

Abstract

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft in het regeerakkoord plannen neergelegd om de rechtspraak, door middel van een verhoging van de griffierechten, kostendekkend te maken. Dit impliceert dat de rechtspraak, voor de gebruikers daarvan, duurder wordt. Het verwachte effect hiervan is dat er minder zaken aanhangig gemaakt zullen worden. Dit roept de vraag op of de kabinetsplannen verenigbaar zijn met het fundamentele recht op toegang tot de rechter dat voortvloeit uit art. 6 lid 1 EVRM. In deze bijdrage is onderzocht of het (concept)wetsvoorstel kostendekkende griffierechten het recht op toegang tot de rechter in de kern raakt. In de pers en literatuur lijkt men van mening te zijn dat het wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter in essentie aantast. Volgens de auteur worden, met inwerkingtreding van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten, de grenzen die het EVRM aan de hoogte van het griffierecht stelt slechts op enkele punten overschreden. De auteur meent dat het kabinet het wetsvoorstel op deze punten moet aanpassen om strijdigheid met het EVRM te voorkomen.

1. Inleidende opmerkingen

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft in het regeerakkoord plannen neergelegd om de rechtspraak, door middel van een verhoging van de griffierechten, kostendekkend te maken. Deze plannen hebben reeds het stadium bereikt van concept wetsvoorstel, dat ter consultatie naar de belanghebbende partijen is gestuurd.¹ Het kabinet streeft ernaar het wetsvoorstel in september naar de Tweede Kamer te verzenden.² De bedoeling van het voorstel is – kort gezegd – dat de rechtspraak bekostigd gaat worden door degenen die daar gebruik van maken. Vanaf 2013 moet deze stelselwijziging € 240 miljoen per jaar opleveren.³ We hebben het dus niet over peulenschillen! De hierboven bedoelde kabinetsplannen hebben in de maatschappij veel stof doen opwaaien.⁴ Ook hebben de plannen voor de nodige beroering in juristenland gezorgd.⁵ De vrees bestaat namelijk dat de bezuinigingen – ik ben zo vrij om het beestje bij de naam te noemen – een (onoverkomelijk) hoge drempel voor de toegang tot de rechter zullen opwerpen.⁶ Dit terwijl het recht op toegang tot de rechter een (voor de rechtstaat) zeer fundamenteel recht is. Zo fundamenteel dat niemand minder dan Montesquieu reeds in

¹ Kamerstukken II 2010-2011, 31 753, nr. 27, p. 3.

² Zie onder andere: Kamerstukken II 2010-2011, 31 753, nr. 27, p. 3; 'Wetgeving', *NJB* 2011, 14, p. 904.

³ T. Spronken, 'Recht als luxe', *NJB* 2011, 14, p. 855.

⁴ Zie bijvoorbeeld: *De Telegraaf* 15 januari 2011; *NRC Handelsblad* 4 maart 2011; *Trouw* 8 maart 2011; *Reformatorisch Dagblad* 6 mei 2011 & 10 mei 2011.

⁵ Zie bijvoorbeeld: E. Bauw, F. van Dijk & F. Tulder, 'Een stille revolutie?', *NJB* 2010, 39, p. 2528- 2536; T. Barkhuysen, 'De toegang tot de rechter onder vuur', *NJB* 2010, 23, p. 1455; J.C.A. de Poorter, 'Kroniek: Bestuursprocesrecht', *NTB* 2010, 42, p. 276; J.M.J.F. Jansen, 'Griffierecht omhoog? Bezint eer ge begint!', *WFR* 2011, 576; F. van der Hoek & G. Boot, 'De leeuwerik en de raven', *NJB* 2011, 11, p. 683-684; T. Spronken, 'Recht als luxe', *NJB* 2011, 14, p. 855; R. den Ouden, 'Versperde toegang', *NTFR* 2011, 724 & L. van Amelo, 'Rechterlijke macht bezorgd om griffierechten', *Advocatenblad* 2011, 3, p. 11.

⁶ F. van der Hoek & G. Boot, 'De leeuwerik en de raven', *NJB* 2011, 11, p. 683.

1748 stelde: 'IL arrive fouvent dans les Etats populaires (...) qu'il eft permis à tout homme d'accufer qui il veut'.⁷ Het wekt dan ook geen verbazing dat het recht op toegang tot de rechter beschermd wordt door het EVRM. Hoewel dit recht niet expliciet in het verdrag is gecodificeerd, vloeit het voort uit art. 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces).⁸ In deze bijdrage zal ik onderzoeken of het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten de 'EVRM-toets' doorstaat. De thans voorliggende vraag luidt als volgt: raakt dit voorstel het recht op toegang tot de rechter in de kern? Voordat op deze vraag een antwoord kan worden gegeven, dient het huidige griffierechtenstelsel en het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten uiteengezet te worden (par. 2). Hierna zal worden onderzocht welke grenzen het EHRM aan de hoogte van griffierechten stelt (par. 3.). Op grond van deze bevindingen zal blijken of het voorstel verenigbaar is met de Straatsburgse invulling van art. 6 lid 1 EVRM (par. 4.). Er zal worden afgesloten met een conclusie (par. 5.).

2. (Kostendekkende) griffierechten

2.1. Inleiding

De rechtspraak wordt heden ten dage grotendeels gefinancierd uit algemene middelen die uit belastingheffing zijn verkregen. Met de eventuele invoering van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten komt deze financieringsgrondslag te vervallen. Het griffierecht wordt kostendekkend: de rechtspraak gaat volledig bekostigd worden uit de opbrengsten van het griffierecht.⁹ De figuur van de kostendekkende griffierechten is overigens geen Nederlandse uitvinding. Diverse Europese landen hanteren een dergelijk systeem: Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland.¹⁰

In Nederland wordt kostendekkendheid in zowel het privaatrecht als in het bestuursrecht nagestreefd. Gezien het thema van deze bundel (fundamentele rechten in het privaatrecht) zal ik mijn bijdrage toespitsen op de wijzigingen die het wetsvoorstel voor het privaatrecht met zich brengt.

2.2. Het huidige stelsel in vogelvlucht

In het huidige stelsel is zowel de eiser als de gedaagde verplicht een procesbijdrage in de vorm van griffierecht te leveren. In het geval het een kantonzaak betreft, betaalt alleen de eiser (art. 4 lid 1 sub b Wgbz).

Er wordt in civiele zaken met vaste tarieven gewerkt. De hoogte van deze tarieven wordt bepaald aan de hand van een aantal factoren. De eerste factor betreft de hoedanigheid van de betrokken partij; hebben we te maken met een rechtspersoon, natuurlijk persoon, min- of onvermogene? Kort gezegd betalen rechtspersonen het toptarief en min- en

⁷ Montesquieu, *De l'esprit de lois*, XII, 20.

⁸ Nota bene: het recht op toegang tot de rechter wordt, naast art. 6 lid 1 EVRM, ook door art. 47 EU-grondrechtenhandvest gegarandeerd. Het verdient opmerking dat de mogelijkheid is geopperd om het recht op toegang tot de rechter in de Nederlandse Grondwet te codificeren; zie in dit kader de voorstudie van T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?*, Leiden: Kluwer 2009 & het rapport van de Staatscommissie Grondwet (www.staatscommissiegrondwet.nl zoek op Rapport Staatscommissie Grondwet).

⁹ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 2 (MvT). Nota bene: gezien het feit dat het wetsvoorstel zich pas in de conceptfase bevindt, is er (nog) geen kamernummer beschikbaar. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn momenteel te vinden op de website van de Rijksoverheid.

¹⁰ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 2 (MvT).

onvermogenen het bodemtarief. Een tweede factor van belang is de instantie waarvoor de zaak dient: de rechtbank sector kanton, rechtbank sector civiel, rechtbank sector bestuursrecht, gerechtshof of de Hoge Raad. Hierbij is de hoofdregel dat wie het hogerop zoekt meer moet betalen.¹¹ Ten slotte is de aard c.q. de hoogte van de vordering of het verzoek een relevant gegeven.¹² In civiele zaken dient men een onderscheid te maken tussen familiezaken en handelszaken. In familiezaken werkt men met één vast tarief. Handelszaken zijn civiele zaken die geen familiezaken zijn; het betreft derhalve een 'restcategorie'.¹³ Hier geldt het adagium: 'hoe hoger de vordering, hoe hoger het griffierecht'.¹⁴ Dit betekent echter niet dat het griffierecht een vast percentage van de vordering behelst; hoewel dit tot kort geleden wel zo was, is in het huidige stelsel het griffierecht namelijk gekoppeld aan 'schijven'. Om er achter te komen hoe diep men in de buidel moet tasten, dient dus bekeken te worden in welke schijf het financieel belang van de betreffende zaak valt.¹⁵

In het voorgaande is aan de orde gekomen dat min- en onvermogenen gecompenseerd worden. Dit geldt voor zowel familie- als handelszaken. Min- en onvermogenen betalen, ook indien de vordering aanzienlijk is, een onveranderlijk tarief aan griffierecht. Het griffierecht dat zij dienen te voldoen wordt namelijk losgekoppeld van het financieel belang van de zaak. Het tarief bedraagt € 71 bij de kantonrechter en rechtbank. Wordt er in beroep gegaan dan is men € 284 kwijt.¹⁶

2.3. De wijzigingen

Veel van de hierboven weergegeven uitgangspunten van het 'oude' griffierechtenstelsel blijven in het nieuwe kostendekkende stelsel gehandhaafd. Blijkens de memorie van toelichting strekken de wijzigingen er in principe toe om de lasten van de invoering van kostendekkende griffierechten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen.¹⁷ Men dient de wijzigingen die het wetsvoorstel met zich brengt dan ook in dit licht te bekijken. Eén van deze wijzigingen is dat in het nieuwe stelsel geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen rechtspersonen en natuurlijke personen.¹⁸ Een andere belangrijke wijziging ziet op de compensatie van 'mindervermogenen'. Het komt erop neer dat de categorie 'min- en onvermogenen' zal worden opgesplitst in twee aparte categorieën: één voor onvermogenen en één voor minvermogenen.¹⁹ Aan deze categorieën wordt tevens een (nieuwe) derde categorie voor middeninkomens toegevoegd.²⁰ De gereduceerde tarieven die gekoppeld zijn aan deze categorieën bedragen respectievelijk 25, 50 en 75% van het

¹¹ Zie ook: R.J.C. Flach, 'Wet, regelgeving en beleid', AA 2009, 110 p. 6169.

¹² Kamerstukken II 2008-2009, 31 758, nr. 3, p. 1 (MvT).

¹³ Voorbeelden van handelszaken zijn zaken over geldvorderingen, arbeidsrecht, huurrecht, burendrecht, eigendomskwesaties, schadevergoeding (bijvoorbeeld bij een verkeersongeval), verzekeringskwesaties en geschillen over overeenkomsten.

¹⁴ Zie ook: R.J.C. Flach, 'Wet, regelgeving en beleid', AA 2009, 110 p. 6169.

¹⁵ Zie bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

¹⁶ Zie bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

¹⁷ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 4.

¹⁸ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 4 (MvT).

¹⁹ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 5-9 (MvT). De inkomensgrens voor onvermogenen bedraagt € 17 300 voor alleenstaanden en € 24 200 voor samenwonenden. Voor minvermogenen is de grens respectievelijk € 24 600 en € 34 700.

²⁰ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 5-9 (MvT). Een alleenstaande valt onder de categorie middeninkomens indien zijn jaarinkomen € 31 000 of minder is; voor samenwonenden is dit bedrag € 47 000.

standaardtarief.²¹ Het gevolg van de toevoeging van een derde categorie die korting ontvangt, is dat er de facto meer compensatie zal worden verleend dan onder het huidige stelsel. Uit de memorie van toelichting blijkt dat onder het huidige stelsel ruim 40% van de bevolking gecompenseerd wordt, onder het nieuwe stelsel zal 60% van de bevolking compensatie ontvangen. Op het eerste gezicht klinken deze percentages erg schappelijk; een groter deel van de bevolking zal zich tegen gereduceerd tarief toegang tot de rechter kunnen verschaffen. Men dient zich echter bewust te zijn van het feit dat dergelijke compensatiemechanismen op zich weinigzeggend zijn. Immers indien het standaardtarief (fors) stijgt, kan het nieuwe gereduceerde tarief alsnog hoger uitvallen dan het huidige standaardtarief! Of dit ook het geval is, zal uit de volgende paragrafen blijken (§ 2.4 & 2.5). Er moet voorts nog een andere wijziging worden benoemd. Zoals al eerder naar voren is gekomen, geldt onder het huidige recht (voor handelszaken) het adagium: 'hoe hoger de vordering, hoe hoger het griffierecht'. Dit uitgangspunt wordt onder het nieuwe stelsel niet alleen gehandhaafd, maar zelfs benadrukt. Onder het nieuwe stelsel worden namelijk meer 'lagen' van financieel belang gedifferentieerd, waarbij de stijging van het griffierecht veel steiler verloopt dan onder het huidige stelsel. Ook zal dit uitgangspunt in het nieuwe stelsel voor de drie categorieën 'mindervermogenden' gelden (dit uitgangspunt is onder het huidige recht niet op hen van toepassing). Ten slotte wil ik opmerken dat er momenteel een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer ligt dat de grens voor zaken, die voor de kantonrechter worden gebracht, moet verhogen van € 5000 naar € 25 000.²² Dit impliceert dat veel zaken, die voorheen door de rechtbank werden behandeld, nu door de kantonrechter zullen worden afgedaan. De relevantie hiervan voor mijn bijdrage ligt daarin dat het griffierecht in kantonzaken (veel) lager ligt dan bij zaken die voor de rechtbank moeten worden gebracht. Ook hoeft in een kantonzaken alleen de eiser griffierecht te voldoen en is procesvertegenwoordiging geen vereiste. Deze ontwikkeling zou derhalve de gevolgen van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten voor de toegang tot de rechter enigszins kunnen nuanceren.

2.4. De nieuwe tarieven

Nu de contouren van het huidige en het kostendekkende griffierechtenstelsel in de voorgaande paragrafen uiteen zijn gezet, is het tijd om de werkelijke kern van het nieuwe stelsel onder de loep te nemen: de nieuwe tarieven. Zijn deze inderdaad zo draconisch als men in de literatuur doet geloven?²³ Het is gezien de omvang van mijn bijdrage (helaas) niet mogelijk om de nieuwe tarieven integraal te behandelen. Ik zal mij derhalve beperken tot de voor mijn bijdrage belangrijkste wijzigingen.²⁴ Ook moet (nogmaals) vermeld worden dat het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten een voorontwerp betreft. Er bestaat derhalve een reële kans dat de tarieven nog gewijzigd worden voordat het voorstel naar de Tweede Kamer gaat.

De nieuwe tarieven bij de kantonrechter zijn als volgt: € 125 in familiezaken en € 125 tot en met € 500 in handelszaken (opgedeeld in 3 schijven). De rechtbank sector civiel rekent voor familiezaken een griffierecht van € 500 en voor handelszaken een bedrag van € 750 tot en met € 7 500 (opgedeeld in vier schijven). Het standaardtarief in hoger beroep wordt

²¹ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 6 (MvT).

²² Kamerstukken I 2009-2010, 32 021, A.

²³ Zie onder meer: Bauw, F. van Dijk & F. Tulder, 'Een stille revolutie?', *NJB* 2010, 39, p. 2528- 2536; R.E.C.M. Niessen, 'Liever een vrederechter dan kostendekkende griffierechten', *NTFR* 2011, 439.

²⁴ Voor de volledigheid zij verwezen naar het schema in de memorie van toelichting, waarin de nieuwe kostendekkende tarieven op een overzichtelijke manier worden afgezet tegen de huidige tarieven; wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 15 (MvT).

berekend aan de hand van het standaardtarief in eerste aanleg; dit bedraagt 250% van het standaardtarief in eerste aanleg. Voor familiezaken komt dit neer op € 1 250 en voor handelszaken op € 1 250 tot en met € 18 750 (opgedeeld in 5 schijven). In veel gevallen zal dit een aanzienlijke en soms zelfs explosieve stijging van de standaardtarieven inhouden. Het is echter de vraag in hoeverre deze stijging voor de 'mindervermogenden', gezien de compensatie die zij ontvangen, voelbaar is. Zoals blijkt uit de vorige paragraaf (§ 2.3), zijn er drie categorieën die voor een gereduceerd tarief (25, 50, 75% van het standaardtarief) in aanmerking komen, respectievelijk: onvermogenden, minvermogenden en middeninkomens. Het verdient overigens opmerking dat deze formule niet altijd opgaat: het absolute bodemtarief is namelijk € 125 (dit is € 71 onder het huidige stelsel). Het valt in het voorgaande voornamelijk op dat als het financieel belang van de zaak stijgt, het griffierecht ook aan een forse stijging onderhevig is. Zoals reeds in de vorige paragraaf is opgemerkt, geldt het uitgangspunt 'hoe hoger de vordering, hoe hoger het griffierecht' onder het nieuwe stelsel ook voor de 'mindervermogenden'.²⁵ Dat dit voor de mindervermogenden van de samenleving wrang kan uitpakken, zal in de volgende paragraaf blijken.

2.5. 'De uitschieters'

Er zijn casus denkbaar waarin het griffierecht in het bijzonder stijgt: handelszaken met een groot zaaksbelang. Deze stijging zal de categorieën minvermogenden en onvermogenden het hardst in hun portemonnee treffen. Ik zal dit aan de hand van een voorbeeld weergeven: een minvermogende burger (hierna: Henk) overkomt een ernstig verkeersongeval (hetgeen een species van het genus handelszaak is) ten gevolge waarvan hij, naar zijn mening € 1 250 000, schade lijdt. Henk spreekt de veroorzaker van het ongeval aan en stelt een vordering in ter hoogte van het zojuist genoemde bedrag. Onder het huidige griffierechtenregime zou Henk, wegens zijn onvermogende status, voor € 71 een toegangkaart tot de rechter hebben bemachtigd. Onze Henk is in het nieuwe stelsel echter aanzienlijk meer kwijt, namelijk € 1 875. Dit is een stijging van 2600% (!) Indien wij de casus iets aanpassen, Henk verdient wat meer als gevolg waarvan hij wordt aangemerkt als minvermogend in plaats van onvermogend, stijgt het griffierecht naar € 3 750. Dat is een stijging van maar liefst 5300% ten opzichte van het huidige tarief. Dit zijn naar mijn mening zeer explosieve stijgingen. Stel dat Henk in eerste aanleg ongelijk krijgt en in hoger beroep besluit te gaan. Indien Henk als onvermogende in beroep gaat, bedraagt het griffierecht € 4 688, is hij minvermogend € 9 375 en heeft hij een middeninkomen dan betaalt hij € 14 063 (dit zijn stijgingen van respectievelijk 1650, 3300 en 300%).²⁶

2.6. Een breder kader

Het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten is slechts één onderdeel van een groter geheel aan bezuinigingen.²⁷ Zo wordt er door het kabinet ook bezuinigd op de gefinancierde rechtsbijstand. Het kabinet wil hierop, met ingang van 1 januari 2014, € 50 miljoen besparen.²⁸ Dit zal (voornamelijk) gerealiseerd worden door een verlaging van de inkomensgrenzen om voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking te komen en tevens

²⁵ Nota bene: voor de inwerkingtreding van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken op 1 november 2010 bestond een vergelijkbaar regime.

²⁶ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 15 (MvT).

²⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 15, p. 43-64.

²⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 15, p. 84.

door een verlaging van de toevoegingsgelden.²⁹ Ook deze bezuinigingen kunnen een negatief effect hebben op het recht op toegang tot de rechter. De bezuinigingen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand moeten derhalve in samenhang worden gezien met de invoering van een stelsel van kostendekkende griffierechten.³⁰

2.7. Tussenconclusie

Uit het voorgaande is gebleken dat het griffierecht over de gehele linie stijgt. De standaardtarieven stijgen aanzienlijk. Dit laat ook de mindervermogenden in de samenleving niet ongemoeid; ook zij gaan er in bijna alle gevallen flink op achteruit. Voornamelijk in handelszaken waarin het zaaksbelang omvangrijk is, wordt het voor de betrokkenen duur. Dit valt te verklaren door het feit dat het adagium 'hoe hoger de vordering, hoe hoger het griffierecht' in het kostendekkende stelsel wordt benadrukt en in tegenstelling tot het huidige stelsel ook voor mindervermogenden geldt.

3. Begrenzing door het EVRM

3.1. Inleiding

Het recht op toegang tot de rechter is een wezenlijk kenmerk van iedere rechtstaat. Zoals uit de inleiding is gebleken vloeit het recht op toegang tot de rechter voort uit art. 6 lid 1 EVRM.³¹ Dit recht is niet expliciet in dit artikellid opgenomen maar is hieruit afgeleid; van doorslaggevende betekenis hiervoor is het in de preambule van het EVRM opgenomen beginsel van de 'rule of law' (rechtstaatgedachte). Aan dit beginsel zou slechts kunnen worden voldaan indien aan eenieder een recht wordt toegekend op het aanhangig maken van gedingen.³² Ook het recht op een eerlijke en onpartijdige behandeling door een onafhankelijke rechter (art. 6 EVRM) kan slechts effectief gewaarborgd worden indien men zich daadwerkelijk tot de rechter kan wenden.³³ Het verdient voorts opmerking dat de rechtsfiguur van de griffierechten ook genormeerd wordt door art. 1 Eerste Protocol EVRM.³⁴

Voordat zal worden ingegaan op de inhoudelijke eisen die het EVRM stelt aan (de hoogte van) griffierechten, dient men te beseffen dat art. 6 EVRM een beperkt toepassingsbereik heeft. Op het recht op toegang tot de rechter kan slechts een beroep worden gedaan indien het gaat om 'het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen'. Dit begrip wordt verdragsautonoom uitgelegd. Kort gezegd vallen niet alleen procedures met een privaatrechtelijk karakter onder de werking van dit artikel maar ook bepaalde administratiefrechtelijke procedures.³⁵ Zo kan art. 6 EVRM in fiscale boetezaken wel tot

²⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 15, p. 84. Zie ook: T. Spronken, 'Recht als luxe', *NJB* 2011, 14, p. 855.

³⁰ Zie ook: T. Spronken, 'Recht als luxe', *NJB* 2011, 14, p. 855.

³¹ Zie onder meer: EHRM 21 januari 1975, nr. 4451/70 (*Golder/UK*) § 34-36 & EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 52.

³² P. Smits, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Deventer: Kluwer 2008, p. 31; EHRM 21 januari 1975, nr. 4451/70 (*Golder/UK*) § 34-36 & EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 52.

³³ EHRM 17 januari 1970, nr. 2689/65 (*Delcourt/België*).

³⁴ Gezien het feit dat dit art. 1 Eerste Protocol EVRM een restfunctie vervult ten opzichte van het recht op toegang tot de rechter (indien een schending van art. 6 lid 1 EVRM is geconstateerd, toetst het Hof niet aan art. 1 Eerste Protocol EVRM), zal een verdere behandeling met betrekking tot dit artikel achterwege blijven. Zie in dit kader (onder meer): EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*) § 68-69.

³⁵ P. Smits, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Deventer: Kluwer 2008, p. 39-40.

gelding worden gebracht maar worden belastingzaken niet als 'civil rights and obligations' gezien.³⁶ In het licht van het onderwerp en de strekking van mijn bijdrage, die vooral de civiele procedure betreft, zal ik verder niet op de reikwijdte van het begrip 'burgerlijke rechten en verplichtingen' ingaan.³⁷

3.2. Margin of appreciation

Het recht op toegang tot de rechter kan door staten aan (nadere) beperkingen worden onderworpen; zij genieten een zogenaamde 'margin of appreciation'.³⁸ Beperkingen mogen echter niet zover gaan dat zij het recht op toegang tot de rechter in essentie aantasten.³⁹ Dergelijke barrières moeten worden weggenomen. Men kan hierbij denken aan verplichte procesvertegenwoordiging of overmatig gecompliceerde procedures.⁴⁰ Ook kunnen deze beperkingen door staten ondervangen worden door het nemen van 'compenserende' maatregelen; bijvoorbeeld een uitgebreid systeem van gefinancierde rechtsbijstand.⁴¹ In deze zin zijn beperkingen van het recht op toegang tot de rechter en maatregelen zoals het recht op gefinancierde rechtsbijstand als communicerende vaten te beschouwen.⁴² Het EHRM neemt voorts steeds als uitgangspunt dat beperkingen van het recht op toegang tot de rechter een legitiem doel moeten dienen en proportioneel moeten zijn.⁴³

3.3. Het recht op toegang tot de rechter in financieel opzicht

Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het recht op toegang tot de rechter ook in financieel opzicht gewaarborgd moet worden.⁴⁴ De figuur van de griffierechten dient men in dit kader te bekijken. Hierbij moet het volgende vooropgesteld worden:

"The requirement to pay fees to civil courts at the time of bringing a claim cannot be regarded as a restriction on the right of access to court incompatible per se with Article 6 § 1 of the Convention, provided that the very essence of the right of access to court is not impaired and the measures applied are proportionate to the aims pursued in the light of Article 6."⁴⁵

Hoewel het heffen van griffierechten op zichzelf niet in strijd is met art. 6 EVRM, stelt het EHRM wel grenzen aan deze rechtsfiguur. Het EHRM geeft namelijk aan dat financiële restricties niet te lichtvaardig door staten moeten worden toegepast:

³⁶ EHRM 20 december 2007, nr. 21638/03 (*Paykar Yev Haghtanak/Armenia*) § 32-38; R.E.C.M.

Niessen, 'Liever een vrederechter dan kostendekkende griffierechten', *NTFR* 2010, 439, p. 2.

³⁷ Hiervoor zij verwezen naar: P. Lemmens, *Geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen*, Antwerpen: Kluwer 1989 & M.L.W.M. Viering, *Het toepassingsbereik van art. 6 EVRM*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994.

³⁸ Vgl: EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91 (*Tolstoy Miloslavsky/United Kingdom*).

³⁹ Zie onder meer: EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91 (*Tolstoy Miloslavsky/United Kingdom*).

⁴⁰ J.M.J.F. Jansen, 'Griffierecht omhoog? Bezint eer ge begint!', *WFR* 2011, 576.

⁴¹ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73 (*Airey/Ireland*) § 26.

⁴² Kamerstukken II 2008-2009, 31 753, nr. 1, p. 3-4.

⁴³ Zie bijvoorbeeld: EHRM 14 maart 2000, nr. 34791/97 (*Khalfaoui/France*) § 35; EHRM 25 oktober 2002, nr. 54210/00 (*Papon/France*) § 90 & EHRM 24 mei 2006, nr. 63945/00 (*Weissman and Others/Romania*) § 36.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 54 & EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 63.

⁴⁵ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91 (*Tolstoy Miloslavsky/United Kingdom*).

'(...) restrictions of a purely financial nature which are completely unrelated to the prospects of success of the claim should be subject to a particularly rigorous scrutiny from the point of view of the interests of justice'.⁴⁶

Het Hof heeft in het verleden voorts – meerdere malen – beslist dat een absolute onmogelijkheid tot het verminderen van griffierecht strijd oplevert met het recht op toegang tot de rechter.⁴⁷ Zelfs indien een dergelijke 'afwijkingsmogelijkheid' wel bestaat, bijvoorbeeld reductie op grond van onvoldoende draagkracht van de rechtzoekende, kan het gereduceerde tarief – in de ogen van het EHRM – alsnog dermate hoog zijn dat dit strijd oplevert met het recht op toegang op de rechter.⁴⁸

Men kan zich hierbij afvragen wanneer een staat de grenzen van het EVRM overschrijdt; hoe hoog mag het griffierecht in een individueel geval zijn? Het Hof 'beantwoordt' deze vraag als volgt:

'(...) the amount of the fees assessed in the light of the particular circumstances of a given case is a material factor in determining whether or not a person enjoyed his right of access'.⁴⁹

De vraag of de hoogte van het griffierecht (de essentie van) het recht op toegang tot de rechter aantast, is er dus een van casuïstische aard. In het navolgende zal onderzocht worden welke omstandigheden het Hof relevant acht.

3.4. De draagkracht van rechtzoekenden

In de uitspraak *Paykar Yev Haghtanak/Armenia* overweegt het Hof:

'(...) such features as the applicant's ability to pay the court fees and the stage of the proceedings reached at the time the fees are imposed are taken into account in the assessment of whether access to the court has been impaired'.⁵⁰

Uit deze overweging blijkt ten eerste dat de financiële situatie van de rechtzoekende een relevant gegeven is; kan de rechtzoekende het griffierecht wel betalen? Ten tweede acht het Hof het van belang in welke fase de procedure zich bevindt op het moment dat het griffierecht wordt geheven.

Men dient, in het kader van de financiële situatie van de rechtzoekende, een onderscheid te maken tussen ondernemers en particulieren. Van een ondernemer kan immers worden gezegd dat deze in enigerlei mate rekening dient te houden met het feit dat hij op enig moment betrokken kan worden in een procedure. Hoewel dit naar mijn mening ook gezegd kan worden over particulieren – er bestaat immers een reële kans dat een natuurlijk persoon op enig moment in zijn leven bij een geding betrokken raakt – blijkt impliciet uit het arrest *Kreuz/Poland* dat dit onderscheid gemaakt wordt.⁵¹ Het heffen van (een hoger)

⁴⁶ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 65.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01 (*Stankov/Bulgaria*) § 52 & EHRM 20 december 2007, nr. 21638/03 (*Paykar Yev Haghtanak/Armenia*) § 48.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) & EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*).

⁴⁹ EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01 (*Stankov/Bulgaria*) § 52.

⁵⁰ EHRM 20 december 2007, nr. 21638/03 (*Paykar Yev Haghtanak/Armenia*) § 48 & EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*) § 51.

⁵¹ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 62.

griffierecht zal in het geval dat de eiser een ondernemer is dus in beginsel minder snel schending van het recht op toegang tot de rechter opleveren dan in het geval dat de eiser een particulier is. Het voorgaande geldt echter niet indien de vordering van de ondernemer geen of slechts zijdelings connexiteit vertoont met zijn hoedanigheid van ondernemer (te denken valt aan actie tot schadevergoeding wegens een ongeval).⁵²

Naast het onderscheid tussen ondernemers en particulieren acht het Hof – logischerwijs – de hoogte van het griffierecht relevant. Hierbij zijn voornamelijk het zojuist aangehaalde arrest Kreuz/Poland en het zeer recente arrest Marina/Latvia van belang.⁵³ In de eerstgenoemde zaak betrof het een Poolse burger die, nadat het griffierecht was gereduceerd wegens zijn financiële situatie, een volledige vrijstelling van het griffierecht verzocht. Deze verdere reductie van het griffierecht werd door de nationale rechter geweigerd. Kreuz diende derhalve een griffierecht van 100 000 000 (oude) PLZ (circa € 25 000) te voldoen.⁵⁴ Een saillant detail is dat dit het gereduceerde tarief was, het standaardtarief bedroeg omgerekend ruim € 75 000. Het Hof concludeert tot schending van het recht op toegang tot de rechter. Hierbij acht het Hof relevant dat het geheven griffierecht gelijk stond aan een gemiddeld Pools jaarsalaris, wat voor een doorsnee Poolse burger een substantieel bedrag is.⁵⁵ Men zou derhalve kunnen stellen dat wanneer het griffierecht qua omvang de kant op gaat van een gemiddeld jaarsalaris, dit snel strijdigheid met art. 6 lid 1 EVRM zal opleveren. Het Hof lijkt met andere woorden een bovengrens aan de hoogte van het griffierecht te stellen.

Het EHRM acht tevens relevant dat Kreuz had aangegeven dat het voor hem – gezien zijn financiële situatie – onmogelijk was om het griffierecht te voldoen (hij teerde in op zijn spaargeld).⁵⁶ Het is dus kennelijk ook relevant om naar de concrete vermogenssituatie van een individuele eiser te kijken (hetgeen een relatief criterium is). In dit kader verdient ook het arrest Marina/Latvia bespreking. De feiten waren kort gezegd als volgt: Marina woonde met haar partner in een huis met daarbij een stuk land waarop broeikassen stonden. Na de dood van haar partner bleef zij hier wonen. In juli 2005 kwam Marina erachter dat een indringer het huis, de kassen en de tuin had vernield. Zij deed hiervan aangifte. De indringer werd echter niet vervolgd, omdat Marina geen eigendomsrecht op het stuk land had; dit recht was namelijk overgegaan op de zoon van haar overleden partner. Zij vorderde – omgerekend – € 244 443 aan schadevergoeding van de indringer. Om de vordering aanhangig te maken, moest zij echter een griffierecht van € 2 148 betalen. Dit griffierecht werd, gezien het feit dat Marina onvermogen was, gereduceerd tot € 143. Marina verzocht vervolgens om een verdere vermindering van het griffierecht maar dit werd afgewezen. In 2007 probeerde Marina – kennelijk omdat zij het griffierecht niet kon voldoen – nogmaals een claim aanhangig te maken. Wederom vroeg zij vrijstelling van het griffierecht wegens haar onvermogenheid; haar enige bron van inkomen was een ouderdomspensioen van € 107 per maand. Bij de beantwoording van de vraag of dit gereduceerde tarief inbreuk maakte op het recht op toegang tot de rechter nam het Hof de gelegenheid te baat om met betrekking tot armlastige claimanten in het algemeen het volgende te overwegen:

‘The Court considers that where a competent national authority has already assessed the financial status of an applicant and concluded that the person is in need of special attention due to poor financial circumstances, the domestic courts should

⁵² EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 63.

⁵³ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) & EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*).

⁵⁴ Nota bene: ik heb bij het omrekenen geen acht geslagen op koerswijzigingen.

⁵⁵ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 62.

⁵⁶ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 62-63.

be particularly concerned as to whether the financial burden incurred for bringing a claim is proportionate to the individual's ability to pay'.⁵⁷

Het verdient mijns inziens weinig toelichting dat het griffierecht van € 143 de proportionaliteitstoets in het onderhavige geval niet doorstaat. Het griffierecht stijgt immers (ruim) uit boven Marina's geringe maandelijkse inkomen. Het is in dit kader voorts van belang dat Marina geen vermogen had.

Naar mijn mening kan uit de zaak van Marina worden afgeleid dat wanneer in een individueel geval het griffierecht uitstijgt boven hetgeen de betreffende persoon maandelijks verdient (en deze persoon geen financiële reserves heeft), dit strijd oplevert met het recht op toegang tot de rechter. De ratio van deze regel wordt door het Hof mooi verwoord in het Kijewska/Poland arrest. Het Hof overwoog in die zaak, met betrekking tot het maandelijkse inkomen van Kijewska (PLN 2,500), dat:

'(...) this sum was apparently her only asset and it does not seem reasonable to demand that she spend it on the payment of court fees rather than on her basic living needs'.⁵⁸

3.5. De fase van de procedure

Een andere, voor het construeren van een schending van het recht op toegang tot de rechter, relevante omstandigheid is de fase waarin de procedure zich bevindt. In dit kader is het van belang dat art. 6 lid 1 EVRM géén verplichting op de lidstaten legt om appel- of cassatierechtbanken in te stellen.⁵⁹ Gaat een lidstaat hier echter wel toe over, dan dient de staat de waarborgen van art. 6 EVRM ook voor deze instanties in acht te nemen.⁶⁰ Het EHRM merkt met betrekking tot de toepasselijkheid van art. 6 EVRM op dat:

'(...) the manner of application of that provision to such courts depends on the special features of the proceedings involved and that account must be taken of the entirety of the proceedings in the domestic legal order and of the role of the appellate court therein.'⁶¹

Uit de rechtspraak blijkt dat, gezien de aard van appelprocedures en het feit dat er zich al eerder (in eerste aanleg) een rechter over de zaak heeft gebogen, de beperkingen op het recht op toegang tot de rechter in hoger beroep in principe stringenter mogen zijn dan in eerste aanleg.⁶² Men moet deze notie echter, in het geval de beperking bestaat uit het heffen van griffierechten, niet overschatten. Het Hof heeft immers duidelijk gemaakt dat beperkingen van puur financiële aard die niets te maken hebben met de preventie van appel op onterechte gronden of met de preventie van claims met een geringe kans van slagen,

⁵⁷ EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*) § 55.

⁵⁸ EHRM 6 december 2007, nr. 73002/01 (*Kijewska/Poland*) § 43.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 17 januari 1970, nr. 2689/65 (*Delcourt/België*); EHRM 19 december 1997 nr. 155/1996/774/975 (*Brualla Gómez de la Torre/Spain*) § 33; 13 juli 1995, nr. 18139/91 (*Tolstoy Miloslavsky/United Kingdom*) § 61 & EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 62.

⁶⁰ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 62.

⁶¹ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 62.

⁶² EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 65.

onderhevig zijn aan rigoureuze toetsing.⁶³ Dit valt te verklaren door het doel dat een staat met het heffen van griffierechten nastreeft; het verwerven van inkomen.⁶⁴ Men kan op grond van het bovenstaande stellen dat het EHRM de lidstaten weinig ruimte laat om in appel en in cassatie (veel) hogere griffierechten te heffen dan in eerste aanleg.

3.6. Tussenconclusie

De rechtspraak van het EHRM is, op het punt van het griffierecht, zeer casuïstisch. Het is echter wel duidelijk dat het recht op toegang tot de rechter niet in de kern geraakt mag worden en dat het EHRM op dat punt serieuze eisen stelt. Zo lijkt het EHRM in het arrest *Kreuz/Poland* een bovengrens te stellen aan de hoogte van het griffierecht; een gemiddeld jaarsalaris. Voorts blijkt uit de uitspraken *Marina/Latvia* en *Kijewska/Poland* dat het griffierecht proportioneel moet zijn in relatie tot de draagkracht van de betreffende rechtzoekende.

4. Kostendekkende griffierechten, EVRM-proof?

4.1. Inleiding

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten wordt slechts één paragraaf gewijd aan het recht op toegang tot de rechter.⁶⁵ Hieruit blijkt kort gezegd dat het kabinet van mening is dat hoewel er in het wetsvoorstel sprake is van een substantiële verhoging van de griffierechten, het voorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt.⁶⁶ In de literatuur is men echter minder optimistisch; diverse auteurs menen dat het wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter aantast.⁶⁷ Het is opmerkelijk dat sommige auteurs vrij snel conclusies trekken met betrekking tot de vraag of het wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter in de kern raakt.⁶⁸ Dit doet naar mijn mening geen recht aan de complexiteit van dit onderwerp.

In het navolgende zal ik aan de hand van de uit de rechtspraak van het EHRM gedestilleerde omstandigheden nagaan of het wetsvoorstel naar mijn mening 'EVRM-proof' is.

4.2. De bovengrens

In het arrest *Kreuz/Poland* wordt een bovengrens gesteld aan de hoogte van het griffierecht. Kort gezegd tast het heffen van griffierechten het recht op toegang tot de rechter in essentie aan wanneer het griffierecht de hoogte van een gemiddeld jaarsalaris bereikt.⁶⁹ Het is echter niet duidelijk of het EHRM hiermee op een gemiddeld bruto of netto

⁶³ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 65.

⁶⁴ Vgl: EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 66.

⁶⁵ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 9-11. Het verdient opmerking dat deze paragraaf bijna letterlijk is gekopieerd uit de memorie van toelichting bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Kamerstukken II 2008-2009, 31 758, nr. 3, p. 5-6). Men kan zich derhalve afvragen in hoeverre het kabinet daadwerkelijk heeft onderzocht of het wetsvoorstel verenigbaar is met het EVRM.

⁶⁶ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 10 (MvT).

⁶⁷ J.M.J.F. Jansen, 'Griffierecht omhoog? Bezint eer ge begint!', *WFR* 2011, 576 & R. den Ouden, 'Versperde toegang', *NTFR* 2011, 724.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: T. Barkhuysen, 'De toegang tot de rechter onder vuur', *NJB* 2010, 23, p. 1455; F. van der Hoek & G. Boot, 'De leeuwerik en de raven', *NJB* 2011, 11, p. 683-684 & J.M.J.F. Jansen, 'Griffierecht omhoog? Bezint eer ge begint!', *WFR* 2011, 576.

⁶⁹ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Poland*) § 62.

jaarsalaris doelt.⁷⁰ Hoe het ook zij, de minister stelt dat dit een extreem tarief is dat in het voorliggende stelsel niet aan de orde is.⁷¹ Inderdaad lijkt deze grens in bijna alle denkbare procedures bij lange na niet bereikt te worden. Desalniettemin springen enkele tarieven in het oog die wel erg dicht in de buurt komen van een gemiddeld Nederlands netto jaarsalaris.⁷² Het betreft de tarieven in handelszaken in hoger beroep met een financieel belang van € 1 000 000 of meer. Het standaardtarief in dit soort zaken bedraagt namelijk € 18 750 en het gereduceerde tarief voor middeninkomens € 14 063. Men name met betrekking tot het standaardtarief is het derhalve niet evident dat de grens in Kreuz/Poland niet overschreden wordt. Naar mijn mening worden op dit punt de grenzen van het aanvaardbare opgezocht, hetgeen ik niet wenselijk acht.

4.3. De relatieve grens

Naast de zojuist genoemde bovengrens volgt uit de rechtspraak van het EVRM ook een relatieve grens. Met name de arresten Marina/Latvia en Kijewska/Poland zijn in dit kader van belang.⁷³ In de literatuur wordt het eerstgenoemde arrest naar mijn mening niet altijd even correct geïnterpreteerd. Zo menen Van der Hoek en Boot dat het 'bepaald niet denkbeeldig is' dat de kabinetsplannen strijd opleveren met art. 6 EVRM.⁷⁴ Ter onderbouwing van deze stelling verwijzen zij (onder meer) naar het arrest Marina/Latvia.⁷⁵ Het Hof oordeelde in dit arrest dat een door de armlastige Marina te betalen griffierecht van € 143 haar recht op toegang tot de rechter in de kern had geraakt. Van der Hoek en Boot lijken te menen dat nu de kabinetsplannen (veel) verder lijken te gaan dan griffierechten van deze orde (lees: € 143) dit strijd zal opleveren met art. 6 EVRM. Naar mijn mening ligt dit echter (veel) genuanceerder. Blijkens § 55 van het arrest (mijns inziens de kernoverweging van het Hof) dient het te betalen griffierecht immers proportioneel te zijn aan het vermogen van de rechtzoekende om dit te betalen. Hierbij verdient aantekening dat Marina een maandelijks inkomen van slechts € 107 had. Proportionaliteit lijkt derhalve het sleutelwoord te zijn; het enkele feit dat het griffierecht in Nederland meer dan € 143 zal bedragen is derhalve niet relevant.

Of het griffierecht in een concreet geval proportioneel is aan het de financiële situatie van de betreffende rechtzoekende, is naar mijn mening wel van groot belang. Hierbij moet vooropgesteld worden dat uit het arrest Marina/Latvia kan worden afgeleid dat het griffierecht het maandelijks inkomen van een rechtzoekende niet mag overschrijden. Voorts biedt de uitspraak Kijewska/Poland een aanknopingspunt, in de zin dat het niet de bedoeling lijkt dat een persoon zijn maandsalaris besteedt aan griffierechten in plaats van aan zijn levensbehoeften.⁷⁶

Mijns inziens doorstaan de voorgestelde tarieven deze proportionaliteitstoets gedeeltelijk. Zo komt de hoogte van het griffierecht in kantonzaken niet in de buurt van die van menig maandsalaris. Nu kantonprocedures het overgrote deel van alle gevoerde (civiele)

⁷⁰ Faure en Moerland lijken te menen dat het een gemiddeld netto jaarsalaris betreft; M.M.G. Faure & C.A.R. Moerland, *Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*, Den Haag: Bju 2006, p. 33.

⁷¹ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 10 (MvT).

⁷² Volgens het CBS bedroeg in 2010 een gemiddeld Nederlands netto jaarsalaris € 19367,52-, 8% vakantietoeslag meegerekend.

⁷³ EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*) & EHRM 6 december 2007, nr. 73002/01 (*Kijewska/Poland*).

⁷⁴ F. van der Hoek & G. Boot, 'De leeuwerik en de raven', *NJB* 2011, 11, p. 683.

⁷⁵ EHRM 26 oktober 2010, nr. 46040/07 (*Marina/Latvia*).

⁷⁶ EHRM 6 december 2007, nr. 73002/01 (*Kijewska/Poland*) § 43.

procedures vormen, is dit geen onbelangrijke constatering.⁷⁷ Het verdient in dit kader opmerking dat met verhoging van de kantonrechtsgrens nog meer zaken door de kantonrechter zullen worden afgedaan. Ook in familie- en handelszaken met een 'laag' financieel belang die voor de rechtbank worden gebracht, lijkt het griffierecht proportioneel te zijn aan de draagkracht van rechtzoekenden. Deze zaken vormen samen met de kantonzaken de bulk van het totaal aantal gevoerde (civiele) procedures.⁷⁸ Handelszaken met een groot zaaksbelang en de meeste zaken in hoger beroep lijken naar mijn mening echter de proportionaliteitstest niet of nauwelijks te doorstaan.⁷⁹ Hoewel dit maar de minderheid van de in Nederland gevoerde procedures betreft, dient het recht op toegang tot de rechter ook in die gevallen effectief gewaarborgd te worden. Dit recht dient immers voor alle groepen in de samenleving gewaarborgd te worden.⁸⁰

4.4. De overige factoren

De minister meent, blijkens de memorie van toelichting, dat alle tarieven in een redelijke verhouding tot het onderliggende zaaksbelang staan.⁸¹ Kennelijk is hij van mening dat art. 6 lid 1 EVRM aan staten de ruimte biedt om in procedures met een groot zaaksbelang, hoge griffierechten te heffen. Het is opmerkelijk dat de minister in dit kader niet naar enige rechtspraak van het EHRM verwijst. Verwonderlijk is dit mijns inziens echter niet, aangezien dergelijke arresten er – naar mijn weten – simpelweg niet zijn. Wel zijn er aanwijzingen te vinden die juist in de tegenovergestelde richting wijzen van hetgeen de minister stelt. In het arrest Marina/Latvia betrof het immers ook een omvangrijke vordering (€ 244 443). Het Hof overwoog, desondanks, dat het griffierecht proportioneel moet zijn aan de draagkracht van de rechtzoekende. Dit lijkt erop te wijzen dat ook in procedures met een groot zaaksbelang een belangrijke rol is weggelegd voor de proportionaliteitstoets en dat het griffierecht dus niet mag uitstijgen boven hetgeen een rechtzoekende maandelijks aan inkomen verwerft.

Een andere factor van belang is dat de beperkingen op het recht op toegang tot de rechter in principe stringenter mogen zijn naarmate de procedure zich in een latere fase bevindt. Dit uitgangspunt lijkt echter in mindere mate te gelden indien deze beperkingen bestaan uit het heffen van griffierecht.⁸² Men kan zich derhalve afvragen of de nieuwe regel in het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten dat het griffierecht in hoger beroep 250% van het standaardtarief in eerste aanleg bedraagt, wel door de beugel kan in de licht van het EVRM. Uit het Podbielski arrest blijkt immers dat Hof niet gecharmeerd is van beperkingen op het recht op toegang tot de beroepsrechter die het spekken van de staatskas als hoofddoel hebben.⁸³ De Nederlandse Orde van Advocaten meent – terecht – dat het aanzuiveren van de overheidsfinanciën de enige reden is om kostendekkende griffierechten

⁷⁷ In 2008 zijn er 552 289 zaken door de kantonrechter afgedaan. Dit betreft circa 80% van de in totaal gevoerde civiele procedures. Zie hiervoor: wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 15 (MvT).

⁷⁸ Ongeveer 92% van de civiele procedures in 2008. Zie hiervoor: wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 15 (MvT).

⁷⁹ Deze griffierechten zullen immers het maandsalaris van het overgrote deel van de rechtzoekenden overschrijden.

⁸⁰ Vgl: Raad voor de rechtspraak, 'Standpunt Raad voor de rechtspraak over kostendekkende griffierechten', p. 3 (www.rechtspraak.nl zoek op kostendekkende griffierechten).

⁸¹ Wetsvoorstel invoering van kostendekkende griffierechten (concept), p. 10.

⁸² EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 65.

⁸³ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski & PPU Polpure/Poland*) § 66.

in te voeren.⁸⁴ Op dit punt is het mijns inziens dan ook niet vanzelfsprekend dat het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten verenigbaar is met het EVRM. Tot slot moet worden vermeld dat andere externe factoren betekenis zijn voor het antwoord op de vraag of het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt geraakt. Zo zijn er in de eerste plaats bezuinigingen aangekondigd op het vlak van de gefinancierde rechtsbijstand.⁸⁵ Deze bezuinigen kunnen de gevolgen van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten, met name voor mindervermogenden, versterken.⁸⁶ Mindervermogenden zullen zich immers geconfronteerd zien met hogere griffierechten terwijl zij in mindere mate in aanmerking zullen komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Ten tweede is het wetsvoorstel strekkende tot verhoging van de kantonrechtsgrens van € 5 000 naar € 25 000 van belang.⁸⁷ Indien dit voorstel de eindstreep haalt, zullen (veel) meer zaken dan voorheen door de kantonrechter kunnen worden afgedaan (hetgeen voor de betrokkenen voordelig is). Deze ontwikkeling kan derhalve een verzachtend effect hebben op de gevolgen van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten.

5. Conclusie

Met de invoering van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten zal aanzienlijk op de rechtspraak worden bezuinigd. Dit roept de vraag op of deze bezuinigingen het fundamentele recht op toegang tot de rechter in essentie aantasten. Blijkens rechtspraak van het EHRM worden er serieuze eisen gesteld aan de hoogte van het griffierecht. Zo volgt uit het arrest Kreuz/Poland dat het griffierecht niet de hoogte van een gemiddeld (netto) jaarsalaris mag bereiken. Uit de arresten Marina/Latvia en Kijewska/Poland volgt een relatieve grens. Het griffierecht mag niet uitstijgen boven hetgeen een rechtzoekende maandelijks aan inkomen verwerft. Hoewel het overgrote deel van de voorgestelde tarieven deze grenzen niet overschrijdt, zijn er een aantal tarieven die zich in de gevarenzone bevinden. Dit zijn met name de tarieven in handelszaken met een groot financieel belang. Het is aanbevelingswaardig dat het kabinet hier de scherpe kantjes vanaf haalt voordat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Hiermee voorkomt het kabinet dat de forse bezuinigingen het fundament van het recht op toegang tot de rechter aan zullen tasten.

⁸⁴ Zie: De Nederlandse Orde van Advocaten, 'Consultatiereactie conceptwetsvoorstel kostendekkende griffierechten', p. 4.

⁸⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 15, p. 84.

⁸⁶ Vgl: T. Spronken, 'Recht als luxe', *NJB* 2011, 14, p. 855.

⁸⁷ Kamerstukken I 2009-2010, 32 021, A.