

Vergaderjaar 2004–2005

**29 676**

**Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van enkele andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap)**

**Nr. 13**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2005

In het plenaire debat van 26 mei 2005 inzake het initiatiefvoorstel van Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst (29 676) van de heer Luchtenveld (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 85, blz. 5070–5104) heb ik voorgesteld overige suggesties met betrekking tot het wetsvoorstel schriftelijk aan de Kamer voor te leggen. Ik heb dit gevraagd om het debat niet nodeloos te verlengen. Uw Kamer heeft hiermee ingestemd. Het gaat om aandachtspunten bij de regeling van de administratieve scheiding en het ouderschapsplan en een aantal technische punten.

### **1. Administratieve echtscheiding**

Zoals ik heb aangegeven is het mogelijk om een echtscheidingsprocedure te ontwerpen die erkend wordt onder de verordening Brussel IIbis zonder tussenkomst van de rechter in grondwettelijke zin indien de echtgenoten volledige overeenstemming hebben over alle onderdelen van de echtscheiding. Wel heb ik duidelijk gemaakt dat ik dit minder zinvol acht omdat wij dan eindigen in twee echtscheidingsprocedures in plaats van één. Bovendien zullen echtgenoten afhankelijk worden van twee instanties (de advocaat, notaris of mediator plus de ambtenaar van de burgerlijke stand) in plaats van één. De advocaat, notaris of mediator moet immers tekenen dat de beëindigingsovereenkomst conform de wettelijke eisen, waaronder het ouderschapsplan, is opgesteld (bedreigd met nietigheid)

en de ambtenaar van de burgerlijke stand moet vaststellen dat het huwelijk is ontbonden. Om deze reden is een aanvullende procedure complexer en belastender dan nu.

Indien desondanks besloten zou worden tot het mogelijk maken van een administratieve echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand verdienen de navolgende punten in ieder geval aandacht.

1. Expliciet regelen van de absolute en de relatieve bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand in echtscheidingszaken. De regeling zou moeten worden beperkt tot gemeenschappelijke verzoeken. Een verdere beperking, die uit een oogpunt van omvang van de taak en kostenbeheersing zou kunnen worden overwogen, zou erin bestaan om echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand alleen mogelijk te maken in gevallen waarin er geen kinderen zijn.
2. Zonder nadere regeling zullen voor de «internationale bevoegdheid» van de ambtenaar van de burgerlijke stand dezelfde criteria gelden als voor de internationale bevoegdheid van de rechter (artikel 3 Brussel IIbis en corresponderend artikel 4, eerste lid Rv, voor welke laatste bepaling een equivalent zou moeten worden voorzien voor de ambtenaar van de burgerlijke stand). De vraag rijst echter of de reikwijdte van de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand niet zou moeten worden beperkt, bijv. tot gevallen waarin beide echtgenoten in Nederland wonen (vgl. advies Staatscommissie), in welk geval de overblijvende internationale gevallen bij de rechter zouden terechtkomen. Dit zal de taak van de ambtenaar van de burgerlijke stand verlichten en heeft het voordeel dat men de persoonlijke verschijning van partijen kan vereisen zonder dat dit op praktische bezwaren stuit.
3. De procedure voor de ambtenaar van de burgerlijke stand zal in verband met de rechtszekerheid, en ter voorkoming van vragen vanuit het buitenland, in de wet moeten worden vastgelegd. Het gaat onder meer om het horen van kinderen ouder dan twaalf jaar (vergelijk artikel 809 Rv) en om de vaststelling dat het huwelijk is ontbonden («de ambtenaar spreekt uit dat ...») en het neerleggen van die uitspraak in een beschikking. Daarnaast dient te worden bepaald welke de te overleggen gegevens/stukken zijn, anders dan het ouderschapsplan (vergelijk artikelen 278 en 815 Rv). Indien vertegenwoordiging door een gevolmachtigde uitgesloten moet worden, zal dit met zoveel woorden moeten worden bepaald. De vraag rijst ook of na het gehoor in een bedenktijd zou moeten worden voorzien, waarbinnen betrokkenen alsnog naar de rechter kunnen gaan.
4. In artikel 1: 27 BW is een procedure opgenomen ingeval de ambtenaar van de burgerlijke stand weigert mee te werken aan het opmaken van een akte, bijvoorbeeld omdat de overgelegde stukken ongenoegzaam zijn. Dit is niet hetzelfde als een hogere voorziening tegen een (constitutieve) beslissing. In de wet zal moeten worden geregeld dat tegen de echtscheidingsbeschikking van de ambtenaar van de burgerlijke stand een hogere voorziening bij de rechter openstaat.
5. Onverminderd het onder punt 1 gestelde ten aanzien van de (wenselijke beperking van de) bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand, het volgende. Het is belangrijk dat het ouderschapsplan bewaard blijft zolang het geldt, omdat het de basis is voor het certificaat dat o.g.v. Brussel IIbis vereist is in verband met tenuitvoerlegging in het buitenland. Men zou kunnen bepalen dat het ouderschapsplan en andere afspraken ambtshalve in de akte worden opgenomen, waardoor de afspraken over de ouderlijke verantwoordelijkheid en de alimentatie van een executoriale titel worden voorzien. Een dergelijke voorziening staat echter op gespannen voet met geautomatiseerde aanmaak van (staat)akten en mogelijk ook met voorschriften voor de bewaring. Bijlagen van akten worden bewaard gedurende 18 maanden

- na het jaar waarin de akte is opgemaakt. Daarna worden ze vernietigd. Een en ander behelst op dit punt een andere benadering van de akte van de burgerlijke stand met de daaraan verbonden kosten.
6. De regeling dient te worden gecompleteerd met voorzieningen voor de wijziging van de akte door het stellen van latere vermeldingen van beslissingen van de rechter.
  7. Procedure afgifte certificaat omgangsrecht op grond van Brussel IIbis. De verordening vereist dat de rechter of andere autoriteit die de beslissing heeft genomen, het certificaat afgeeft. Daarnaast dient de procedure voor verbetering van het certificaat te worden geregeld. Bij de rechter is dat een verzoekschriftprocedure. De ambtenaar van de burgerlijke stand zal bij het opstellen van het certificaat de regeling van het omgangsrecht in het ouderschapsplan moeten kunnen identificeren. Immers, alleen de omgangsregeling komt in aanmerking om zonder exequatur in een andere lidstaat ten uitvoer te worden gelegd.
  8. Verder verdient nog aandacht de eventuele ambtshalve afgifte van de akte aan belanghebbenden en de regeling van de uittreksels.

## **2. Voorstellen voortgezet ouderschap**

Een aantal kamerleden heeft tijdens de plenaire behandeling de zorg uitgesproken, een terechte zorg naar mijn mening, dat de ouders die hun relatie verbreken maar niet gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, niet de verplichting hebben om een ouderschapsplan op te stellen. De heer Luchtenveld ondervangt deze problematiek ten dele door in onderdeel Q (artikel 252) het derde en vierde lid van artikel 251 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Deze leden hebben echter slechts betrekking op het gelijkwaardig ouderschap en de mogelijkheid om hier om reden van praktische belemmeringen van af te wijken. Het verplicht stellen van een ouderschapsplan is bij het beëindigen van een relatie die geen juridische ontbinding vergt, moeilijk te realiseren, omdat er geen formeel juridisch moment (zoals de echtscheiding) bestaat waarop de relatie wordt beëindigd. Het is echter wel mogelijk om wettelijk te bepalen dat bij een verzoek tot wijziging van het gezag (bijvoorbeeld op grond van artikel 253n naar eenhoofdig gezag of 253c (wetsvoorstel 29 353)) de verplichting wordt opgenomen om een ouderschapsplan bij te voegen waarin de ouders aangeven hoe zij, na de eventuele wijziging van het gezag, het voortgezet ouderschap wensen in te vullen. Mijnerzijds bestaat de bereidheid om in het kabinetswetsvoorstel op dit punt door een nota van wijziging een voorziening te treffen.

Het initiatiefwetsvoorstel maakt het voor een ouder onmogelijk om voor zichzelf eenhoofdig gezag te verzoeken. De heer Luchtenveld gaat ervan uit dat het nog slechts mogelijk moet zijn voor de ene ouder om te verzoeken dat «de andere ouder alleen met het gezag wordt belast» (onderdeel O, artikel 251 lid 5). Dit past binnen zijn concept om procedures te voorkomen. Als alternatief haalt hij procedures van veel zwaardere aard binnen, namelijk de mogelijkheid om een ontzetting uit het ouderlijk gezag (artikel 269) van de andere ouder te verzoeken. Ontzetting is de zwaarste kindbeschermingsmaatregel die mogelijk is en heeft een ontarend karakter. Een ouder kan slechts worden ontzet uit het ouderlijk gezag indien hij zich verwijtbaar slecht heeft gedragen.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat de «paradoxale toewijzing van gezag», het toekennen van het gezag aan de ouder die door de andere ouder wordt gefrustreerd in de uitoefening van zijn rechten (bijvoorbeeld omgangsregeling), in beginsel niet meer mogelijk is. De ouder die van mening is dat zijn rechten geschonden worden en om die reden het ouderlijk gezag wenst, kan immers een verzoek tot eenhoofdig gezag niet meer indienen. Hij zal een ontzetting moeten verzoeken. Het Hof Amsterdam (LJN: AS6020) heeft recent vastgesteld dat in het geheel van dwangmiddelen die in het kader van de tenuitvoerlegging van een

omgangsregeling kunnen worden aangewend, gezagswijziging een uiterste middel is om omgang te bewerkstelligen. Dit zou met het wetsvoorstel van Luchtenveld niet meer mogelijk zijn. Wij verliezen daarmee een van de weinig echt dwingende wijzen van handhaving.

### **3. Technische punten**

- Het wetsvoorstel bevat geen artikel waarin de citeertitel is opgenomen («Deze wet wordt aangehaald als: Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap.»). In de citeertitel ontbreekt voorts het woord «Wet».
- Onderdeel F van artikel I beoogt de mogelijkheid van de omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap onmogelijk te maken. Nu niet met zoveel woorden is bepaald dat Afdeling 5A vervalt maar slechts artikel 77a, zal de afdeling (zonder enig artikel) blijven bestaan. Onderdeel F zou als volgt geherformuleerd kunnen worden: Afdeling 5A Omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap vervalt.
- Onderdeel W van artikel I (377a, tweede lid). Het tweede lid beoogt de mogelijkheid te creëren om vaststelling van een omgangsregeling of ontzegging van het recht op omgang te verzoeken. De strekking van de eerste drieënhalf regels («indien ouders geen overeenstemming (...) opgestelde overeenkomst») is onduidelijk mede omdat een toelichting ontbreekt. Bovendien roept de verwijzing naar het eerste lid (minimumnorm omgang) en niet naar het derde lid (ontzeggingsgronden) vragen op omdat de verzoekschriften, bedoeld in het tweede lid genormeerd worden door beide leden, afhankelijk van het verzoek dat wordt gedaan. Geadviseerd wordt het tweede lid als volgt te herformuleren: «De rechter stelt, al dan niet voor bepaalde tijd, op verzoek van de ouders of één van hen een regeling vast inzake de uitoefening van het omgangsrecht of ontzegt het recht op omgang.»

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner