

RECHTSPRAAK TEGEN KOSTPRIJS



– Gerrit Dijkstra en Paul Nieuwenburg –

Het kabinet-Rutte heeft vanwege de economisch moeilijke tijden veel bezuinigingsmaatregelen in het regeerakkoord opgenomen. Zo is het kabinet voornemens de griffierechten voor gerechtelijke procedures dermate te verhogen dat de rechtspraak kostendekkend wordt. Dit betekent een ingrijpende verhoging. Gerrit Dijkstra en Paul Nieuwenburg spreken hun verbazing en tevens hun ongenoegen over deze plannen uit. Zij zijn van mening dat deze plannen de toegang tot de rechter ernstig verstoren en staan hiermee op gespannen voet met de Grondwet en internationale verdragen. De rechtsstaat, een pijler van het liberalisme, komt hiermee ernstig onder druk te staan.

Het kabinet is blijkens de bijlage bij het regeerakkoord van plan de griffierechten voor gerechtelijke procedures drastisch te verhogen. Deze bezuiniging dient 240 miljoen euro op te leveren. In deze bijdrage zal worden betoogd dat een dergelijke spectaculaire verhoging van de kosten van juridische procedures op gespannen voet staat met zowel onze eigen Grondwet als internationale verdragen. Maar in nog fundamentele zin druist deze voorgenomen maatregel in tegen de grondbeginselen van het liberalisme in het algemeen en van de Nederlandse liberale rechtsstaat in het bijzonder.

Liberalisme en rechtsbescherming tegen de overheid

Eén van de kernleerstukken van het liberalisme is de prioriteit van het individu ten overstaan van de staat. De staat is er voor de burger, en niet omgekeerd. Liberale gezagstheorieën zijn zonder uitzondering theorieën waarin de legitimering van staatsmacht op een bepaalde wijze geworteld is in, of te herleiden naar, *consent* van de individuele burger. Of het gaat om een sociaal contracttheorie, of een theorie over politieke plichten van burgers, uiteindelijk is de aanname dat de burger zijn instemming heeft gegeven met de over hem of haar uitgeoefende macht. Volgens sommige hedendaagse critici van het liberalisme, zoals Michael Sandel, is een verplichting van een burger pas een verplichting wanneer die door de burger zelf is aangegaan. Dit wordt ook wel aangeduid als voluntarisme: een plicht is slechts een plicht wanneer deze is gewild. Natuurlijk is het in de praktijk vaak anders – en dat is een punt van kritiek van de critici van het liberalisme.

Deze prioriteit van het individu is terug te vinden in de belangrijkste leerstukken van het liberalisme. Het meest voor de hand liggende is natuurlijk het leerstuk van de vrijheidsrechten die, zonder uitzondering, individuele rechten zijn. Deze dienen constitutioneel verankerd te zijn – en zijn dat ook in de constituties

of grondwetten van liberale democratieën. Het is niet toevallig dat de meeste van die grondwetten openen met een catalogus van de klassieke vrijheidsrechten (al dan niet vergezeld van sociaaleconomische grondrechten), alvorens de onderlinge verhoudingen van de publieke instellingen te reguleren.

Het is ook niet voor niets dat onze Grondwet in artikel 17 het zogenaamde *ius de non evocando* formuleert: 'Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.' In *De Grondwet in eenvoudige Nederlands*¹ is dit artikel als volgt geparafraseerd: 'In onze rechtsstaat mag niemand je tegenhouden als je naar de rechter wilt. Als je denkt dat er iets is gebeurd dat niet mag, dan kun je naar de rechter gaan. De rechter geeft je dan gelijk of ongelijk. In de wet staat naar welke rechter je dan moet gaan.' Nederland is een rechtsstaat en in een rechtsstaat is het niet alleen zo dat een burger individuele rechten heeft en dat deze in de constitutie verankerd zijn; hier wordt overduidelijk geïmpliceerd dat het een integraal onderdeel van de rechtsstaat is dat de burger, wanneer deze daartoe besluit, daadwerkelijk toegang heeft tot een onafhankelijke rechter. Ook de staat mag ons hiervan niet weerhouden. En toch begint het erop te lijken dat de staat in toenemende mate de burger wil ontmoedigen van die mogelijkheid gebruik te maken. Dit, althans, lijkt in ieder geval een effect, en zelfs een beoogd effect, te zijn van de invoering van kostendekkende griffierechten, zoals voorgenomen in het regeerakkoord (of liever, de bijlage daarbij).

De plannen van het kabinet

Het kabinet is namelijk van plan om de griffierechten voor gerechtelijke procedures te verhogen. Maar anders dan voorafgaande jaren gaat het om een drastische verhoging. Afhankelijk van het type procedure, gaat het om een vertienvoudiging (of soms zelfs een vertwintigvoudiging).² Uitgangspunt wordt dat gerechtelijke procedures kostendekkend worden. Wij

zijn van m
rechter err
voet staan
ternational
den, maar
komt hieri
wij nader i
en onze kr

Waar gaat
van het pr
dure aansp
fierechten
kunnen va
De tarieve
bank varië
van 302 e
natuurlijk
euro. Voo
geldt voor
227 euro.
in het alge
lopen tot
die betrel
100.000 e
het gebied

Griffierec
een bijdra
pen een t
veel gerec
Het recht
belast. Gr
het geval
stuursrech
griffierech
de mogel
burgerlijk
bestuursre
rechten a
consumer

Naar aan
vorige kal
het werk
den op d
heroverw
en terrori

A Volgens onafhankelijk onderzoek (cf. art. 17 Grondwet) dat een gewaardeerd artikel is geweest in de literatuur.

zijn van mening dat deze plannen de toegang tot de rechter ernstig verstoren en daarmee op gespannen voet staan met zowel onze eigen Grondwet als met internationale verdragen.^A Het zijn wellicht grote woorden, maar de rechtsstaat, een klassiek liberaal principe, komt hiermee onder druk te staan. Hieronder willen wij nader ingaan op de achtergronden van de plannen en onze kritiek nader uitwerken.

Waar gaat het bij griffierechten om? Wie op het gebied van het privaatrecht of het bestuursrecht een procedure aanspant bij de Nederlandse rechter, moet griffierechten betalen. Het gaat hierbij om bedragen die kunnen variëren, afhankelijk van het type procedure. De tarieven bij de sector bestuursrecht van de rechtbank variëren van 41 tot 302 euro. Het hoogste tarief van 302 euro geldt alleen voor rechtspersonen, voor natuurlijke personen geldt een maximum van 152 euro. Voor de hoogste bestuursrechtelijke instanties geldt voor natuurlijke personen een maximum van 227 euro. Op het gebied van het privaatrecht gelden in het algemeen veel hogere tarieven, die kunnen oplopen tot een bedrag van 5.894 euro (dit zijn zaken die betrekking hebben op een vordering van meer dan 100.000 euro bij de Hoge Raad als hoogste rechter op het gebied van het privaatrecht).

Griffierechten hebben een tweeledig doel: zij vormen een bijdrage in de kosten van de procedure en zij werven een barrière op die moet voorkomen dat er teveel gerechtelijke procedures worden aangespannen. Het rechterlijk apparaat is namelijk chronisch overbelast. Griffierechten zijn gebaseerd op wetgeving, in het geval van het bestuursrecht de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8:41) en in het privaatrecht de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Beide wetten bieden de mogelijkheid aan de minister (Wet griffierechten burgerlijke zaken) dan wel de regering (Algemene wet bestuursrecht) om periodiek de hoogte van de griffierechten aan te passen aan het prijspeil (de zogeheten consumentenprijsindex).

Naar aanleiding van de economische crisis is, door het vorige kabinet, een aantal ambtelijke werkgroepen aan het werk gezet om te bezien waar bezuinigd kan worden op de overheidsuitgaven, de zogenaamde brede heroverweging. In rapport 15, met als titel 'Veiligheid en terrorisme', wordt het voorstel gelanceerd om 240

miljoen euro te bezuinigen door de griffierechten zodanig op te hogen dat de rechtspraak kostendekkend wordt. De ambtelijke werkgroep verwacht dat er daardoor minder procedures aangespannen worden, hetgeen een kostenbesparing van 115 miljoen euro oplevert. Vervolgens brengen de extra griffierechten 225 miljoen euro aan extra inkomsten op. De werkgroep gaat er verder vanuit dat ongeveer 100 miljoen euro extra uitgegeven moet worden als compensatie voor de lagere inkomens. De netto besparing komt daarmee op 240 miljoen euro (115 + 225 - 100 miljoen euro). Daarmee worden twee vliegen in één klap geslagen: minder procedures én tegelijkertijd bezuinigingen.

In het regeerakkoord (althans in de financiële bijlage) is het voorstel van de ambtelijke werkgroep volledig en zonder nadere argumentatie overgenomen. De Raad voor de rechtspraak en de beroepsvereniging voor rechters en officieren van justitie reageerden furieus.

Laten wij voorop stellen dat ook wij van mening zijn dat in principe het aantal gerechtelijke procedures teruggedrongen moet worden, mits dit wel op verantwoorde manier geschiedt (en zeker niet tegen elke prijs!). Gerechtelijke procedures, zowel op het gebied van het privaatrecht als het bestuursrecht, duren lang, brengen veel onzekerheid met zich mee voor betrokkenen en kunnen onderlinge verhoudingen ernstig schaden. Aan de andere kant willen wij benadrukken dat de meeste burgers (een enkele querulant uitgezonderd) niet voor hun genoegen een procedure aanspannen. Het beeld dat de mondige burger voor ieder wissewasje een procedure aanspant is dan ook niet correct. Anders dan in het debat en in beschouwingen vaak naar voren wordt gebracht is – zo blijkt uit onderzoek – de barrière voor burgers om in bezwaar en beroep te gaan, ook bij lage griffierechten, juist erg hoog.³ Het gaat daarbij niet alleen om de financiële kosten maar ook om de psychologische drempels, de lengte van de procedures, de onbekendheid met regelgeving, jurisprudentie en beleid en de angst dat de relatie met een overheidsdienst door de procedure onder druk komt te staan (bijvoorbeeld bij bedrijven die op allerlei terreinen met verschillende overheidslagen te maken hebben).

Voor het betoog is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen procedures op het gebied van het bestuursrecht (die betrekking hebben op de relatie tussen overheid en burger) en het privaatrecht (tussen burgers en bedrijven onderling). Wij willen ons in deze bijdrage verder concentreren op het bestuursrecht, omdat juist op dat rechtsgebied de relatie van de individuele burger ten opzichte van de staatsmacht centraal staat. Dit betekent overigens niet dat wij geen kritiek hebben op de verhoging van de griffierechten

A Volgens art. 6.1 EVRM: niet alleen moeten er garanties zijn voor onafhankelijke en onpartijdige geschillenbeslechting, maar ook voor de toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter (cf. art 17 Gw). Uit jurisprudentie van het Europees Hof blijkt dat een dergelijke toegang ook in financiële zin moet worden gewaarborgd. Maar ook in onze eigen Grondwet is dit verankerd: artikel 18 lid 2 draagt op dit bij wet (Wet op de rechtsbijstand) regelen. En met recht: immers, een vrijheidsrecht is tamelijk waardevol als het niet kan worden afgedwongen.

in het
cedures
oging.
plannen
mee op
libera-

t is niet
openen
rechten
grond-
van de

in arti-
muleert:
den van
grondwet
gepara-
te tegen-
enkt dat
naar de
ongelijk.
et gaan.
tsstaat is
rechten
zijn; hier
integraal
er, wan-
ing heeft
mag ons
erop te
urger wil
e maken.
zelfs een
stendek-
et regeer-

griffierech-
en. Maar
een dras-
procedure,
zelfs een
t dat ge-
den. Wij

eraal Reveil

Maart 2011 (1)

Rechtspraak tegen kostprijs

omvat, zelfs
orden geno-
verheid (de
individuele
menteel be-
ig tegenover
estuursrech-
toegang tot
ang voor de
an rechtsbe-
preventieve

en dat over-
worden ge-
overheidsbe-
eerd worden
een misvat-
ssing goed is
de software
wordt vaak
et de indivi-
De specifieke
as in bezwaar
komen. Teke-
vak gebruiken
eschikkingen
eken'. Bij de
singen is vaak
men, motive-
en (die boven-
rijpelijk zijn).
met de burger
desbetreffende
rd.⁵

genomen dras-
bevreemdt ook
de rechtspraak
ag kan worden
en 'kostendek-
ensten aan bur-
waarom betalen
stingen? Welke
ndekkend wor-
worpen worden
eten onderwijs,
den? En als po-
rden, wie draait
het slachtoffer?
en wordt duide-
de private sec-
publieke sector

de kabinetsplan-

nen is het een bemoedigende gedachte dat voor het doorvoeren van deze plannen een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer noodzakelijk is. De desbetreffende wetten op het gebied van het bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) en het privaatrecht (Wet griffierechten burgerlijke zaken) bieden weliswaar de regering dan wel de minister de mogelijkheid de hoogte van de griffierechten periodiek aan te passen, maar enkel op basis van veranderingen in het prijspeil. Drastische veranderingen zoals het kabinet wenst vereisen dan ook wetswijzigingen. Verder zijn wij van mening, zoals hierboven betoogd, dat de voorstellen van het kabinet haaks staan op het liberale gedachtegoed. Een belangrijke kernwaarde van het liberalisme is de rechtsstaat. De uitvoerende macht (executieve) is niet enkel gebonden aan de wil van het volk, maar is ook zelf aan het recht gebonden (in tegenstelling tot de situatie in een politiestaat). Grondrechten dienen te worden gerespecteerd en bij het uitoefenen van haar bevoegdheden is de uitvoerende macht gebonden aan de regels van het (geschreven en ongeschreven) recht. Essentieel voor het functioneren van de rechtsstaat is wel dat er sprake moet zijn van toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht.

Conclusie

Zoals hierboven aangegeven komt het voorstel ook niet rechtstreeks uit de koker van het huidige kabinet. De voorstellen stammen uit de vorige regeringsperiode. Maar ook het vorige kabinet was niet uniek in het op het spel zetten van de uitgangspunten van de rechtsstaat. De enorme toename van het gebruik van de bestuurlijke boete sinds de invoering van de zogenaamde Wet Mulder, vormt hiervan eveneens een treffend voorbeeld. In dit verband willen wij ook

wijzen op de door het vorige kabinet ingevoerde Wet OM-afdoening, waarover wij eerder in *Liberaal Reveil* publiceerden. Wij moeten dan ook helaas constateren dat sprake is van een brede tendens om de uitvoerende macht meer bevoegdheden te geven ten koste van de rechterlijke macht en daarmee van de bescherming van de individuele burger ten opzichte van de uitvoerende macht. De rechtsstaat heeft een prijs. Politici, maar ook belastingbetalende burgers, lijken steeds minder bereid deze prijs te betalen.

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra is als universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Hij publiceert over vraagstukken op het raakvlak van recht en bestuurskunde. Daarnaast is hij rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Den Haag. Dr. P. Nieuwenburg is als universitair hoofddocent politieke filosofie werkzaam bij het Instituut Politieke Wetenschap. Hij publiceert over politiek-filosofische en ethische vraagstukken.

Noten

- 1) K. Verheij en W. Visser, *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, Den Haag, 2007.
- 2) Zie voor een cijfermatige onderbouwing hiervan het standpunt van de Raad voor de Rechtspraak.
- 3) G.S.A. Dijkstra, *Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming*, Deventer, 1991; G.S.A. Dijkstra, 'Juridisering en de veranderde verhouding tussen bestuur en burger', in: Chr.L. Baljé e.a., *De ontzuiling voorbij. Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*, Raad voor het Binnenlands Bestuur, Den Haag, 1996.
- 4) F.B.A. Jorna, *De autobureaucratie, informatisering en leren van uitvoering*, Delft, 2009.
- 5) Ibidem.