

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 GH Den Haag

Datum
30 mei 2011

Uw kenmerk
5690016/11/6

Onderwerp
Advies NVvR op het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 30 maart 2011 met als kenmerk 5690016/11/6 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verzocht advies uit te brengen over het daarbij gevoegde conceptwetsvoorstel Kostendekkende griffierechten en de daarbij behorende memorie van toelichting. In de bijlage bij deze brief treft u het advies van de NVvR aan.

De NVvR zet zich in voor het bewaken en het bevorderen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de rechtspraak. De NVvR zal zich, ook in de komende periode, blijven verzetten tegen het uitgangspunt van kostendekkende griffierechten. Naar het oordeel van de NVvR heeft het kabinet zich onvoldoende vergewist van de gevolgen die het kostendekkend maken van griffierechten zal hebben voor burgers, ondernemingen en organisaties, alsmede voor de gehele samenleving. Het voert te ver om in dit advies in te gaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor alle afzonderlijke groepen rechtzoekenden; denk bijvoorbeeld aan allerlei verzoekschriftprocedures als alimentatie en echtscheiding, arbeidszaken, huurzaken, allerlei procedures tegen de overheid en procedures door ZZP-ers en andere kleine ondernemingen voor het verhaal van hun vorderingen.

Wij betreuren het dat u, ondanks alle zorgen en bezwaren die in de afgelopen periode zijn geuit door diverse organisaties, hebt vastgehouden aan het kostendekkend maken van griffierechten en dat u daarbij in zeer hoog tempo te werk bent gegaan. U hebt met dit wetsvoorstel niet gewacht op de eindrapportage, die blijkens de memorie van toelichting (pag. 17) eind april gereed zou zijn geweest, met daarin gedetailleerdere berekeningen van de effecten van de verhoging van de griffierechten. Een belangrijk element daarvan zou zijn, zo valt te lezen op de voormelde pagina in de memorie van toelichting, de berekening van de vraaguitval voor de diverse inkomensgroepen en gerechtelijke sectoren. Vanzelfsprekend is een gedegen onderzoek naar de gevolgen van het kostendekkend maken van griffierechten voor allerlei groepen rechtzoekenden en voor de gehele samenleving van cruciaal belang om te kunnen beoordelen of het verantwoord is om die maatregelen in te voeren.

Zoals wij eerder hebben aangegeven, heeft de NVvR er begrip voor dat bezuinigingen nodig zijn. Eveneens hebben wij reeds eerder aangegeven dat de NVvR bereid is mee te denken over de alternatieven voor de herinrichting van de rechtspraak in Nederland met het oog op innovatie, efficiëntie en kostenbesparing. Deze oproep aan u heeft de NVvR tijdens de hoorzitting van 3 maart j.l. gezamenlijk met enkele ketenpartners herhaald. Ook langs deze weg doen wij een oproep aan u om met de relevante actoren binnen de rechtspraak in overleg te treden voor het vinden van adequate alternatieven die de rechtspraak toekomstbestendig maken.

Wij missen een samenhangende visie van het kabinet op het terrein van de rechtspraak. Naar de mening van de NVvR dienen diverse veranderingen in de rechtspraak, zoals de aanpassing van de Raio-opleiding, verhoging van griffierechten en hertekening van gerechtelijke kaart, in hun onderlinge samenhang te worden onderzocht met het oog op innovatie, efficiëntie en kostenbesparing, waarbij uiteraard voldoende aandacht moet zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak. In dit verband herinneren wij u graag aan uw uitspraak tijdens het plenaire debat op 10 mei met de Eerste Kamer om na de zomer te komen met een innovatie-agenda voor de rechtspraak; welke uitspraak wij van harte steunen en waaraan de NVvR graag haar medewerking verleent.

Met vriendelijke groet,

R.F.B. van Zutphen
voorzitter NVvR



Wetgevingsadvies

Kostendekkende griffierechten

I. Korte inhoud van het wetsvoorstel; begrip kostendekkende griffierechten

Blijkens de toelichting (p. 1) houdt het wetsvoorstel in dat de rechtspraak in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken niet langer grotendeels zal worden gefinancierd uit de algemene middelen. De rechtspraak in deze zaken zal grotendeels worden bekostigd door degenen die daarvan gebruik maken.

De term 'kostendekkende griffierechten' moet volgens de toelichting (p. 2) niet worden begrepen op microniveau, d.w.z. dat de kosten van de behandeling van iedere individuele zaak worden opgebracht door de procespartijen in die zaak. Het wetsvoorstel strekt ertoe op macroniveau (systeemniveau) de kosten van de civiele en de bestuursrechtspraak te financieren uit de heffing van griffierechten teneinde voor de Rijksoverheid een netto-besparing te bereiken van € 240 miljoen per jaar. Van een volledige dekking van alle kosten door griffierechten is geen sprake omdat bepaalde soorten zaken van griffierecht blijven vrijgesteld (MvT p. 7).

De beoogde besparing is als volgt opgebouwd:

- Geschat wordt dat 15-20% minder procedures aanhangig zullen worden gemaakt: de vraaguitval als gevolg van de verhoging van de griffierechten. Deze afname van het aantal zaken leidt voor de Rijksoverheid tot een kostenbesparing van € 115 miljoen.
- In de wel aangebrachte zaken brengen de verhoogde griffierechten naar schatting € 225 miljoen op aan extra inkomsten voor de Rijksoverheid.
- Om onaantvaardbaar hoge griffierechten in individuele gevallen te voorkomen, wordt het nieuwe stelsel zodanig vormgegeven dat aan personen met lage inkomens compensatie wordt geboden. De kosten van deze compensatie worden geschat op € 100 miljoen.

Dit betekent een besparing van € 240 miljoen (€ 115 miljoen + 225 miljoen - 100 miljoen).

2. Redenen voor de keuze voor kostendekkende griffierechten

In de memorie van toelichting (p. 1 – 2) zijn drie redenen genoemd, die ten grondslag liggen aan de keuze voor (op macroniveau) kostendekkende griffierechten.

De eerste reden is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Burgers en bedrijven zijn volgens de regering heel goed in staat om andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen. Het kabinet vindt het dan ook gerechtvaardigd de rechtspraak te laten bekostigen door degenen die er gebruik van maken.

De tweede reden is dat het past in een programma om te komen tot een beter functionerend rechtsbestel. Doordat kostendekkende griffierechten een meer directe relatie leggen tussen de rechtzoekende en de rechtspraak wordt het innovatieve vermogen van de rechtspraak en van de ketenpartners verder geprikkeld. Om tot effectiever geschilbeslechting te komen worden voorstellen ontwikkeld om in de rechtspraak meer gebruik te maken van digitale middelen. Ook zullen eenvoudiger procedures worden ingericht.

Ten derde zijn kostendekkende griffierechten volgens de regering noodzakelijk in het kader van haar streven om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

3. Algemeen commentaar bij het gekozen uitgangspunt van kostendekkende griffierechten

De rechtspraak zorgt voor de beslechting van geschillen op een wijze die bijdraagt aan de oplossing van de onderliggende problemen van partijen en samenleving. De rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. Voorts draagt de rechtspraak een bijzondere verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de rechtsbescherming zoals neergelegd in internationale verdragen. Het recht op toegang tot de rechter vormt de basis voor het effectueren van alle rechten en aanspraken door rechtzoekenden.

Nog afgezien van het feit dat een forse verhoging van de griffierechten gevolgen heeft voor de toegang tot de rechter – een onderwerp waarop de NVvR hierna terugkomt in par. 6 –, heeft de NVvR ernstige bezwaren tegen de economische benadering van rechtspraak zoals deze uit het wetsvoorstel en de toelichting daarop spreekt. De rechtspraak in burgerlijke zaken en bestuursrechtelijke zaken wordt voorgesteld alsof deze slechts een vorm van dienstverlening aan individuen is: een *commodity*, waarvoor een individuele burger wel of niet kan kiezen en, als hij daarvoor gekozen heeft, zelf de volle prijs moet betalen.

Deze voorstelling acht de NVvR om verscheidene redenen onjuist. De overheidsrechtspraak, niet alleen in strafzaken maar ook in burgerlijke zaken en juist in bestuursrechtelijke zaken, geldt als een basisvoorziening in – en als een basisvoorwaarde voor – een rechtsstaat. De civiele en bestuursrechtspraak dient het belang van individuele partijen (zij krijgen een beslissing in hun geschil), maar zij dient ook en vooral het belang van de samenleving als geheel. Rechtspraak heeft een ordenende functie in elke samenleving. De bereidheid van burgers, bedrijven en overheidsorganen om gestelde (wettelijke) regels na te leven en hun verplichtingen na te komen is voor een belangrijk deel afhankelijk van het bestaan van rechtspraak. De NVvR benadrukt dat een schikking dikwijls tot stand komt “in the shadow of the law”: burgers en bedrijven richten zich in de regel ook zonder te procederen naar het recht zoals dat is gevormd in de rechtspraak.

Daarnaast heeft rechtspraak een beschermende functie. Omdat een ieder voor de wet gelijk is, kan iedere burger, ongeacht de dikte van zijn portemonnee of het maatschappelijk overwicht van zijn wederpartij, zich tot de rechter wenden. Waar rechterlijke oordelen ontbreken, geldt alleen nog het recht van de sterkste. De ordenende en de beschermende functie tezamen maken dat de rechtspraak vertrouwen wekt. De aantrekkelijkheid van een land voor burgers en voor (financiële en sociale) investeerders wordt mede bepaald door de beschikbaarheid van een toegankelijke en betaalbare rechtspraak: als garantie voor als er onverhoopt iets mis zou gaan.



Ook de overheid profiteert indirect van de civiele en de bestuursrechtspraak. Degenen die een procedure aanhangig maken of als verweerder deelnemen aan een proces voor de overheidsrechter dragen bij aan de verdere ontwikkeling van het recht door middel van jurisprudentie. In een rechtsstaat is de beschikbaarheid van een (financieel) toegankelijke rechtspraak essentieel in die gevallen waarin een orgaan van de overheid wil of moet ingrijpen in belangen van burgers. De mogelijkheid om eventuele geschillen met een overheidsorgaan voor te leggen aan een onafhankelijke rechter draagt bij aan de kwaliteit van het overheidsoptreden en aan het vertrouwen van burgers in het overheidsoptreden.

Uit het voorgaande volgt dat de rechtspraak in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken niet slechts het verlenen van diensten aan individuen is. Waar rechtspraak algemene belangen dient, is het redelijk dat deze basisvoorziening grotendeels uit algemene middelen wordt betaald. Niet voor niets heeft de rechtspraak een eigen positie in het staatsbestel (de trias politica). De rechtspraak draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de handhaving van de wettelijke regels en het waarborgen van de rechtsbescherming, zoals neergelegd in internationale verdragen. Tegen die achtergrond zou de NVvR eerder mogen verwachten dat de wetgever zich inzet om de toegang tot de rechter te versterken dan dat zij burgers en bedrijven met financiële drang aanzet om "andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen" (anders dan wanneer die burgers of bedrijven dat zelf zouden willen).

Beslechting van geschillen door een onpartijdige en onafhankelijke rechter is onontbeerlijk voor het creëren van het gevoel van rechtvaardigheid en gerechtigheid in de samenleving. Het kan voorkomen dat burgers of bedrijven het recht in eigen hand nemen. De vraag naar de rechtmatigheid van een bepaald besluit van een bestuursorgaan, of naar de toewijsbaarheid van een vordering, is naar de mening van de NVvR meer dan alleen een economisch goed dat zich laat inkaderen in een rekenkundige benadering. Wanneer de rechtspraak in civiele en bestuursrechtelijke zaken wordt benaderd als 'koopwaar', doet dit afbreuk aan het vertrouwen in de onafhankelijke en onpartijdige rechter.

4. Vooraf: in kaart brengen van de gevolgen van kostendekkende griffierechten

Los van de rechtsstatelijke bezwaren, is de NVvR van mening dat invoering van kostendekkende griffierechten niet verantwoord is zolang niet in kaart is gebracht wat de concrete gevolgen daarvan zullen zijn. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt veronderstellenderwijs uitgegaan van een afname van het aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken als gevolg van vraaguitval door de forse verhoging van de griffierechten. Waarop deze schatting berust, is niet duidelijk. De rapportage van de aangekondigde impactanalyse (MvT p. 16) is op dit moment nog niet beschikbaar.

Vooruitlopend daarop vraagt de NVvR aandacht voor het volgende. In de eerste plaats moet worden onderzocht wat er gebeurt met geschillen die vanwege de hoogte van het griffierecht niet langer aan de rechter worden voorgelegd: worden zij langs andere weg opgelost of blijven zij bestaan? Indien een bepaalde vraaguitval kan worden voorspeld, moet ook rekening worden gehouden met indirecte effecten. Zo kan bijvoorbeeld de verhoging van de griffierechten ertoe leiden dat de vraag naar rechtspraak in bepaalde rechtsgebieden (zoals het consumentenrecht) zo sterk terugloopt dat dit rechtsgebied in feite ophoudt te bestaan, althans ophoudt zich te ontwikkelen. Naast de in de toelichting bedoelde mogelijkheid dat partijen een andere oplossing voor hun geschil vinden (mediation, geschillencommissie enz.), is ook mogelijk dat het geschil

onopgelost blijft voortduren. Zo kan als gevolg van een onopgelost geschil een niet of slecht functionerende onderneming in de maatschappij een schadelijke rol blijven spelen en zodoende hogere kosten met zich brengen dan de door niet-kostendekkende griffierechten onvolledig gedekte kosten van de rechtspraak.

Het spreekt voor zich dat een forse afname van het aantal zaken (ter waarde van € 115 miljoen) ook gevolgen heeft voor de gerechten zelf. In ander verband zal de NVvR ingaan op de rechtspositionele en organisatorische consequenties voor de rechtspraak. Op deze plaats verdient opmerking dat de kwaliteitsverbetering die met de nieuwe gerechtelijke kaart door de regering is beoogd, in gevaar komt wanneer bepaalde rechtsgebieden door een forse vraagtival wegvallen of achterblijven.

5. Nader over de redenen die tot het wetsvoorstel hebben geleid

5.1 Eerste reden

Als eerste reden voor de invoering van kostendekkende griffierechten is genoemd de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende in combinatie met de omstandigheid dat nu alle belastingbetalers meebetalen aan de rechtspraak, terwijl uit onderzoek blijkt dat het gebruik ervan verre van evenredig over alle Nederlanders is verspreid.

In de optiek van de NVvR is dit geen steekhoudende redengeving. Het feit dat alle belastingbetalers meebetalen aan de rechtspraak stoelt op solidariteit en op een gemeenschappelijk belang. Bij andere basisvoorzieningen in een rechtsstaat vindt een omslag over alle ingezetenen plaats, zonder te letten op het bijzondere nut voor één van hen. Zo betaalt de belastingbetaler bijvoorbeeld mee aan milieubescherming, defensie, buitenlandse zaken etc, ongeacht de mate waarin hij daarvan persoonlijk profiteert.

Voorts miskent de eerste reden het belang van rechtspraak voor anderen dan de rechtstreeks bij de zaak betrokken personen. Rechterlijke beslissingen werken als precedent en dienen, zoals gezegd, algemene maatschappelijke belangen (ook van hen die bij geen enkele procedure betrokken zijn). Opmerkelijk is dat in de memorie van toelichting (p. 13) wel wordt erkend dat hoger beroep en cassatie de kwaliteit van de rechtspraak als geheel bevorderen en dat ook burgers en ondernemingen die niet van de rechtspraak gebruik maken, daarvan profiteren. De consequentie, namelijk dat het redelijk is dat de rechtspraak niet uitsluitend uit de opbrengst van de griffierechten wordt bekostigd, wordt in de toelichting niet getrokken. Nu de rechtspraak tot één van de kerntaken van de overheid behoort, is het naar de mening van de NVvR niet correct om "de eigen verantwoordelijkheid van rechtzoekenden" als argument te gebruiken voor een stelsel van kostendekkende griffierechten. Naar de mening van de NVvR sluit dit niet uit dat griffierecht wordt geheven als prikkel om verspilling (bijv. door het aanhangig maken van kansloze vorderingen of beroepen) tegen te gaan, zoals onder huidige recht al het geval is. Het gekozen uitgangspunt dat griffierechten kostendekkend moeten zijn, staat echter los van de afweging tussen het belang van de zaak en de daarvoor te maken kosten.

5.2 Tweede reden

Als tweede reden is genoemd de inzet van het kabinet te komen tot een beter functionerend rechtsbestel.

Wie zou bezwaar kunnen hebben tegen een beter functionerend rechtsbestel? De NVvR staat open voor innovatie en heeft ook oog voor het belang van efficiëntie bij de behandeling van zaken en voor het belang van een effectieve beslechting van geschillen.

De toelichting op het wetsvoorstel gaat ervan uit dat kostendekkende griffierechten een meer directe relatie leggen tussen de rechtzoekende en de rechtspraak. Hierdoor zou het innovatieve vermogen van de rechtspraak en haar ketenpartners worden geprikkeld. De NVvR zou gaarne toegelicht zien hoe de regering zich dit voorstelt. Weliswaar vermeldt par. 9 van de memorie van toelichting een aantal voorbeelden van mogelijke vernieuwingen en verbeteringen, maar daarmee is het verband met kostendekkende griffierechten nog niet verklaard. In het wetsvoorstel gaat het om kostendekkende griffierechten op macro-niveau. In een individuele zaak is daarvan nauwelijks een prikkel te verwachten. Indien de regering voor ogen staat dat vanwege de hoge griffierechten maatschappelijke druk op de rechtspraak, de advocatuur en andere ketenpartners zal worden uitgeoefend om tot eenvoudiger en goedkopere procedures te komen, is die prikkel ongericht. Een stelsel van griffierechten waarvan de hoogte afhankelijk is van het aantal procesverrichtingen of van de omvang (aantal overgelegde producties, duur van het pleidooi) of de ingewikkeldheid daarvan heeft de wetgever uitdrukkelijk niet gewild (MvT p. 4 en 21).

Bovendien zou eerst moeten worden onderzocht wie uiteindelijk degene is die de griffierechten draagt. Indien deze worden gedragen door een rechtsbijstandverzekering of als bijvoorbeeld bedrijven de verhoging van de griffierechten doorberekenen in hun prijzen, zou de door de regering beoogde prikkel tot innovatie uitblijven. In bestuursrechtelijke zaken is zelfs geheel onduidelijk hoe de beoogde prikkel zou moeten uitwerken.

De NVvR geeft de minister in overweging om met de actoren in de rechtspraak in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken in overleg te treden om alternatieven te onderzoeken. De NVvR staat daarvoor open.

5.3 Derde reden

Een belangrijke reden voor een stelsel van kostendekkende griffierechten is het streven om de overheidsfinanciën op orde te brengen. U heeft reeds eerder aangegeven weliswaar bereid te zijn naar alternatieven voor herinrichting van de rechtspraak met het oog op innovatie, efficiëntie en kostenbesparing te kijken, maar dat deze niet van invloed kunnen zijn op de plannen van het kabinet tot het bezuinigen van 240 miljoen per jaar op de rechtspraak.

De NVvR treedt niet in deze politieke keuze. Zij brengt wel in herinnering dat in de afgelopen jaren de griffierechten al herhaaldelijk zijn verhoogd. De effecten van een ingrijpende verhoging van griffierechten zouden niet los daarvan mogen worden beschouwd. Volgens de memorie van toelichting (p. 2) is het aantal gerechtelijke procedures de laatste jaren gestegen door toenemende complexiteit van regelgeving en van de maatschappelijke verhoudingen. Ook is opgemerkt dat het aantal civiele zaken stijgt, onder andere door productinnovatie in de financiële sector, agressievere verkoopmethoden in diverse branches en de emancipatie van burgers. Verder is in dat verband de economische crisis genoemd die heeft

geleid tot meer ontslagzaken, faillissementen en incasso's. Dit duidt op een toegenomen vraag naar rechtspraak. Gezien deze (externe) oorzaken van het toenemend aantal gerechtelijke procedures, rijst de vraag of een forse verhoging van de griffierechten niet haaks staat op deze ontwikkeling. Dit aspect zou nadere toelichting behoeven.

6. Recht op toegang tot de rechter

Artikel 6 lid 1 EVRM omvat mede het recht van toegang tot de rechter. Dit recht is niet absoluut: verdragsstaten mogen hieraan beperkingen stellen, zolang de kern van dit recht niet wordt aangetast. Heffing van griffierechten is een vorm van (financiële) beperking. De NVvR wijst in dit verband ook op art. 14 IVBPR en op art. 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat ook betrekking heeft op andere dan civielrechtelijke geschillen (vgl. pagina 10 van de memorie van toelichting)¹. In de rechtspraak van het EHRM is herhaaldelijk de vraag aan de orde geweest of een financiële beperking van de toegang tot de rechter (in de vorm van griffierecht, zegelkosten of een verplichting tot zekerheidstelling²) in overeenstemming is met het recht van toegang tot de rechter. Vereist is onder meer dat de beperking een legitiem doel dient en dat een redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen.

In de memorie van toelichting (par. 3) is reeds onderkend dat de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het recht van toegang tot de rechter voorwerp van discussie kan worden. Het kabinet is van mening dat dit wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter voldoende eerbiedigt. De NVvR zou het - in het belang van de rechtspraak - op prijs stellen, indien dit standpunt in de toelichting wordt verduidelijkt. Meent het kabinet dat het recht op toegang tot de rechter voor eenieder gewaarborgd blijft, terwijl als gevolg van kostendekkende griffierechten naar schatting 15-20% minder procedures zullen worden gevoerd?

Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen het beoogde (legitieme) doel en het gebruikte middel om dat doel te bereiken. Indien het doel niet voldoende precies is omschreven (zie paragraaf 5 hiervoor), wordt deze toetsing niet gemakkelijk doorstaan. In elk geval valt te vrezen dat regelmatig discussie zal ontstaan of de heffing van griffierecht in concrete gevallen aan de verdragsnorm voldoet. Beantwoording van die vraag kan een extra werkbelasting opleveren die de beoogde kostenbesparing gedeeltelijk teniet doet. Overigens stelt artikel 53 EVRM dat de waarborgen uit het EVRM slechts minimumnormen zijn. De verdragsstaten hebben te allen tijde de ruimte om een hoger niveau aan waarborgen te bieden aan burgers.

De NVvR wijst tot slot erop dat de Grondwet een bepaling die het recht op toegang tot de rechter als zodanig garandeert, ontbeert. Het nut en de noodzaak van de codificatie van dit grondrecht in onze Grondwet is nog onlangs door de Staatscommissie Grondwet in haar rapport uitvoerig gemotiveerd. De Staatscommissie adviseerde dit grondrecht, gezien zijn fundamenteel karakter, grondwettelijk te verankeren.

¹ HvJ EU 22 december 2010, C-279/09, NJ 2011, 129.

² Volgens het nationale recht volgt dit onder meer uit: HR 28 juni 1994, NJ 1994, 657 en HR 31 januari 1995, NJ 1995, 598 inzake de zekerheidstelling op grond van art. 11 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

7. Overige opmerkingen

Eerste aanleg/hoger beroep

Toegang tot de rechter in eerste aanleg moet reeds om verdragsrechtelijke redenen verzekerd zijn voor de burger. Waar het in tweede aanleg gaat om aspecten van rechtsontwikkeling of rechtseenheid is financiering vanuit de algemene middelen verantwoord: dat zijn immers aangelegenheden van algemeen belang. Op pagina 13 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie de kwaliteit van de rechtspraak als geheel bevordert en dat burgers en ondernemingen daarvan profiteren, ook als zij geen direct gebruik ervan maken. Desalniettemin worden in het voorstel de griffierechten in hoger beroep extra verhoogd in verhouding tot die in eerste aanleg. Te noemen is de verhoging van griffierechten in hoger beroep in bestuursrechterlijke procedures tot twee en een half maal het bedrag van de griffierechten in eerste aanleg. Het basistarief in beroep bedraagt volgens de toelichting € 500. Daarmee bedraagt het basistarief in hoger beroep voortaan € 1250.

Buitenlandse rechtzoekenden

Gelet op het toenemende aantal grensoverschrijdende zaken, ook in het familierecht en in E.U.-verband, zal rekening gehouden moeten worden met rechtzoekenden uit andere landen met een lagere financiële draagkracht dan die van in Nederland wonende rechtzoekenden. Op dit aspect gaat de memorie van toelichting niet in.

Hiervoor heeft de NVvR al gewezen op het belang van een goed functionerende rechtspraak voor het investeringsklimaat. Daarnaast is het behoud van de rechtspraak op zichzelf een economisch belang voor Nederland. Indien burgers of bedrijven de keuze hebben om in Nederland dan wel in een ander land te procederen en vanwege de hoogte van de griffierechten voor het laatste kiezen, gaat in Nederland werkgelegenheid (met name in de advocatuur) verloren.

Gelijke behandeling burger/overheid t.a.v. de heffing van griffierecht

In de memorie van toelichting (p. 26) is gesteld dat de regel wordt gehandhaafd dat het beroep in beginsel niet-ontvankelijk wordt verklaard indien het griffierecht van de indiener niet op tijd is bijgeschreven of gestort. Anderzijds heeft, als het verwerend bestuursorgaan niet op tijd betaalt, dit geen ander gevolg dan dat de rechtbank een geldvordering op het bestuursorgaan heeft. Hoewel voor dit onderscheid een praktische reden kan bestaan, gaat hiervan geen goed signaal uit. Indien het kabinet van mening is dat zowel voor de aanlegger van het geding als voor de verweerder een financiële prikkel nodig is bij de aanvang van het geschil, geldt dit evenzeer voor een overheidsorgaan dat als procespartij optreedt.

Afwenteling van kosten

De lasten voor particulieren en bedrijven zullen als gevolg van kostendekkende griffierechten aanzienlijk stijgen. De compensatie voor de lagere inkomensgroepen die in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, geldt niet bij de veroordeling in de kosten van de wederpartij. Bij een proceskostenveroordeling in civiele procedures wordt het verhoogde griffierecht afgewenteld op de in het ongelijk gestelde partij. De in het ongelijk gestelde partij wordt zo twee keer met een verhoging van het griffierecht geconfronteerd. Al moet hierbij worden aangetekend dat in

civiele kantonzaken de verweerder geen griffierecht hoeft te betalen. Een partij kan zelfs worden geconfronteerd met een hoge proceskostenveroordeling, terwijl hijzelf vanwege de hoogte van het griffierecht heeft afgezien van verweer en verstek heeft laten gaan.

Vrijstelling van kosten

Voorts merkt de NVvR op dat in het onderhavige wetsvoorstel de bestaande tarieven worden verhoogd. Het is aan te bevelen ook na te gaan in welke gevallen c.q. voor welke proceshandelingen thans wel en geen griffierecht wordt gevraagd. Zo werkt thans bij de sector civiel/kanton een deel van de medewerkers voor het bewindsbureau of het team insolventies. Hier worden voornamelijk toezichthoudende taken uitgevoerd. Hiervoor wordt geen griffierecht gevraagd, met uitzondering van de insolventies waar een slotuitdelingslijst wordt gedeponereerd. Verder wordt van de aangevraagde kortgedingen een belangrijk deel nog vóór de zitting ingetrokken. Er hoeft dan geen griffierecht betaald te worden, maar er is, met name door de administratie, wel werk verricht. Een passend tarief kan onder omstandigheden op zijn plaats zijn.

Internationaal perspectief

In de memorie van toelichting (p. 17) wordt een vergelijking gemaakt tussen enkele Europese landen en Nederland, waar het gaat om de omvang van de financiering van de rechtspraak door de overheid. De NVvR merkt hierover op dat het controleren van deze vergelijking lastig is door de verschillen in de wijze van waarop de rechtspraak elders is ingericht en wordt gefinancierd. Ook de taken van de gerechten lopen uiteen. Wat dit laatste betreft wordt in de toelichting Oostenrijk als voorbeeld genoemd, waar door rechtbanken taken worden uitgeoefend die in Nederland bij het kadaster zijn ondergebracht. Het is van belang om, bij de discussie over het recht op toegang tot de rechter, zich niet te zeer te laten leiden door een financiële vergelijking, maar de aandacht gericht te houden op de eigen verantwoordelijkheid van Nederland als rechtsstaat.

8. Conclusie

De NVvR heeft ernstige bezwaren tegen het uitgangspunt van dit wetsvoorstel, te weten de gedachte dat de rechtspraak in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken in beginsel wordt bekostigd door hen die van deze rechtspraak gebruik maken. Dat uitgangspunt is niet alleen onredelijk omdat de rechtspraak algemene belangen dient. De benadering van rechtspraak als een dienstverlening aan particulieren tegen betaling doet bovendien afbreuk aan het vertrouwen in de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De NVvR heeft voorts gewezen op rechtsstatelijke aspecten en op het verdragsrechtelijk beschermde recht van toegang tot de rechter.

De voor deze stelselwijziging opgegeven redenen zijn naar de mening van de NVvR onvoldoende onderbouwd. In ieder geval acht de NVvR de invoering van een stelsel van kostendekkende griffierechten niet verantwoord vóórdat de directe en indirecte gevolgen behoorlijk in kaart zijn gebracht.