

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde nader inhoud te geven aan het beginsel van openbaarheid van de behandeling van zaken betreffende personen- en familierecht

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Kern van het wetsvoorstel vormt de wijziging van de regeling dat de behandeling van zaken betreffende het personen- en familierecht voortaan niet zonder meer altijd achter gesloten deuren plaatsvindt (artikel 803 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)). Het beginsel van openbaarheid in civiele procedures is in Nederland wettelijk vastgelegd in artikel 27 Rv. De mogelijkheden tot uitzondering op dit beginsel worden hierin ook genoemd. Deze komen overeen met de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 6 van het Verdrag van 4 november 1950 (Tr. 1951, 154) tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 EVRM beoogt het recht op een eerlijk proces te waarborgen. Het recht op een openbare behandeling van de zaak is een middel tot verwerkelijking van een eerlijke procedure. Het EVRM verlangt daarom dat gerechtelijke procedures openbaar zijn, tenzij sprake is van een uitsluitingsgrond als in artikel 6 EVRM genoemd. Daarbij gaat het om het belang van de goede zeden, openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van privé-leven van procespartijen dit eisen of wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden. Wanneer sprake is van een uitsluitingsgrond kan de rechter besluiten dat het beginsel van openbaarheid dient te wijken voor bijvoorbeeld de zwaarwegende belangen van de minderjarige en beslissen dat de behandeling van de zaak geheel of ten dele met gesloten deuren plaats zal vinden.

In artikel 803 Rv worden thans categorisch en zonder dat daarop een uitzondering mogelijk is, zaken betreffende het personen- en familierecht uitgesloten van het beginsel van openbaarheid door te bepalen dat de behandeling van deze zaken met gesloten deuren plaatsvindt. Blijkens de artikelen 818, zesde lid, en 820, vijfde lid, Rv is artikel 803 Rv in scheidingszaken van overeenkomstige toepassing.

Twee uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Europees Hof) met betrekking tot artikel 6 EVRM vragen om herziening van deze regeling. Het betreft de uitspraak in de zaak Moser tegen Oostenrijk van 21 september 2006 en de uitspraak in de gevoegde zaak B. en P. tegen het Verenigd Koninkrijk van 24 april 2001. In deze zaken is nadere invulling gegeven aan het openbaarheidbeginsel van artikel 6 EVRM.

In de zaak Moser oordeelde het Europees Hof dat sprake was van schending van het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM wegens het ontbreken van een openbare behandeling van de zaak en vanwege het feit dat de uitspraak niet in het openbaar werd gedaan. In deze procedure verzocht de Weense Raad voor de Kinderbescherming in het kader van een kindbeschermingsmaatregel om wijziging van het ouderlijk gezag, omdat de moeder moeilijk voor haar zeer jonge kind kon zorgen. De maatregel was gebaseerd op het gebrek aan passende accommodatie en financiële middelen alsmede de onzekere verblijfstatus van de moeder. De moeder en haar zoon dienden vervolgens een klacht in bij het Europees Hof. Eén van de klachten betrof schending van artikel 6 EVRM. Het Europees Hof stelde ten aanzien van het beginsel van equality of arms schending van artikel 6 EVRM vast, aangezien klaagster onvoldoende was betrokken in de procedure die leidde tot de ontneming aan haar van het ouderlijk gezag. Zulks klemde in het bijzonder aangezien zij niet in de gelegenheid was gesteld te reageren op diverse rapporten, onder meer van de Raad voor de Kinderbescherming, waarop de rechter zijn oordeel mede baseerde. Bovendien was in deze van belang dat het ging om een procedure waarin een individuele burger het moest opnemen tegen de staat.

In de zaak van B. en P. tegen het Verenigd Koninkrijk ging het om twee verschillende procedures die werden gevoegd waarin ieder van de vaders, nadat de relatie tussen de ouders was verbroken, de rechter verzocht om de gewone verblijfplaats van zijn kind bij hem te bepalen. Procedures onder de 'Children Act 1989' vinden in beginsel met gesloten deuren plaats. De twee vaders verzochten echter de rechter om een openbare zitting. Zowel de rechter in eerste aanleg als die in hoger beroep wees deze verzoeken af met als argument dat dit niet in het belang van het kind zou zijn. De beide vaders beklaagden zich vervolgens bij het Europees Hof dat hun recht op een openbare behandeling van hun zaak was geschonden. Het Europees Hof oordeelde dat geen sprake was van schending van artikel 6 EVRM. Daarbij werd overwogen dat, hoewel artikel 6 EVRM als hoofdregel aangeeft dat civiele procedures openbaar zijn, het aanwijzen van een categorie van zaken die vallen onder de in dit artikel genoemde uitsluitingsgronden geen strijd oplevert met het verdrag. De rechter dient echter wel in elke individuele zaak te kunnen beoordelen of behandeling met gesloten deuren noodzakelijk is en dienovereenkomstig te kunnen beslissen.

2. Betekenis van de zaken Moser en B. en P. voor de Nederlandse regeling van openbaarheid in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering

Uit de zaken Moser en B. en P. volgt dat het aanwijzen door de wetgever van een categorie zaken waarbij wordt verondersteld dat deze vallen onder een uitsluitingsgrond niet in strijd is met het verdrag, mits de rechter in een individuele zaak alsnog kan toetsen en tot openbaarheid kan beslissen. In het huidige artikel 803 Rv is sprake van

stelselmatige behandeling achter gesloten deuren. De rechter mist de mogelijkheid om in een individuele zaak vast te stellen of daadwerkelijk een uitsluitingsgrond aanwezig is die rechtvaardigt dat het belang van openbaarheid van de procedure hiervoor opzij wordt gezet. De voorgestelde wijziging van artikel 803 Rv brengt de Nederlandse regeling in overeenstemming met het EVRM en de daaraan door het Europees Hof gegeven uitleg. Aan het artikel wordt namelijk een tweede lid toegevoegd waarin is bepaald dat de rechter, desgewenst op verzoek van degene die het verzoek heeft ingediend of op verzoek van een andere belanghebbende, in een zaak betreffende personen- en familierecht kan bevelen dat de behandeling geheel of gedeeltelijk openbaar is of dat bepaalde personen zijn toegelaten tot de behandeling, tenzij een in artikel 27, eerste lid, genoemde grond zich daartegen verzet. Ook ambtshalve kan de rechter zo'n beslissing nemen.

Met de voorgestelde aanpassing van artikel 803 Rv blijft uitgangspunt dat in het belang van de bescherming van de belangen van minderjarigen of ten behoeve van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen, zaken van personen- en familierecht (inclusief scheidingszaken) met gesloten deuren worden behandeld. In het toe te voegen tweede lid van het artikel wordt vervolgens geregeld dat de rechter bevoegd is om de behandeling openbaar te laten plaatsvinden, zulks ambtshalve of indien een partij daarom verzoekt. Zowel als één partij hierom verzoekt als wanneer beide partijen om een openbare zitting verzoeken, zal de rechter dienen te beoordelen of een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 27 Rv zich voordoet. De rechter dient dan te toetsen of bijvoorbeeld de belangen van een minderjarige zich ertegen verzetten dat de procedure openbaar is, zodat het beginsel van openbaarheid niet kan prevaleren en in het belang van de minderjarige de behandeling toch met gesloten deuren dient plaats te vinden.

3. Gevolgen voor de praktijk

Partijen in zaken van personen- en familierecht vinden het in het algemeen onwenselijk dat derden bij de behandeling van hun zaak aanwezig zijn (tenzij dezen slechts beroepsmatig een belang bij bijwoning hebben, zoals advocaat-stagiaires). Tijdens de behandeling komen immers de nodige gegevens over hun privé-leven en over het privé-leven van hun kinderen aan de orde teneinde de rechter te informeren, zodat deze een weloverwogen beslissing kan nemen op bijvoorbeeld een verzoek om omgang met of het bepalen van de verblijfplaats van de kinderen. In de regel zal een bij de procedure betrokkene er geen voorstander van zijn dat bijvoorbeeld de nieuwe partner van zijn voormalige echtgenoot of zijn voormalige schoonouders de behandeling van zijn zaak bijwonen. Er kan zich echter ook de situatie voordoen dat partijen of één van hen wenst dat de nieuwe partner of de grootouders bij de behandeling ter zitting aanwezig zijn. Rechters zijn in het algemeen geen voorstander van de aanwezigheid van nieuwe

partners of familie, met name omdat dit de kans vergroot dat emoties hoger dan gebruikelijk oplopen en dit de orde ter zitting kan verstoren. Ook kan de aanwezigheid van derden de kans op het alsnog bereiken van een minnelijke regeling verkleinen of zelfs zonder meer afwezig doen zijn. Onder deze omstandigheden zal bij een behandeling met gesloten deuren het recht op een eerlijk proces niet zijn geschonden. Indien een verzoek is gedaan voor een openbare behandeling, zal de rechter daarop gemotiveerd een beslissing dienen te nemen. De belangafweging die hij daarbij maakt, zal opgenomen moeten worden in het proces-verbaal of de (tussen)beschikking, zodat deze inzichtelijk is voor partijen (artikel 4 Wet RO). Ook is denkbaar dat de belangenafweging in het voordeel van het openbaarheidbeginsel uitvalt, ondanks protesten van de andere procespartij. Men zou kunnen denken aan de situatie dat een grootmoeder voor het verbreken van de relatie van de ouders driemaal per week op haar kleinkinderen paste en nu enkel haar kleinkinderen nog ziet als zij tijdens het omgangswEEKEND bij hun vader zijn. Indien dan in een procedure de omgangsregeling met de vader ter discussie staat, heeft deze grootmoeder belang bij het bijwonen van de behandeling en het verkrijgen van informatie over het verloop van de procedure. In een dergelijke situatie dient de rechter de belangen van partijen tegen elkaar af te wegen. De partij die zich verzet tegen de aanwezigheid van de grootmoeder dient dan aan te geven op welke grond of gronden van een openbare behandeling dient te worden afgezien. De rechter zal vervolgens dienen te beoordelen of deze belangen ook daadwerkelijk rechtvaardigen dat de behandeling met gesloten deuren plaatsvindt. Dit geldt onverkort als de rechter ambtshalve beslist een openbare zitting te houden. De rechter zal in dat geval partijen informeren over zijn voornemen de zaak openbaar te behandelen. Partijen zullen in de gelegenheid worden gesteld om hierop te reageren en om eventuele uitsluitingsgronden naar voren te brengen als verweer. In personen- en familiezaken waarin het onderwerp van geschil in het algemeen privacygevoelig van aard zal zijn, zullen uitsluitingsgronden in het bijzonder zien op de bescherming van de belangen van de minderjarigen of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen. Slechts indien sprake is van bijzondere omstandigheden, wanneer er bijvoorbeeld enkel zakelijke geschillen aan de orde zijn tussen voormalig echtgenoten, zal een rechter van oordeel kunnen zijn dat de belangen gediend met de openbaarheid van een procedure in een personen- en familierechtzaak dusdanig zwaarwegend zijn dat de behandeling openbaar dient te zijn.

4. Overgangsrecht

De wetswijziging heeft onmiddellijke werking. Dit brengt mee dat de rechter in procedures die reeds lopen op het tijdstip van inwerkingtreding, alsnog ambtshalve kan beslissen of kan toestaan dat de behandeling verder geheel of gedeeltelijk openbaar zal zijn dan wel dat bepaalde personen zijn toegelaten tot de behandeling.

5. Administratieve lasten en financiële effecten voor de begroting

Er zijn geen administratieve lasten voor instellingen en burgers en geen financiële effecten voor de begroting.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Het Landelijk overleg van voorzitters van de familiesectoren (LOV-f) heeft aangegeven dat uitgangspunt dient te zijn dat ook familie-kort gedingen met gesloten deuren worden behandeld. Dat is dan ook de praktijk, waarbij overigens, gelet op het hier van toepassing zijnde artikel 27 Rv, steeds individueel wordt bepaald dat dit zo gebeurt, dit met name op de grond dat de belangen van minderjarigen of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen dit eisen. Er is geen goede grond om de voorgestelde regeling van artikel 803 Rv niet van toepassing te doen zijn in kort gedingen betreffende personen- en familierecht. Kort gedingen in zulke zaken verschillen immers niet van die welke in de bodemzaak worden behandeld en waarop artikel 803 Rv wel van toepassing is.

De Minister van Justitie,