

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 22 maj 2003¹

1. Detta mål rör efternamn som bärs av barn födda i Belgien av gifta föräldrar bosatta där. Fadern är spansk medborgare, modern belgisk och barnen har dubbelt medborgarskap.

4. Belgiska Conseil d'État (högsta förvaltningsdomstolen) vill nu veta huruvida gemenskapsrättsliga principer, till exempel rörande medborgarskap i Europeiska unionen och fri rörlighet för medborgare, kan utgöra hinder för ett sådant avslag.

2. När barnen vid födelsen registrerades i Belgien fick de faderns dubbla efternamn, Garcia Avello, i enlighet med spansk lag och sedvänja bildat av det första ledet i hans egen fars dubbla efternamn och det första ledet i hans mors dubbla efternamn.

System för personnamn

3. Föräldrarna ansökte därefter hos de belgiska myndigheterna om byte av barnens efternamn till Garcia Weber så att det följde det spanska mönstret, innehållande det första ledet i faderns båda efternamn följt av moderns efternamn (som ogift). Ansökan avslogs med motiveringen att den stred mot belgisk praxis.

5. I Europa har personer i allmänhet två olika typer av namn.² Det finns vad jag kommer att kalla förnamn, som (hur vanliga de än är) anses vara en personlig, intim och individuell identifikation, och det finns efternamn (jag använder ordet i dess vida betydelse). Efternamn identifierar nästan alltid en person genom att innehålla en koppling till hans eller hennes familj eller härkomst och ses därför ofta som en viktig

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Det är också möjligt att, som i till exempel Sverige, ha ett mellannamn som i viss mån kan hänföras till båda kategorierna.

del av en medfödd omistlig rättighet. Utöver dessa grundläggande typer finns dessutom åtskilliga varianter.

6. Redan beteckningarna för ordet namn avslöjar olikheter och svårigheter. Som exempel kan nämnas att det allmänna ordet namn på nederländska, franska och tyska betecknar efternamnet medan ordet förnamn används för att beteckna det första namnet. Ungrarna, vilka snart väntas bli medborgare i unionen, tycks emellertid anse detta olämpligt och placerar efternamnet före förnamnet.³ På italienska och spanska (och i stor utsträckning även på engelska) reserveras det allmänna ordet namn för förnamnet medan ett annat ord används för att beteckna efternamnet. Att använda beteckningen familjenamn kan vara missvisande eftersom inte alla medlemmar av en familj nödvändigtvis bär samma efternamn. På Island (inte medlemsstat i unionen men i EES), till exempel, identifieras de flesta personer med hjälp av ett förnamn följt av en beteckning som visar att personen är son eller dotter till sin far (eller mor), som i sin tur också identifieras endast med hjälp av ett förnamn.⁴ Patronymikon är emellertid inte heller alltid en korrekt beteckning. Ett efternamn kan komma från moderns sida, och i

förevarande mål är det relevant att barn i Spanien inte har samma efternamn som någon av föräldrarna. I stället skapas ett nytt efternamn för varje generation, bildat av delar av respektive förälders efternamn.

7. För att kunna bedöma innebörden av förevarande mål, kan det vara till hjälp att kort studera medlemsstaternas regler om bestämning och byte av efternamn. För enkelhetens skull skall jag främst beakta den typ av situation som föreligger i målet i den nationella domstolen, nämligen när den som skall få efternamnet är ett barn till gifta föräldrar. Andra regler kan gälla i andra situationer, till exempel när föräldrarna inte är gifta vid tiden för barnets födelse, när en förälders efternamn senare ändras genom giftermål, skilsmässa och/eller omgifte eller när barnet är adopterat.

Tillämplig lagstiftning

8. Om konflikt föreligger mellan olika rättssystem som styr en persons efternamn, ges i de flesta medlemsstater företräde åt lagen i den stat i vilken personen är medborgare, eftersom denna lag styr medborgarnas rättsliga ställning. Danmark och Finland tillämpar emellertid sin egen lag på alla personer som har sin hemvist inom deras territorier. I Sverige tillämpas svensk lag på alla nordiska medborgare som har

3 — Även fransmännen, som betecknar förnamnet *prénom*, placerar det ofta efter efternamnet i officiella och halvofficiella sammanhang.

4 — Syskon har således vanligen olika "efternamn" beroende på kön — det isländska ordet för efternamn betyder egentligen ett identifierande namn — och isländska namnförteckningar och adresslistor är ofta ordnade alfabetiskt efter förnamn. Ett fåtal familjer på Island har emellertid familjeefternamn som kan föras vidare i oförändrat skick från generation till generation.

sin hemvist där, medan lagen i den stat i vilken personen är medborgare tillämpas på övriga medborgare.⁵ I Irland och Förenade kungariket finns ingen speciell lagvalsregel; i princip finns inget behov av någon sådan regel, eftersom regelverken i dessa medlemsstater är tillräckligt flexibla för att tillåta förvärv eller användning av namn som har bildats i enlighet med vilket system som helst.

9. I Belgien har belgisk lag företräde när den berörda personen har mer än ett medborgarskap, varav det ena är belgiskt. I spansk rätt har man valt motsvarande lösning,⁶ så att belgisk lag i förevarande fall skulle tillämpas i Belgien och spansk lag i Spanien.

Bestämning av ett barns efternamn

10. I de flesta medlemsstater bär barn i praktiken samma efternamn som sin far, även om det kan variera i vilken grad detta följer av lag och inte av tradition.

5 — Det är intressant att hemvistregeln inte, åtminstone inte i Finland och Sverige, tillämpas på isländska medborgare, just på grund av olikheten mellan namnsystemen.

6 — Åtminstone där det utländska medborgarskapet har förvärvats vid födseln i enlighet med den utländska lagen, som i fallet med de berörda barnen. I vissa andra situationer kan det i andra bestämmelser föreskrivas tillämpning av lagen i det land där personen senast haft sin hemvist eller det land i vilket personen senast förvärvat ett medborgarskap.

11. I Italien bär barn till gifta föräldrar alltid faderns efternamn, även om denna regel snarare härrör från sedvana än från lagstiftning och förslag finns till flexibla lagstiftning. I de flesta andra medlemsstater har föräldrarna viss valfrihet, även om alternativen i allmänhet är begränsade till föräldrarnas egna efternamn.

12. Det finns en ofta förekommande regel som innebär att om föräldrarna har samma efternamn (vanligtvis tillhörande den ena eller den andra föräldern) får barnet det namnet, och i annat fall kan de välja att ge barnet antingen faderns eller moderns efternamn. En annan regel som förekommer i flera medlemsstater är att ett pars samtliga barn måste ha samma efternamn, så att det i praktiken endast finns utrymme för valfrihet när det gäller det äldsta barnets namn.

13. Beträffande möjligheten att ge barn ett efternamn som består av båda föräldrarnas efternamn i kombination skiljer sig de olika medlemsstaternas regler åt. I vissa medlemsstater är det uttryckligen tillåtet eller till och med obligatoriskt, i andra uttryckligen förbjudet. I Danmark kan båda efternamnen förenas genom bindestreck men däremot kan man inte kombinera dem utan bindestreck.⁷ I Portugal är regeln betydligt mer flexibel: ett barn får ha ett efternamn

7 — Det finns dock, liksom i Sverige, bestämmelser om personlig användning av ett mellannamn, vilket kan vara den förälders efternamn som inte redan har förvärvats. Ett sådant mellannamn kan dock inte föras vidare till kommande generationer.

sammansatt av upp till fyra namn som väljs ut bland de efternamn som bärs av den ena eller båda föräldrarna eller till och med en eller flera mor- eller farföräldrar, även om efternamn i realiteten brukar spegla sammansättningen enligt det spanska systemet (bokstavligen, eftersom namnen från faderns respektive moderns sida vanligen sätts i omvänd ordning).

14. Den största valmöjligheten inom Europeiska unionen tycks finnas i Förenade kungariket, där det (liksom i många andra av världens *common law*-system) egentligen inte finns någon lagstadgad regel om barns efternamn. Föräldrarna kan följaktligen vid registrering av en födsel i teorin välja vilket efternamn de vill, även om det i praktiken är faderns efternamn som väljs i en överväldigande majoritet av fallen.

15. I Belgien innebär den nuvarande regeln, stadfäst i artikel 335 i den belgiska civillagen, i princip att ett barn förvärfvar endast faderns efternamn. Om faderskap inte har fastställts eller om fadern är gift med en annan kvinna än barnets mor förvärfvar barnet moderns efternamn.

16. En rad förslag till lagändringar har lagts fram inför Belgiens federala lagstiftande församling. Om förslagen antogs skulle det innebära större frihet beträffande val av efternamn, och kanske även möjlighet att följa principer som dem som används i Spanien. Vid förhandlingen har emellertid representanten för den belgiska regeringen påpekat att ovannämnda lagförslag lagts fram på initiativ av enskilda ledamöter av församlingen snarare än av regeringen, och att granskningen av förslagen har skjutits upp på obestämd tid med hänsyn till de förestående parlamentsvalen.

17. I Spanien återfinns de relevanta bestämmelserna huvudsakligen i artiklarna 108 och 109 i den spanska civillagen. Som jag redan har förklarat är den generella och traditionsenliga regeln att alla barn till gifta föräldrar bär ett dubbelt efternamn, bildat av det första ledet i faderns efternamn följt av det första ledet i moderns efternamn.

18. Artikel 109 ändrades år 1999 i syfte att ge föräldrarna möjlighet att, före det första barnets födelse, välja att ge samtliga barn ett och samma efternamn, bildat av samma delar som nämnts ovan men i omvänd ordning, så att det första ledet i moderns efternamn placeras först.

Byte av efternamn

19. Liksom vad gäller bestämning av efternamn är variationen stor i de olika medlemsstaterna beträffande de omständigheter under vilka en person får förvärva eller använda efternamn som inte angivits i födelseregistret. I allmänhet betraktas kopplingen mellan en person och hans eller hennes efternamn som livslång, både i lag och enligt social sedvänja (med undantag av byten som beror på äktenskap och/eller skilsmässa). Undantag från den allmänna principen är emellertid möjliga.

20. Även i detta avseende råder den mest liberala inställningen i Förenade kungariket, där det är möjligt att antingen helt enkelt använda ett annat namn i det dagliga livet utan några som helst formaliteter, eller att byta sitt namn officiellt genom en ensidig handling (så kallad *deed poll*) eller avgivande av högtidlig förklaring, ett förfarande som vanligtvis inte kräver något godkännande. I de flesta andra medlemsstater däremot, krävs vid offentligt namnbyte myndigheternas godkännande och att man kan visa godtagbara skäl för bytet.

21. I Belgien godkänns byte av efternamn endast i undantagsfall och under förutsätt-

ning att allvarliga skäl för bytet kan påvisas.⁸ Sådana skäl kan vara att det innehavda efternamnet ger upphov till löje eller är ett utländskt namn som försvårar innehavarens integration i det belgiska samhället. Ett specifikt skäl som anses allvarligt är då barn till samma föräldrar bär olika efternamn, det ena bestämt i enlighet med spansk lag och det andra i enlighet med belgisk lag. Även i Spanien måste godtagbara skäl visas. I båda länderna är möjligheten att ansöka om byte av efternamn förbehållen statens egna medborgare.

22. I vissa medlemsstater, till exempel Frankrike, är det både möjligt och lagligt att använda pseudonymer eller antagna namn i vardagslivet och till och med i vissa officiella dokument, trots att bestämmelserna om byte av namn i folkbokföringsregister är strikta. Sådana namn är personliga och kan inte föras vidare till avkomlingar. Någon sådan tolerans tycks dock inte existera i Belgien.

Relevanta fördragsbestämmelser

23. De bestämmelser i fördraget till vilka hänvisning har skett i detta mål är huvud-

8 — Artikel 3.2 i lag av den 15 maj 1987 om efternamn och förnamn. Före antagandet av den lagen tycks villkoren ha varit mindre strikta; det åberopade skälet behövde bara vara giltigt, inte allvarligt, för att ett namnbyte skulle godkännas.

sakligen artiklarna 17 EG och 18 EG,⁹ vilka lyder enligt följande:

24. Liksom kommissionen särskilt har påpekat, kan även artikel 12 EG vara relevant. Artikel 12.1 EG har följande lydelse:

”Artikel 17

1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.¹⁰

”Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

2. Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.

Artikel 18

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

25. Även artiklarna 39 EG och 43 EG har nämnts. Genom artikel 39 EG garanteras fri rörlighet för arbetstagare och i artikel 43 EG förbjuds inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium. Begränsningar av dessa friheter kan dock få göras om de grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artiklarna 39.3 EG och 46.1 EG).

...”

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

9 — Artikel 8 och 8a i EG-fördraget i dess lydelse fram till den 30 april 1999 (således vid tiden för antagandet av det omstridda beslutet och vid tiden för inledandet av förfarandet i målet vid den nationella domstolen). Emellertid är det mer praktiskt att hänvisa till den nuvarande numreringen.

10 — Den sista meningen i denna punkt tillkom genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999.

26. Under förfarandet har artikel 8 i konventionen citerats. Den lyder enligt följande:

”Rätt till skydd för privat- och familjeliv

Andra internationella överenskommelser

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.”

27. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har i en rad mål, särskilt i målen Burghartz och Stjerna, konstaterat att även om artikel 8 i konventionen inte uttryckligen hänför sig till namn, berör en persons namn ändå hans eller hennes privatliv och familjeliv eftersom det utgör ett sätt att identifiera en person samt är en koppling till en familj.¹¹

¹¹ — Dom av den 22 februari 1994 i mål Burghartz mot Schweiz, serie A nr 280-B, s. 28, § 24, och dom av den 25 november 1994 i mål Stjerna mot Finland, serie A nr 299-A, s. 60, § 37.

28. Situationen som givit upphov till problemet i förevarande mål är inte ny (men kommer förmodligen att bli allt vanligare), och ett antal försök har gjorts att lösa det inom ramen för internationella överenskommelser beträffande lagvalsregler.

29. Artikel 1 i Konventionen om tillämplig lag om efternamn och förnamn,¹² som har slutits inom ICCS (Internationella civilståndskommissionen), lyder:

”1. En persons efternamn och förnamn skall bestämmas i enlighet med lagen i den stat där han eller hon är medborgare. Uteslutande för detta ändamål, skall de situationer av vilka efternamn och förnamn är avhängiga bedömas i enlighet med lagen i den staten.

2. Vid byte av medborgarskap skall tillämpning ske av lagen i den stat där det nya medborgarskapet förvärvats.”

¹² — ICCS Konvention nr 19, signerad i München den 5 september 1980 (Münchenkonventionen). ICCS är en mellanstatlig organisation vars medlemmar inkluderar elva av Europeiska unionens medlemsstater, två länder som troligen inom en snar framtid kommer att tillhöra unionen samt tre andra länder. Av de nuvarande unionsmedlemsstaterna är Danmark, Finland, Irland och Sverige inte medlemmar i ICCS.

30. Den enligt konventionen tillämpliga lagen skall enligt artikel 2 gälla även när den tillhör en stat som inte är ansluten till konventionen, och tillämpning av den lagen kan enligt artikel 4 endast uteslutas om det är uppenbart att den strider mot allmän ordning.

31. Konventionen omfattar inte fall av dubbelt medborgarskap. I den förklarande rapporten erkänner man problemet men förklarar att "namnfrågan ansågs alltför begränsad för att någon bestämmelse skulle antas".

32. I artikel 3 i Haagkonventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar¹³ föreskrivs att en person med två eller flera medborgarskap kan anses som medborgare i var och en av de stater vars medborgarskap han innehar. Trots att Spanien inte har ratificerat konventionen följer uppenbarligen både Belgien och Spanien denna princip när det gäller val av tillämplig lag beträffande förvärv av efternamn för barn med flera medborgarskap, det vill säga belgiskt eller spanskt medborgarskap, alltefter omständigheterna, samt ytterligare ett eller flera medborgarskap.¹⁴

13 — Av den 12 april 1930, Nationernas förbunds fördrags-samling, nr 179, s. 89 (1930 års Haagkonvention), ratificerad i Belgien genom en lag av den 20 januari 1939 och signerad av Spanien med en reservation, men inte ratificerad.

14 — Se dock fotnot 6 ovan.

33. Den typ av problem som föreligger i förevarande mål angrips på ett annat sätt i en annan ICCS-konvention, Konventionen om utfärdande av certifikat om olika efternamn¹⁵, vars artikel 1 har följande lydelse:

"1. Det certifikat om olika efternamn som har införts genom denna konvention har till syfte att underlätta bevisning om identitet för personer som, på grund av olikheter mellan vissa staters lagar, särskilt beträffande äktenskap, släktskapsförhållande eller adoption, bär olika efternamn.

2. Det enda syftet med certifikatet är att fastställa att de olika namn det omfattar betecknar samma person i enlighet med olika lagar. Det kan inte åsidosätta lagstadgade regler om namn."

34. Enligt artikel 2 "måste certifikat utfärdas till berörda personer vid uppvisande av dokument som styrker uppgifterna. Det skall utfärdas antingen av behöriga myndigheter i den konventionsstat i vilken personen är medborgare eller av behöriga myndigheter i en konventionsstat i enlighet med vars lag denne har förvärvat ett efternamn som är annorlunda än det som skulle ha förvärvats om lagen i den stat där

15 — ICCS Konvention nr 21, signerad i Haag den 8 september 1982 (1982 års Haagkonvention).

personen är medborgare hade tillämpats.” Enligt artikel 3 måste alla konventionsstater godkänna sådana certifikat ”som bevis för att uppgifterna däri beträffande innehavarens olika efternamn är riktiga, såvida inte motsatsen bevisas”.

barn skall ”registreras omedelbart efter födelsen och ha rätt till ett namn”, och i artikel 8.1 föreskrivs att ”[k]onventionsstaterna åtar sig att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande”.

35. Båda de ovannämnda ICCS-konventionerna har signerats av många av Europeiska unionens medlemsstater, inklusive både Belgien och Spanien. Medan Spanien har ratificerat båda konventionerna och dessa har trätt i kraft mellan Spanien och övriga konventionsstater som har ratificerat den, har Belgien ännu inte gjort det.¹⁶

Målet vid den nationella domstolen

36. Slutligen kan Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter nämnas.¹⁷ Artikel 3.1 i konventionen lyder: ”Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.” I artikel 7.1 föreskrivs bland annat att ett

37. Carlos Garcia Avello, spansk medborgare, och Isabelle Weber, belgisk medborgare, gifte sig 1986. De fick två barn som föddes i Belgien 1988 respektive 1992, vilka har både spanskt och belgiskt medborgarskap. Enligt deras belgiska födelseattester fick barnen i enlighet med belgisk lag och praxis efternamnet Garcia Avello. Barnen har även registrerats vid den konsulära avdelningen vid Spaniens ambassad i Bryssel under efternamnet Garcia Weber, i enlighet med spansk lag och praxis.

16 — En annan ICCS-konvention, Konvention nr 4 om byte av efternamn och förnamn, signerad i Istanbul den 4 september 1958 (även denna ratificerad av Spanien men inte av Belgien), innehåller inga bestämmelser relevanta för förevarande mål, förutom i det marginella avseendet att varje konventionsstat förbinder sig att inte godkänna namnbyten för medborgare i en annan konventionsstat om personen i fråga inte också är medborgare i den förstnämnda staten.

17 — Antagen och öppnad för signering, ratificering och anslutning genom Generalförsamlingens resolution 44/25 av den 20 november 1989, ratificerad av Spanien den 6 december 1990 och av Belgien den 16 december 1991. Den trädde i kraft i ovannämnda länder den 30:e dagen efter respektive ratificeringsdatum.

38. År 1995 ansökte föräldrarna formellt hos de belgiska myndigheterna om byte av barnens efternamn från Garcia Avello till Garcia Weber. De påpekade att det spanska systemet för efternamn är djupt

förankrat i spansk lag, tradition och sedvänja, till vilka barnen känner en närmare anknytning. Om barnen bär efternamnet Garcia Avello ger det vidare inom ramen för det spanska systemet intryck av att de är syskon till sin far snarare än hans barn, och namnet berövar dem också alla namnrelaterade kopplingar till sin mor. Det begärda bytet skulle innebära att barnen hade samma efternamn i Belgien som i Spanien, det var inte på något sätt ägnat att skada någon annan eller ge upphov till förvirring, och den fortsatta användningen av ledet Garcia var tillräckligt för att möta alla behov av namnkontinuitet från faderns sida.

39. År 1997 föreslog Belgiens justitiedepartement att barnens efternamn skulle förklas till Garcia. Föräldrarna godtog inte förslaget,¹⁸ varvid departementet informerade Carlos Garcia Avello om att regeringen ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå ett godkännande av deras ursprungliga begäran, eftersom en begäran om att barns efternamn ändras på så sätt att moderns efternamn läggs till faderns i allmänhet avslås med motiveringen att barn i Belgien bär faderns efternamn.

40. Carlos Garcia Avello överklagade avslaget till Conseil d'État med åberopande av flera grunder, särskilt att avslaget stred mot både den belgiska grundlagen och artikel 18 EG, eftersom det innebar att

två olika situationer (den med barn med enbart belgiskt medborgarskap och den med barn med dubbelt medborgarskap) behandlades på samma sätt utan någon objektivt godtagbar motivering.

41. Den belgiska statens motargument var att

- i) efternamn bestäms i enlighet med bestämmelser om de berörda personernas rättsliga ställning, det vill säga lagen i det land där de är medborgare. Vid dubbelt medborgarskap föreskrivs i 1930 års Haagkonvention¹⁹ att domstolslandets lag, i förevarande fall belgisk, skall tillämpas,
- ii) aktuell administrativ praxis avser inte alla belgiska medborgare utan dem med dubbelt medborgarskap, varför olika situationer i realiteten inte behandlas på samma sätt,
- iii) godkännandet av ett annat efternamn än faderns kan i det belgiska samhället ge upphov till osäkerhet angående barnets härkomst, eftersom belgiska barn endast tar faderns efternamn,
- iv) för att minska svårigheterna förknippade med dubbla medborgarskap, erbjuds de sökande att endast ta faderns första efternamn. I undantags-

18 — På den grunden, uppgavs det vid förhandlingen, att en sådant byte varken skulle återspegla det spanska eller det belgiska systemet och att Garcia är ett mycket vanligt efternamn.

19 — Se ovan fotnot 13.

fall, när anknytningen till Belgien är svag eller när det är lämpligt att åter skapa enhetligheten i namnavseende i en syskonskara, kan beslut fattas till sökandens fördel, men dessa villkor var inte uppfyllda i det förevarande fallet,

- v) fri rörlighet i den mening som avses i artikel 18 EG innebär slutligen i huvudsak att gränser försvinner och gränskontroller tas bort, och frihet att uppehålla sig innebär att man har rätt att etablera sig i Europeiska unionens medlemsstater. Den omstridda åtgärden kan inte stå i strid med denna bestämmelse eftersom utövandet av nämnda friheter inte på något sätt är avhängigt innehavet av ett visst efternamn.

42. Conseil d'État instämmer i att aktuell administrativ praxis i fråga endast gäller personer med dubbelt medborgarskap och därmed inte behandlar dem på samma sätt som personer med endast belgiskt medborgarskap. Nämnda domstol anser emellertid att artikel 18 EG kan ha betydelse i målet, men däremot inte artikel 43 EG rörande etableringsfrihet, ett område som uppenbarligen saknar relevans för frågor om minderåriga barn som berörs av en ansökan om byte av efternamn.

43. Conseil d'État har därför förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Skall de gemenskapsrättsliga principerna om europeiskt medborgarskap och om fri rörlighet för personer, som särskilt stadfästs i artiklarna 17 [EG] och 18 [EG], tolkas så att de utgör hinder för den belgiska förvaltningsmyndigheten, till vilken det inkommit en ansökan om byte av efternamn för i Belgien bosatta minderåriga barn med både belgiskt och spanskt medborgarskap som endast grundar sig på att barnen skulle ha burit det efternamnet enligt spansk lag och tradition, att avslå ansökan av det skälet att sådana ansökningar ’normalt avslås med motiveringen att barn i Belgien bär faderns efternamn’, i synnerhet som myndighetens allmänna inställning beror på att den anser att ett godkännande av ett annat efternamn i det belgiska samhället kan ge upphov till osäkerhet angående det berörda barnets härkomst, samt sökande som befinner sig i motsvarande situation för att mildra nackdelarna med dubbla medborgarskap erbjuds att endast ta faderns första efternamn och en ansökan om namnbyte beviljas i undantagsfall, när anknytningen till Belgien är svag eller man vill åter skapa enhetligheten i namnavseende i en syskonskara?”

44. Skriftliga yttranden har lämnats in av Carlos Garcia Avello, den belgiska, den danska och den nederländska regeringen samt av kommissionen, vilka samtliga också har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingarna.

Bedömning

45. Den belgiska, den danska och den nederländska regeringen har hävdade att situationen i målet vid den nationella domstolen över huvud taget inte omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten. Denna fråga måste prövas innan det är möjligt att bedöma huruvida det aktuella avslaget utgör en kränkning av Europeiska unionens medborgares rättigheter och om det, i så fall, ändå kan anses berättigat.

Omfattas situationen av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten?

46. Det är i detta avseende relevant att undersöka vem som påverkas av avslaget på begäran om byte av barnens efternamn.

47. De tre regeringarna har anfört att endast barnen påverkas av avslaget och att situationen, eftersom de är belgiska medborgare bosatta i Belgien och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utslutande är en intern belgisk angelägenhet som inte omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten. Kommissionen å sin sida har anfört att det framför allt är Carlos Garcia Avello som har vägrats rätten att ändra sina barns efternamn. Han är en spansk medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att åka till Belgien för att bo och arbeta där vilket innebär att gemenskapsrätten är tillämplig. I vilket fall

som helst omfattas barnens situation av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten.

48. Utgångspunkten för dessa skilda synsätt är domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken EG-fördraget endast medför rättigheter om det finns ett tillräckligt samband med gemenskapsrätten för att motivera att dess bestämmelser tillämpas. Beträffande fri rörlighet finns inget sådant samband när situationen i fråga berör förhållanden mellan en medlemsstat och en av dess egna medborgare vilken aldrig har utövat denna frihet.²⁰ Domstolen bekräftade i domen i målet Uecker mot Jacquet²¹ att "det unionsmedborgarskap som föreskrivs i artikel [17 EG] inte har till syfte att utvidga det faktiska tillämpningsområdet för fördraget till att även avse interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten.... De eventuella diskrimineringar som medborgarna i en medlemsstat kan bli föremål för med avseende på rätten i den medlemsstaten omfattas av dess tillämpningsområde, vilket innebär att de skall lösas inom ramen för det interna rättsliga systemet i nämnda stat."

49. Jag instämmer emellertid med kommissionen.

50. För det första anser jag att det står klart att det omstridda avslaget faktiskt berör

20 — Se till exempel dom av den 28 juni 1984 i mål 180/83, Moser (REG 1984 s. 2539).

21 — Se dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96, och C-65/96, Uecker och Jacquet (REG 1997, s. I-3171), punkt 23. Se också till exempel dom av den 29 maj 1997 i mål C-299/95, Kremzov (REG 1997, s. I-2629), punkt 16, samt beslut av den 25 maj 1998 i mål C-361/97, Nour (REG 1998, s. I-3101), punkt 19.

Carlos Garcia Avello. Den ursprungliga ansökan om byte av efternamn från 1995 gjordes av honom och hans fru i "deras egenskap av föräldrar och juridiska ombud för deras minderåriga barn", men justitieministeriets två svar på ansökan var riktade endast till Carlos Garcia Avello och det är Carlos Garcia Avello som är sökande i målet om ogiltigförklaring inför Conseil d'État. Än viktigare är det faktum att frågan gäller inte bara valet av barnens efternamn i sig, utan också på vilket sätt en generations efternamn skall bestämmas med utgångspunkt från den föregående generationens, en aspekt av målet vid vilken den belgiska regeringen lägger stor vikt. Det är uppenbart att en sådan fråga berör båda generationerna; det ligger lika mycket i faderns intresse att försäkra sig om att hans efternamn förs vidare i enlighet med principerna för hur det bildades som det ligger i barnens intresse att arva ett efternamn på rätt sätt och i rätt form.

51. Eftersom Carlos Garcia Avello är medborgare i en medlemsstat och har utövat sin rätt att flytta till och arbeta i en annan medlemsstat,²² samt medborgare i unionen och har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, omfattas hans situation klart av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten.²³

22 — Han arbetar som ingenjör i Belgien. Det framgår dock inte av handlingarna i målet om han är anställd och således har utövat sin rätt till fri rörlighet för arbetstagare enligt artikel 39 EG eller om han är egenföretagare och därmed omfattas av artikel 43 EG.

23 — Se till exempel dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop (REG 2002, s. I-6191), punkterna 27—29.

52. För det andra kan jag i alla händelser inte instämma i att barnens situation är en uteslutande intern belgisk angelägenhet. Även om de har belgiskt medborgarskap, föddes i Belgien och aldrig har varit bosatta utanför det landet innehar de inte desto mindre medborgarskap i en annan medlemsstat. Detta faktum är oupplösligen förenat med att deras far, till vilken de står i beroendeställning, utövar sin rätt till fri rörlighet. Även om 1930 års Haagkonvention ger de belgiska myndigheterna rätt att i Belgien behandla barnen som belgiska medborgare, medför den inget krav på att nämnda myndigheter skall bortse från deras andra medborgarskap. Om modern hade haft spansk medborgarskap i stället för belgiskt, skulle barnens situation klart ha omfattats av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten, eftersom de då vore barn i beroendeställning till personer som är medborgare i en medlemsstat och som har utövat rätten till fri rörlighet inom gemenskapen. Ur gemenskapsrättslig synvinkel är det den omständigheten att barnen är medborgare i två medlemsstater som är relevant, och det är inte acceptabelt att det ena medborgarskapet överskuggar det andra beroende på var barnen råkar befinna sig.²⁴

53. Jag anser därför att situationen i målet i den nationella domstolen omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten.

24 — För jämförbara situationer rörande arbetstagare och egenföretagare, se dom av den 19 januari 1988 i mål 292/86, Gullung (REG 1988, s. 111; svensk specialutgåva, volym 9, s. 291), särskilt punkterna 10—13, generaladvokaten Tesausors förslag till avgörande i mål C-369/90 (dom av den 7 juli 1992), Micheletti (REG 1992, s. I-4239; svensk specialutgåva, volym 8, s. I-11), punkt 6, samt dom av den 12 maj 1998 i mål C-336/96, Gilly (REG 1998, s. I-2793), punkterna 19—22.

Har det skett en kränkning av en i gemenskapsrätten föreskriven rättighet?

54. Här måste man beakta vilka negativa effekter som följer av det ifrågavarande avslaget. Det tycks finnas två aspekter i detta avseende.

55. För det första kan, liksom tidigare nämnts, Carlos Garcia Avello och hans barn ha invändningar mot att han inte kan föra vidare sitt efternamn till dem, och de inte kan få det av honom, i enlighet med de principer enligt vilka det bildades. Detta är ingen teoretisk invändning eftersom, liksom tidigare nämnts, tillämpningen av det belgiska systemet på ett spanskt efternamn troligen kommer att innebära att de som känner till det spanska systemet får en felaktig bild av familjeförhållandena eftersom Carlos Garcia Avellos barn framstår som hans syskon.²⁵

56. För det andra är det uppenbart att praktiska svårigheter kan uppstå för barnen på grund av att de belgiska myndigheterna har registrerat ett annat efternamn än de spanska myndigheterna. Ett exempel, som under förhandlingen har lyfts fram av Carlos Garcia Avellos ombud, är om ett

utbildningsbevis utfärdas i Belgien och man i Spanien inte erkänner det namn i vilket det är utfärdat som namnet på bevisets innehavare. Flera exempel finns i den förklarande rapporten till 1982 års Haagkonvention.

57. Det står klart att gemenskapsrätten i sig inte reglerar registrering eller ändringar i registrering av namn i födelseregister, äktenskapsregister, dödsfallsregister eller folkbokföringsregister. Sådana angelägenheter skall i princip regleras av medlemsstaterna i enlighet med tillämpliga regler om internationell privaträtt, förutsatt att medlemsstaterna därmed inte handlar på ett sätt som är oförenligt med deras skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

58. Frågan om sådan registrering i ett gemenskapsrättsligt sammanhang har ställts i ett tidigare mål vid domstolen, nämligen i målet Konstantinidis.²⁶ Där upptäckte en grekisk medborgare, som arbetade som egenföretagare i Tyskland, att hans namn i det tyska folkbokföringsregistret hade translittererats till latinska bokstäver på ett både högst oväntat och från de flesta synpunkter högst olämpligt sätt, men inte desto mindre i enlighet med ett föreskrivet system för translitteration från det grekiska till det latinska alfabetet.

25 — Ett ännu mer slående exempel, utanför tillämpningsområdet för gemenskapsrätten, vore en flicka född i Belgien med en isländsk far och en belgisk mor. Vid tillämpning av den belgiska regeln skulle hon för en islänning förefalla vara sin farfars son snarare än sin fars dotter.

26 — Dom av den 30 mars 1993 i mål C-168/91, Konstantinidis (REG 1993, s. I-1191; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-97).

59. I mitt förslag till avgörande i det målet ansåg jag i första hand att hans rättigheter enligt gemenskapsrätten hade kränkts eftersom han hade blivit utsatt för diskriminering, förbjuden genom artiklarna 12 EG och 43 EG i deras nuvarande lydelse, eftersom i princip endast grekiska medborgare var skyldiga att i Tyskland acceptera en translitteration av sina namn som sannolikt skulle orsaka både förlust av värdighet och problem i vardagslivet och arbetslivet. För det andra var jag av åsikten att den ifrågavarande translitterationen kunde innebära en kränkning av de grundläggande rättigheter som tillkommer honom enligt bland annat den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och som samtliga gemenskapsmedborgare som utövar sin rätt till etableringsfrihet är garanterade.

60. I domen betonade domstolen²⁷ att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i nuvarande artikel 43 EG beträffande etableringsfriheten innebär att medborgare från andra medlemsstater skall likställas med en medlemsstats egna medborgare. Domstolen fortsatte dock²⁸ med att konstatera att bestämmelserna i fråga endast kan anses oförenliga med nämnda fördragsbestämmelse i den mån tillämpningen av dem innebär en sådan nackdel att personens etableringsfrihet inskränks. En sådan inskränkning föreligger när en gre-

kisk medborgare i sin yrkesutövning är skyldig att använda en i folkbokföringsregistret införd translitteration av sitt namn som förvanskar dess uttal, och den förvanskning som följer av detta innebär en risk för att hans potentiella kunder förväxlar honom med en annan person.

61. I det förevarande målet har kommissionen anfört att införandet av unionsmedborgarskapet med alla dess fördragsenliga rättigheter, inklusive rätten att inte diskrimineras på grund av nationalitet, gör det möjligt för domstolen att fatta ett beslut som vilar på bredare grund än beslutet i Konstantinidis. Jag instämmer i att artikel 17 EG innebär att det tydligare framgår att principen om icke-diskriminering skall tillämpas på alla situationer som omfattas av området för gemenskapsrätten utan krav på en specifik inskränkning av en specifik ekonomisk frihet.

62. Trots detta är det fortfarande nödvändigt att fastställa huruvida det ifrågavarande avslaget innebär diskriminering på grund av nationalitet. Diskriminering inom ramen för gemenskapsrätten föreligger när situationer som är objektivt likadana behandlas på olika sätt eller när objektivt olika situationer behandlas på samma sätt. Den belgiska regeringen har anfört att den administrativa praxis på vilket avslaget grundades endast är tillämplig på en kategori av personer som är objektivt särskiljbar från andra, nämligen barn med både

27 — Se punkt 12.

28 — Se punkterna 15—17.

belgiskt och spanskt medborgarskap som är födda i Belgien, och att den därför inte är diskriminerande.

63. Jag delar inte denna åsikt. Frågan gäller ett avslag på en ansökan om ett byte av efternamn så att namnet i) speglar det sätt på vilket faderns efternamn bildats och ii) inte skall orsaka diskrepans mellan de efternamn som har registrerats av myndigheterna i två olika medlemsstater i vilka innehavaren av efternamnet är medborgare. De belgiska myndigheterna tycks inte anse sig behöriga att genomföra ett namnbyte som avser en person som inte är belgisk medborgare, oavsett om den personen har ytterligare ett medborgarskap. Det första av de ovannämnda syftena är relevant framför allt när det existerar ett annat medborgarskap och det andra syftet endast när så är fallet. Eftersom belgisk lag tillåter byte av efternamn när allvarliga skäl föreligger för ansökan, måste en systematisk vägran att godta ett namnbyte anses utgöra diskriminering på grund av nationalitet, när skälen för avslaget är kopplade till eller oupplösligen förenade med innehavet av ett annat medborgarskap. Sådan praxis innebär i praktiken att man behandlar personer som, på grund av att de har ett annat medborgarskap än belgiskt bär, eller har en förälder som bär, ett efternamn bildat enligt andra än belgiska bestämmelser, på samma sätt som man behandlar personer med endast belgiskt medborgarskap som bär ett efternamn bildat enligt dessa andra bestämmelser, trots att situationerna objektivt sett är olika.

64. Sådan diskriminering påverkar otvivelaktigt de personer som avses med ansökan om namnbyte och som utöver belgiskt medborgarskap innehar ytterligare ett medborgarskap, i detta mål barnen.

65. Emellertid påverkas också personer i Carlos Garcia Avellos ställning, eftersom det är dessa personers efternamn, bildat i enlighet med lagen i det land där de är medborgare, som förs vidare till deras barn i en form som är olämplig med hänsyn till hur personens eget namn bildades. Vägran att låta Carlos Garcia Avellos efternamn föras vidare i en form som överensstämmer med sättet på vilket det bildats är en konsekvens av hans utövande av rätten till fri rörlighet, eftersom situationen i vilken avslaget skedde aldrig skulle ha uppstått om han inte hade utövat denna frihet. Förekomsten av administrativ praxis som systematiskt leder till ett sådant avslag skulle troligen leda till att utövandet av denna frihet blir mindre tilltalande.

66. Efter att ha nått slutsatsen att omständigheterna i målet visar på diskriminering på grund av nationalitet, förbjuden enligt artiklarna 12 EG och 17 EG i förening, anser jag det inte nödvändigt att undersöka huruvida någon annan av de grundläggande rättigheter som garanteras av gemenskapsrätten har åsidosatts, särskilt inte rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. I det avseendet kan det noteras att Europe-

iska domstolen för mänskliga rättigheter har betonat att rättsliga begränsningar för möjligheten att byta efternamn kan vara berättigade i allmänhetens intresse och att konventionsstaterna har ett stort utrymme för skönmässig bedömning på det området, särskilt när reglerna skiljer sig mycket åt mellan olika stater och lagen befinner sig i ett övergångsskede.²⁹ Det faktum att det finns ett stort utrymme för skönmässig bedömning inom ramen för konventionen har dock enligt min åsikt ingen betydelse för detta utrymmes storlek när det gäller den från konventionen skilda frågan om medborgarskap i Europeiska unionen.

Kan åsidosättandet vara motiverat?

67. Diskriminerande behandling kan vara motiverad om den grundas på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas i nationell praxis.³⁰

68. Den belgiska regeringen har anfört att ifrågavarande praxis är motiverad. Efternamns oåterkallelighet är i Belgien en för

samhällsordningen grundläggande princip som härstammar från ett dekret av den 6 fructidor år II³¹ och är ofta återkommande i modern lagstiftning. Inte heller sträcker sig effekterna av praxisen orimligt långt, eftersom Carlos Garcia Avellos barn kan använda sig av efternamnet Garcia Weber liksom av spanska dokument innehållande det efternamnet, var som helst i gemenskapen utanför Belgien. I Belgien ligger det i deras intresse att använda efternamnet Garcia Avello eftersom det annars, inom ramen för det belgiska systemet, kan uppstå tvivel om deras släktskapsförhållande till sin far. Under förhandlingen har den danska regeringen anfört att diskrimineringsförbudet syftar till att underlätta integration i värdmedlemsstaten, och att en bestämmelse som förbjuder undantag från den statens system snarare underlättar än hindrar sådan integration. Den nederländska regeringen har betonat behovet i ett demokratiskt samhälle av ett stabilt och följdriktigt efternamnssystem, för att undvika risken för förväxling beträffande identitet eller härkomst.

69. Jag kan acceptera som legitimt att sätta begränsningar för rätten att byta efternamn i syfte att förhindra identitetsförväxling. Det är önskvärt att undvika sådana förväxlingar både i relationer mellan individer och myndigheter och i relationer mellan individer. Alltför stor frihet i sådana avseenden kan medföra risk för kriminellt eller oärligt beteende.

29 — Se till exempel beslut om upptagande till sakprövning av den 27 april 2000 i målet *Bijleveld* mot Nederländerna och av den 27 september 2001 i målet *GMB* och *KM* mot Schweiz.

30 — Se till exempel domen i det ovannämnda målet *D'Hoop* (ovan fotnot 23), punkt 36.

31 — Den 23 augusti 1794 enligt den då gällande franska revolutionskalendern.

70. Denna risk bör emellertid inte överdrivas. I andra medlemsstater, som till exempel Förenade kungariket, har det inte befunnits nödvändigt att av detta skäl begränsa möjligheterna till byte av efternamn. I vilket fall som helst innebär den officiella registreringen av ett namnbyte sannolikt en minskad risk för att förväxlingar, avsiktliga eller ej, passerar obemärkta. Och beträffande fastställande av härkomst är identitet mellan efternamn sannolikt varken tillräckligt eller nödvändigt i de flesta rättssystem.

71. Beträffande samhällsordningen i stort, kan jag inte se att det skulle finnas något överskuggande allmänt intresse av att ett visst mönster vid överföring av efternamn alltid skall gälla för medborgarna inom en medlemsstats territorium. Detta är ett område inom vilket både lagbestämmelser och samhällspraxis under de senaste åren har förändrats, och fortsätter att förändras, i hela Europeiska unionen. Ett ökat antal skilsmässor och omgiften samt en betydligt mildare syn på barn utom äktenskapet har kraftigt minskat stelbentheten i förväntningarna på identitet mellan fäders och deras barns efternamn. Ökad rörlighet för unionsmedborgare har lett till ökad kunskap om andra namnsystem. Även om det, vid bedömningen av huruvida byte av ett barns efternamn ligger i barnets eller i samhällets intresse, bör beaktas huruvida namnet överensstämmer med den egna medlemsstatens normer, är denna omständighet varken den enda eller den viktigaste i det avseendet.

72. Jag instämmer vidare inte med argumentet att syftet med icke-diskrimineringsprincipen huvudsakligen är att integrera migrerande medborgare i värdmedlemsstaten. Konceptet "fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier" grundas inte på hypotesen om en enda flytt från en medlemsstat till en annan, åtföljd av integrering i den sistnämnda. Syftet är snarare att möjliggöra fri och kanske upprepad eller till och med kontinuerlig förflyttning inom ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa inom vilket både kulturell mångfald och frihet från diskriminering säkerställs.³²

73. Jag anser heller inte att det faktum att avslagets effekter kan vara begränsade till Belgien på något sätt gör dem mindre allvarliga för de berörda personerna. Vad gäller invändningen i kulturellt hänseende mot att efternamnet förs vidare på ett annan sätt än det avsedda, kommer denna effekt att dröja kvar så länge som familjen bor i Belgien. Beträffande effekterna i form av praktiska svårigheter kan dessa komma att märkas i hela Europeiska unionen, eftersom barnen faktiskt har två olika efternamn.³³

32 — Se ingressen till Fördraget om Europeiska unionen samt artiklarna 3.1 q och 151.4 EG.

33 — Sådana svårigheter skulle visserligen kunna begränsas om Carlos Garcia Avellos barn från de spanska myndigheterna erhölet ett certifikat om olika efternamn i enlighet med 1982 års Haagkonvention. Emellertid kan inte den ställning som följer av gemenskapsrätten påverkas av en mellanstatlig konvention som (för närvarande) endast är bindande för fyra medlemsstater. Gemenskapsrätten borde i själva verket sträva efter att förhindra att sådana situationer inträffar inom dess tillämpningsområde, snarare än att mildra effekterna av dem.

74. Såsom framgår av den nationella domstolens tolkningsfråga är de belgiska myndigheterna villiga att, under omständigheter bara marginellt annorlunda dem i fallet med Carlos Garcia Avello och hans familj, överväga att godkänna ett byte av efternamn så att namnet följer det spanska mönstret. I ljuset av detta faktum blir slutligen, såsom kommissionen har påpekat, den belgiska regeringens argument i denna aspekt mindre övertygande.

75. Jag vill betona att inget av det ovanstående bör ses som kritik av vare sig de belgiska eller några andra regler om efternamn. Innebörden är snarare att sådana regler inte skall tillämpas på ett sätt som strider mot den gemenskapsrättsliga principen om icke-diskriminering. Belgien tillämpar ett förfarande enligt vilket byte av efternamn kan ske om det föreligger tillräckligt allvarliga skäl. Den enda punkten där belgisk praxis tycks stå i konflikt med gemenskapsrätten är dess systematiska vägran att som sådana skäl beteckna omständigheter som dem som föreligger i Carlos Garcia Avello och hans familjs fall.

Förslag till avgörande

76. Jag anser därför att domstolen bör besvara den nationella domstolens tolkningsfråga på följande sätt:

Artiklarna 12 EG och 17 EG i förening utgör hinder för tillämpning av en bestämmelse eller av en medlemsstats administrativa praxis som innebär att en ansökan om byte av efternamn systematiskt avslås till nackdel för den statens medborgare när skälet till ansökan är att den sökande också är medborgare i en annan medlemsstat, bär ett annat efternamn som är bildat i enlighet med lagen i sistnämnda medlemsstat och vid alla tillfällen vill bära ett efternamn som är bildat i enlighet med sistnämnda lag.