

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
17 februari 2014

Onderwerp
Advies op het concept-wetsvoorstel Scheiden zonder rechter

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 9 december 2013, met kenmerk 449773, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel Scheiden zonder rechter. Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt, blijkens de memorie van toelichting, de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen voor echtgenoten die het onderling eens zijn over de echtscheiding en geen minderjarige kinderen hebben. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een in het regeerakkoord "Bruggen slaan" opgenomen voornemen. Het wetsvoorstel bevat voorstellen tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Advisering

De NVvR kan zich in principe vinden in de gedachte om, wanneer sprake is van echtgenoten die geen minderjarige kinderen hebben en die het eens zijn over de echtscheiding, de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen ten opzichte van de situatie waarin wél sprake is van minderjarige kinderen en onenigheid over de scheiding. De wijze waarop dit voornemen is vormgegeven in het onderhavige wetsvoorstel geeft de NVvR echter reden tot zorg en vormt aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Ambtenaar burgerlijke stand

In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 3 op voorhand onderkend dat het bezwaar tegen het voorstel zou kunnen zijn dat echtelieden die zich gezamenlijk tot de ambtenaar van de burgerlijke stand wenden noch door een advocaat, noch door een notaris behoeven

te zijn voorgelicht. Bij het sluiten van een huwelijk pleegt de ambtenaar van de burgerlijke stand de aanstaande echtgenoten voor te lichten over “alle plichten die door de wet aan de huwelijkse staat worden verbonden” (art. 1:67 BW). De gevolgen van een echtscheiding zijn echter niet in de wet opgenomen. Dit betekent dat de voorlichting over de gevolgen niet (of niet eenvoudig) door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de advocaat of notaris kan worden overgenomen. Daarnaast is in het wetsvoorstel nu geen mogelijkheid voor de ambtenaar van de burgerlijke stand opgenomen om te weigeren de scheiding uit te spreken als hij twijfels heeft over de omstandigheden waaronder deze echtscheiding plaatsvindt. De NVvR is gelet op het bovenstaande, van mening dat de taak van het uitspreken van echtscheidingen niet op de voorgestelde wijze bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kan worden neergelegd. De NVvR adviseert de staatssecretaris hieraan aandacht te besteden en het wetsvoorstel aan te passen.

Doelgroep

In de memorie van toelichting is opgenomen dat de verwachting is dat een echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand voor de burger in bepaalde gevallen een eenvoudigere en goedkopere oplossing zal bieden dan een echtscheiding via de rechter. Daarbij wordt met name gedacht aan echtgenoten die geen minderjarige kinderen hebben en die, behalve huisraad, geen of weinig gemeenschappelijke bezittingen hebben en ieder zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien. In de memorie van toelichting wordt op pagina 1 gesteld dat ongeveer 7000 verzoeken (van de 34.000 echtscheidingen die per jaar worden uitgesproken) niet meer via de rechter maar via de ambtenaar van de burgerlijke stand zouden kunnen gaan lopen.

De NVvR vraagt zich af of bij echtscheidingen de eenvoudige situatie waar de minister op doelt (geen of weinig gemeenschappelijke bezittingen, zeker geen gemeenschappelijk huis, en ongeveer gelijke inkomens en dus geen partneralimentatie over en weer) en partijen overeenstemming hebben bereikt, zich in de praktijk veel voordoet. Mocht wel sprake zijn van een dergelijke situatie, dan zijn de kosten voor een echtscheiding al zeer beperkt en zal een procedure bij de rechtbank niet veel duurder zijn en niet langer duren dan een procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. De vraag is derhalve of een wetswijziging als de onderhavige, die leidt tot een gemakkelijker situatie voor een zeer beperkte groep, wel noodzakelijk is.

In voorgesteld artikel 150 van Boek 1 BW wordt gesteld dat de mogelijkheid van scheiding zonder rechter niet geldt wanneer sprake is van al dan niet gezamenlijke gezagsuitoefening over kinderen. De NVvR vraagt zich af wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor niet-gewettigde kinderen of voor pleegkinderen.

De NVvR adviseert de staatssecretaris aan het bovenstaande aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Toevoeging advocaat

Uit paragraaf 5 van de memorie van toelichting blijkt dat partijen kunnen kiezen voor een scheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand, hetzij via de rechtbank. Deze keuzemogelijkheid is van belang voor de toegang tot de rechter. De NVvR vraagt zich, gelet hierop, af wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor het toevoegingsbeleid. Wanneer sprake is van een financieel zwak echtpaar dat de voorkeur geeft aan een procedure bij de rechtbank, krijgen de echtgenoten dan toch recht op een van overheidswege toegevoegde

advocaat? De NVvR adviseert de staatssecretaris de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

Executie

In het geval dat partijen zich hebben laten voorlichten en bijstaan door een advocaat, een mediator of een notaris, zullen zij er mogelijk behoefte aan hebben om een overeenkomst te sluiten waarin afspraken worden vastgelegd. Deze overeenkomst kan door de ambtenaar van de burgerlijke stand echter niet worden voorzien van een executoriale titel. In de memorie van toelichting staat dat dat partijen zich aan die afspraken in de overeenkomst dienen te houden, omdat partijen die een overeenkomst sluiten in het algemeen worden geacht dat te doen. Volgens de NVvR is bij veel echtscheidingsovereenkomsten nu juist het geval dat vaak pas na verloop van tijd – als de eerste storm van emoties voorbij is – blijkt hoe afspraken die eerder overeengekomen zijn in de praktijk uitwerken. De partijen realiseren zich dan mogelijk dat ze zich niet willen of kunnen houden aan de eerder gesloten overeenkomst. Indien een dergelijke overeenkomst dan vervolgens niet geëxecuteerd kan worden, kan dit leiden tot vertraging en onnodige procedures. De NVvR adviseert de staatssecretaris aan het bovenstaande aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Rechtsbescherming

De NVvR vraagt zich af welke vorm van rechtsbescherming open staat tegen de beslissingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand, bijvoorbeeld indien de betreffende ambtenaar weigert gevolg te geven aan het gemeenschappelijk verzoek. Tevens vraagt de NVvR zich af of de ambtenaar van de burgerlijke stand zelf mag bepalen op welk tijdstip hij de akte inschrijft. Naar huidig en naar toekomstig recht is voor het tijdstip van echtscheiding beslissend het tijdstip waarop de echtscheidingsbeschikking/echtscheidingsakte wordt ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand. Het tijdstip waarop de echtscheiding ingaat kan allerlei rechtsgevolgen hebben, zoals voor het pensioen, de huwelijkse voorwaarden en de bijstandswet. Bij echtscheiding via de rechter bieden partijen zelf de beschikking aan ter inschrijving in de registers. De NVvR adviseert de staatssecretaris bovenstaande vraagpunten te verduidelijken in de memorie van toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Termijnen

In de toelichting op lid 3 van voorgesteld artikel 150a van Boek 1 BW is opgenomen dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bij wie het verzoek om echtscheiding is ingediend de beslissing over de echtscheiding en het uitspreken hiervan niet laat plaatsvinden voordat een termijn van veertien dagen na de indiening van het verzoek is verstreken. In het wetsvoorstel is echter geen termijn opgenomen waarbinnen de beslissing en het uitspreken daarvan dient plaats te vinden. De NVvR is van mening dat het bepalen van een dergelijke termijn van belang is, gelet op de (juridische) gevolgen van de echtscheiding, te meer omdat in lid 7 van voorgesteld artikel 150a van Boek 1 BW is bepaald dat het verzoek tot echtscheiding een geldigheidsduur heeft van één jaar.

Het wetsvoorstel geeft ook geen termijn voor het geval dat de echtscheiding in een andere gemeente wordt uitgesproken dan de gemeente waarin de huwelijksakte berust. De ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waarin de scheiding is uitgesproken draagt zorg voor verzending van de echtscheidingsakte naar de andere gemeente. De NVvR

is van mening dat ook voor deze situatie een termijn dient te worden gesteld in het wetsvoorstel.

De NVvR adviseert de minister het wetsvoorstel op de hierboven genoemde punten aan te passen.

Erkenning buitenland

Uit het advies van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht van 22 juni 2013 blijkt dat het de vraag is of het bij de ambtenaar van de burgerlijke stand beëindigde huwelijk zowel binnen Europa als zodanig zal worden erkend. Er zal daarvoor aan een aantal administratieve voorwaarden voldaan moeten zijn en dan: "*acht de Staatscommissie de aanname gerechtvaardigd dat een aldus tot stand gekomen echtscheiding onder de materiële werking van de Verordening Brussel II-bis valt*". Dit geldt ten aanzien van de erkenning binnen Europa. In het voorstel staat voorts ten aanzien van erkenning buiten Europa: "een dergelijke procedure kan ook de *erkenningskansen* van de huwelijksontbinding in niet EU-lidstaten bevorderen". Er lijkt kortom nog allerminst zekerheid te bestaan over de status van de beoogde huwelijksontbinding in het buitenland, hetgeen gevolgen kan hebben voor de ex-echtgenoten die voor deze vorm hebben gekozen bij de ontbinding van hun huwelijk. De NVvR adviseert de staatssecretaris daarom hieraan explicieter aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Namens de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie

M.E. de Meijer
voorzitter