

Vergaderjaar 1988–1989

20 577

## Wijziging van Titel 4 van Boek I van het Burgerlijk Wetboek

Nr. 5

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 3 oktober 1988

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

#### I. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot nadere regeling van de inschrijving van buiten Nederland opgemaakte akten van geboorte, huwelijksakten en akten van overlijden in de registers van de burgerlijke stand en waarbij tevens is voorzien in de mogelijkheid tot het opmaken van een vervangende geboorteakte in bepaalde gevallen. Artikel 23 Besluit burgerlijke stand biedt een oplossing voor het probleem van het ontbreken van geboorte-, huwelijks-, en overlijdensakten in de registers van de burgerlijke stand als gevolg van het feit dat deze gebeurtenissen niet in Nederland hebben plaatsgevonden. De leden van de C.D.A.-fractie hadden geconstateerd dat deze regeling dat probleem slechts ten dele oplost; artikel 23 BBS kan alleen worden toegepast in die gevallen waarin een buitenlandse akte bestaat, maar wanneer een dergelijke akte ontbreekt c.q. ondeugdelijk is, is inschrijving in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand niet mogelijk. Het ontbreken van een (deugdelijke) buitenlandse geboorteakte doet zich veelvuldig voor bij kinderen uit de zogenaamde derde wereldlanden die door Nederlandse ouders zijn geadopteerd. Inschrijving in deze gevallen is echter wel gewenst en de leden van de C.D.A.-fractie waren dan ook van mening dat de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene mogelijkheid om bij gebreke van een (deugdelijke) buitenlandse geboorteakte een vervangende geboorteakte te laten opmaken aan de hand van een rechterlijke beschikking in een behoefte voorziet nu jaarlijks ongeveer 1000 buitenlandse kinderen worden geadopteerd die geen geboorteakte hebben die voor inschrijving in aanmerking komt.

De leden van de C.D.A.-fractie vonden aanleiding om een aantal vragen en opmerkingen te plaatsen bij het wetsvoorstel.

Allereerst vroegen deze leden waarom thans een wijziging van titel 4 van Boek 1 wordt voorgesteld terwijl inmiddels door de Commissie regeling burgerlijke stand het voorstel voor een nieuwe titel 4 van Boek 1

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerding (PvdA), Gauthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).  
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA), Leerling (RPF).

van het Burgerlijk Wetboek is voorbereid (zie de notitie schijnerkenningen, kamerstuk 20 436, nr. 2, blz. 3 waar de minister naar dit voorstel verwijst).

Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie zich realiseren in het verleden zelf om deze aanvulling te hebben verzocht, vroegen zij de bewindslieden, nu een en ander zo'n lange voorbereidingsperiode had gevergd en nu kennelijk het voorstel voor een nieuwe Titel 4 van Boek 1 BW ook bijna gereed is, of dit voorstel niet in de gehele herziening had kunnen worden ingepast. Zij vroegen de bewindslieden of de thans voorgestelde aanpassing zonder nadere aanpassingen straks in de nieuwe Titel kan worden ingepast.

Voorts plaatsten de leden van de C.D.A.-fractie een kanttekening bij het voorgestelde artikel 20d inzake de vervangende geboorteakte. Ingevolge artikel 20d, eerste lid staat de mogelijkheid tot het laten vaststellen door de rechter van de geboortegegevens (hetgeen resulteert in een vervangende geboorteakte) open voor:

1. een buiten Nederland geboren persoon die Nederlander is of te eniger tijd Nederlander dan wel Nederlands onderdaan niet-Nederlander is geweest (eerste lid onder a) en
2. een buiten Nederland geboren persoon die in Nederland als vluchteling is toegelaten (eerste lid onder b).

Artikel 20d eerste lid kent de mogelijkheid van het laten opmaken van een vervangende geboorteakte niet toe aan (buiten Nederland geboren) personen van vreemde nationaliteit. Het is echter denkbaar dat zich ten aanzien van een vreemdeling (die niet beschikt over een (deugdelijke) buitenlandse geboorteakte) in Nederland een rechtsfeit voordoet waarvan ingevolge artikel 23 eerste lid Boek 1 BW een kantmelding op de geboorteakte moet worden geplaatst. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom de mogelijkheid tot het inschrijven van een buitenlandse geboorteakte wel (artikel 20a tweede lid) maar de mogelijkheid van inschrijving van een vervangende geboorteakte niet wordt opgesteld voor personen van vreemde nationaliteit, ten aanzien van wie op grond van Boek 1 BW een kantmelding op de geboorteakte moet worden geplaatst. Deze leden tekenden daarbij het volgende aan.

Blijkens de memorie van toelichting (blz. 11) is de mogelijkheid tot vaststelling van geboortegegevens door de rechter beperkt tot de gevallen die voldoende aanknopng hebben met de Nederlandse rechtsfeer. Nu de mogelijkheid van artikel 20d (vervangende geboorteakte) niet openstaat voor personen van vreemde nationaliteit kan worden geconcludeerd dat deze gevallen volgens de minister niet voldoende aanknopng hebben met de Nederlandse rechtssfeer. Wanneer echter de Nederlandse rechter ten aanzien van een vreemdeling een uitspraak doet als omschreven in artikel 21, eerste lid Boek 1 BW (waarvan op grond van artikel 23 Boek 1 een kantmelding op de geboorteakte moet worden geplaatst) rijst de vraag of het enkele feit dat de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft niet reeds impliceert dat er voldoende aanknopng is met de Nederlandse rechtssfeer. Met andere woorden, rechtsvragen met betrekking tot de staat van personen van niet Nederlandse nationaliteit waarvan ingevolge artikel 23 Boek 1 een kantmelding op de geboorteakte moet worden geplaatst, hebben voldoende aanknopng met de Nederlandse rechtssfeer om de mogelijkheid van inschrijving te rechtvaardigen. Het ligt niet voor de hand in deze gevallen de mogelijkheid van inschrijving te laten afhangen van het bestaan van een buitenlandse geboorteakte nu het onderhavige wetsvoorstel voor andere gevallen wel de mogelijkheid van een vervangende geboorte-akte creëert. Daarbij dient bedacht te worden dat door het ontbreken van de hiervoor bedoelde mogelijkheid uitspraken van de rechter als bedoeld in artikel 21, eerste lid Boek 1 BW die betrekking hebben op personen van vreemde nationaliteit, die niet beschikken over een buitenlandse geboorteakte, de publiciteit missen die artikel 23 boek 1 BW juist beoogt te

bewerkstelligen. (De hier verdedigde opvatting vindt steun in A.V.M. Struyken, artikel 23 BBS, een neteling element van het takenpakket van de Haagse ambtenaar van de burgerlijke stand en in het personeel statuut, 1982, nr. 2 blz. 18–27, zie vooral blz. 26). Voorts zij verwezen naar de nota van de Permanente commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand van 3 januari 1984 inzake «voorstellen naar aanleiding van gebleken moeilijkheden bij de toepassing van artikel 23 van het Besluit burgerlijke stand», waarin de commissie schrijft:

«De rechtsmacht van de Nederlandse rechter tot het geven van de beschikking dient beperkt te blijven tot gevallen die voldoende aanknopng hebben met de rechtssfeer van Nederland. De belangen van de betrokkenen alsmede de belangen van publiciteit in Nederland van de burgerlijke staat van personen bepalen nader die aanknopng. In overeenstemming met hetgeen thans reeds geldt, wordt rechtsmacht voorzien voor de gevallen waarin de beschikking wordt verzocht ten aanzien van een Nederlander of een voormalig Nederlander dan wel een Nederlands onderdaan niet-Nederlander. Rechtsmacht tot het geven van de beschikking wordt tevens voorzien voor alle gevallen waarin de Nederlandse rechter reeds rechtsmacht heeft tot het geven van een beslissing waarvan ingevolge artikel 21 Boek 1 BW een akte van inschrijving moet worden opgemaakt. Dit laatste voorschrift mist praktische betekenis indien niet ook uitvoering kan worden gegeven aan artikel 23 eerste lid Boek 1 BW».

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat de bewindslieden de mogelijkheid tot inschrijving van een buitenlandse akte alsmede de mogelijkheid tot een verzoek aan de rechter om de geboortegegevens vast te stellen uitbreiden tot personen die «Nederlands onderdaan niet-Nederlander» zijn geweest. Deze leden vroegen de bewindslieden welke personen hiervan naar verwachting gebruik zullen gaan maken.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden waarom de «verbetering» ex artikel 20a, zevende lid geen en de «verbetering» ex artikel 20b wel een bevel van het OM vereiste. Ook in dit laatste geval zou voor geen bevel van het OM vanuit efficiëntieoogpunt wat voor te zeggen zijn, maar wordt daartoe geen voorstel gedaan. Terecht naar het oordeel van de C.D.A.-fractie, omdat de rechtsbescherming van de betrokkenen dat vereist. Maar vereist diezelfde rechtsbescherming deze betrokkenheid van het OM in de gevallen van het zevende lid niet ook?

De leden van de C.D.A.-fractie konden niet goed inzien waarom artikel 20a eerste lid spreekt van akten van geboorten, huwelijk en overlijden en het tweede lid alleen spreekt van akten van geboorte. Voor betrokkenen is het toch zeker van belang hun huwelijksakte te kunnen laten registreren?

Waar de bewindslieden spreken over een aantal van jaarlijks  $\pm$  1000 buitenlandse adoptiekinderen waarvoor een geboorteakte kan worden overgelegd, vonden de leden van de C.D.A.-fractie dit een groot aantal. Zeker tegen de achtergrond van het totaal aantal jaarlijks te adopteren buitenlandse kinderen. Dit aantal bedroeg zo meenden zij te weten  $\pm$  1700. Zij vroegen de bewindslieden of deze 1000 gevallen alle vondelingen betreffen of dat er ook andere oorzaken zijn voor het ontbreken van de papieren.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat de wijziging een werklastverzwaring teweegbrengt voor de rechtbank te Den Haag en voor de ABS te Den Haag. Is overwogen een (extra) financiële bijdrage te introduceren om deze kosten op te vangen?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich in het algemeen vinden in de onderhavige regels met betrekking tot de inschrijving van in het buitenland opgemaakte akten in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand.

Het verbaasde deze leden echter dat tijdens het mondeling overleg over de schijnerkenningen deze wetswijziging uitdrukkelijk werd genoemd als

een instrument om schijnerkenningen tegen te gaan, terwijl de memorie van toelichting daarvan op geen enkele wijze gewag maakt.

Bij de schijnerkenningen zal het gaan om de inschrijving van de geboorteakte van een zogenaamd Nederlands kind, op verzoek van de ouder(s). Hoe kan de ambtenaar van de burgerlijke stand onderkennen of een geboorteakte (of een andere akte) volgens de plaatselijke voorschriften door een bevoegde instantie is opgemaakt?

Op welke gronden mag de inschrijving geweigerd worden: moet de ambtenaar kunnen aantonen dat de akten niet aan de voorschriften voldoen, of is een vermoeden van een schijnerkenning voldoende? Moet de weigering met redenen omkleed zijn? Kan de belanghebbende na de weigering tot inschrijving op grond van artikel 20d alsnog een verzoek tot de arrondissementsrechtbank te Den Haag richten? Waarom kan op grond van artikel 20a, tweede lid, slechts de geboorteakte van vreemdelingen worden ingeschreven? Voor de Nederlandse staat kan het toch ook van belang zijn dat huwelijksakten worden ingeschreven?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij konden zich in grote lijnen verenigen met de inhoud van het voorstel. Niettemin leefden bij hen op een enkel onderdeel nog een aantal vragen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering of zij heeft overwogen in plaats van het Burgerlijk wetboek het Besluit burgerlijke stand in de voorgestelde zin te wijzigen. Zo ja, welke redenen lagen ten grondslag aan de beslissing toch de bepalingen in het BW te veranderen? Gezien de aard van de in te voegen artikelen ware namelijk een wijziging van het BBS ook denkbaar geweest, zo stelden deze leden.

Ter zijde merkten deze leden op dat kennelijk op blz. 2 van de memorie van toelichting in de achtste zin van boven het woord «geen» is weggevalen.

In die zelfde zin wordt opgemerkt dat «betrokkenen» het als een «groot gemis» ervaren, wanneer de bedoelde Nederlandse kinderen geen(?) akte van inschrijving van de geboorteakte kunnen krijgen. Kan de regering aangeven uit welke feiten en omstandigheden dit gemis blijkt? Immers, de regering stelt zelf op blz. 3 van de memorie van toelichting dat «in de praktijk vaak een uittreksel uit het persoonsregister wordt gebruikt als bewijsstuk» alsmede «de akte van bekendheid in geval van een voorgenomen huwelijk».

De leden van de V.V.D.-fractie hadden goede nota genomen van het gestelde op blz. 6 van de memorie van toelichting dat, indien nodig, aan de rechtbank te 's-Gravenhage financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Ook is toegezegd dat de gemeente 's-Gravenhage een eenmalige bijdrage en een structurele compensatie via het Gemeentefonds krijgt in verband met de werklasterzwaring. Deze leden zijn het eens met het – kennelijk – achterliggende standpunt van de regering dat het niet aangaat eenzijdig verzwarende van de werkdruk op te leggen zonder dat daarvoor enige financiële compensatie wordt geboden.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met waardering en instemming van het voorliggend wetsvoorstel kennis genomen. Mede gelet op de recentelijk door de Tweede Kamer aanvaarde regeling voor opnemings van buitenlandse pleegkinderen achtte hij het van groot belang, wanneer ook dit wetsvoorstel spoedig het staatsblad zou kunnen bereiken. Immers de kern van het wetsvoorstel betreft het opheffen van een administratief probleem, waarmee ouders en buitenlandse adoptief-kinderen worden geconfronteerd. Dit lid meende, dat het wetsvoorstel een goede oplossing biedt voor wat hij korthedshalve aanduidde als inschrijving van vervangende geboorte-akten. Toch had de memorie van toelichting hem aanleiding gegeven tot de volgende vragen en kanttekeningen.

In de memorie van toelichting wordt verschillende malen opgemerkt, dat het ontbreken van een geboorte-akte door betrokkenen als een probleem

wordt ervaren. Kan nader worden aangegeven of dit alleen een subjectief of ook een objectief probleem is? Kan het belang voor betrokkenen in het rechtsverkeer met derden meer specifiek worden gemaakt? Hij vroeg naar aanleiding van het feit, dat in het kostenplaatje rekening wordt gehouden met verzoeken om vaststelling van de geboortegegevens ten behoeve van reeds geadopteerde kinderen of deze kinderen danwel hun ouders op de hoogte zullen worden gesteld wanneer dit voorstel kracht van wet verkrijgt. Zo ja, op welke wijze zal dit gebeuren? Overigens achtte hij de met dit wetsvoorstel door de overheid te maken kosten aanvaardbaar gelet op het feit dat het gaat om het opheffen van een administratief probleem. Kan in dit verband worden aangegeven welke kosten bij benadering voor betrokkenen zijn gemoeid met het verzoek om inschrijving?

## **II. Artikelen**

### *Artikel 20a, eerste lid aanhef*

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg in welke gevallen het openbaar ministerie een bevel tot inschrijving zal geven.

### *Artikel 20a, eerste lid sub b*

Het lid van de R.P.F.-fractie merkte op dat deze bepaling betrekking heeft op akten van de burgerlijke stand van vluchtelingen. Op zich zelf achtte hij deze bepaling correct, maar hij vroeg zich af hoe reëel de in dit artikel geopende mogelijkheid is. Hoe vaak komt het voor, dat vluchtelingen met deze akten in bezit in Nederland aankomen?

### *Artikel 20a vijfde lid*

Om welke reden is het noodzakelijk aan te geven op wiens verzoek de inschrijving geschiedt, zo vroeg het lid van de R.P.F.-fractie.

### *Artikel 20b*

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering nog eens nader in te gaan op de tekst van artikel 20b in vergelijking met hetgeen daarover in de memorie van toelichting staat. Uit de tekst van het betreffende artikel blijkt naar hun mening dat de ambtenaar van de burgerlijke stand eerst na een bevel daartoe van het openbaar ministerie de verbeteringen kan aanbrenge.

In de memorie wordt daarentegen door de tussenzin – ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, bij voorbeeld de betrokkene – de indruk gewekt alsof het bevel van het OM niet vereist zou zijn. Kan de regering duidelijker aangeven hoe de tekst van het artikel en de betreffende passage uit de memorie gelezen dienen te worden?

### *Artikel 20b*

Het lid van de R.P.F.-fractie zou graag willen weten waarom een bevel van het OM nodig is. In artikel 20a is zo'n bevel achterwege gelaten uit doelmatigheidsoverwegingen. Gelden die redenen hier niet?

Het gaat in dit artikel om verbetering van «kennelijke fouten». Het OM zal geen verbetering bevelen, wanneer deze in strijd is met de Nederlandse openbare orde. Hoe kan verbetering van kennelijke fouten, zoals spel- of schrijffouten in strijd zijn met de Nederlandse openbare rechtsorde? Kunnen daarvan voorbeelden worden gegeven?

#### *Artikel 20d, algemeen*

Het lid van de R.P.F.-fractie zou graag enige verduidelijking ontvangen, dat hier wordt gekozen voor een rechtbankprocedure. Hij veronderstelde dat dit te maken had met de lijdelijkheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand (a.b.s.).

#### *Artikel 20d, eerste lid*

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg in welke gevallen het OM vermoedelijk de hier bedoelde vordering zal instellen.

#### *Artikel 20d, vierde lid*

Kan de ratio worden aangegeven van het feit, dat belanghebbenden wel via een procureur/advocaat hun verzoek moeten indienen, zo vroeg het lid van de R.P.F.-fractie. Valt niet te vrezen, dat de kosten voor hen eerder dan voor de ambtenaar van de burgerlijke stand een belemmering zullen zijn om het verzoek in te dienen? In welke orde van grootte zullen die kosten liggen?

#### *Artikel 20f*

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag of het noodzakelijk is de termijn voor hoger beroep in een apart wetsartikel op te nemen. Heeft de regering overwogen bij voorbeeld de artikelen 429a t/m t Wetboek van burgerlijke rechtsvordering van overeenkomstige toepassing te verklaren, zodat via artikel 429n Rv reeds een beroepstermijn van twee maanden van toepassing is? Dit zou volgens deze leden niet bezwaarlijk hoeven te zijn; immers, indien een afwijkende bepaling noodzakelijk is, derogeren de voorgestelde artikelen toch aan de procedure van de artikelen 429a en volgende Rv.

#### *Artikel 20f*

Het lid van de R.P.F.-fractie wilde weten of belanghebbenden, het OM en de ambtenaar van de burgerlijke stand allen in hoger beroep kunnen gaan.

#### *Artikel 20g*

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen tenslotte nog of het niet aanbeveling verdient een regeling op te nemen, waardoor, bij een verzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand ex artikel 20d, de griffier ook een afschrift van de beschikking naar de belanghebbende (bij voorbeeld de betrokkene) zendt. Het lijkt in de rede te liggen dat de betrokkene van de inhoud van de beslissing kennis kan nemen.

Tenslotte wilde de commissie nog de volgende wetstechnische opmerkingen maken:

#### **A. Aanwijzingen wetgevingstechniek (AWT)**

1. In artikel 20a, vierde lid, zou «de leden 1 en 2» moeten worden vervangen door: het eerste en tweede lid, (zoals ook bij voorbeeld artikel 20g, vierde lid) (Aanwijzing nr. 25)

2. In artikel 20e zou «het vorige artikel» moeten worden vervangen door: artikel 20d. (Aanwijzing nr. 7)

3. In artikel 20h, eerste lid, zou «20a–20c» moeten worden vervangen door: 20a tot en met 20c.

## **B. Overige opmerkingen**

In artikel 20d en 20g wordt verwezen naar «dit boek». De vraag rijst of niet beter kan worden verwezen naar: deze titel.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De griffier van de commissie,  
Coenen