

Vergaderjaar 2002–2003

28 740

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten met 15% te verhogen. In deze memorie van toelichting wordt gemakshalve steeds de term griffierechten gebruikt, ook indien daarmee tevens het vast recht en het overig recht in de Wet tarieven in burgerlijke zaken wordt bedoeld. Met de hierboven genoemde verhoging wordt een extra opbrengst van de griffierechten met circa € 17 miljoen gerealiseerd.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het van belang is dat met de verhoging van de griffierechten het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd in artikel 6 EVRM niet in het geding mag komen. Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd in artikel 6 EVRM, geen absoluut recht. Er zijn beperkingen mogelijk. Het onderwerp is zelfs bij uitstek voorwerp van regulering door de verdragsstaten. Een beperking is niet verenigbaar met artikel 6 EVRM wanneer het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast, de beperking geen legitiem doel dient of er geen redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen (o.a. Fogarty v. Verenigd Koninkrijk, EHRM uitspraak 21 november 2001, ongepub.).

Hoewel de griffierechten met dit wetsvoorstel substantieel worden verhoogd, is er geen sprake van een aantasting van de essentie van het recht op toegankelijke rechtspraak. Het stelsel van griffierechten kent immers een differentiatie naar zaakscategorieën en naar natuurlijke en rechtspersonen. Dit systeem blijft intact. Daardoor blijft het systeem ook na de verhoging rekening houden met de positie van minvermogenden. Hogere rechten worden geheven in die zaken waarin enerzijds de belangen om te procederen doorgaans groter zijn, maar waar anderzijds de keuze voor alternatieven als arbitrage of mediation aanwezig is. Daarnaast blijft het voor burgers onder een bepaalde inkomensgrens mogelijk om een beroep te doen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand of op de indebetstelling (een regeling voor korting op het griffierecht).

Het kabinet acht de onderhavige verhoging gelegitimeerd. De belangrijkste reden voor het heffen van griffierecht is dat de burger hiermee een tegenprestatie levert voor het gebruik dat hij maakt van de rechtspraak. De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid om te proberen een conflict zonder tussenkomst van de rechter op te lossen. Wanneer hij overweegt om een conflict aan de rechter voor te leggen dient hij zich rekenschap te geven van de mogelijkheid om dit conflict zonder beroep op de rechter op te lossen. Het belang van een slagvaardige rechtspraak wordt door een ieder onderschreven. Rechtspraak is echter kostbaar. Teneinde slagvaardige rechtspraak te waarborgen is het van belang dat de burger hier zorgvuldig gebruik van maakt. Om die reden worden de griffierechten over de hele linie verhoogd. Daarbij is het echter nog steeds zo dat de burger slechts een bijdrage levert aan de kosten van de rechtspraak, zonder dat die kostendekkend is. Om dit zuiver tot uitdrukking te brengen is de prijsindexering die nog wel in het wetsvoorstel was opgenomen zoals dit voor advies aan de Raad van State is gezonden, uit het wetsvoorstel gelicht. Het kabinet wijst er volledigheidshalve nog op dat het naast het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de burger ook inzet op alternatieven voor de rechtspraak als mediation.

Een concept van dit (nadien bijgestelde) wetsvoorstel is in september 2002 voor schriftelijke consultatie verzonden aan de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De Hoge Raad heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben ten aanzien van het concept-wetsvoorstel. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben in hun adviezen¹ aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid van de rechter. Daar deze opmerkingen overeenkomen met een opmerking van de Raad van State op grond waarvan de toelichting is aangepast, wordt op dit punt op deze adviezen niet afzonderlijk ingegaan. De Raad voor de rechtspraak geeft in haar advies in overweging om het stelsel van griffierechten te herbezielen nu met name de Wet tarieven in burgerlijke zaken een complex systeem van griffierechten kent. Mede naar aanleiding van deze aanbeveling zal het Ministerie van Justitie een onderzoek starten om te bezien of de structuur van de griffierechten kan worden vereenvoudigd.

Korte beschrijving van het voorstel

Voor een goed begrip van het voorstel wordt hierbij opgemerkt dat in dit voorstel naast de verhoging van de griffierechten een tweetal correcties plaatsvinden. In enkele bestuursrechtelijke wetten kon bij de laatste indexering van de griffierechten in 2001 en bij de op het moment van indienen van dit wetsvoorstel voorgenomen indexering (Besluit van2003 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten (indexering griffierechten bestuursrechtelijke en civielrechtelijke wetten) geen indexering plaatsvinden aangezien een daartoe strekkende bepaling ontbreekt. Daar het de intentie is om de wijze waarop de indexering plaatsvindt te wijzigen is er voor gekozen om in de desbetreffende wetten geen indexeringsbepaling op te nemen, maar om met dit wetsvoorstel de bedragen in deze wetten te indexeren. In de Wet tarieven in burgerlijke zaken is het in twee gevallen mogelijk dat bij een hogere vordering een lager griffierecht is verschuldigd, dan bij een lagere vordering. Met dit wetsvoorstel wordt aan deze situatie een einde gemaakt. Beide correcties worden in de artikelsgewijze toelichting afzonderlijk toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Artikelsgewijs

Artikel I

In de rijen 1 tot en met 14, 16 tot en met 23, 27, 31 en 35 tot en met 64 worden de onder F opgenomen bedragen en percentages telkens met 15% verhoogd. Het griffierecht in rij 15 is na de verhoging op € 90 gesteld teneinde dit af te stemmen op de minimum geldsom in het in rij 15 genoemde artikel.

In de rijen 24 tot en met 26, 28 tot en met 30 en 32 tot en met 34 worden de onder F opgenomen percentages telkens met 15% verhoogd waarna wordt afgerond op het meest nabijgelegen veelvoud van € 5. Deze afronding vloeit voort uit de afrondingsregel zoals opgenomen in de desbetreffende artikelen.

In de rijen 53 en 65 tot en met 69 vindt een correctie plaats van het griffierecht zoals dat is opgenomen in artikel 9c van de Garantiewet burgerlijk overheidspersoneel Indonesië, artikel 38 van de Wet buitengewoon pensioen 1940–1945, artikel 45 van de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, artikel 34 van de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, artikel 56 van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 en artikel 44 van de Wet uitkeringen vervolgingssslachtoffers 1940–1945. Bij Besluit van 5 november 2001 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten (indexering griffierechten bestuursrechtelijke wetten) (Stb. 2001, 538) zijn de griffierechten in bestuursrechtelijke wetten geïndexeerd. Bij deze indexering bleek het niet mogelijk om ook de griffierechten in de hiervoor genoemde wetten mee te nemen. De reden hiervoor is dat in de hiervoor genoemde wetten geen bepaling is opgenomen die indexering bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt. Teneinde de griffierechten in de hiervoor genoemde wetten in de pas te laten lopen met de griffierechten in de andere bestuursrechtelijke wetten, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de griffierechten in de rijen 53 en 65 tot en met 69 in dit wetsvoorstel naast de 15% verhoging alsnog te indexeren over de periode als opgenomen in het hiervoor genoemde besluit en de periode zoals opgenomen in het ontwerpbesluit. Voor een nadere toelichting omtrent deze indexering wordt hierbij verwezen naar de nota van toelichting bij het hiervoor genoemde besluit en het ontwerpbesluit.

Artikel II

In artikel II vindt, naast de 15% verhoging van de bedragen en percentages, een correctie plaats van artikel 2, tweede lid, onderdeel 2°, onder d, van de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Bij het navolgende voorbeeld wordt uitgegaan van de bedragen zoals deze luiden vóór 1 januari 2003. In artikel 2, tweede lid, onderdeel 2°, onder c, is bepaald dat wanneer de eis of het verzoekschrift strekt tot betaling van een bepaalde geldsom van meer dan € 4 538 en niet meer dan € 11 345 in hoofdsom, het griffierecht € 230 bedraagt. In artikel 2, tweede lid, onderdeel 2°, onder d, wordt vervolgens bepaald dat wanneer de eis of het verzoekschrift strekt tot betaling van een bepaalde geldsom van meer dan € 11 345 het griffierecht 1,9% van die geldsom bedraagt. Dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om bij een geldsom van meer dan € 11 345 een hoger griffierecht voor te schrijven dan bij een geldsom onder de € 11 345 hoeft geen betoog. In de praktijk is bij het percentage van 1,9% tot een geldsom van € 12 105 het griffierecht lager of gelijk aan het genoemde griffierecht van € 230. Een voorbeeld: de vordering bedraagt € 11 400. Het griffierecht bedraagt 1,9% van deze geldsom en komt neer op € 217 (€ 216,6). Met het opnemen van een minimumbedrag in artikel 2, tweede lid, onderdeel

2°, onder d. wordt dit ongewenste gevolg gecorrigeerd. Een vergelijkbare correctie vindt plaats in artikel 2, derde lid, onderdeel d.

Artikel III

In dit artikel is het overgangsrecht opgenomen. Uitgangspunt is daarbij dat indien op de dag waarop dit wetsvoorstel in werking zal treden een griffierecht verschuldigd is, het oude recht (lees: het lagere griffierecht) van toepassing is. Dat betekent ook dat ingeval van een kostenveroordeling alleen het griffierecht dat daadwerkelijk is betaald, in rekening zal worden gebracht. Wordt vervolgens hoger beroep ingesteld, dan wordt daarvoor het nieuwe recht gehanteerd.

Bij de bestuursrechtelijke zaken is een aanvullende regeling nodig voor de besluiten die (uiterlijk) op de dag waarop deze wet in werking zal treden bekend zijn gemaakt, ten aanzien waarvan op die dag de beroepstermijn van zes weken nog openstaat en waartegen nog geen beroepschrift is ingediend. Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de beroepstermijn zes weken, te rekenen vanaf de dag waarop het besluit bekendgemaakt wordt. Eenvoudigheidshalve stellen wij voor dat ten aanzien van besluiten die (uiterlijk) op de dag van inwerkingtreding van deze wet bekendgemaakt zijn en waartegen bij een administratieve rechter (zie artikel 1:4 Awb) nog tijdig in beroep kan worden gekomen, het oude recht van toepassing blijft. In het derde lid is een vergelijkbare bepaling opgenomen ten aanzien van het instellen van hoger beroep tegen een uitspraak van een administratieve rechter.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner