



**Nederlandse Vereniging  
voor Rechtspraak**

De minister van Justitie  
Mr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Postbus 20301  
2500 GH Den Haag

Datum: 12 mei 2010  
Ons kenmerk: B2.1.10/1796/RO  
Uw kenmerk: 5644863/10/6  
Onderwerp: Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering m.b.t. openbare behandeling van personen- en familierechtzaken

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 12 maart 2010 heeft u aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak advies gevraagd over het wetsvoorstel Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering m.b.t. openbare behandeling van personen- en familierechtzaken.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het wetsontwerp bestudeerd en een aantal leden van de NVvR geconsulteerd, waarna een préadvies is opgesteld. Het door de Wetenschappelijke Commissie besproken en vastgestelde advies treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,  
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,  
Voorzitter



# Advies

inzake

## Wetsvoorstel Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering m.b.t. openbare behandeling van personen- en familierechtzaken

---

### 1. Inleiding

Bij brief van 12 maart 2010, kenmerk 5644863/10/6, heeft de minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het concept wetsvoorstel<sup>1</sup> Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering m.b.t. openbare behandeling van personen- en familierechtzaken.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (hierna: WeCo) van de NVvR.

### 2. Korte inhoud van het ontwerpbesluit

Het wetsvoorstel beoogt door middel van aanpassing van artikel 803 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) het categorisch uitsluiten van een openbare behandeling van personen- en familierechtzaken te wijzigen naar aanleiding van twee uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) ten aanzien van Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.<sup>2</sup> Door de voorgestelde wijziging kan een rechter ambtshalve of op verzoek van de verzoeker of een belanghebbende besluiten dat een zitting inzake personen- of familierecht geheel of gedeeltelijk openbaar zal zijn.

### 3. Commentaar

De NVvR onderkent het belang dat er gevolg wordt gegeven aan de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van andere staten. Met betrekking tot het wetsvoorstel dat is gebaseerd op twee uitspraken van het EHRM, signaleert de NVvR echter een aantal vraagpunten waarover de NVvR graag duidelijkheid zou verkrijgen. Dit betreft het uitgangspunt van het wetsvoorstel, de interpretatie van de uitsluitingsgronden en de openbaarheid van zittingen in kort geding en voor een voorlopige voorziening. Tevens wijst de NVvR op de financiële en administratieve lasten die de uitvoering van dit wetsvoorstel met zich mee zal brengen. In de hierna volgende paragrafen zal op deze punten nader worden ingegaan.

#### 3.1 Uitgangspunt wetsvoorstel

In het voorgestelde artikel 803 Rv wordt in lid 1 het uitgangspunt opgenomen dat de behandeling van personen- en familierechtzaken achter gesloten deuren plaatsvindt. Daar wordt aan toegevoegd dat de rechter op grond van lid 2 ambtshalve of op verzoek van de verzoeker of een belanghebbende kan bepalen dat de zitting geheel of gedeeltelijk openbaar is, behoudens de uitsluitingsgronden van artikel 27 lid 1 Rv.

<sup>1</sup> Daar waar verderop in het advies wordt gesproken over wetsvoorstel en memorie van toelichting wordt bedoeld concept wetsvoorstel en concept memorie van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om niet telkens het woord "concept" toe te voegen.

<sup>2</sup> Moser v. Oostenrijk, EHRM 21 december 2006, nr. 12643/02; B. en P. v. Verenigd Koninkrijk, EHRM 5 september 2001, nrs. 36337/97 en 35974/97.



De NVvR permitteert zich de opmerking dat de voorgestelde wettekst op twee verschillende uitgangspunten berust. In het eerste lid wordt de hoofdregel gehandhaafd dat de behandeling van familiezaken met gesloten deuren plaatsvindt. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat de rechter (ambtshalve of op verzoek) kan bepalen dat de behandeling (geheel of gedeeltelijk) openbaar is of dat bepaalde personen worden toegelaten tot de behandeling, tenzij een in artikel 27 lid 1 Rv genoemde grond zich daartegen verzet. Artikel 27 lid 1 Rv gaat uit van de hoofdregel van een behandeling in het openbaar. De gronden van artikel 27 Rv kunnen dus niet worden gebruikt als uitzonderingen op de hoofdregel van beslotenheid in artikel 803 Rv. Als niet een van de gronden in artikel 27 Rv zich voordoet, moet dan in familiezaken desgevraagd steeds een behandeling in het openbaar plaatsvinden? De "kan"-bepaling is dan geen vrije beslissing meer.

Op het eerste gezicht lijkt de toelichting op bladzijde 3 van de memorie een antwoord op deze vraag te geven: "Zowel als één partij hierom verzoekt als wanneer beide partijen om een openbare zitting verzoeken, zal de rechter dienen te beoordelen of een uitsluitingsgrond 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 (...)". Wanneer dit letterlijk wordt genomen, zou het uitgangspunt van niet-openbaarheid (artikel 803 lid 1 Rv) reeds veranderen in het uitgangspunt van openbaarheid (artikel 803 lid 2 Rv) op het moment waarop (en door het enkele feit dat) de procespartijen of één van hen een behandeling in het openbaar verzoeken. Deze verspringing spreekt niet vanzelf en vergt een andere redactie van de wet of minstens van de toelichting bij de voorgestelde bepaling.

De NVvR wijst er verder op dat in personen- en familierechtzaken de verhouding tussen partijen soms dermate gepolariseerd zijn, dat mogelijke strijdpunten door partijen met beide handen worden aangegrepen. Hoewel de aanwezigheid van anderen kan bijdragen tot een beter inzicht en begrip hoe een beslissing tot stand komt en mogelijk ook het draagvlak van een beslissing kan vergroten, kan het indienen van een verzoek tot (gedeeltelijke) openbare behandeling en de daadwerkelijke openbare behandeling ook tot verhoging van de strijd leiden. Dit leidt ertoe dat de rechter een goed gemotiveerde beslissing zal dienen te nemen met betrekking tot een dergelijk verzoek.

Graag zou de NVvR over voorgaande onderwerpen een nadere toelichting zien opgenomen in de memorie.

### 3.2 Interpretatie uitsluitingsgronden

De NVvR wijst erop dat het in de huidige praktijk reeds voorkomt, dat wanneer een procespartij vraagt of een nieuwe partner, een familielid of een hulpverlener de besloten zitting mag bijwonen en beide partijen hiermee instemmen, deze personen bijzondere toegang tot de besloten zitting krijgen, aangenomen dat zij de gang van zaken tijdens de zitting niet verstoren. Indien de wederpartij wel bezwaar maakt of de rechter (bekend met het dossier) ambtshalve redenen ziet om de toegang te weigeren, is de motivering naar huidig recht snel gegeven: de rechter kan immers verwijzen naar de wettelijke hoofdregel van besloten behandeling.

De hierboven genoemde onduidelijkheid over het uitgangspunt van de nieuwe wettelijke regeling werkt door in de motiveringsplicht. Moet een uitzondering op de besloten behandeling of moet juist een uitzondering op de openbare behandeling worden gemotiveerd? Kan de rechter volstaan met een algemene formule dat in een familiezaak als de onderhavige de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen een besloten behandeling vergt? Of wordt een op het geval toegespitste motivering verwacht?

In civiele zaken die niet het personen- of familierecht betreffen is tot nu toe weinig uitwerking gegeven aan de uitsluitingsgronden van artikel 27 lid 1 Rv, omdat deze in die geschillen zelden aan de orde zijn. Op grond van het wetsvoorstel dient de rechter op verzoek of ambtshalve te toetsen of openbare behandeling niet strijdig is met de in artikel 27 lid 1 Rv opgenomen uitsluitingsgronden. Vooral grond c (belangen van minderjarigen of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen) en grond d (het ernstig schaden van een goede rechtspleging) zijn in dit verband van belang. Nu aan artikel 27 lid 1 Rv weinig uitwerking is gegeven in andere geschillen rijst de vraag hoe er in concrete zaken getoetst dient te worden



door de rechter aan enerzijds het belang van de openbare orde en anderzijds onder meer de belangen van minderjarigen, privacy van partijen en een goede rechtspleging. Verder wijst de NVvR er op dat bij een openbare zitting partijen ook de pers erbij zouden kunnen vragen, wat niet ondenkbaar is in bijvoorbeeld kinderbeschermingsprocedures. De vraag is of dit wenselijk is en of rechters in algemene zin in dergelijke procedures de pers zouden kunnen weigeren een zitting bij te wonen. Ditzelfde geldt voor een ambtshalve toetsing van een verzoek van de pers om openbare behandeling van een personen- en familierechtzaak. Daarbij wijst de NVvR er op dat het beginsel van openbaarheid een fundamenteel beginsel is. De belangen van betrokkenen en een goede rechtspleging zijn echter ook fundamentele beginselen. Met andere woorden, het wetsvoorstel biedt geen helder toetsingskader. In de rechtspraak van het EHRM gaat het om de situatie dat één van de procespartijen degene is die om een openbare behandeling verzoekt. Er zijn ook andere situaties denkbaar. Wanneer in het nationale recht een wettelijke regeling wordt opgenomen, zal ook rekening gehouden moeten worden met gevallen waarin niet een van de procespartijen degene is die om een openbare behandeling verzoekt, maar een derde (bijv. een familielid, een journalist of een andere geïnteresseerde). Welk uitgangspunt geldt volgens het wetsvoorstel in dat geval?

Tot slot wordt verzocht of een nadere toelichting kan worden opgenomen in de memorie ten aanzien van de beoordeling wie de belanghebbenden zijn die een verzoek kunnen doen om (gedeeltelijke) openbare behandeling, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 803 lid 2 Rv. De NVvR gaat er vanuit dat dient te worden aangesloten bij artikel 798 Rv.

### 3.3 Financiële en administratieve lasten

Op pagina 5 van de memorie van toelichting is vermeld in paragraaf 5 dat met betrekking tot dit wetsvoorstel er "... geen administratieve lasten voor instellingen en burgers en geen financiële effecten voor de begroting [zijn]." Het is de NVvR onduidelijk hoe men tot dit inzicht is gekomen. In welke mate er verzoeken tot (gedeeltelijke) openbare behandeling zullen worden ingediend is onduidelijk. Het gegeven dat onder de huidige omstandigheden zelden gevraagd wordt om de aanwezigheid van anderen, geeft echter geen indicatie hoe vaak een verzoek tot (gedeeltelijke) openbare behandeling zal worden gedaan, wanneer de mogelijkheid tot (gedeeltelijke) openbare behandeling expliciet is opgenomen in een wettelijke bepaling.

Het behandelen van een verzoek om (gedeeltelijke) openbare behandeling tijdens een zitting zal extra tijd vergen. Voor bijvoorbeeld een omgangsregeling van ouders met hun kinderen wordt er over het algemeen een zitting gepland voor de duur van 30 minuten (dit is gebaseerd op de financieringsnormen). Indien tijdens de zitting ook op het verzoek om openbare behandeling moet worden ingegaan - wanneer dit verzoek vlak voor of tijdens de zitting wordt gedaan -, zal dit gemakkelijk 15 minuten in beslag nemen. Immers verzoeker zal het verzoek kort toelichten, verweerder zal reageren en ook jeugdhulp zal - indien aanwezig - om een reactie worden gevraagd, waarna de rechter de beslissing kort zal toelichten. Dit betekent dat er dan nog maar 15 minuten over zijn voor de inhoudelijke behandeling van de zaak, wat in de meeste zaken niet voldoende zal zijn. De huidige planning van de zittingen geeft nauwelijks ruimte voor uitloop. Dit kan er toe leiden dat de inhoudelijke behandeling van de zitting vertraging oploopt, andere zittingen pas later dan gepland kunnen aanvangen en in het uiterste geval zal er besloten moeten worden dat een zaak opnieuw dient te worden ingepland op een andere zittingsdatum.

Daarbij wijst de NVvR er op dat de regierol van de rechter tijdens de zitting bij (gedeeltelijke) openbare behandeling van personen- en familierechtzaken aandacht en tijd zal vragen, indien bijvoorbeeld partijen en andere aanwezigen door hoog oplopende emoties gecorrigeerd dienen te worden door de rechter. Dit alles leidt af van de inhoudelijke behandeling van de zaak door de rechter. Verder vergt een dergelijke (gedeeltelijke) openbare behandeling extra inspanningen en mogelijk extra beschikbaar houden van beveiligingspersoneel, om er voor te zorgen dat in onvoorzien uit de hand lopende gevallen adequaat ingrijpen mogelijk is.

De NVvR vraagt zich verder af tot op welk moment een verzoek om openbare behandeling kan worden ingediend. In het wetsvoorstel en de memorie is hierover niets opgenomen. Dat zou kunnen betekenen dat ook bij aanvang van de zitting nog een dergelijk verzoek kan worden



ingediend. Gezien de hiervoor genoemde bezwaren, is de NVvR van mening dat dit niet opportuun is. Graag zou de NVvR met in achtneming van het voorgaande omtrent het tijdstip tot waarop een verzoek om openbare behandeling kan worden ingediend een nadere toelichting zien opgenomen in de memorie.

Het voorgaande betekent dat het wetsvoorstel implicaties kan hebben ten aanzien van financiële en administratieve lasten. Per zaak zal een rechter meer tijd nodig hebben om tijdens of voorafgaand aan een zitting (zie voorgaande paragraaf) een beslissing te nemen ambtshalve of op een verzoek om (gedeeltelijke) openbare behandeling, wat ertoe leidt dat er meer begroot zal moeten worden per personen- en familierechtzaak. De NVvR wijst er derhalve op dat paragraaf 5 op pagina 5 van de memorie geen accurate weergave bevat.

### **3.4 Kort geding en voorlopige voorziening**

Nu het wetsvoorstel het mogelijk maakt voor een reguliere zitting van een personen- en familierechtzaak om ambtshalve of op verzoek te besluiten tot een (gedeeltelijke) openbare behandeling, is de NVvR van mening dat het logisch is om dit ook toe te passen ten aanzien van de kort geding zitting. Dit wordt ook aangegeven op pagina 5 van de memorie. Overigens gelden ook hiervoor de vragen, waar relevant, zoals opgenomen in de voorgaande paragrafen. Ten aanzien van de voorlopige voorziening merkt de NVvR op dat zij er vanuit gaat dat, gezien het voorgestelde artikel 254 Rv, artikel 803 lid 2 Rv ook van toepassing is in een voorlopige voorziening. In deze zaken lopen de emoties, gezien het spoedeisende karakter van de procedure, vaak nog hoger op. Ook in dit verband wordt verwezen naar, waar relevant, de vragen die in de voorgaande paragrafen zijn opgenomen.

## **4. Conclusie**

De NVvR is van mening dat het van belang is gevolg te geven aan uitspraken van het EHRM. Het huidige wetsvoorstel roept echter een aantal belangrijke vragen op ten aanzien van het uitgangspunt van het wetsvoorstel en de toepassing van de uitsluitingsgronden. Tevens worden de financiële implicaties en administratieve lasten van het wetsvoorstel niet onderkend.

Namens deze de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer  
Voorzitter