

Vergaderjaar 2003–2004

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 februari 2004

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie kunnen in grote lijnen instemmen met het wetsvoorstel, maar willen nog wel graag een paar opmerkingen maken.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het thans voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel een verbetering behelst op de staande praktijk, met name als het gaat om het verkrijgen van het gezamenlijk gezag na een echtscheiding. Deze leden zien nog wel aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben bij het voorstel nog enige kanttekeningen en vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij willen aan de regering enkele vragen voorleggen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD) en Vergeer (SP).

Verduidelijking artikelen 253aa en 253sa

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt: «Door een onjuiste interpretatie van de wet is het mogelijk dat de moeder en de erkenner die niet de geregistreerde partner is van de moeder op grond van artikel 253aa van rechtswege het gezamenlijk gezag daadwerkelijk uitoefenen en dat de erkenner in de uitoefening van dit gezamenlijk gezag rechtshandelingen heeft verricht. Zo kan de erkenner bijvoorbeeld toestemming hebben verleend om het kind bij te schrijven in het paspoort van de moeder of meer in het algemeen toestemming hebben verleend voor het verrichten van een bepaalde rechtshandeling op grond van artikel 234. Zulke rechtshandelingen zijn nietig omdat de erkenner hiertoe niet bevoegd was. Ook na de inwerking-treding van deze wet zouden deze rechtshandelingen nietig blijven.» In het tweede lid van artikel II is bepaald dat deze rechtshandelingen niet-temin geldig zijn. Kan de regering nogmaals uiteenzetten hoe dit mogelijk is, aangezien bij nietige rechtshandelingen de rechtsgevolgen geacht worden nooit te zijn ingetreden?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regeling met betrekking tot het verkrijgen van het gezamenlijke gezag in het onderhavige wetsvoorstel zodanig wordt gewijzigd dat het verzoek tot gezamenlijk gezag ook door één ouder kan worden gedaan. Dit om de ouders in hun verzoek niet van elkaar afhankelijk te laten zijn. Wat is de positie van de geregistreerde partner die niet de ouder is, maar die op grond van artikel 253sa wel het gezag over het kind heeft gekregen? Kan deze ouder ook een enkel verzoek doen tot gezamenlijk gezag? Is het juist om te stellen dat erkenning van het kind door de andere ouder dan de ouder die een geregistreerd partnerschap of huwelijk is aangegaan, toepassing van artikel 253sa in de weg staat? Voorts vragen deze leden wanneer de erkenning door een ouder, anders dan de ouder die een geregistreerd partnerschap is aangegaan, inderdaad de werking van artikel 253sa in de weg staat, is de erkenner dan niet toch bevoegd tot het doen van rechtshandelingen, zij het dat dit niet op artikel 253sa kan worden gebaseerd.

De leden van de SGP-fractie willen het wetsvoorstel aangrijpen om enige vragen voor te leggen die het geregistreerd partnerschap betreffen, maar de materie van het voorstel te buiten gaan.

Wat betreft de toepassing van de artikelen 253aa en 253sa maakt de memorie van toelichting melding van onduidelijkheid bij de ambtenaren van de burgerlijke stand. Onduidelijkheid is, zo menen deze leden te weten, ook gerezen wat betreft de wijze waarop moet worden omgegaan met artikel 80c, onder c, van Boek 1 Burgerlijk Wetboek (BW). De vraag is gerezen of de ambtenaren van de burgerlijke stand, gelet op de formulering van artikel 80c, onder c, van Boek 1 BW een niet door de partners ondertekend afschrift van een notariële akte mogen accepteren teneinde een akte van beëindiging van een geregistreerd partnerschap op te maken.

Een ander punt dat in de praktijk is gerezen, betreft de vraag of het mogelijk is om reeds vóór de omzetting van het huwelijk in een geregistreerd partnerschap overeen te komen dat het partnerschap beëindigd zal worden. Een aantal ambtenaren van de burgerlijke stand is de mening toegedaan dat er pas afspraken kunnen worden gemaakt over de beëindiging van een geregistreerd partnerschap als dat daadwerkelijk bestaat; derhalve pas nadat de omzetting van het huwelijk in een geregistreerd partnerschap heeft plaatsgevonden. Andere ambtenaren van de burgerlijke stand menen dat dergelijke afspraken al eerder gemaakt kunnen worden, namelijk tijdens het huwelijk waarbij hun nakoming afhankelijk is van de daaropvolgende omzetting van het huwelijk in een geregistreerd

partnerschap. De leden van de SGP-fractie vernemen graag wat het standpunt van de regering is over de bovengenoemde onduidelijkheden.

Het recht op de naam

De leden van de SP-fractie vragen wat het oordeel is van de regering op de kritiek dat de voorgestelde regeling in strijd zou zijn met internationale verdragsnormen, met name het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (IVDV), ingeval een kind reeds voor de geboorte erkend is en waar naamskeuze achterwege wordt gelaten, het kind automatisch vadersnaam te geven.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is om ouders in het geval van een achternaamswijziging na incest niet langer als «belanghebbende» te beschouwen, zoals wordt voorgesteld in het rapport Naamswijziging na incest van de Wetenschapswinkel Rechten van de Universiteit van Utrecht. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is zij bereid een dergelijke wetwijziging middels het onderhavige voorstel mogelijk te maken? Op welke wijze wordt aan de andere aanbevelingen uit het bovengenoemde rapport uitvoering gegeven?

Tevens vragen deze leden of dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de mogelijkheid om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap, en dat geregistreerd partnerschap vervolgens te laten ontbinden (de zogenaamde «flitsscheiding»)? Zo ja, om welke gevolgen gaat het?

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat de huidige regeling is (sinds 1998) dat bij het uitblijven van (achter)naamskeuze door gehuwde ouders een kind van rechtswege vadersnaam krijgt (op de loutere grond van traditie) en dat bij het uitblijven van (achter)naamskeuze door ongehuwde ouders het kind van rechtswege moedersnaam krijgt.

Beide regelingen lijken in strijd met het recht op gelijke behandeling, nu het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) Nederland hier reeds in 2001 voor op de vingers heeft getikt. Waarom heeft deze terechtwijziging niet mogen leiden tot een wetwijziging die wél aan de internationale verdragsnormen van het IVDV voldoet, zo vragen deze leden.

De regering stelt nu voor om ook in situaties van ongehuwden, ingeval een kind reeds voor de geboorte erkend is (en er aldus sprake is van familierechtelijke betrekkingen/ juridisch ouderschap) en waar naamskeuze achterwege wordt gelaten, het kind automatisch vadersnaam te geven. Dit betekent een verslechtering van de juridische positie van ongehuwde moeders. Deze leden vragen de regering wat de ratio achter deze verslechtering is.

De leden van de D66-fractie merken tevens op dat de minister op 24 december 2003 in een brief aan de Kamer het kabinetsstandpunt, met betrekking tot het evaluatierapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) betreffende het in 1998 gewijzigde naamrecht, heeft medegedeeld. Geen van de aanbevelingen uit het rapport werden overgenomen. Hoewel er door deskundigen kritiek is geuit op het WODC-rapport, bevat het ook een aantal nuttige suggesties. Kan de regering aangeven waarom geen enkele aanbeveling uit het rapport is overgenomen?

Deze leden vragen de regering waarom het principe van de eenheid van naam (volgende kinderen van dezelfde ouders krijgen dezelfde naam als het eerste kind) persé in stand moet blijven, terwijl ouders willen kiezen. Is het principe niet achterhaald, nu steeds meer moeders hun meisjesnaam handhaven, zodat er al geen sprake meer is van eenheid van naam binnen één gezin? Ook in veel samengestelde gezinnen na een echtscheiding hebben kinderen immers verschillende namen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom ouders geen uitstel van geboorteaangifte van bijvoorbeeld één maand kunnen krijgen, indien de

moeder om medische redenen niet in staat is in persoon aangifte te doen (waardoor het kind alsnog automatisch vadersnaam krijgt, mogelijk tegen de wil van de ouders in)?

Waarom krijgen de ouders, die daadwerkelijke gelijkheid in hun relatie nastreven, niet de mogelijkheid om het kind, zoals velen willen, de namen van beide ouders mee te geven, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat het onderhavige wetsvoorstel ondermeer naamskeuze mogelijk maakt voor de ouder en de echtgenoot die niet de ouder is. Dat is een logische stap omdat naamskeuze voor de ouder en de geregistreerde partner, die niet de ouder is, al wel mogelijk is. De vraag is echter wel waarom destijds, bij de wijziging van Boek 1 BW ter invoering van het geregistreerd partnerschap, niet meteen ook deze kwestie geregeld is. Dat zou een goede gelegenheid geweest zijn.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel stuitten de leden van de ChristenUnie-fractie op een casus die hen aanleiding geeft tot het stellen van nadere vragen. Op grond van artikel 1: 7 lid 5 BW en het Besluit Regels Geslachtsnaamswijziging (BRG) is het in nader te bepalen gevallen mogelijk de geslachtsnaam te wijzigen. De gronden die in het BRG worden gesteld zijn limitatief, buiten de genoemde gevallen is het niet mogelijk de geslachtsnaam te wijzigen.

In de aan deze leden voorgelegde casus, die als voorbeeld kan dienen voor meerdere gevallen, gaat het om een geslachtsnaamswijziging van een minderjarig kind staande huwelijk. De echtgenoten zijn de biologische ouders van het kind. De vader heeft het kind erkend, maar is niet belast met het ouderlijke gezag. De vader zou dit aan de rechter kunnen verzoeken, maar de wet noch het onderhavige voorstel voorzien in een mogelijkheid van een geslachtsnaamswijziging van de ouder die naderhand gehuwd is met de ouder die het gezag heeft. De huidige wettelijke regeling is dat een geslachtsnaamswijziging in dit geval alleen kan plaatsvinden op het moment dat het kind wordt erkend. De mogelijkheid dat ouders na de erkenning huwen en pas vanaf dat moment als gezin zijn gaan samenleven, doet daar kennelijk niet aan af. Waarom wordt in deze gevallen niet toch geslachtsnaamswijziging mogelijk gemaakt, nu het gaat om de biologische vader, die het kind heeft erkend? Deze directe relatie zou een geslachtsnaamswijziging op een later moment dan ten tijde van de erkenning mogelijk moeten maken. Te meer omdat de geslachtsnaamswijziging wel kan in situaties waarin een verzorger niet de ouder is (zoals de echtgenoot, geregistreerd partner of levensgezel). Is de regering bereid om geslachtsnaamswijziging in dit soort gevallen alsnog mogelijk te maken, en als grond voor geslachtsnaamswijziging op te nemen in het BRG, zo vragen deze leden.

Het verkrijgen van gezamenlijk gezag

De leden van de CDA-fractie ondersteunen het voornemen van de regering om een verzoek tot herstel van het ouderlijke gezag ook door alleen de niet met het gezag belaste ouder mogelijk te maken. Zij hebben al eerder aangegeven het onredelijk te vinden dat pogingen van de niet met het gezag belaste ouder om het ouderlijke gezag te herstellen, gedwarsboemd kunnen worden door de andere met het gezag belaste ouder die geen medewerking wil verlenen. Deze leden menen dat een rechter over een dergelijk verzoek een oordeel moet kunnen geven. Wel vragen zij de regering op welke wijze zij de procedure voor zich ziet? Kan de regering aangeven welke rol voor de Raad voor de Kinderbescherming bij een dergelijk verzoek is weggelegd? Kan een schatting worden gegeven van het aantal gevallen dat een beroep zal doen op deze bepaling, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat het nu mogelijk wordt dat de andere ouder, die niet het gezag over zijn kinderen heeft, dit alsnog kan aanvragen. Er zijn teveel gevallen bekend waarin, vooral vaders, moeten toezien hoe hun kinderen worden opgevoed door de andere ouder. Aangezien elk kind het recht heeft op twee ouders moet dit patroon worden doorbroken. Dit is een stap in de goede richting. Deze artikelen sluiten goed aan bij artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) waarin staat dat iedereen recht heeft op een familie- en gezinsleven. Het Hof van Leeuwarden heeft dit al voorzien en in februari 2003 een vader zonder gezag ontvankelijk verklaart in zijn verzoek om het gezamenlijk gezag. Deze leden zijn van mening dat het goed is dat de wetgeving hieromtrent wordt gewijzigd.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de voorgestelde aanpassing van artikel 1:253o BW, welke inhoudt dat het verzoek tot gezamenlijk gezag ook door één ouder kan worden gedaan in plaats van door beide ouders. Door deze wijziging kan de ouder die thans het gezag heeft een verzoek tot gezamenlijk gezag niet meer eenvoudig frustreren door zijn of haar medewerking aan het verzoek niet te verlenen.

De leden van de fractie van D66 hebben enige vragen over de voorgestelde wijziging van artikel 1:253o BW. Waar thans op gemeenschappelijk verzoek van beide ouders een (eenmaal bij de echtscheiding toegewezen) éénhoofdig gezag van een der ouders (op grond van gewijzigde omstandigheden) alsnog kan worden gewijzigd in (voortgezet) gezamenlijk gezag, wordt door de regering voorgesteld om de ouder zonder gezag de bevoegdheid te geven zich alléén – dus zonder instemming van de gezagsouder – tot de rechter te wenden, met het verzoek alsnog het éénhoofdig gezag om te zetten in gezamenlijk gezag. De eis dat het verzoek gemeenschappelijk gedaan moet worden, zou volgens de regering mogelijk een (ongerechtvaardigde) inbreuk vormen op de rechten die de niet-gezagsouder aan artikel 6 en artikel 8 EVRM kan ontlenen. Deze leden wijzen er echter op dat het mogelijk meer in het belang van het kind is dat slechts twee ouders gezamenlijk de mogelijkheid hebben om het éénhoofdig gezag om te zetten in gezamenlijk gezag, dan dat ook één ouder dat afzonderlijk kan doen. Een stabiele, rustige gezagsregeling door één ouder is mogelijk meer in het belang van kinderen, dan de mogelijkheid voor één ouder om het gezag «op te eisen». Deze leden hebben over de artikelaanpassing ook enige specifieke vragen. Waarom stapt de regering zo gemakkelijk heen over de inbreuk die een verzoek van de ouder zonder gezag maakt op het recht op bescherming van het «family life», dat ook de ouder met éénhoofdig gezag aan artikel 8 EVRM kan ontlenen? Is de regering er van op de hoogte, dat éénhoofdig ouderlijk gezag sinds de wetswijziging van 1 januari 1998 slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt toegewezen? (Toetsing aan het criterium uit het arrest van HR 10 september 1999) De regel lijkt immers te zijn: voortzetting van het gezamenlijk gezag na echtscheiding. Is de regering er van op de hoogte dat de rechterlijke macht zich vrijwel steeds aan deze regel houdt, ook in zeer conflictueuze scheidingen? Kan de voorgestelde artikelwijziging niet tot een nieuw wapen worden in de (rechts-)strijd tussen vechtende ex-echtelingen, waarmee de ouder zonder gezag (ook onterecht) de ouder met éénhoofdig gezag in eindeloze, emotionele juridische procedures kan en zal betrekken, dat daarmee eventuele rust in de opvoedingssituatie (dikwijls na jaren strijd bereikt) voor de kinderen ernstig verstoord kan worden en dat mogelijk niet in het belang van die kinderen kan zijn, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts of het niet denkbaar is dat de rechterlijke macht door deze artikelwijziging zwaar belast zal raken door alle mogelijke verzoeken van ouders, die vóór 1998

geen voortzetting van het gezamenlijk ouderlijk gezag hadden verworven omdat er geen sprake was van de destijds vereiste «goede onderlinge verstandhouding» tussen de ouders?

Hoe weegt de regering het belang dat kinderen hebben bij rust in de opvoedingssituatie, tegenover het vigerende ideaal dat «ouders ouders moeten blijven»? Hoe komt die weging tot uitdrukking in de voorgestelde artikelwijziging?

De leden van de SGP-fractie willen met betrekking tot het verkrijgen van gezamenlijk gezag graag van de regering vernemen wat destijds de motieven waren om te hechten aan een gezamenlijk verzoek en het niet mogelijk te maken dat één ouder een verzoek tot wijziging van het éénhoofdig ouderlijk gezag in gezamenlijk gezag over de kinderen (Stb. 506). Tevens vragen zij of de regering in het geheel geen risico's verbonden acht aan het voorstel dat (ook) één ouder een verzoek tot wijziging kan indienen.

Artikel I

A

De leden van de PvdA-fractie menen dat de wijziging van artikel 5 lid 5 een inconsequentie bevat. Bij de vorige behandeling van het naamsrecht hebben deze leden zich altijd sterk gemaakt om de achternaam van de moeder als geslachtsnaam in de geboorteakte van het kind op te nemen in geval er niets is geregeld omtrent de naamskeuze. In 1996 had het kabinet Kok I in eerste instantie gekozen voor de naam van de moeder in geval van een patstelling. Uiteindelijk is niet voor deze variant gekozen en zitten deze leden helaas nog steeds met de erfenis van deze beslissing. De noodzaak van de discussie komt nu weer naar voren. Met dit voorstel krijgt een kind dat geboren wordt en in familierechtelijk betrekking tot beide ouders komt te staan de naam van de vader. In het geval een kind wordt geboren en de partner niet de ouder is, maar wel van rechtswege het gezag krijgt samen met de moeder, krijgt het kind de geslachtsnaam van de moeder.

Deze leden zijn van mening dat de tijd rijp lijkt om nu eens en voor altijd dit historisch patroon te doorbreken en te kiezen voor de geslachtsnaam van de moeder in beide gevallen. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de regering artikel 5 lid 5 onder a op dit punt verandert.

Artikel II

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot artikel II, tweede lid, waarom de regering gekozen heeft voor de formulering «Rechtshandelingen (–) geldig zijn» in plaats van de door de Raad van State voorgestelde formulering «Rechtshandelingen (–) behouden hun geldigheid». Duidt het verschil in formulering op een materiaal verschil, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
De Pater - van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Bommel