

Recht op registratie in de BRP?

De registratie van levenloos geboren kinderen en het IVRK

FJR 2016/34

Hebben levenloos geboren kinderen op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) het recht om geregistreerd te worden in de Basisregistratie Personen (BRP)?² Op dit moment is dat niet het geval. Sommige ouders ervaren dit alsof de overheid het bestaan van hun levenloos geboren kind onvoldoende erkent. Dat in artikel 1:2 Burgerlijk Wetboek (BW) staat opgenomen dat 'het kind dat dood ter wereld komt, geacht wordt nooit te hebben bestaan', helpt daarbij niet. Verplicht het IVRK tot een wijziging van de huidige wijze van registreren van levenloos geboren kinderen in Nederland? Jaap Doek betoogt van wel.³ Hij stelt dat uit niets blijkt dat artikel 7 IVRK – dat onder meer ziet op het recht op registratie na de geboorte – niet van toepassing is op levenloos geboren kinderen. In zijn blog schrijft hij dat het recht op registratie van toepassing is op elk kind ongeacht geboorte of andere status. Het onderscheid tussen levenloos en levend geboren kinderen zou in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel uit artikel 2 IVRK. Bovendien kan het doel van de BRP volgens hem niet rechtvaardigen dat levenloos geboren kinderen op dit moment niet worden geregistreerd door middel van een geboorteakte. Wij zijn het hiermee niet geheel eens en leggen in deze bijdrage uit waarom.

Hiertoe volgt eerst een korte probleemschets. vervolgens gaan wij in op de vraag naar de reikwijdte van het IVRK. In de paragrafen die volgen, behandelen wij het registratierecht uit artikel 7 IVRK en het non-discriminatiebeginsel uit artikel 2 IVRK. Wij sluiten af met een korte conclusie. Voor de goede orde: in deze bijdrage onderzoeken wij de vraag of levenloos geboren kinderen het recht hebben om geregistreerd te worden in de BRP enkel vanuit het perspectief van het IVRK.⁴

1. Probleemschets

Ouders, van wie hun eerste kind levenloos ter wereld is gekomen, kwamen er bij de aangifte van hun tweede, levend

geboren, kind achter dat hun eerste kind niet in de BRP was geregistreerd. Dit heeft hen doen besluiten om de petitie 'Ik wil ook in het BRP!' te starten. Het doel van de petitie is om ervoor te zorgen 'dat levenloos geboren kindjes⁵ ook door de overheid worden erkend en zichtbaar zijn in de administratieve systemen van de overheid'. De petitie is ruim 82.000 keer ondertekend.⁶

Op dit moment is het in Nederland niet mogelijk om levenloos geboren kinderen te registreren in de BRP. Dit komt omdat registratie in de BRP slechts mogelijk is als er een geboorteakte wordt overlegd.⁷ Levenloos geboren kinderen ontvangen in Nederland geen geboorteakte, maar een akte van levenloos geboren kind.⁸ Dit maakt dus dat zij niet zichtbaar zijn in de BRP.

Naar aanleiding van de petitie en berichtgeving in de media stelde de PvdA Kamervragen aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie over de formulering van artikel 1:2 BW en de (on)mogelijkheden om levenloos geboren kinderen op te nemen in de BRP.⁹ Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordde op 3 december 2015 begrip te hebben voor de wens om erkenning van de ouders van hun levenloos geboren kind. Om die reden wordt er volgens de minister ook een speciale akte opgemaakt bij de Burgerlijke Stand. Ten aanzien van de huidige formulering van artikel 1:2 BW geeft de minister aan dat deze formulering er niet op is gericht het ter wereld komen van deze kinderen te ontkennen, maar dat het tot doel heeft mogelijke problemen en complicaties op het terrein van erfrecht te voorkomen, door vast te stellen dat deze kinderen geen rechten of plichten hebben of aan anderen kunnen overdragen. Opname in de BRP van gegevens over levenloos geboren kinderen is volgens de minister niet noodzakelijk voor de vervulling van de taken van overheidsorganen of derden en is niet in overeenstemming met het doel en de uitgangspunten van de BRP.¹⁰

Het feit dat de petitie ruim 82.000 keer is ondertekend, geeft aan dat veel mensen dit een belangrijke kwestie vinden en van mening zijn dat er iets veranderd moet worden

1 Mariëlle Bahlmann en Alexandra Barendsen zijn als juridisch medewerker werkzaam bij Defence for Children.
2 Opgemerkt zij dat wij spreken over een recht op registratie, maar dat het aannemen van een recht op registratie zou kunnen leiden tot een plicht tot registratie in de BRP.
3 <http://leidenlawblog.nl/articles/registration-of-the-birth-of-stillborn-children>.
4 Registratie in de BRP kan ook gevolgen hebben op bijvoorbeeld het terrein van afstamming- en erfrecht. Wij toetsen in deze bijdrage echter slechts of er op grond van het IVRK een recht op registratie in de BRP is af te leiden. Wij bekijken niet wat de mogelijke gevolgen zijn op andere terreinen en of deze al dan niet (on)wenselijk zijn.

5 Met een minimale zwangerschapsduur van 24 weken. Hier wordt aansluiting gezocht bij art. 2.2 Wet op de lijkbezorging.
6 www.petitie24.nl/petitie/392/ik-wil-ook-in-het-brp-basis-registratie-persoon. Verschillende media besteedden aandacht aan het onderwerp: Trouw, 'Doodgeboren kindje verdient ook een geboorteakte', 15 maart 2016; EenVandaag, 'De strijd voor geboorteakte levenloos geboren kind', 1 maart 2016.
7 Artikel 2.3 Wet basisregistratie personen.
8 De akte van levenloos geboren kind wordt ex artikel 1:19i BW ingeschreven in het overlijdensregister.
9 Kamervragen van PvdA-leden Wolbert & Oosenbrug d.d. 14 oktober 2015, kenmerk 2015Z19137.
10 Beantwoording Kamervragen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 3 december 2015, kenmerk: 2015-0000695900.

aan de regels die nu gelden. De situatie dat de ambtenaar bij de aangifte van een tweede kind denkt dat dit het eerste kind is van het gezin, omdat het eerdere levenloos geboren kind niet zichtbaar is in de BRP, is pijnlijk. Dat er ouders zijn die hierdoor – ondanks de mogelijkheid een officiële akte te verkrijgen – een gemis aan erkenning door de overheid ervaren is dan ook begrijpelijk. Daarnaast geeft een aantal mensen aan dat de huidige regeling een adequate rouwverwerking van dit verlies voor ouders en andere familieleden, zoals broertjes en zusjes, in de weg kan staan.

2. Definitie kind (artikel 1 IVRK)

Om de vraag te kunnen beantwoorden of levenloos geboren kinderen op grond van het IVRK het recht hebben om geregistreerd te worden in de BRP dient allereerst de vraag te worden beantwoord of het IVRK op hen van toepassing is. Hiervoor dient gekeken te worden naar artikel 1 dat betrekking heeft op de reikwijdte van het IVRK:

‘Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.’

De definitie van het begrip kind uit artikel 1 IVRK maakt duidelijk dat de beginselen, rechten en voorzieningen uit het IVRK van toepassing zijn op ieder mens *tot* achttien jaar. Uit deze bepaling volgt echter niet *vanaf welk moment* het IVRK geldt. Gedurende de onderhandelingen over de Verdragstekst van dit artikel is hierover uitvoerig gediscussieerd. Deze discussie had betrekking op de vraag of het *ongeboren* – levende – kind ook onder de reikwijdte van het IVRK zou moeten vallen. Er is destijds besloten om geen standpunt in te nemen over prenatale kwesties en over het moment van aanvangen van het ‘kind zijn’ omdat dit de universele acceptatie van het IVRK zou (kunnen) aantasten.¹¹ Om deze reden bevat het IVRK thans geen bindende verplichtingen ten aanzien van het ongeboren kind. Wel is besloten om in de preambule een overweging op te nemen die verwijst naar de bescherming van het ongeboren kind.¹²

‘Indachtig dat, zoals aangegeven in de Verklaring van de Rechten van het Kind, het kind op grond van zijn lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft, met inbegrip van geëigende wettelijke bescherming, zowel vóór als na zijn geboorte.’

Het bovenstaande geeft echter nog geen antwoord op de vraag of het IVRK ook van toepassing is op levenloos geboren kinderen. De Verdragsbepalingen noch de totstandkomingsgeschiedenis van het IVRK geven hierover uitsluitsel. Tijdens de onderhandelingen over de Verdragstekst van artikel 1 IVRK is daarover namelijk in het geheel niet gesproken. Dat laat ruimte voor discussie. Zo kan men enerzijds stellen dat een levenloos geboren kind op enig moment heeft geleefd, ook een kind is en om die reden onder de reikwijdte van het IVRK valt.¹³ Anderzijds valt te verdedigen dat het gelet op het doel en de strekking van het IVRK niet de bedoeling is geweest van de Verdragssluitende Staten om de beginselen, rechten en voorzieningen uit het IVRK ook van toepassing te laten zijn op kinderen die levenloos ter wereld komen. Dit laatste lijkt waarschijnlijk: bij het lezen van de bepalingen van het IVRK valt op dat deze stuk voor stuk zijn geschreven met de bedoeling het kind te beschermen tegen schadelijke invloeden op hun ontwikkeling of welzijn, dan wel een zo volledig en harmonisch mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid van het kind mogelijk te maken. Het belang van het kind is in de toepassing van het gehele IVRK bepalend voor de interpretatie van de afzonderlijke bepalingen. Heeft het overleden kind een belang bij het aanvoeren van de bepalingen uit het IVRK? Wij menen van niet. Indien een kind eenmaal is overleden, heeft geen enkel recht uit het IVRK – zoals bijvoorbeeld het recht op onderwijs, op te groeien bij de ouders, bescherming tegen geweld et cetera – een toegevoegde waarde meer. We zien dit dan ook als een aanwijzing dat het niet de bedoeling is geweest om het IVRK van toepassing te laten zijn op levenloos geboren kinderen.

Kunnen hun ouders dan namens hen een beroep doen op het IVRK? Dat lijkt eveneens onwaarschijnlijk. Daar waar in het IVRK al een recht wordt toegekend aan ouders – zoals in artikel 5 of artikel 18 – wordt dit toegekend ter ondersteuning van het kind in de uitoefening van zijn rechten, zodat het kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Dit vervalt op het moment dat het kind levenloos ter wereld komt.

Anders dan Jaap Doek kennelijk aanneemt, zijn wij van mening dat het IVRK niet van toepassing is op levenloos geboren kinderen. Mocht het evenwel de bedoeling zijn geweest van de Verdragssluitende Staten om het IVRK van toepassing te laten zijn op levenloos geboren kinderen, hebben zij dan op grond van het IVRK het recht om geregistreerd te worden in de BRP?

11 R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF 2007, p. 2.

12 Preambule IVRK, negende overweging. In het Nederlandse recht is ervoor gekozen het ongeboren kind wettelijke bescherming te bieden. In artikel 1:2 BW is bepaald dat het kind waarvan een vrouw zwanger is, als reeds geboren wordt aangemerkt zo dikwijls zijn belang dit vordert. Een voorbeeld van een situatie waarin een kind als reeds geboren wordt aangemerkt betreft de situatie waarin de ongeboren vrucht onder toezicht wordt gesteld zodat het beschermd kan worden en zich gezond verder kan ontwikkelen, zie art. 1:255 BW.

13 Vaak wordt een kind al voor de geboorte gezien als volwaardig (aanstaaend) lid van de familie. Zie in deze zin C. Sanger, *The Birth of Death: Stillborn Birth Certificates and the Problem for Law*, California Law Review (Vol. 100), 269 (2012), p. 282-283.

3. Inschrijving na geboorte (artikel 7 IVRK)

Ieder kind heeft op grond van artikel 7 lid 1 IVRK het recht om onmiddellijk¹⁴ na de geboorte te worden ingeschreven.¹⁵ Dit is een fundamenteel recht en is om meerdere redenen van belang. Ten eerste is registratie de eerste officiële erkenning van het bestaan van het kind. Vervolgens is registratie van belang in verband met een aantal praktische zaken, zoals het bijhouden van demografische gegevens. Tot slot is registratie een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat andere belangrijke rechten uit het IVRK hun invulling kunnen krijgen.¹⁶

Uit artikel 7 lid 1 IVRK volgt dat de Staten verplicht zijn om kinderen na de geboorte in te schrijven. Dit artikel bepaalt echter niet *waar* en *op welke wijze* Staten dit moeten doen.¹⁷ Uit het *General Comment* nr. 7 van het VN-Kinderrechtencomité blijkt dat het er vooral om gaat dat er een kosteloos toegankelijk en goed beheerd registratiesysteem is.¹⁸ Het is in Nederland verplicht *alle* kinderen vanaf de grens van levensvatbaarheid (24 weken) aan te geven.¹⁹ Hieraan zijn geen kosten verbonden. De akte van levenloos geboren kind wordt ingeschreven in het overlijdensregister.²⁰ Het opmaken van deze akte dient als wettelijke erkenning dat het levenloos geboren kind heeft bestaan.²¹ Hoewel deze inschrijving van levenloos geboren kinderen afwijkt van de wijze van inschrijving van levend geboren kinderen, is het opmaken van deze akte en de inschrijving daarvan in het overlijdensregister een vorm van inschrijving na de geboorte. Hiermee voldoet Nederland aan de inschrijvingsverplichting uit artikel 7 IVRK.

14 De zinsnede 'onmiddellijk na de geboorte' hoeft niet letterlijk te worden opgevat. Bij het begrip 'onmiddellijk' moet uitgegaan worden van periodes van dagen, maar niet langer dan een maand, *Kamerstukken II* 1992/93, 22855, 3, p. 17.

15 Vgl. artikel 24 lid 2 IVBPR.

16 M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 207. Het Mensenrechtencomité zegt hierover in haar *General Comment* nr. 17 over Rights of the Child: '[...] The main purpose of the obligation to register children after birth is to reduce the danger of abduction, sale of or traffic in children, or of other types of treatment that are incompatible with the enjoyment of the rights provided for in the Covenant. [...]'].

17 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het IVRK volgt niet expliciet dat Staten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop inschrijving na de geboorte dient te geschieden. Deze beleidsvrijheid valt echter wel te destilleren uit de formulering van artikel 7 lid 2: 'De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied [...]'. In de Goedkeuringswet behorende bij het IVRK is hierover het volgende opgemerkt: 'Artikel 7 geeft de Staten die partij zijn in het tweede lid een ruime marge bij de verwezenlijking van de in het eerste lid aan kinderen toegekende rechten. Deze beleidsvrijheid leidt ertoe dat het eerste lid door de Staten die partij zijn ieder verschillend uitgewerkt kan worden al naargelang het nationale recht en behoudens verdragen.'

18 CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 25. Onder toegankelijk wordt onder meer verstaan dat ook families die in afgelegen gebieden wonen de mogelijkheid hebben om het kind ook daadwerkelijk te registreren.

19 Art. 1:19e BW jo. art. 2 Wet op de lijkbezorging.

20 Art. 1:19i BW.

21 Beantwoording Kamervragen ten aanzien van de registratie van levenloos geboren kinderen, d.d. 3 december 2015. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/12/03/beantwoording-kamervragen-over-de-registratie-van-levenloos-geboren-kinderen.

4. Bescherming tegen discriminatie (artikel 2 IVRK)

Artikel 2 lid 1 IVRK bevat de verplichting voor Staten om niet te discrimineren bij het toepassen van de bepalingen uit het IVRK.²²

Discriminatie is het maken van een verboden onderscheid, maar niet elk onderscheid is verboden.²³ Het IVRK bevat geen criteria op basis waarvan vastgesteld kan worden of er daadwerkelijk sprake is van discriminatie bij de toepassing van artikel 7 IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité geeft deze criteria evenmin. Het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK is grotendeels gebaseerd op het discriminatieverbod uit artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Het Mensenrechtencomité heeft ten aanzien van dit artikel bepaald dat niet elke vorm van verschillende behandeling is aan te merken als discriminatie, als de criteria voor het verschil in behandeling redelijk en objectief zijn en als het een legitiem doel dient ten aanzien van het Verdrag.²⁴ Deze criteria komen overeen met het toetsingskader dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt gehanteerd.²⁵ Om vast te stellen of er sprake is van discriminatie dienen volgens het EHRM de volgende vragen te worden beantwoord:

- i. is er sprake van groepen die in voldoende mate vergelijkbaar zijn?;²⁶
- ii. is er sprake van een verschil in behandeling van deze groepen?;
- iii. is er voor deze verschillende behandeling een gerechtvaardigd doel?;²⁷
- iv. is er sprake van een redelijke proportionaliteit tussen de gebruikte middelen en de beoogde doelstelling?²⁸

Voor de beoordeling of er in het geval van de registratie van levenloos geboren kinderen sprake is van discriminatie worden bovenstaande vragen nagelopen.

22 Vgl. artikel 14 EVRM, artikel 2 lid 1 IVBPR en artikel 2 lid 2 van het IVESCR.

23 Sterker, in de preambule van het IVRK wordt gesteld dat er kinderen zijn in alle landen van de wereld die in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden leven en dat deze kinderen juist bijzondere aandacht behoeven (elfde overweging).

24 Human Rights Committee, *General Comment* nr. 18 over het discriminatieverbod, par. 13.

25 Dit toetsingskader sluit ook nauw aan bij het algemene toetsingskader van Gerards voor gelijke behandelingsnormen, J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel*, Den Haag: Sdu 2002, p. 717-721.

26 EHRM 6 november 2012, 22341/09, Hode & Abdi t. het VK, par. 50: "The Court notes that the requirement to demonstrate an "analogous situation" does not require that the comparator groups be identical. Rather, the applicants must demonstrate that, having regard to the particular nature of their complaints, they had been in a relevantly similar situation to others treated differently."

27 Dat wil zeggen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel.

28 EHRM 23 juli 1968, Series A, vol. 6, p. 34; EHRM 28 november 1984, Series A, vol. 87, NJ 1986/4.

i. **Vergelijkbare gevallen?**

Zijn levenloos geboren kinderen en levend geboren kinderen in voldoende mate met elkaar te vergelijken?²⁹ Is dit het geval, dan zouden zij formeel gezien gelijk behandeld moeten worden. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van het criterium dat wordt gehanteerd. In casu vergelijken wij kinderen die ter wereld komen en is het criterium 'geboren zijn'. Het antwoord is dan dat levenloos geboren kinderen en levend geboren kinderen in voldoende mate met elkaar te vergelijken zijn.

ii. **Verschillende behandeling**

Is er een verschil in behandeling tussen levenloos geboren kinderen en levend geboren kinderen? Ja, die is er. Levenloos geboren kinderen ontvangen na de geboorte een akte van levenloos geboren kind. Deze akte wordt ingeschreven in het overlijdensregister. Levend geboren kinderen ontvangen een geboorteakte. Deze akte wordt ingeschreven in het geboorteregister. Het gevolg is dat levend geboren kinderen *wel*, en levenloos geboren kinderen *niet*, in de BRP worden geregistreerd. Als voorwaarde voor opname in de BRP geldt immers dat er een geboorteakte wordt overlegd.

Heeft de overheid deze maatstaf mogen hanteren? Het discriminatieverbod uit artikel 2 bevat in lid 2 een opsomming van gronden waarop niet mag worden gediscrimineerd. De grond 'geboorte' is er daar één van. Maar wat wordt daarmee bedoeld? Raadpleging van het *Implementation Handbook*³⁰ levert niet bepaald veel duidelijkheid. Er wordt een opsomming gegeven van gronden waarop volgens het VN-Kinderrechtencomité gediscrimineerd wordt.³¹ Gronden gerelateerd aan de geboorte gaan om zaken als 'kinderen die niet zijn geregistreerd bij de geboorte', 'kinderen die als tweeling zijn geboren', 'kinderen die 'onder abnormale omstandigheden' zijn geboren en 'kinderen die buiten het huwelijk zijn geboren'. Het VN-Kinderrechtencomité heeft onlangs nog in de richting van Canada opgemerkt dat het bezorgd is over het feit dat de mate van rechtsbescherming tussen kinderen die binnen een huwelijk zijn geboren en kinderen die buiten een huwelijk zijn geboren kan verschillen al naar gelang de provincie waarin het kind wordt geboren.³² Al met al niet bijzonder verhelderend.

Het discriminatieverbod uit artikel 26 IVBPR noemt 'geboorte' ook als grond waarop niet gediscrimineerd mag worden. Maar ook het Mensenrechtencomité verduidelijkt in haar *General Comment* over het discriminatieverbod niet waar die grond uit bestaat.

Onzes inziens is de vraag of het maken van een onderscheid tussen levenloos en levend geboren kinderen een onderscheid is 'op grond van geboorte' in de zin van artikel 2 lid

2 IVRK evenwel van ondergeschikt belang. Immers, ook als aangenomen wordt dat het een onderscheid op grond van geboorte behelst, is deze nog niet per definitie ontoelaatbaar. Dat blijkt onder meer ook uit constatering van het Mensenrechtencomité dat, alhoewel het discriminatieverbod een aantal specifieke gronden opsomt, het bij 'discriminatie' gaat om de vraag of een onderscheid op een van de genoemde gronden tot doel of feitelijk effect heeft dat de rechten uit mensenrechtenverdragen niet worden erkend of door eenieder uitgeoefend kunnen worden op gelijke voet met anderen.³³ We zullen hieronder verder nagaan of dit gerechtvaardigd is.

iii. **Gerechtvaardigd doel?**

Dient dit verschil in behandeling een gerechtvaardigd doel? Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkent het onderscheid in de wijze waarop levenloos geboren kinderen en levend geboren kinderen worden geregistreerd na de geboorte. De minister stelt zich op het standpunt dat dit onderscheid een gerechtvaardigd doel dient. In reactie op Kamervragen merkt hij hierover het volgende op:³⁴

'Vanuit de doelstelling van de Wet Basisregistratie Personen (BRP) – overheidsinstellingen voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens voor zover zij die gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak – worden geen gegevens ontleend aan de akte van een levenloos geboren kind voor opname in de BRP. In de basisregistratie personen wordt over een ingeschreven persoon uitsluitend een set van algemene basisgegevens opgenomen die in beginsel nodig is voor de overheidsorganen bij de uitvoering van hun taken. Geen gegevens worden opgenomen en bewaard die geen algemene functie hebben binnen de overheid. Hiermee is niet alleen de doelmatigheid, maar ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gediend.³⁵ Opname in de BRP van gegevens over een levenloos geboren kind, die niet noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van overheidsorganen of aangewezen derden, is niet in overeenstemming met het doel en de uitgangspunten van de basisregistratie personen.'

Het doel dat de verschillende behandeling dient is dus het waarborgen van een overzichtelijk registratiesysteem voor persoonsgegevens door de overheid, zodat overheidsorganen hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Dit doel is opgenomen in artikel 1.3 van de Wet basisregistratie

29 In het licht van de mogelijkheid om in het geboorteregister te worden ingeschreven en dus in de BRP.

30 R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, New York: UNICEF 2007.

31 Hodgking & Newell, 2007, p. 24-25.

32 CRC/C/CAN/CO/3-4, par. 38-39.

33 Human Rights Committee, General Comment nr. 18 over het discriminatieverbod, par. 7: 'While these conventions deal only with cases of discrimination on specific grounds, the Committee believes that the term "discrimination" as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.'

34 Beantwoording Kamervragen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 3 december 2015, kenmerk: 2015-0000695900.

35 *Kamerstukken II 2011/12, 33219, 3, p. 37.*

personen en is daarmee kenbaar. Het strekt mede tot ondersteuning van de overheid in de uitvoering van de haar toevertrouwde taken. Naast dat het een vorm van informatievoorziening voor de overheid is, dient het gelijktijdig als waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger.³⁶ Dit leidt tot de conclusie dat er gesproken kan worden van een gerechtvaardigd doel.

iv. *Proportioneel middel?*

De vraag die nu nog voorligt is of de keuze van de overheid om levenloos geboren kinderen niet op te nemen in de BRP proportioneel is in het licht van de belangen van de overheid enerzijds en de belangen van het kind anderzijds. Het belang van de overheid is het in stand houden van een overzichtelijk registratiesysteem. Met de maatregel wordt het doel bereikt dat er geen informatie in het systeem wordt opgenomen die niet dienstbaar is aan het gebruik van de BRP door de verschillende instanties die op het systeem zijn aangesloten. Nu is de volgende vraag: wat is het belang van het levenloos geboren kind? Heeft dit kind eigenlijk wel een belang bij opname in de BRP?

Gesteld is dat levenloos geboren kinderen niet worden erkend doordat zij niet in de BRP worden geregistreerd.³⁷ Daar kan tegenin worden gebracht dat de overheid deze kinderen wel erkent, namelijk door de afgifte en inschrijving van de officiële akte van levenloos geboren kind. Dat dit door sommige ouders niet als afdoende wordt beschouwd doet niet af aan het feit dat er wel degelijk sprake is van een vorm van officiële erkenning door de overheid. Het levenloos geboren kind heeft zelf verder geen positiefrechtelijk belang om alsnog te worden opgenomen in de BRP. Het zal nooit een uitbreiding nodig hebben of er baat bij hebben dat een instantie zoals de sociale verzekeringsbank of een andere overheidsinstantie over zijn gegevens beschikt. Het levenloos geboren kind heeft geen relatie te onderhouden met de overheid.

Het gehanteerde criterium voor opname in de BRP kan leiden tot de situatie dat een kind soms wel wordt geregistreerd in de BRP terwijl op het moment van registratie al duidelijk is dat zijn gegevens niet meer van belang zullen zijn voor de taken van overheidsorganen en derden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer het kind weliswaar levend ter wereld komt, maar al zeer kort na de geboorte overlijdt. Toch doet dit aan het bovenstaande naar onze mening niet

af. De maatstaf die de overheid hanteert om vast te stellen of een kind wordt opgenomen in de BRP is of het kind al dan niet levend is geboren. Het is objectief vast te stellen of aan de gestelde maatstaf is voldaan. De vraag waar dan anders de grens moet worden getrokken – levend, maar toch maar even, drie uur, één dag? – is een discussie waar waarschijnlijk moeilijk consensus over zal worden bereikt.

Afgezet tegen de betrokken belangen kan geconcludeerd worden dat de maatregel proportioneel is en ook niet te ver gaat om het beoogde doel van de overheid te bereiken. Alles overwegende achten wij dan ook niet dat er sprake is van discriminatie in de zin van artikel 2 IVRK.

5. Slot

Anders dan Jaap Doek, zijn wij van mening dat het maar zeer de vraag is of het IVRK van toepassing is op levenloos geboren kinderen. Wordt dit toch aangenomen, dan levert het niet opnemen van levenloos geboren kinderen in de BRP onzes inziens geen schending op van de relevante bepalingen uit het IVRK. Uit artikel 7 IVRK volgt dat Staten de verplichting hebben om ieder kind na de geboorte te registreren. Nederland voldoet aan deze verplichting aangezien levenloos geboren kinderen na de geboorte een officiële akte ontvangen met de daarop noodzakelijke basisgegevens. Het onderscheid dat door de overheid wordt gemaakt tussen levenloos en levend geboren kinderen levert ook geen strijd op met het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK.

Dit alles betekent natuurlijk niet dat de Nederlandse overheid niet kan onderzoeken of een aanpassing van de huidige regeling niettemin wenselijk is.³⁸ De ministers Plasterk en Van der Steur hebben dit zelfs al toegezegd.³⁹ De grond voor een eventuele wijziging dient alleen niet te worden toegeschreven aan strijd met het IVRK.

36 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 4.

37 www.petitie24.nl/petitie/392/jik-wil-ook-in-het-brp-basis-registratie-personen; Trouw: 'Doodgeboren kindje verdient ook een geboorteakte', 15 maart 2016; NRC: 'Een doodgeboren kind heeft nooit bestaan', 4 maart 2016; NOS: 'Heel pijnlijk als je doodgeboren kind niet wordt erkend', 29 februari 2016; EenVandaag: 'De strijd voor geboorteakte levenloos geboren kind', 1 maart 2016; Het Parool: 'Plasterk, wilt u mij horen alstublieft?', 26 februari 2016; RTL Nieuws: 'Doodgeboren kinderen bestaan volgens de wet niet: Hij leefde, groeide, was er', 22 februari 2016; Het Parool: 'Amsterdam gaat barmhartig om met erkenning voor doodgeboren kind', 20 februari 2016; Het Parool: 'In mijn zak brandt de overlijdensakte van mijn dochter', 20 februari 2016; Het Parool: 'Dit jaar zou ze zeven zijn geworden', 17 oktober 2015; Algemeen Dagblad: 'Doodgeboren kind moet plek krijgen in geboorteregister', 6 oktober 2015;

38 Voor de personen die zich gaan buigen over het nut, de noodzaak en de wenselijkheid van een wijziging op het gebied van de registratie van levenloos geboren is dit artikel van Carol Sanger de moeite van het lezen waard: C. Sanger, *The Birth of Death: Stillborn Birth Certificates and the Problem for Law*, California Law Review (Vol. 100), 269 (2012).

39 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/04/04/mogelijkheden-registratie-levenloos-geboren-kinderen-onderzocht>; <http://www.parool.nl/binnenland/ministers-overwegen-register-voor-doodgeboren-kinderen-a4275646/>.