

Zitting 1980–1981

16 247

Wegneming van een aantal ongelijkheden tussen man en vrouw in het personen- en familierecht en in enige andere wetten

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 maart 1981

Algemeen

Het verheugt mij dat de vaste Commissie voor Justitie over het algemeen gunstig op het onderhavige wetsontwerp heeft gereageerd. Ook doet het mij genoegen dat de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. hun veldtoespraak hebben uitgesproken over de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de aanvaarding van de voogdij.

De beschouwingen van het lid van de G.P.V.-fractie met betrekking tot de noodzaak van de onderhavige wetswijzigingen kunnen wij niet onderschrijven. Het gaat er in dezen niet om of bepaalde overwegingen al dan niet door een kleine emancipatoire elite worden onderschreven en uitgedragen. Uitgangspunt is ons inziens dat ook in het personen- en familierecht het beginsel van gelijkwaardigheid van man en vrouw tot uiting dient te komen. Daartoe wetsvoorstellen te doen is naar wij menen alleszins gerechtvaardigd. De zienswijze van dit lid inzake de grondslag van het huidige Burgerlijk Wetboek delen wij evenmin.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D. deelden niet ons standpunt dat de in artikel 31 Boek 1 BW genoemde leeftijdsgrens van 16 jaar voor de vrouw dient te blijven gehandhaafd. Over dit onderwerp zouden wij het volgende willen opmerken.

Wij zouden voorop willen stellen dat wij het op zichzelf niet wenselijk achten dat een meisje op de jeugdige leeftijd van 16 of 17 jaar in het huwelijk treedt. Met de gedachte dat het verstandig is dat een meisje het besluit om in het huwelijk te treden, op een iets rijpere leeftijd neemt kunnen wij op zichzelf instemmen. Met het uitspreken van deze gedachte is het probleem echter geenszins opgelost.

Uit de behandeling van de dispensatieverzoeken die thans door meisjes beneden de 16 jaar op grond van artikel 31, tweede lid, Boek 1 BW gedaan worden, blijkt dat een dergelijk verzoek vrijwel steeds verband houdt met de omstandigheid dat het meisje zwanger is. Men mag aannemen dat een belangrijk aantal van de huwelijken welke thans door meisjes van 16 en 17 jaar gesloten worden eveneens verband houdt met zwangerschap. Het komt ons derhalve voor dat de wettelijke huwelijksleeftijd van meisjes niet mag worden beoordeeld buiten verband met eventuele zwangerschap.

Wanneer wij het onderwerp nu in verband met eventuele zwangerschap in beschouwing nemen, mogen wij aannemen dat wanneer een huwelijk wordt beoogd, de aanstaande moeder niet voornemens is om het kind na de ge-

boorte met het oog op adoptie af te staan. Integendeel, het geval is dan juist dat de jonge moeder haar kind zelf wil verzorgen en dat de vader van het kind met haar in het huwelijk wil treden, terwijl voorts de ouders van de aanstaande moeder bereid zijn de ingevolge artikel 35 Boek 1 BW vereiste toestemming te verlenen. Bij het plan om in het huwelijk te treden kan een rol spelen de wens van de aanstaande ouders om te bereiken dat het kind geboren wordt terwijl de moeder met de vader gehuwd is en dat het kind als wettig kind geboren wordt. Die overweging kan ook een rol spelen bij de bereidheid van de ouders om toestemming tot het huwelijk te verlenen. Ook al meent men – wij hebben die gedachte hiervoor onderschreven – dat het verkiezelijk is dat het huwelijk niet door een meisje op 16- of 17-jarige leeftijd wordt gesloten, nu het meisje eenmaal zwanger is, zal het haar toch mogelijk moeten worden gemaakt door een huwelijk de zorg voor haar kind te zamen met de vader op zich te nemen.

Nu wordt door de drie fracties die een verhoging van de huwelijksleeftijd van meisjes tot 18 jaar bepleiten, niet voorgesteld om de dispensatiemogelijkheid achterwege te laten. De P.v.d.A.-fractie spreekt zich uitdrukkelijk uit voor de dispensatiemogelijkheid voor 16- en 17-jarigen, de fractie van het C.D.A. gaat impliciet van de dispensatiemogelijkheid uit. Wij nemen aan, dat ook de V.V.D.-fractie de mogelijkheid van dispensatie niet wil laten vervallen. Uit het voorlopig verslag wordt niet duidelijk welk dispensatiebeleid naar het oordeel van de fracties die een verhoging van de huwelijksleeftijd van meisjes tot 18 jaar bepleiten, zou moeten worden gevoerd.

Men moet er van uitgaan dat er bij de behandeling van het dispensatieverzoek ook ten aanzien van nieuwe categorieën een onderzoek naar de omstandigheden zal worden gedaan. Wanneer blijkt dat het meisje zwanger is, zal dit vrijwel steeds tot toewijzing van het dispensatieverzoek leiden. De verhoging van de huwelijksleeftijd tot 18 jaar zou derhalve een hoeveelheid op zichzelf niet zinvolle arbeid meebrengen. Immers, het dispensatieverzoek zal vrijwel steeds toegewezen worden. Dat zou alleen anders zijn, indien overeenkomstig het voorstel van het College van Advies voor de Kinderbescherming de beslissing zou worden genomen op grond van een oordeel omtrent de psychische rijpheid van de betrokkene. Dat voorstel, waaraan naar onze mening het advies van het College om de huwelijksleeftijd ook voor meisjes op 18 jaar te stellen zijn zin ontleent, wordt echter door de fracties die het advies voor het overige zouden willen volgen niet overgenomen.

Het komt ons voor, dat het buitengewoon moeilijk is een oordeel te vormen over iemands psychische rijpheid voor het aangaan van een huwelijk. Dat geldt te meer, indien de andere partner buiten het onderzoek blijft. In elk geval kan de administratie dat oordeel niet geven. Wij betwijfelen ernstig of de kinderrechter, aan wie in het voorstel van het College van Advies voor de Kinderbescherming de beslissing wordt opgedragen, daartoe in staat zal zijn.

Volledigheidshalve vermelden wij nog de mogelijkheid dat op het dispensatieverzoek zonder onderzoek gunstig beslist wordt, maar dat zal toch niet door de Kamerfracties bedoeld zijn.

De P.v.d.A.-fractie merkt op dat het kostenelement naar haar oordeel geen argument mag zijn in deze beslissing. Met deze opvatting kunnen wij ons geenszins verenigen. Uitgaande van een toename van het aantal jaarlijks te verwachten dispensatieverzoeken met 2000, schatten wij de extra kosten die aan de behandeling daarvan op de thans gebruikelijke wijze zijn verbonden op ongeveer f 400 000 per jaar. Indien rechterlijke tussenkomst wordt voorgeschreven, zal dat bedrag nog aanzienlijk toenemen. Dergelijke uitgaven vragen een zakelijke verantwoording.

De C.D.A.-fractie ziet in een eventuele toeneming van het aantal verzoeken om dispensatie geen argument. Wij menen dat deze fractie dan toch zou moeten aangeven welk nut zij in de behandeling van deze dispensatieverzoeken ziet. De V.V.D.-fractie wenst nog eens te benadrukken dat het haars inziens niet aangaat dat de overheid zich een moreel oordeel aanmeet over de wel dan niet wenselijkheid van het gaan samenwonen van jongeren. Het is ons niet duidelijk geworden waarom de V.V.D.-fractie die opmerking maakt.

Wij spreken over het samenwonen van jongeren geen oordeel uit. Wat wij wel betoogd hebben is dat wanneer een meisje van 16 of 17 jaar zwanger is, haar de mogelijkheid om in het huwelijk met de vader te gaan samenleven niet mag worden ontnomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie en van de fractie van het C.D.A. meenden dat de bij het aanhangige wetsontwerp 14 167 voorgestelde mogelijkheid tot meerderjarigverklaring en tot het doen van afstand van ouderrechten door de 16-jarige of oudere moeder niet als argument mag worden gehanteerd om de huwelijksleeftijd voor de vrouw op 16 jaar te handhaven.

De omstandigheid dat wetsontwerp 14 167 de mogelijkheid opent tot meerderjarigverklaring van moeders van 16 jaar, welk voorstel blijkens het voorlopig verslag door de fracties wordt aanvaard, gaat ervan uit dat op die leeftijd vrouwen in beginsel kunnen beoordelen of zij zelfstandig, als meerderjarige met juridische gezagsbevoegdheden, haar kind wensen te verzorgen. Minstens evenzeer zou dan toch voor de vrouw van 16 jaar of ouder de mogelijkheid moeten bestaan om haar kind te verzorgen en op te voeden, indien zij dit samen met de vader van haar kind, als gehuwde, wenst te doen en overigens haar ouders hiermee instemmen. Verhoging van de huwelijksleeftijd voor de vrouw tot 18 jaar zou zich, aldus beschouwd, minder goed verhouden tot de voorgestelde mogelijkheid van meerderjarigverklaring. Waar hetzelfde wetsontwerp 14 167 voorts de 16 jaar en oudere moeder in beginsel in staat acht tot de – wellicht nog ingrijpender – beslissing tot het doen van afstand van ouderrechten, menen wij dat een verband tussen dat wetsontwerp en de materie van de huwelijksleeftijd zeker aanwezig is.

De P.v.d.A.-fractie geeft nog te kennen dat zij huwelijksluitingen beneden 16 jaar zonder meer ongewenst acht. Van deze huwelijksluitingen blijkt uit de departementale praktijk dat zij steeds verband houden met zwangerschap. Wij zouden om die reden het sluiten van een huwelijk niet wettelijk onmogelijk willen maken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren het eens met ons standpunt dat toepassing van de artikelen 5, eerste en tweede lid, en 9, eerste lid, Boek 1 BW, handelende over het namenrecht leidt tot een onderscheid tussen man en vrouw. Deze leden hadden echter moeite met de overweging dat voorshands nog geen wijzigingen terzake zullen komen. Dit leek hun een voorbarige conclusie. Naar de materie van het namenrecht is een omvangrijk onderzoek in uitvoering bij het WODC. Wanneer wij ten aanzien van een mogelijke aanpassing van het namenrecht inmiddels een definitief standpunt zouden hebben ingenomen zou dat voorbarig zijn. Wij zullen ons standpunt in deze dan ook niet eerder bepalen dan nadat de uitkomsten van het onderzoek door ons zijn bestudeerd. Naar aanleiding van vragen van deze leden over het aantal uit te brengen rapporten, de inhoud daarvan en de termijn waarbinnen na de afronding van het onderzoek beleidsconclusies zullen worden getrokken – in dit verband vroegen de leden van de V.V.D.-fractie wanneer de studie over de veranderingen in het namenrecht zou kunnen worden afgerond – delen wij het volgende mede. In dit voorjaar zal een eerste onderzoekverslag gereed zijn. In dit rapport zullen de voor de oordeelvorming meest belangrijke uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd. Daarna zullen door het WODC op bepaalde onderdelen van de gegevens, mede voor wetenschappelijke doeleinden, nog enkele meer diepgaande analyses worden uitgevoerd. Ons voornemen is thans om de studie van het namenrecht af te ronden op basis van het eerste onderzoeksrapport. Nu nog onvoldoende bekend is in welke richting de uitkomsten van het onderzoek gaan, lijkt het echter evenzeer voorbarig om hiervoor een tijdstip te bepalen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af in welk verband de uitbreiding van de competentie van de kinderrechter zal worden gezien. Eventuele voorstellen betreffende een competentie-uitbreiding van de kinderrechter waarover zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt (blz. 7), de Commissie Wiarda voorstellen heeft gedaan, zullen in een apart wetsontwerp worden neergelegd.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg waarom voor deze wijziging van het BW niet volstaan had kunnen worden met ondertekening door de Minister van Justitie.

Gelet op het doel en de materie welke het onderhavige wetsontwerp regelt, achten wij het vanzelfsprekend dat de Staatssecretaris die is belast met de coördinatie van het emancipatiebeleid medeverantwoordelijkheid voor het wetsontwerp draagt.

Artikelen

Artikel I onder B

Artikel 74

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag waarom in de toelichting op de wijziging van artikel 74 de overweging van het College van Advies voor de kindbescherming niet was betrokken, zoals die geformuleerd staat in het advies van dit college. Zij vroegen de bepaling van artikel 74 zodanig te wijzigen dat de nietigheid niet door de man, maar wel door de vrouw ingeroepen kan worden in geval van zwangerschap; dit om aan de bezwaren van het college tegemoet te komen.

In de beraadslagingen over deze kwestie zijn uiteraard ook de ter zake door het College van Advies voor de kindbescherming gemaakte opmerkingen betrokken. Als bezwaar tegen de regel van artikel 74 voert het college aan dat de man de zwangerschap van zijn echtgenote tegen de vrouw kan hanteren in een door deze gewenste procedure tot nietigverklaring van het huwelijk. Daargelaten dat het geval waar het college op doelt ons nogal academisch voorkomt, willen wij nogmaals wijzen op de geringe betekenis van deze bepaling voor de praktijk. Het zal zelden voorkomen, dat de ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijk voltrekt waarbij niet is voldaan aan het leeftijdsvereiste van artikel 31, eerste lid Boek 1 BW, of daarvan ontheffing is verleend ingevolge het tweede lid. De aanstaande echtgenoten moeten immers hun geboorteakte overleggen. Gesteld nu dat zich zo'n geval, waarbij de vrouw haar huwelijk wenst te beëindigen, voordoet, dan kan de vrouw een vordering tot echtscheiding indienen. Daarbij komt nog dat de bepaling dat de nietigheid niet door de man maar wel door de vrouw kan worden ingeroepen, als voorgesteld door de leden van de fractie van P.v.d.A. discriminatoir is ten opzichte van de man. Overigens moge ik erop wijzen dat ingevolge artikel 69 Boek 1 BW ook anderen dan de echtgenoten de nietigverklaring van het huwelijk kunnen vorderen.

Wij hebben dan ook gemeend artikel 74 niet in voornoemde zin te moeten wijzigen.

Artikel I, onder C

Artikel 83

Door het lid van de G.P.V.-fractie is kritiek geuit op de voorgestelde wijziging van artikel 83. Dit lid is van mening, dat de thans bestaande regeling waarbij de beslissingsbevoegdheid bij de man ligt, alleen al uit praktisch oogpunt een voor de hand liggende regeling is, daar de man veelal kostwinner is. Is de vrouw de enige kostwinner dan zou dit lid zich kunnen indenken dat dan de beslissingsbevoegdheid bij haar ligt. Dit lid heeft echter ernstige bezwaren tegen inschakeling van de rechter.

Wij merken ter zake het volgende op. Met deze wetsvoorstellen wordt met name beoogd de thans nog op sommige punten in het familierecht aanwezige overheersende positie van een echtgenoot, veelal de man, op te heffen. Een regeling waarin bij verschil van mening over de keuze van de plaats van samenwoning aan de echtgenoot-kostwinner de beslissingsbevoegdheid toekomt, is niet in overeenstemming met dit streven naar gelijkgerech-

tigheid tussen man en vrouw, daargelaten nog dat het hoe langer hoe meer voorkomt dat beide echtgenoten een werkring hebben en daardoor samen in de behoeften van het gezin voorzien. Wèl zal er in zo'n geval een besluit moeten worden genomen. Daarom met het mogelijk zijn de kwestie aan een onpartijdige derde, in casu de rechter, voor te leggen. Ook de huidige regeling kent een dergelijke conflictenregel; op grond van het derde lid van artikel 83 kan onder bepaalde omstandigheden de hulp van de rechter worden ingeroepen. In dit verband mogen wij ook nog wijzen op het vierde lid van artikel 84 en 85 Boek 1 BW, op grond waarvan de beslissingsbevoegdheid over kwesties de kosten van de huishouding betreffende, ook bij de rechter kan komen te liggen. Overigens dient de betekenis van de onderhavige bepaling – het zij nogmaals herhaald – niet te worden overschat.

In de weinige gevallen dat de rechter een beslissing ter zake dient te geven zal hij naar onze overtuiging zeker in staat zijn dit op verantwoorde wijze te doen.

Artikel I, onder D

Artikel 85

In navolging van het advies van de Emancipatiecommissie en verwijzend naar het commentaar van Man-Vrouw-Maatschappij op dit wetsontwerp stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat van artikel 85 de leden 2 en 3 geschrapt kunnen worden, aangezien de verplichting van echtgenoten om over en weer elkaar het nodige te verschaffen ten behoeve van de kosten van de huishouding en de verzorging en opvoeding van de kinderen een rechtsbeginsel is, dat al is neergelegd in de artikelen 81 en 84, tweede lid.

Om de navolgende reden menen wij dat de regeling van het tweede en derde lid van artikel 85 niet gemist kan worden.

Ingevolge artikel 84, tweede lid, zijn de echtgenoten jegens elkaar verplicht bij te dragen in de kosten van de huishouding. De redactie van het tweede lid van artikel 85 laat duidelijk uitkomen dat deze fourneerplicht voor wat betreft de gewone dagelijkse huishoudelijke aankopen zoals bij de kruidenier, de groenteboer, etc., in de vorm van huishoudgeld moet worden nagekomen. De strekking van deze bepaling is dat de echtgenoot die de huishouding voert, over contant geld moet kunnen beschikken.

Artikel I, onder F tot en met J

Artikelen 246 – 250

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van oordeel dat de voorgestelde regeling ten aanzien van de ouderlijke macht voor wat betreft het vermogen van het kind het in stand houden van het traditionele rolpatroon in de hand werkt aangezien de ene ouder om alleen te kunnen optreden weliswaar de toestemming van de andere ouder nodig heeft, maar deze toestemming ook stilzwijgend of achteraf kan worden verleend. Deze leden vroegen ons dit te wijzigen.

Wij hebben gemeend dit voorstel te moeten handhaven. Niet valt in te zien dat deze constructie een rolbevestigende werking zou hebben; in de praktijk zal het al naar gelang de omstandigheden nu eens de vader, dan weer de moeder zijn die voor het kind optreedt. In feite is dat ook nu reeds het geval waar het gewone dagelijkse kwesties betreft. Om praktische redenen menen wij dan ook dat een ouder alleen, mits met toestemming van de andere ouder, voor het kind moet kunnen optreden en dat deze toestemming niet aan bepaalde vormvoorschriften moet zijn gebonden, te meer daar deze telkens slechts voor één bepaalde rechtshandeling of voor één bepaald doel kan worden verleend.

Het lid van de G.P.V.-fractie had weinig waardering voor de nieuwe regeling in geval van verschil van inzicht bij het uitoefenen van de ouderlijke macht. Dit lid vroeg zich af of bij de afweging van de wenselijkheid van deze wetswijziging ook rekening is gehouden met het kind.

Een regeling als de onderhavige welke bepaalt dat de ouders gezamenlijk de ouderlijke macht uitoefenen zonder dat de wil van een ouder uiteindelijk beslissend is, dient noodzakelijkerwijs ook een voorziening te bevatten voor het geval de ouders het over een bepaalde kwestie niet met elkaar eens kunnen worden; het moet dan voor hen mogelijk zijn zich tot de rechter te wenden. Hoewel wij niet verwachten dat van een dergelijke conflictenregel veel gebruik zal worden gemaakt, kan deze toch niet worden gemist. Ook de huidige regeling van artikel 246, welke dan wel niet van een gelijke positie van beide echtgenoten uitgaat, voorziet in de mogelijkheid de rechter in te schakelen.

Wij hebben bij het opstellen van deze voorstellen uiteraard ook het belang van het kind voor ogen gehad. Wij zijn er van overtuigd dat de rechter wanneer deze zich over een bepaalde opvoedingskwestie moet uitspreken, het kind zoveel mogelijk bij de zaak zal betrekken.

In dit verband willen we nog op het volgende wijzen. Op blz. 6 van de memorie van toelichting is opgemerkt dat uit artikel 429d, derde lid, Rv. volgt dat voor een rekestprocedure op grond van het gewijzigde tweede lid van artikel 246 procureurstelling geen vereiste is. Daar deze passage, blijkens een reactie van H. J. Wegerif in het Nederlands Juristenblad van 7 februari 1981 (afl. 6), aanleiding kan geven tot misverstand, menen wij dat zij enige verduidelijking behoeft.

Het in artikel 133, eerste lid, Rv. neergelegde vereiste van procureurstelling geldt slechts voor de dagvaardingsprocedure en houdt onder meer in dat gedurende de gehele procedure vertegenwoordiging door een procureur verplicht is. Artikel 429d, derde lid, Rv. heeft een beperktere strekking: het bepaalt slechts dat in sommige zaken (waartoe, zoals Wegerif terecht opmerkt, ook de onderhavige gerekend moet worden) het verzoekschrift door een procureur moet worden ingediend. Afgezien van deze indiening is men in zaken als de onderhavige dus niet op procureursbijstand aangewezen. Ten aanzien van de mondelinge behandeling wordt dit nog eens uitdrukkelijk bepaald in artikel 429f, tweede lid, Rv.

Deze memorie van antwoord gaat vergezeld van een nota van wijzigingen. Ter toelichting van de daarin voorgestelde wijzigingen diene het volgende.

Artikel I

Onderdeel K van het ontwerp

De voorgestelde wijziging in het eerste lid onder c van artikel 280 leidt tot de consequentie dat ook in geval van benoeming van een ouder tot voogd die ouder zich eerst bereid moet verklaren de voogdij te aanvaarden. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 8) is dit niet onze bedoeling geweest. Het ligt ons inziens voor de hand, gelet ook op de bijzondere verhouding tussen ouders en kinderen, dat een ouder door de rechter tot voogd wordt benoemd zonder bereidverklaring. Vandaar de bepaling van het nieuwe derde lid. In dit verband zij er nog op gewezen dat in de memorie van toelichting ten onrechte wordt gesuggereerd dat het eerste lid onder b en c van artikel 280 uitsluitend betrekking heeft op de aanvang van de voogdij van een derde (blz. 8, 2e en 3e regel van boven). Echter in geval van een onwettig door de vader erkend kind kan de moeder-voogdes de natuurlijke vader als testamentair voogd aanwijzen (eerste lid onder b). Verder kan ook een ouder door de rechter tot voogd worden benoemd (eerste lid onder c).

Onderdeel O van het ontwerp

De bepaling van het nieuwe derde lid voorkomt dat ook de ouder die tot toezienend voogd wordt benoemd onder de algemene regel van de bereidverklaring zou vallen.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
J. G. Kraaijeveld-Wouters