat de ouder desalniettemin in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, de naamskeuze wel weer door beide ouders wordt gedaan. Uit het voorstel blijkt niet door wie wordt vastgesteld dat de betrokken ouder tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake in staat is. In andere in Boek 1 BW geregelde gevallen (zoals het aangaan van een huwelijk of een erkenning door een wegens geestelijke stoornis onder curatele gestelde persoon), is bepaald dat deze rechtshandelingen slechts met toestemming van de kantonrechter mogen worden verricht.¹ De Raad adviseert dat wordt bepaald wie in dit geval vaststelt dat de betrokken ouder in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake.

4. Naamskeuze bij curatele of mentorschap

Voorgesteld wordt dat, indien kan worden vastgesteld dat een ouder die onder curatele staat of ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld, desalniettemin in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake van naamskeuze, de naamskeuze wel door beide ouders kan worden gedaan. Ik ben het daarmee in beginsel en ook los van de inhoud van het amendement eens: maatregelen als curatele en mentorschap behoren naar hedendaags inzicht niet verder te gaan dan in de gegeven situatie nodig is en de handlingsbekwaamheid van de desbetreffende burger dus niet onnodig te beperken.

De Raad adviseert terzake van de wijziging van artikel 5, negende lid, Boek 1 BW dat wordt bepaald wie vaststelt dat de betrokken ouder tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake in staat is. Dit lijkt mij niet nodig: uit dat artikel 5 volgt immers reeds dat zulks aan de ambtenaar van de burgerlijke stand ter beoordeling is. Zou de ambtenaar oordelen dat de betrokkene terzake van naamskeuze niet wilsbekwaam is te achten en meent hij derhalve te moeten weigeren de desbetreffende akte van de burgerlijke stand op te maken, dan staat op de voet van artikel 1:27 BW beroep op de rechtbank open.

5. Bestaande dubbele namen

Het amendement bepaalt dat van een dubbele naam slechts één naamsdeel mag worden doorgegeven (artikel II, het voorgestelde vierde lid, slot van de eerste zin). Reden hiervoor is blijkens de toelichting te voorkomen dat een kind belast wordt met een lange namenreeks. Dit voorstel heeft echter ook gevolgen voor reeds bestaande (niet-adellijke) dubbele namen. Ook dan zal van die dubbele naam slechts één naamsdeel kunnen worden doorgegeven. De Raad adviseert dat wordt voorzien in een uitzondering voor bestaande dubbele namen.

5. Bestaande dubbele namen

Van een dubbele naam mag volgens het amendement slechts één naamsdeel worden doorgegeven. Dit betekent, zoals de Raad terecht constateert, dat ook

¹ De artikelen 1:38 en 1:204, derde lid, BW.

van bestaande adellijke en niet-adellijke dubbele namen voortaan slechts één naamsdeel zou kunnen worden doorgegeven. De Raad adviseert om te voorzien in een uitzondering voor bestaande dubbele namen. De vaststelling van de Raad is juist. Wat mij betreft dienen alle bestaande dubbele of nog meer meervoudige geslachtsnamen te worden gesauveerd.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. Van Dijk*

Het advies van de Raad van State in zijn geheel overziende, merk ik nog het volgende op.

Het argument dat het Nederlandse naamrecht in strijd is met verdragen houdt geen stand.

De Raad heeft, met name gelet op de uitkomsten van het toch tamelijk recente evaluatieonderzoek naar de bevindingen in deze van de Nederlandse bevolking, fundamentele kritiek op het amendement. Uit dat onderzoek blijkt bepaald niet van de wenselijkheid van een ander stelsel noch van de wens bij de bevolking voor een grotere keuzevrijheid. Bij de in het amendement gedane keuzes die aan de veronderstelde wens gestalte geven, kunnen, juist gelet op de gegevens uit dit onderzoek, vooral vraagtekens worden geplaatst. Ik merk op dat de Raad het expliciet moeten maken van de naamskeuze zelfs onwenselijk acht en meent dat de eenheid van naam in het gezin behouden dient te blijven.

Ik deel het oordeel van de Raad. Ik word daarin gesterkt door een advies omtrent het amendement, dat de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) mij op 7 april 2006 deed toekomen. Ik ben voornemens dit advies ter kennisneming door te zenden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De beroepsgroep, die geacht kan worden een gezaghebbend oordeel over de materie van de geslachtsnaam te hebben, merkt vooreerst op dat het de ambtenaar van de burgerlijke stand niet of nagenoeg niet bekend is dat het huidige systeem van het naamrecht leidt tot discriminatie. De NVVB voorziet terzake van de uitvoering van het amendement majeure problematiek. De NVVB wijst ook nog op de aanmerkelijke kosten die met het amendement zijn gemoeid: structureel op jaarbasis 2 400 000 euro, en eenmalig 1 600 000 euro. Daar komt bij dat de NVVB een geheel andere mening heeft over het ius constituendum in deze. De pretentie van de NVVB is dat haar voorstel «veel meer recht doet aan de keuzevrijheid voor de naam dan het amendement». Ik laat in het midden of dit laatste ook het geval is, maar wijs er wel op, dat de steen der wijzen met het amendement kennelijk nog niet is gevonden.

Een en ander brengt mij tot de conclusie dat het amendement te zeer onrijp moet worden geacht en derhalve niet zou behoren te worden gehandhaafd.

Ik moge u verzoeken in te stemmen met toezending van het bijgevoegde advies van de Raad van State en dit nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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