

Vergaderjaar 2021–2022

35 990

Wijziging van enige bepalingen in Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met betrekking tot de keuze van de geslachtsnaam (introductie gecombineerde geslachtsnaam)

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2022

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van enige bepalingen in Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met betrekking tot de keuze van de geslachtsnaam (introductie gecombineerde geslachtsnaam) (35 990) op 7 september jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 105, Wet introductie gecombineerde geslachtsnaam) heb ik uw Kamer toegezegd vóór de stemmingen over het wetsvoorstel een brief te sturen over de verenigbaarheid van de zogenoemde «vangnetnorm» in het naamrecht met het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Met deze brief geef ik gevolg aan deze toezegging.

De vangnetnorm in het Nederlands naamrecht

De vangnetnorm is de regel die bepaalt welke geslachtsnaam een kind zal dragen als ouders niet gezamenlijk een keuze maken voor een bepaalde naam. De vangnetnorm, zoals nu neergelegd in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, houdt in dat het kind van de met elkaar gehuwde of geregistreerde ouders de naam van de vader of de duomoeder krijgt. Het kind van niet met elkaar gehuwde of geregistreerde ouders krijgt de naam van de geboorte-moeder. Ongeveer de helft van de eerstgeboren kinderen in Nederland wordt buiten het huwelijk of geregistreerd partnerschap geboren.¹ In termen van gelijkwaardigheid van ouders pakt de vangnetnorm daarmee in grote lijnen evenredig uit. Desondanks kiest een meerderheid van de ouders voor de geslachtsnaam van de vader, zoals ook blijkt uit de eerder aan uw Kamer toegezonden publiekspeiling.²

¹ Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, p. 408.

² (Handelingen II 2021/22, nr. 105, Wet introductie gecombineerde geslachtsnaam) Kamerstuk 35 990, nr. 6, Bijlage bij.

Het VN-Vrouwenrechtencomité (CEDAW) heeft in juli 2001 gesteld dat de regel van het Nederlandse naamrecht, voor zover het betreft de situatie dat ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naamskeuze, indruist tegen artikel 16, aanhef en onder g van het VN-Vrouwenverdrag.³ Het CEDAW heeft daarbij de Nederlandse regering aanbevolen het naamrecht op dit punt te wijzigen. Op deze aanbeveling is het CEDAW daarna nog tweemaal teruggekomen, voor het laatst in 2010.⁴ In het meest recente landenrapport van het CEDAW in 2016 kwam deze aanbeveling niet meer terug.

Zoals ook het toenmalig kabinet naar aanleiding van deze aanbeveling van het CEDAW heeft gesteld, gaf het CEDAW bij de aanbeveling evenwel een onjuiste weergave van de werking van de Nederlandse vangnetnorm. Door het CEDAW werd ten onrechte verondersteld dat als ouders geen overeenstemming kunnen bereiken over de naam, de vader uiteindelijk beslist. Evenmin ging het Comité in op de vraag of er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het stelsel. De Raad van State heeft hier ook op gewezen in haar advies van 6 april 2006, naar aanleiding van het amendement van het lid Van der Laan.⁵

Het toenmalige kabinet heeft zich in zijn rapport aan het CEDAW van 30 juni 2008⁶ op het standpunt gesteld dat er een objectieve en redelijk grond bestaat voor het onderscheid tussen man en vrouw binnen de Nederlandse vangnetnorm. Het kabinet heeft zich daarbij beroepen op de aan de Staten die partij zijn bij het VN-Vrouwenverdrag toekomende beoordelingsvrijheid. Het gaat hierbij om een sterk door nationale tradities bepaald onderwerp, waarbij sprake is van een duidelijke voorkeur van de Nederlandse bevolking op dit punt. Daarbij wees het kabinet tevens op het belang van het kind om vanaf de geboorte een geslachtsnaam te krijgen. In het nader rapport bij het eerder genoemde advies van de Raad van State, wees het kabinet ook nog op het belang van het kind om niet een tamelijk willekeurig bepaalde dubbele naam te krijgen. In lijn hiermee acht ik strijdigheid met het VN-Vrouwenverdrag nog immer niet aanwezig. Ook de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) biedt geen aanknopingspunten voor een ander oordeel.

Jurisprudentie EHRM

Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM valt de keuze voor de geslachtsnaam binnen de sfeer van artikel 8 (recht op bescherming van het privé en gezinsleven) en artikel 14 (verbod op discriminatie) van het EVRM, nu de naam een middel is om zich als persoon te kunnen identificeren en familiebanden te vestigen. Het EHRM heeft zich een aantal maal uitgesproken over keuzemogelijkheden binnen het naamrecht van verdragspartijen.

In april 2000 werd in de zaak *Bijleveld tegen Nederland*⁷ de regel dat bij gebreke van naamskeuze een binnen huwelijk geboren kind de naam van vader krijgt, niet in strijd geacht met artikel 14 juncto artikel 8 EVRM. In die

³ Concluding Observation CEDAW, A/56/38, juli 2001, aanbevelingen 223 en 224, p. 67.

⁴ Concluding Observation CEDAW, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007, p. 6 nrs. 33 en 34, en Concluding Observation CEDAW, CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 februari 2010, p. 3, nr. 10.

⁵ Advies over het Amendement Van der Laan strekkende tot, onder meer, de introductie van een dubbele naam bestaande uit een combinatie van geslachtsnamen, Kamerstuk 29 353, nr. 20.

⁶ The 5th report from the Netherlands about the implementation of the UN Women's Convention, period 2005–2008, CEDAW/C/NLD/5, p. 78. Op 20 juni 2006 nam het toenmalig kabinet dit standpunt ook in, in het nader rapport op bovengenoemd advies van de Raad van State, Kamerstuk 29 353, nr. 20.

⁷ EHRM 27 april 2000, (ontvankelijkheidsbeslissing), ECLI:CE:ECHR:2000:0427DEC004297398 (*Bijleveld/Nederland*).

ontvankelijkheidsbeslissing stelt het EHRM vast dat er een verschil in behandeling bestaat tussen man en vrouw, omdat de gehuwde vrouw haar geslachtsnaam alleen kan doorgeven aan haar kind als zij en haar echtgenoot het daarover eens zijn. Dit terwijl de gehuwde man voor het doorgeven van zijn naam niet van het bereiken van overeenstemming afhankelijk is. Het EHRM achtte een dergelijk verschil in behandeling gerechtvaardigd, omdat het onwenselijk kan zijn dat een kind geen geslachtsnaam heeft, zolang de ouders over de te maken keuze geen overeenstemming hebben bereikt. Gelet op de aan de staat toekomende beoordelingsvrijheid was het EHRM van oordeel dat deze regel niet discriminatoir is.

Sindsdien heeft het EHRM nog enkele uitspraken gedaan op het terrein van het naamrecht. Ook deze uitspraken vormen geen aanleiding voor een ander oordeel over rechtmatigheid van de huidige vangnetnorm. Tijdens de plenaire behandeling is verwezen naar twee specifieke uitspraken, *Cusan en Fazzo tegen Italië*⁸ en *León Madrid tegen Spanje*,⁹ die ik hier daarom kort bespreek.

De uitspraak *Cusan en Fazzo*, uit 2014, betrof in Italië woonachtige ouders die aan hun tijdens huwelijk geboren kind de naam van de moeder wilden geven. Naar Italiaans naamrecht droeg het kind echter automatisch de naam van de vader, zonder mogelijkheid om hiervan af te wijken. Het EHRM concludeerde dat die regel niet verenigbaar is met de gelijkheid van mannen en vrouwen. De toenmalige situatie in Italië is vergelijkbaar met de situatie vóór 1998 in ons land. Sinds 1998 is het in Nederland al mogelijk om in plaats van de naam van de vader te kiezen voor de naam van de moeder. Deze uitspraak biedt dan ook geen aanleiding om de Nederlandse vangnetnorm te wijzigen.

In de recente uitspraak *León Madrid* ging het om een kind waarvan één jaar na de geboorte het vaderschap gerechtelijk werd vastgesteld. Tot dat moment had het kind de twee namen van de moeder. De Spaanse wet bepaalde in die tijd dat als het vaderschap gerechtelijk werd vastgesteld en als de ouders het niet eens waren over de naamgeving, het kind de naam van de vader kreeg, gevolgd door die van de moeder (dus de naam van de vader voorop). Het EHRM wees bij de toets aan artikel 8 jo. artikel 14 EVRM op het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het bepalen van de naam bij de geboorte en de mogelijkheid van wijziging van de naam achteraf. De automatische wijziging van een naam, zoals in het Spaanse recht, was naar het oordeel van het EHRM rigide en discriminerend jegens vrouwen vanwege het ontbreken van een mogelijkheid van een belangenafweging. In Nederland houdt het kind na een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap de naam die het heeft. Deze zaak biedt daarmee evenmin aanleiding om de Nederlandse vangnetnorm te wijzigen.

Wijziging van de vangnetnorm?

Als de vangnetnorm op dit moment zou worden gewijzigd, zoals voorgesteld bij het amendement van de leden Mutluer en Bromet,¹⁰ zou dat een aanzienlijke administratieve belasting betekenen voor burgers. Alle gehuwde of als partners geregistreerde ouders die nu geen keuze hoeven te maken om de geslachtsnaam van de vader door te geven, zouden dan naar de gemeente moeten voor een naamskeuze. Ook zou dit leiden tot meer uitvoeringskosten voor gemeenten. De verhouding hiervan tot het doenvermogen van burgers en de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten zijn op dit moment onvoldoende duidelijk en

⁸ EHRM 7 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0107JUD000007707 (*Cusan & Fazzo/Italië*).

⁹ EHRM 26 oktober 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1026JUD003030613 (*León Madrid/Spanje*).

¹⁰ Kamerstuk 35 990, nr. 10.

zouden vóór invoering via een uitvoeringstoets nader moeten worden verkend. Ik zou de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel daar niet op willen laten wachten. Ook in het licht daarvan ontraad ik dit amendement.

Mogelijk wijzigt in de komende jaren de voorkeur van ouders. In de evaluatie van deze wet zal onder meer worden bekeken wat de doeltreffendheid is van deze wet en wat de effecten hiervan in de praktijk zijn op de gendergelijkheid. Met het oog daarop zal worden gekeken in hoeverre van de ruimere keuzemogelijkheid die de regeling biedt, gebruik wordt gemaakt. Ook zal worden nagegaan in welke mate de wet aansluit bij de in de samenleving bestaande opvattingen over de naam, de mate waarin de wet bekend is en of de uitvoering van de wet onnodige drempels opwerpt voor ouders ter realisering van hun keuze.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind