

Vergaderjaar 2011–2012

32 856

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 28 oktober 2011

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met begrip hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en enkele andere wetten teneinde nader inhoud te geven aan het beginsel van openbaarheid van de behandeling van zaken betreffende het personen- en familierecht.

Deze leden onderstrepen het belang van het waarborgen van het recht op een eerlijk en openbaar proces. Daarnaast hechten zij zeer veel belang aan het waarborgen van de privacy van de betrokken partijen. Deze leden begrijpen dat een wetswijziging nodig is als gevolg van twee uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze leden menen evenwel dat in het algemeen de Nederlandse wettelijke regeling voldoet. Wat betreft het personen- en familierecht en de bescherming van de belangen van minderjarigen en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden zijn voornoemde leden daarom ook verheugd dat de uitzondering op het openbaarheidbeginsel wat betreft het personen- en familierecht ook na het in werking treden van dit wetsvoorstel in beginsel gehandhaafd blijft. De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat de behandeling van zaken betreffende het personen- en familierecht blijft zoals het was, namelijk dat de zaak in beginsel achter gesloten deuren dient. Op grond van de huidige regeling is het al mogelijk om een

¹ Samenstelling:

Leden: Schouten, C.J. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Brinkman, H. (PVV), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Recourt, J. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Berndsen, M.A. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Helder, L.M.J.S. (PVV), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Steur, G.A. van der (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD) en Taverne, J. (VVD).
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Tongeren, L. van (GL), Karabulut, S. (SP), Elissen, A. (PVV), Dille, W.R. (PVV), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Spekman, J.L. (PvdA), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Bontes, L. (PVV), Burg, B.I. van der (VVD), Liefde, B.C. de (VVD), Azmani, M. (VVD) en Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD).

uitzondering te maken op de regeling tot gesloten behandeling. Deze leden begrijpen dat het nu al mogelijk is om een verzoek in te dienen om een rechtszaak in de sfeer van het personen- of familierecht openbaar te behandelen, mits de betrokkenen hiertegen geen bezwaar hebben. In die zin verandert deze wetswijziging niets aan de staande praktijk. In dit voorstel wordt het mogelijk om een verzoek te doen tot openbare behandeling van de zaak. Er moet dan wel sprake zijn van zwaarwegende belangen die opwegen tegen de privacy van de betrokkenen. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt het de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk wat moet worden verstaan onder zwaarwegende belangen. Kan de regering duidelijk maken, ook met voorbeelden, wanneer het verzoek tot openbaarheid van een rechtszaak wordt gehonoreerd waarbij de privacy van de betrokkenen ondergeschikt worden gemaakt?

In 2001 (en later in 2006 is dit bevestigd) is invulling gegeven door het EHRM aan het openbaarheidsbeginsel. Mede op basis van die uitspraken is deze wetswijziging voorgesteld. Wat is de reden dat het zo lang heeft geduurd voordat deze uitspraak in wetgeving is gevat?

Zijn er andere uitspraken van het EHRM die aanpassing van de wet of een regeling vereisen zodat betere invulling kan worden gegeven aan het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)? Zo ja, welke uitspraken zijn dat?

Naar aanleiding van genoemd voorstel brengen de leden van de PVV-fractie de navolgende vragen en op-/aanmerkingen naar voren. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten welke argumenten er pleiten voor zowel een openbare als een gesloten behandeling van zaken betreffende het personen- en familierecht.

De regering geeft aan dat zwaarwegende belangen aanleiding kunnen geven tot openbare behandeling. Voor deze leden is nog niet geheel duidelijk wat er onder een zwaarwegend belang dient te worden verstaan. Daarom vragen zij of de regering aan de hand van concrete voorbeelden kan aangeven welke zaken tot openbaarheid nopen.

Voornoemde leden vragen de regering om voorbeelden van belanghebbenden die een beroep kunnen doen op openbaarheid van de rechtszitting. Voorts vragen deze leden of de rechter bij de beoordeling van het verzoek tot openbare behandeling ook rekening dient te houden met bezwaren van de andere belanghebbenden. Is de rechter gehouden deze belanghebbenden te horen alvorens hij beslist op een verzoek tot openbare behandeling? Tevens vragen deze leden of andere belanghebbenden ook bezwaren kunnen uitten tegen de toegang van één of meer bepaalde personen bij de procedure.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover op dit moment geen vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de openbaarheid van zaken betreffende het personen- en familierecht. Zij willen naar aanleiding hiervan enkele vragen stellen.

De behandeling van personen- en familiezaken vindt in principe plaats achter gesloten deuren. Het voorstel van de regering maakt hierop een uitzondering mogelijk als er sprake is van een zwaarwegend belang. Voornoemde leden vragen of het in de praktijk ook mogelijk is dat een eerder geconstateerd zwaarwegend belang gedurende de behandeling komt te vervallen. Kan in een dergelijk geval alsnog besloten worden dat (het vervolg van) de zitting met gesloten deuren plaatsvindt in het belang

van de minderjarige of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer? Welke voorziening staat hiervoor open?

Verder vragen deze leden of het niet met gesloten deuren behandelen van een dergelijke zaak nog consequenties heeft ten aanzien van de openbaarheid van de uitspraak. Wordt een zaak betreffende het personen- en familierecht per definitie geanonimiseerd uitgereikt, ook als de zaak in openbaarheid is behandeld?

2. Betekenis van de uitspraken van het Europees Hof Voor de rechten van de mens in 2006 (Moser v. Oostenrijk) en 2001 (B. en P. v. Verenigd Koninkrijk)

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat is gehandeld conform de uitspraken van het EHRM. Dit wordt namelijk niet toegelicht in de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt niet vermeld of de voorgestelde wijzigingen nu wel conform de uitspraken zijn van het EHRM in 2006 (Moser v. Oostenrijk) en 2001 (B. en P. v. Verenigd Koninkrijk). Graag vernemen deze leden een toelichting van de regering hierop. Gezien de uitspraak van het EHRM vragen voornoemde leden ook hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere Europese landen. Hebben deze landen hun wetgeving ook aangepast naar aanleiding van de uitspraken van het EHRM of loopt Nederland in dezen weer voorop?

De leden van de SP-fractie constateren dat de huidige bepaling van artikel 803 Rv aangaande de behandeling met gesloten deuren wordt vervangen door een bepaling waarbij de behandeling met gesloten deuren de hoofdregel blijft, maar hiervan bij uitzondering kan worden afgeweken. Die uitzondering is er nu niet. Allereerst rijst de vraag waarom er behoefte is aan deze uitzonderingsmogelijkheid. In welke gevallen zou het belang van de minderjarige moeten wijken voor zwaarwegende andere belangen? Wanneer zal worden besloten tot openbare behandeling? De leden van de SP-fractie vragen of een verdere juridisering van deze voor een kind vaak toch al traumatische rechtszaak wel wenselijk is. Nu voortaan ook over de vraag of de behandeling wel of niet achter gesloten deuren zal plaats vinden gesteggeld zal kunnen worden, is het de vraag of het belang van het kind daar wel mee gediend is, of dat het vooral meer stress voor het kind met zich mee zal brengen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie zien dat in de memorie van toelichting twee voorbeelden worden gegeven van uitspraken van het EHRM, ter onderbouwing van dit wetsvoorstel. In de zaak Moser tegen Oostenrijk was het volgende ondermeer aan de hand:

«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.»

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven of de Nederlandse rechtspraktijk niet fundamenteel verschilt van die in Oostenrijk. In Nederland wordt een ouder van wie het gezag wordt ontnomen toch juist wel betrokken? Graag een toelichting hierop. De conclusie van de tweede zaak die genoemd wordt, B. en P. tegen het Verenigd Koninkrijk, is dat «het aanwijzen van een categorie van zaken die achter gesloten deuren plaats vindt geen strijd oplevert met het verdrag. Echter, de rechter dient in elke individuele zaak, indien een belanghebbende hierom verzoekt, te kunnen beoordelen of behandeling met gesloten deuren noodzakelijk is.»

Tegelijkertijd lezen de leden van de SP-fractie dat de regering verwacht dat dit nieuwe voorstel nauwelijks gevolgen zal hebben voor de huidige praktijk. Het grote merendeel van deze zaken blijft achter gesloten deuren. Is de regering desalniettemin van oordeel dat het huidige artikel 803 Rv niet EVRM-proof is? Is de nieuwe bepaling dat dan wel, ook al zal daar in de praktijk nauwelijks gebruik van worden gemaakt? Als er al gebruik van wordt gemaakt, zal een verzoek tot openbare behandeling dan niet snel gehonoreerd worden?

3. Gevolgen voor de praktijk

Partijen hebben naar de mening van de VVD-fractie terecht, niet altijd zin in om hun privéaangelegenheden in een openbare zitting te behandelen. Wat dat betreft zijn deze leden het zeer eens met de regering dat de rechter in een individuele zaak alsnog kan toetsen en tot openbaarheid kan beslissen als daartoe door een belanghebbende wordt verzocht, maar dat in principe de geslotenheid van de zitting blijft. Los van artikel 6 EVRM vragen deze leden hoe de openbare behandeling van de zaak zich verhoudt tot de privacy van de partijen in het geding. Zeker in het personen- en familierecht is het zo dat het privéleven van de partijen veelal en noodzakelijkerwijs – uitvoerig – wordt behandeld. In aansluiting hierop vragen voornoemde leden dan ook een meer uitgebreide toelichting van de regering. Wat moet bovendien onder zwaarwegend belang worden verstaan welke ertoe leidt dat openbaarheid van de zitting voorrang geniet? Hoe wordt deze belangenafweging gemaakt, temeer nu aan de rechtspraak wordt overgelaten welke eisen aan een openbare zitting kan worden gesteld? Kan de regering meer uitgebreid toelichten waarom aan de rechtspraak kan worden overgelaten welke eisen aan een verzoek om een openbare behandeling kan worden gesteld? Is de rechtszekerheid niet meer gediend met opname van deze eisen in de wet? Kan de rechter ook tijdens de zaak besluiten om de zitting niet meer openbaar te vervolgen? De leden van de VVD-fractie vragen dit ook omdat de memorie van toelichting hier niet op ingaat en het deze leden zeer wel mogelijk lijkt dat alsnog tijdens een rechtszaak kan blijken dat de privacy aspecten van betrokken partijen dienen te prevaleren boven de openbare behandeling. Deze leden kunnen zich ook moeilijk voorstellen dat het denkbaar is dat een rechter het verzoek van (een) partij(en) zal weigeren. Kan de regering hierop ook ingaan?

Ook vragen de leden van de VVD-fractie het volgende. Rechtbanken zijn in procedures zeer gericht op het (alsnog) bereiken van een schikking. Zou het niet zo kunnen zijn dat de aanwezigheid van bijvoorbeeld nieuwe partners, familieleden, een onbekende een zeer versturende invloed kunnen hebben op partijen en de voortgang van de schikking? Wordt de mogelijkheid om ter zitting tot overeenstemming te komen daarmee niet beperkter en zal het de rechterlijke macht juist niet meer belasten? Immers, indien geen overeenstemming wordt bereikt, zal verder geprocedeerd moeten worden en liggen partijen mogelijk nog verder weg uit elkaar.

Ten aanzien van de mogelijkheid van beroep tegen of over de openbare behandeling, vragen deze leden of dit niet weer aanleiding kan geven tot allerlei vertraging. Zij willen ook nog wijzen op de mogelijkheid dat in deze gevallen een beroep kan worden gedaan op de gefinancierde rechtsbijstand. Bij een bezuinigingsprogramma dat nu wordt uitgevoerd is dat geen wenkend perspectief. Is het denkbaar dat dit verzoek als een incident zou kunnen worden behandeld waarop meteen beslist wordt?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering van mening is dat deze wetswijziging nauwelijks gevolgen heeft voor de huidige praktijk. Voornoemde leden vragen of zij kunnen aannemen dat het hier slechts om

een technische wijziging dan wel codificatie van staande praktijk gaat en niet om een inhoudelijk wijziging? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat het criterium om af te wijken van de hoofdregel van gesloten deuren is dat de rechter op verzoek van een belanghebbende kan bepalen dat de behandeling geheel of gedeeltelijk openbaar is, indien zwaarwegende belangen bij openbaarheid daartoe aanleiding geven en de belangen als bedoeld in het eerste lid zich daartegen niet verzetten. Wanneer zal hier sprake van zijn? Kunnen hiervan voorbeelden worden gegeven? Over welke zwaarwegende belangen gaat dit? Kan aan deze belangen, indien het bijvoorbeeld gaat om het kunnen controleren van de rechtsgang door bepaalde personen, al dan niet belanghebbenden, niet op andere wijze worden tegemoet gekomen dan het behandelen in de openbaarheid? Wordt hierbij ook gedacht aan het toelaten van de pers of andere media en aan vertegenwoordigers van belangenverenigingen?

De leden van de SP-fractie vragen welke problemen zich nu in de praktijk voordoen met de bepaling dat zaken betreffende het personen- en familierecht niet-openbaar zijn. Is het niet nu al zo dat de rechter in Nederland directe belanghebbenden (waaronder in ieder geval de procespartijen) de gelegenheid geeft de zaak bij te wonen en in sommige gevallen ook laat spreken? Is het niet nu ook al zo dat het bepaalde andere familieleden, zoals een tante of grootouder, soms ook wordt toegestaan de besloten zitting bij te wonen? Immers, de rechter kan informanten oproepen ingevolge artikel 799 Rv dat bepaalt dat anderen wier verklaring in verband met de beoordeling van het verzoek van betekenis kan zijn. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

Is het niet nu ook al zo dat de uitspraken in zaken betreffende het personen- en familierecht (weliswaar geanonimiseerd) gepubliceerd worden? Kortom, is het niet zo dat er in de praktijk nu al zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de vereisten van openbaarheid waarvoor deze bedoeld zijn, zoals publieke controle door het publiceren van uitspraken en het niet schaden van de belangen van de direct betrokkenen door hen de zitting te laten bijwonen?

4. Adviezen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad voor de rechtspraak heeft gevraagd waarom de regeling van artikel 803 Rv ook niet zou moeten gelden voor procedures inzake boedelkwesities of straat- en contactverboden. Naar de mening van deze leden zijn dit ook zaken die als zeer privacygevoelig door inwoners van Nederland worden ervaren. Wat dat betreft vinden voornoemde leden de reactie van de regering (dat voor deze zaken geen dringende behoefte bestaat ze uit te zonderen van het openbaarheidsbeginsel) te summier. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook een uitgebreidere toelichting van de regering waarom deze zaken niet onder de uitzondering van het openbaarheidsbeginsel zouden moeten vallen.

De leden van de SP-fractie vragen of ook expliciet de kinderrechtshouders om hun mening is gevraagd en of onderzocht is hoe (het merendeel van) de kinderrechtshouders hier tegenaan kijken. Is ook Jeugdzorg Nederland hierover om advies gevraagd?

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel B

De leden van de VVD-fractie vragen wat nu precies onder belanghebbende in de zin van artikel 798 Rv dient te worden verstaan. Hoe eng of hoe ruim

dient dit te worden opgevat? De belanghebbende kan in beginsel schriftelijk verzoeken om openbare behandeling van zijn zaak. Wat wordt bedoeld met in beginsel? Deze leden maken hieruit op dat hierop dus uitzonderingen mogelijk zijn. Wat zijn deze uitzonderingen precies?

Artikel III

De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het moeilijk voor te stellen is dat een rechter in een kindervervoeringszaak over zal gaan tot openbare behandeling. Deze leden vragen de regering een aantal voorbeelden te geven van zaken die wel tot openbare behandeling zullen leiden. Voorts vragen zij of de regering uiteen kan zetten hoe groot de kans wordt geacht dat andere zaken betreffende het personen- en familierecht tot openbare behandeling nopen.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts