

Luchtenveld tegen Donner



- Initiatiefwetsvoorstel van het VVD kamerlid Luchtenveld: ‘Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap’ (aangenomen door de Tweede Kamer op 29 november 2005)

Administratieve echtscheiding



- Wetsvoorstel minister Donner: ‘Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding’ (ingediend bij de Tweede Kamer in juni 2005, maar nooit behandeld)

Geen administratieve echtscheiding



Voorgeschiedenis

Europese landen met de mogelijkheid van administratieve echtscheiding

Afgeschaft:

Zweden (1915)
Finland (1929)

Denemarken (EU)

Portugal (EU)

Estland (EU)

IJsland

Noorwegen

Rusland

Oekraïne

Moldavië

Afgeschaft:

Letland (1993)
Litouwen (2000)
Wit-Rusland
(1999)

Onderzoek

- Proefschrift van H. Lenters ‘De rol van de rechter in de echtscheidingsprocedure (1993)
- Rapport van de Commissie Herziening Scheidingsprocedure (de Commissie De Ruiter) ‘Anders scheiden’ (1996)
- Experimenten Scheidings- en Omgangsbemiddeling
- Proefschrift B. Chin-A-Fat ‘Scheiden (ter)echter zonder rechter?’ (2004)

Proefschrift van Lenters

Twee modellen van administratieve echtscheiding:

- Alleen ontbinding van het huwelijk bij de burgerlijke stand. Over de gevolgen kan evt. later bij de rechtbank worden geprocedeerd
(Oost-Europese landen)
- Over alle gevolgen moet overeenstemming zijn bereikt, met verplichte inschakeling van een deskundige
(West-Europese landen)

Rapport Commissie De Ruiter

'Anders scheiden'

- **Conclusie:** introductie van administratieve scheiding is een wenselijke mogelijkheid voor de vereenvoudiging van het echtscheidingsrecht
- **Voorwaarde:** dat partijen 'het in vrijheid en niet onder druk, eens zijn geworden over de scheiding zelf en de gevolgen van de scheiding'
- **Waarborgen:** echtscheidingsconvenant dient door minimaal één advocaat of notaris te worden ondertekend
- **Toetsing:** geen integrale medeverantwoordelijkheid van de deskundige voor de inhoud van het convenant
- **Huidige gerechtelijke procedure** op eenzijdig en gemeenschappelijk verzoek blijven onveranderd, naast de nieuwe buitengerechtelijke procedure

Experimenten

Scheidings- en Omgangsbemiddeling, proefschrift Chin-A-Fat

- bewezen dat in het kader van de echtscheiding ook zonder rechter door **mediation** afdoende bescherming kan worden geboden aan kinderen en eventuele zwakkere partijen

Maatschappelijke aanleidingen

- ‘**Flitsscheiding**’: afschaffen of vervangen door volwaardige administratieve scheiding
- Ontevredenheid met de **positie van de niet verzorgende ouder** (lees: de vader) na de invoering van het gezamenlijk gezag; gelijke rechten op papier, lege huls in de praktijk (‘dwaze vaders’)
- Groeiende populariteit van **mediation** in echtscheidingszaken

Politiek: het debat over scheidings- en omgangsproblematiek

- 2003: de Tweede Kamer neemt een motie van Schonewille aan: binnen drie maanden onderzoek naar de mogelijke invoering van een administratieve scheiding
- Afwijzende houding minister Donner:
'ook als de rechter aan het einde van het proces een formaliteit is, moet hij daar desondanks blijven staan'
- 2004: PvdA notitie 'Ouder blijf je'

Initiatiefwetsvoorstel Luchtenveld 'Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap'

- Ingediend bij de Tweede Kamer op 1 juli 2004
- Vier Nota's van wijziging
- Aangenomen door de Tweede Kamer op 29 november 2005
- Behandeling door de Eerste Kamer verwacht in juni 2006

Motto: ‘als je samen kunt trouwen en kinderen verwekken, kun je ook samen scheiden’

Doelstellingen

- Vergroting van de partijautonomie
- Vermindering van overheidsbemoeienis
- Dejuridisering van de echtscheiding
- Meer zorgvuldige scheiding

Kenmerken van het wetsvoorstel

- **Introductie van een administratieve echtscheiding:**
Bevoegde instantie: ambtenaar v/d burgerlijke stand
Voorwaarden: wederzijdse instemming en een overeenkomst over alle gevolgen v/d scheiding, getoetst en ondertekend door een deskundige
- **Gerechtelijke procedure** op gemeenschappelijk en eenzijdig verzoek blijven bestaan (opstellen v/e ouderschapsplan wordt voorwaarde)
- **Voortgezet, gelijkwaardige ouderschap**

Belangrijkste wijziging tijdens parlementaire behandeling

➤ Oorspronkelijk:

administratieve echtscheiding open voor paren met kinderen

➤ Amendement Kalsbeek/De Pater-van der Meer (PvdA/CDA):

➡ administratieve echtscheiding, én ontbinding van geregistreerd partnerschap, niet meer mogelijk voor paren met gezamenlijk gezag over kinderen

Rol v/d ambtenaar v/d burgerlijke stand

- **Oorspronkelijk:** inschrijving door de ambtenaar van de burgerlijke stand van een door de echtgenoten en een deskundige ondertekende verklaring dat de echtgenoten omtrent de beëindiging van het huwelijk een overeenkomst hebben gesloten
- **Eerste wijziging:** naar aanleiding advies van de Staatscommissie IPR: ➡ in plaats van inschrijving van de verklaring van partijen maakt de ambtenaar v/d burgerlijke stand van die verklaring een akte op, die hij vervolgens inschrijft
- **Tweede wijziging:** ➡ de ambtenaar v/d de burgerlijke stand neemt een beslissing tot het uitspreken v/d echtscheiding

Overeenkomst over gevolgen:

- Een verklaring dat het huwelijk duurzaam is ontworicht en dat de echtgenoten het willen beëindigen
- **Het ouderschapsplan** (➡ vervallen na de uitsluiting van paren met kinderen)
- Een regeling over partneralimentatie
- Een regeling over het gebruik van een huurwoning
- Een regeling over de verdeling van de boedel
- Een regeling over vereffening van pensioenen

Oorspronkelijk: op straffe van nietigheid
(➡ geschrapt)

Toetsing v/d overeenkomst

- **Oorspronkelijk:** op strijd met een wettelijk voorschrift
- **Wijziging:** ➡ de deskundige moet zorgen dat de belangen van de kinderen gewaarborgd zijn en de overige afspraken evenwichtig zijn
- **Huidige redactie:** ➡ de deskundige moet toetsen of de belangen v/d minderjarige kinderen en de belangen van een of beide echtgenote(n) voldoende hun weerslag in de overeenkomst hebben gevonden

Ouderschapsplan bij gerechtelijke procedure

Art. 815 lid 5 Rv: ouderschapsplan toegangspoort tot het indienen van een echtscheidingsverzoek en verzoek tot gerechtelijke ontbinding van geregistreerd partnerschap

- Overeenkomst gesloten onder zodanige dwang rechtgeldig?
- Toegang tot de rechter mag niet afhankelijk worden gesteld van een overeenkomst met de wederpartij:
strijd met art. 6 EVRM

Ontsnappingsroute voor echtscheiding op eenzijdig verzoek:

Art. 815 lid 5 Rv: indien het ouderschapsplan 'redelijkerwijs' niet kan worden overgelegd, 'kan worden volstaan met overlegging van andere stukken of kan op andere wijze daarin worden voorzien, een en ander ter beoordeling van de rechter'

Bezwaren: te vaag

Gezag en omgang

Ouderlijk gezag omvat de plicht van de ene ouder om de omgang en de band met de andere te bevorderen

Oorspronkelijk en huidig:

- **Co-ouderschap** ➡ Vervangen door gelijkwaardig ouderschap
- **Minimum omgangsnorm** bij eenhoofdig gezag: twee etmaal per veertien dagen ➡ Er uitgehaald door amendement Kalsbeek
- Ouder kan tijdens de scheidingsprocedure **geen eenhoofdig gezag** voor zichzelf aanvragen ➡ Er uitgehaald door amendement Kalsbeek/De Pater-van der Meer
- **Snelle comparitie** binnen drie weken in geval van niet nakoming van omgangsregeling ➡ Gehandhaafd

Vergelijking met het regeringswetsvoorstel

Regeringswetsvoorstel

- **Geen** administratieve echtscheiding
- **Ouderschapsplan** is een voorwaarde voor de echtscheiding op eenzijdig en gemeenschappelijk verzoek en voor ontbinding van een geregistreerd partnerschap
- **Geen sanctie van nietigheid**
- Ontsnappingsroute voor de echtscheiding op eenzijdig verzoek

Vergelijking met het huidige recht

Afwikkeling van gevolgen van de echtscheiding naar huidig recht

- **Gemeenschappelijk verzoek:** partijen mogen een convenant sluiten, of nevenvoorziening vragen, maar dit is **niet verplicht**
- **Eenzijdig verzoek:** partijen mogen nevenvoorzieningen vragen, maar dit is **niet verplicht**
- **Flitsscheiding:** overeenstemming over evt. echtelijke alimentatie, de woning en de boedel **is verplicht** (zonder sanctie van nietigheid)

Toetsing van een echtscheidingsconvenant door de rechter

- Afspraken over kinderen worden ambtshalve getoetst
- Overige afspraken worden niet ambtshalve getoetst

**Huidige
wet**

Flitsscheiding + overeenstemming over gevolgen
(in theorie minimaal 1 dag)
Gezamenlijk verzoek zonder overeenstemming over
gevolgen ($\pm$ 4 weken)
Eenzijdig verzoek zonder overeenstemming over
gevolgen

**Voorstel
Luchtenveld**

Administratieve scheiding alleen zonder kinderen +
overeenstemming over gevolgen
Gezamenlijk verzoek + ouderschapsplan
Eenzijdig verzoek + ouderschapsplan

**Voorstel
Donner**

Gezamenlijk verzoek + overeenstemming over
gevolgen
Eenzijdig verzoek + overeenstemming over gevolgen

Initiatiefwetsvoorstel maakt echtscheiding **moeilijker** dan thans:

➤ **Juridisering** neemt toe:

- Huidig recht: informele afspraken
- Initiatiefwetsvoorstel: bindende overeenkomst

➤ **Partijautonomie** wordt ingeperkt:

- Nu is het aan partijen hoe en wanneer ze de gevolgen van de scheiding willen regelen
- Initiatiefwetsvoorstel: dwingend wettelijk vereiste

➤ **Overheidsbemoeienis** neemt toe:

- Nu worden veel afspraken niet getoetst
- Initiatiefwetsvoorstel: toetsing wordt uitbesteed aan een deskundige

Initiatiefwetsvoorstel gaat tegen de stroom in

Juist de loskoppeling van de echtscheiding van de afwikkeling van de gevolgen is in Europa de trend

- Verplichte afwikkeling van de gevolgen is afgeschaft in de landen met het meest vooruitstrevende echtscheidingsrecht: Zweden, Finland, Nederland, Rusland
- Afwikkeling van de gevolgen is niet verplicht gesteld in de *Principles of European Family Law Regarding Divorce*, opgesteld door de *Commission on European Family Law* in 2004

Conclusies

- Het instituut van administratieve echtscheiding staat niet garant voor dejuridisering en toegankelijkheid van de echtscheiding
- Administratieve echtscheiding zoals voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel is een stap terug in de ontwikkeling van het Nederlandse echtscheidingsrecht

Voorstellen voor verbetering:

- De regeling van de gerechtelijke procedures bij echtscheiding op gezamenlijk en eenzijdig verzoek moet niet worden veranderd (geen verplicht ouderschapsplan)
- De deskundige/mediator moet de overeenkomst slechts toetsen op strijd met een wettelijk voorschrift
- Administratieve echtscheiding moet ook open staan voor paren met kinderen