



's-Gravenhage, 6 juni 2011
100/11/GC/ds

PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Zijne Excellentie Mr. I.M. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Mijnheer de minister,

Bij brief van 30 maart 2011 verzocht u ons te adviseren over het concept-wetsvoorstel kostendekkende griffierechten in het bestuursrecht en het civiele recht. Bij het opstellen van ons advies hebben wij kennis genomen van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, welke adviezen wij in grote lijnen onderschrijven. Wij adviseren u als volgt.

1. Algemeen

De reden om een voorstel te doen tot invoering van kostendekkende griffierechten is, blijkens de concept-memorij van toelichting (hierna: MvT) op het concept-wetsvoorstel, blz. 1 en 2, drievoudig:

“De eerste reden is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. (...) Ten tweede past dit wetsvoorstel bij de inzet van het kabinet op een breed programma om te komen tot een beter functionerend rechtsbestel. (...) Ten derde zijn kostendekkende griffierechten noodzakelijk in het kader van het streven van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen.”

Deze in de toelichting aangevoerde redenen doen naar ons oordeel onvoldoende recht aan de hier in het geding zijnde belangen. Tegen het wetsvoorstel bestaan bij ons dan ook bedenkingen van principiële aard. Voorts roept het wetsvoorstel een aantal te bespreken vragen van meer praktische aard op. Onze bedenkingen, vragen en discussiepunten worden hierna kort toegelicht.

Het principiële belang van ongehinderde toegang tot de onafhankelijke rechter

In de MvT missen wij een heldere afweging tussen enerzijds het principiële, door de Nederlandse Grondwet en het EVRM gewaarborgde, belang dat burgers en bedrijven toegang tot de rechter dienen te hebben en anderzijds het belang de kosten van de rechtspraak voor de overheid te verminderen. Het mag zo zijn dat het uitgangspunt dat de rechtspraak kostendekkend dient te zijn, financieel niet voor 6 juni 2011 100% wordt doorgevoerd en dat voor mensen met lagere inkomens maatregelen worden getroffen om de rechtspraak toegankelijk te houden, dit neemt niet weg dat de voorgestelde maatregelen het voor veel burgers, in sommige gevallen ook on- en minvermogenden (zie hierna de alinea die overloopt van blz. 5 naar blz. 6), bezwaarlijk zullen maken hun geschillen aan de rechter voor te leggen. Dit is naar ons oordeel moeilijk aanvaardbaar. Het recht op toegang tot de rechter is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Het gaat daarbij niet alleen om het rechtspositie van de individuele burger en diens mogelijkheden zijn recht te halen. De burger die voor zijn private rechten opkomt, dient indirect ook het algemeen belang. Wij lichten dit toe.

Door zijn geschil aan de rechter voor te leggen behartigt de burger mede het algemeen belang voor zover door het proces het objectieve recht wordt verduidelijkt, gepreciseerd of zelfs gewijzigd.

Deze verduidelijking, precisering of wijziging van het objectieve recht vindt niet plaats indien het geschil langs andere weg wordt opgelost, bijvoorbeeld door *mediation*, waarop in de MvT sterk wordt ingezet (blz. 1 en 23). Hoe waardevol alternatieve geschillenbeslechting ook is ter beheersing van de werklast van de rechterlijke macht, deze vorm van geschilbeslechting heeft slechts effecten tussen de in casu betrokken partijen en zal meestal geen substantiële bijdrage leveren aan het algemeen belang van rechtsvorming en rechtsbescherming. Een voorbeeld van een zaak die, gemeten naar het financieel belang, als bagatelzaak valt aan te merken, maar niettemin tot waardevolle rechtspraak heeft geleid, is HR 11 juli 2008, LJN BD2410, NJ 2010, 258, betreffende de verkoop van een tweedehands auto, aan de kilometerteller waarvan was geknoeid. Het voorbeeld is met zeer vele te vermeerderen.

Het algemeen belang is ook in die zin gebaat bij een toegankelijke rechtspraak dat daardoor mede de maatschappelijke vrede wordt gediend. Dit komt met name in het geding in de niet zeldzame gevallen dat de burger zijn rechtsgevoel en belangen in rechte erkend wil zien. Het belemmeren van de toegang tot de rechter werkt maatschappelijke onvrede en ook eigenrichting in de hand. Wij verwijzen naar hetgeen hieronder wordt opgemerkt in het kader van de politieke dimensie van het recht op ongehinderde toegang tot onafhankelijke rechtspraak.

De rechtspraak dient niet alleen om geschillen tussen burgers en bedrijven op te lossen, maar ook om de burger te beschermen tegen de overheid. De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan tot zo hoge griffierechten in relatief eenvoudige zaken leiden, dat de burger moet afzien van een beroep op de rechter wegens een kosten/batenanalyse. De onwenselijkheid daarvan is in de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgebreid toegelicht. Wij volstaan met daarnaar te verwijzen met de toevoeging dat hetzelfde geldt voor de verhoging van griffierechten in civiele zaken waarin de Staat of een van zijn organen de tegenpartij is. Ook hier zouden substantiële belemmeringen zich tot de civiele rechter te wenden nadelig kunnen zijn voor de mogelijkheden van rechterlijke controle op overheidshandelen. Dat druist in tegen de idee van de rechtsstaat.

Het belang van het recht op ongehinderde toegang tot onafhankelijke rechtspraak van hoog niveau heeft ook een belangrijke *economische* dimensie. Die mogelijkheid verhoogt immers de aantrekkelijkheid van een land, en van de daarin wonende personen en gevestigde bedrijven, als handelspartner voor buitenlanders. Indien men, zoals het regeerakkoord op blz. 10, versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie essentieel acht, impliceert dit mede het belang van behoud en versterking van de rechtsstaat, en dus van een voor alle inkomensgroepen onbelemmerd toegankelijke rechtspraak. Zowel in de overzeese gebiedsdelen als ook in eigen land worden handelsactiviteiten om de genoemde redenen mede gestimuleerd door de beschikbaarheid van toegankelijke overheidsrechtspraak.

De *politieke* dimensie van het recht op ongehinderde toegang tot onafhankelijke rechtspraak is eveneens evident: zwakkeren, minderheden en zij die opvattingen koesteren die afwijken van die van de meerderheid, kunnen binnen het raam van de rechtsstaat en de openbare orde rekenen op bescherming tegen eventuele onverdraagzaamheid van machtigen of van de meerderheid. Door onbelemmerde toegang tot de rechter wordt in zoverre niet alleen het belang van het individu gediend, maar ook de algemene belangen van maatschappelijke vrede en pluriformiteit. Ook als men van oordeel is dat een open en levendig maatschappelijk en politiek debat in de samenleving behoort te worden gevoerd en bij voorkeur niet in de rechtszaal (regeerakkoord, blz. 3), neemt dit niet weg dat de mogelijkheid van toegang tot de rechter essentieel is voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Zie in dezelfde zin onlangs de deken van de Orde van advocaten in ons land, Loorbach, die vreest voor een *age of discontent* en niet alleen voor een aantasting van de sociale discipline,

maar ook voor zakelijke verlamming (Advocatenblad 29 april 2011, blz. 3; zie ook dezelfde in Advocatenblad 8 april 2011, blz. 3).

Onvolledige afweging van belangen in de MvT

Omdat de in het vorenstaande beschreven dimensies van een onbelemmerd toegankelijke rechtspraak naar ons oordeel niet voldoende kenbaar worden meegewogen, is de in het wetsvoorstel gemaakte keuze ons inziens op essentiële punten te beperkt gemotiveerd.

Met de in de MvT als eerste genoemde reden voor het concept wetsvoorstel (zie het citaat op blz. 1 van dit advies) - de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende - is, naar wij aannemen, bedoeld dat de burger die een beroep doet op overheidsrechtspraak, daarvoor in beginsel een kostendekkend bedrag dient te betalen omdat het om zijn belang gaat. Daarmee wordt buiten beschouwing gelaten dat ook het algemeen belang om de hiervoor genoemde redenen is gediend met een voor alle burgers en bedrijven onbelemmerd toegankelijke overheidsrechtspraak. Aldus wordt blijk gegeven van een te beperkte visie op de functie van de rechtspraak.

De tweede in de MvT genoemde reden, dat het wetsvoorstel zou passen bij de inzet van het kabinet om te komen tot een beter functionerend rechtsbestel, is in zoverre onvolledig gemotiveerd, dat niet duidelijk wordt gemaakt welke bijdrage kostendekkende griffierechten leveren aan een beter functionerende rechtspraak. De rechtspraak neemt al vele jaren initiatieven om tot snellere en doelmatiger procesvoering te komen en op geen enkele wijze wordt duidelijk gemaakt dat en waarom hogere griffierechten deze tendens zouden versterken.

Het derde argument is dat kostendekkende griffierechten noodzakelijk zijn in het kader van het streven van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Vanzelfsprekend is de vraag in hoeverre bezuinigingen op de rechtspraak geboden zijn, een politieke keuze. Daarover vellen wij geen oordeel. Maar wel wordt, nu in de MvT niet duidelijk naar voren komt hoe het grote belang van een toegankelijke rechtspraak bij de besluitvorming is meegewogen, de rechtspraak ten onrechte impliciet in financieel opzicht gelijkgesteld met elke andere overheidsdienst. In het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting klinkt ons inziens onvoldoende door dat de rechtspraak de derde staatsmacht is, gelijkwaardig aan de wetgevende en de uitvoerende macht, en onmisbaar voor een kwalitatief sterke democratische rechtsstaat.

2. Toegang tot de rechter

In de MvT, paragraaf 3, wordt opgemerkt dat het van belang is, het griffierechtenstelsel te toetsen aan art. 6, lid 1, van het EVRM en art. 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het gaat hierbij om het recht van toegang tot de rechter. Na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zal een rechtzoekende de vraag of de heffing van het griffierecht in zijn geval verenigbaar is met deze bepalingen, kunnen voorleggen aan de rechter. In dit commentaar kunnen wij niet vooruitlopen op de uitkomst van een toetsing door de rechter.

Wel valt in het algemeen een opmerking te maken over het toetsingskader. In de MvT is onder aanhaling van rechtspraak van het EHRM vermeld dat een beperking van dit recht aan voorwaarden gebonden is. Tot die voorwaarden behoort dat de (financiële) beperking van het grondrecht een legitiem doel dient en dat een redelijke verhouding bestaat tussen dat doel en het gebruikte middel.

Hieruit volgt hoe belangrijk het is, dat de nationale wetgever het doel van de beperking van het grondrecht zo precies mogelijk omschrijft. De considerans ten spijt, lijkt de kostendekkendheid in het wetsvoorstel niet het doel maar een middel te zijn. De eigenlijke doeleinden van het wetsvoorstel zijn benoemd in paragraaf 1 van de MvT, genoemd en besproken in paragraaf 1 hiervoor. Aangenomen dat dit de doeleinden van deze beperking van het recht van toegang tot de rechter zijn, zal de hiervoor bedoelde toetsing aan de hand daarvan plaatsvinden. Degene die de toetsing uitvoert – in eerste

instantie de wetgever, na inwerkingtreding de nationale en internationale rechter – zal in de memorie van toelichting de benodigde informatie zoeken over deze doeleinden en over de geschiktheid en proportionaliteit van kostendekkende griffierechten als instrument ter verwezenlijking van deze doelen.

3. Te verwachten gevolgen in cassatie

Civiele zaken

Het wetsvoorstel brengt ten aanzien van civiele zaken geen wijziging in de heffingssystematiek. Wel wordt het tarief ingrijpend gewijzigd, ook in cassatie. Gelet op het aantal civiele zaken dat bij de Hoge Raad aanhangig wordt gemaakt (momenteel circa 600-650 per jaar), is de verwachte meeropbrengst van het griffierecht in cassatie beperkt van omvang.

In de MvT wordt rekening gehouden met een kostenbesparing door vraaguitval, indien de verhoging van het griffierecht tot gevolg heeft dat minder civiele zaken aan de rechter worden voorgelegd. De cassatierechtspraak ondervindt langs twee wegen hiervan de gevolgen. Indien in eerste aanleg en in hoger beroep minder zaken bij de rechter worden aangebracht, zijn er minder beslissingen waartegen beroep in cassatie kan worden ingesteld. In zaken die tot en met het hoger beroep zijn uitgeprocedeerd, kan bovendien het in cassatie geheven griffierecht op zichzelf een financiële last vormen die een procespartij weerhoudt van het instellen van cassatieberoep of van het voeren van verweer in cassatie.

De financiële last kan te groot zijn in verhouding tot de draagkracht van de betrokken procespartij (zij kan het griffierecht niet betalen). De last kan ook te groot zijn in verhouding tot het financieel-economische belang van het geschil (in die situatie wil een economisch handelende procespartij het griffierecht niet betalen). Anders dan in het wetsvoorstel ter versterking van de cassatierechtspraak (Kamerstukken II 2010/11, 32 576, nr. 2), vallen in dit wetsvoorstel zaken niet af op grond van een criterium dat verband houdt met de kwaliteit van de (rechts)vragen die aan de cassatierechter worden voorgelegd of met het maatschappelijk belang van het geschil, maar op grond van een financieel belang. Aan de zijde van de eisende partij in cassatie kan dit ertoe leiden dat nog meer dan nu al het geval is zaakscategorieën waarin het geldelijk belang in iedere afzonderlijke zaak gering is, maar een rechtsvraag toch beantwoording behoeft omdat zij frequent voorkomt of anderszins van belang is, niet aan de Hoge Raad worden voorgelegd. We verwijzen in dit verband naar de voorstellen van de Commissie versterking cassatierechtspraak.

Wat betreft de verwerende partij in cassatie valt op te merken dat een behoorlijke toelichting van de zijde van de verweerder bijdraagt tot een verscherping van het debat in cassatie. Zij kan de cassatierechter werk besparen. Wanneer een verweerder in cassatie wegens de hoogte van het griffierecht afziet van het indienen van een verweerschrift of van een conclusie van antwoord en schriftelijke toelichting, worden de argumenten voor een verwerping van het beroep in cassatie niet aangereikt. Het argument op blz. 13 van de MvT, dat het redelijk is dat voor een extra toetsing in hoger beroep of cassatie meer wordt betaald, gaat niet zonder meer op ten aanzien van de partij die in de vorige instantie door de rechter in het gelijk was gesteld.

Het verdient aanbeveling, gelijktijdig met dit wetsvoorstel, opnieuw te bezien welke categorieën van civiele zaken in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie in aanmerking komen voor vrijstelling van griffierechten. De huidige vrijstellingen in en op grond van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken zijn voor een deel historisch bepaald. Meer in detail vragen wij uw aandacht voor de categorie on- en minvermogenen in gevallen waarin het bedrag van de vordering hoog is. Een voorbeeld is het

slachtoffer van letselschade met een vordering wegens derving van inkomsten groot € 800.000,- in hoofdsom. Naar huidig recht betaalt een onvermogene in cassatie € 294,- griffierecht; andere natuurlijke personen betalen ten hoogste € 1.769,-, afhankelijk van het bedrag van de vordering. In het conceptwetsvoorstel loopt het verschuldigde griffierecht in andere dan familiezaken snel op. In dit voorbeeld zou het slachtoffer een griffierecht van € 1.563,- (onvermogenden), € 3.125,- (minvermogenden), € 4.688,- (middeninkomen) of € 6.250,- (overigen) moeten voldoen. Niet alleen de hoogte van dit griffierecht, maar ook de korte termijn waarop dit moet worden betaald kan hen voor problemen stellen. Weliswaar bestaat de mogelijkheid om een niet-ontvankelijkverklaring wegens niet tijdige betaling van het griffierecht achterwege te laten, indien deze sanctie zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (art. 282a Rv), maar daarmee is de betalingsverplichting nog niet opgeheven.

Belastingzaken

De laatste jaren worden ongeveer 1000 belastingzaken per jaar bij de Hoge Raad aanhangig gemaakt. Gegevens over het financiële belang dat met deze beroepen is gemoeid zijn niet voorhanden. Te verwachten valt uiteraard dat de vraaguitval ten gevolge van de verhoging van het griffierecht in cassatie in belastingzaken zich vooral zal voordoen indien dit belang beperkt van omvang is. In dit verband zij er echter op gewezen dat kansloze beroepen nu reeds op eenvoudige wijze kunnen worden afgedaan door middel van de toepassing van het artikel 81 Wet RO. Voorts zij vermeld dat hetgeen hiervoor is opgemerkt over de (gevolgen van de) vraaguitval die de invoering van de voorstellen tot gevolg zal hebben in civiele zaken ook geldt voor belastingzaken. Ten slotte valt moeilijk in te zien waarom bij het opkomen tegen fiscale punitieve sancties ook griffierecht wordt geheven, dit terwijl ter zake van de oplegging van strafrechtelijke sancties –terecht- geen griffierecht wordt geheven.

4. Wetstechnisch commentaar

Volgens het voorstel zal in bestuursrechtelijke geschillen in de rechtbankfase griffierecht worden geheven van de indiener van een beroepschrift en van het bestuursorgaan voor de indiening van een verweerschrift (artikel 8:41, lid 1, Awb). Als de indiener van het beroepschrift het griffierecht niet (tijdig) heeft betaald, is het beroep niet-ontvankelijk (artikel 8: 41, lid 5, Awb). Als het bestuursorgaan het ter zake van het indienen van een verweerschrift verschuldigde griffierecht niet of niet tijdig betaalt, heeft dat voor het bestuursorgaan geen processuele gevolgen. Wel heeft de rechtbank dan een vordering tot betaling van het griffierecht op het bestuursorgaan (MvT blz. 26). Ingevolge het nieuwe artikel 8:109 Awb zal verder griffierecht worden geheven van degene die in bestuursrechtelijke geschillen hoger beroep instelt en degene die in een dergelijk geschil in hoger beroep verweer voert. Het niet (tijdig) voldoen van het griffierecht dat is verschuldigd ter zake van het instellen van het hoger beroep zal leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van dat hoger beroep (artikel 8:41, lid 5 juncto artikel 8:108, lid 1 Awb). Het niet (tijdig) betalen van het griffierecht door de verweerder zal kennelijk – zoals ook het geval is in eerste instantie – voor de verweerder geen processuele consequenties hebben, maar slechts tot gevolg hebben dat de rechterlijke instantie in hoger beroep ter zake van het griffierecht een vordering heeft op de verweerder. Een en ander geldt kennelijk zowel in het geval de verweerder in hoger beroep een bestuursorgaan is als in het geval dat de verweerder in hoger beroep een natuurlijk persoon of rechtspersoon is. Het verdient aanbeveling dit in de memorie van toelichting te vermelden.

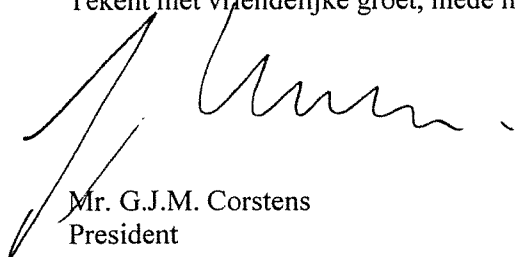
100/11/GC/ds

6 juni 2011

- 6 -

Anders dan in eerste instantie, waarin de verweerder slechts griffierecht wordt verschuldigd wegens het indienen van een verweerschrift, is de verweerder in hoger beroep griffierecht verschuldigd ter zake van het voeren van verweer, waaronder ook begrepen het mondeling ter zitting in hoger beroep voeren van verweer (MvT, blz. 26). In de concept memorie van toelichting ontbreekt een uiteenzetting van de wijze waarop de heffing en inning van het griffierecht van de verweerder in een dergelijk geval dient plaats te vinden. Wij adviseren een dergelijke uiteenzetting alsnog in de memorie op te nemen.

Tekent met vriendelijke groet, mede namens de procureur-generaal,



Mr. G.J.M. Corstens
President