

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 oktober 2002 en het nader rapport d.d. 12 december 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 september 2002, no.02.004464, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende 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).

Het wetsvoorstel strekt ertoe de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten met 15 procent te verhogen. De verhoging bestaat uit twee elementen. Een verhoging van 10 procent is aangekondigd in het strategisch akkoord en houdt verband met het streven de gebruiker te laten bijdragen in de kosten van de rechtspraak. De verhoging van 5 procent is een aanpassing aan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Verder vinden twee correcties plaats in de regeling van de griffierechten in enkele bestuursrechtelijke wetten en in de Wet tarieven in burgerlijke zaken.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Hij maakt evenwel enkele opmerkingen met betrekking tot de toelichting, de indexering en de overgangsbepaling.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 september 2002, nr.02.004464 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 oktober 2002, nr. W03.02.0421/l, bied ik U hierbij aan. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Hij maakt evenwel enkele opmerkingen met betrekking tot de toelichting, de indexering en de overgangsbepaling.

1. Een verhoging van rechten die voldaan moeten worden om toegang tot de rechter te verkrijgen, kan invloed hebben op het verkrijgen van die toegang voor bepaalde groepen rechtzoekenden. Hiermee is gegeven dat de verhoging in strijd kan komen met het bepaalde in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze problematiek is eerder aan de orde geweest in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en een

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aantal andere wetten ter verhoging van de opbrengst van griffierechten.¹ In de memorie van toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel is terzake echter niets opgenomen. De Raad mist een uiteenzetting op dit punt, in het bijzonder waar thans niet alleen een verhoging wordt voorgesteld die een gevolg is van de prijsontwikkeling, maar tevens een generieke verhoging. Het college adviseert daarom in de memorie van toelichting op dit punt in te gaan.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de toelichting ingegaan op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 6 EVRM.

2. Volgens de toelichting hecht het kabinet aan het uitgangspunt dat de procesvoerende burger bijdraagt in de kosten van rechtspraak. Dit uitgangspunt is de afgelopen jaren, aldus de toelichting, vervaagd. De Raad acht dit, gelet op het navolgende, geen overtuigende redengeving. In de eerste plaats is volgens het rapport «Grenzen aan het griffierecht» van het Ministerie van Justitie uit 1996 de belangrijkste reden voor het heffen van griffierecht de wens van de overheid om een tegenprestatie te ontvangen van de burger of rechtspersoon die een beroep op de rechter doet.² Bovendien is bij de Wet verhoging van de opbrengst van griffierechten in 1998 een generieke verhoging van de griffierechten van 7,5 procent toegepast, los van aanpassingen aan het prijsindexcijfer. Daarbij stelde de regering onder meer dat zij het redelijk acht dat degene die gebruikmaakt van een beroep op de rechter een deel van de daaraan verbonden kosten zelf draagt. Het college meent dan ook dat de gestelde «vervaging van het uitgangspunt» van het kabinet nadere toelichting behoeft.

2. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is verduidelijkt waar het standpunt op berust dat de bijdrage van de burger aan de rechtspraak de afgelopen jaren is vervaagd. Zoals thans in de memorie van toelichting wordt aangegeven is het doel om met dit wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid van de burger die overweegt om te procederen meer gewicht te geven. Daarnaast zijn de kosten van rechtspraak sinds de generieke verhoging met 7,5% in 1998 sterker gestegen dan met de indexering ondervangen kon worden. Met dit wetsvoorstel worden deze kosten deels voor rekening gebracht van de rechtzoekende burger.

De indexering van de griffierechten is uit het wetsvoorstel gelicht. Hiertoe is besloten om een duidelijker splitsing aan te brengen tussen de indexering en de hiervoor genoemde verhoging in verband met het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de doorberekening van de gestegen kosten. De indexering zal separaat plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. In verband daarmee zijn de bedragen in het wetsvoorstel aangepast aangezien het de verwachting is dat de voornoemde algemene maatregel van bestuur vóór dit wetsvoorstel in werking zal treden. Het percentage van 15 % waarmee de rechten generiek worden verhoogd is echter wel behouden in het wetsvoorstel. De handhaving van dit percentage is gewenst teneinde de hierboven aangegeven doelen te kunnen realiseren.

3. In artikel 1 wordt in punt 53 voorgesteld het griffierecht in artikel 9c, tweede lid, van de Garantiewet burgerlijk overheidsperoneel Indonesië (hierna: de Garantiewet) te verhogen van 27 naar 33 euro. Deze verhoging bestaat uit de al genoemde 15 procent plus een extra correctie gerelateerd aan het prijsindexcijfer. Deze extra verhoging houdt hiermee verband dat het bij het vaststellen van de geïndexeerde griffierechten voor het bestuursrecht met ingang van 1 januari 2002³ niet mogelijk bleek het bedoelde griffierecht te indexeren, omdat de Garantiewet daarin niet voorzag. Desondanks acht de Raad de verhoging niet juist. De Garantiewet kent in tegenstelling tot andere pensioen- en uitkeringswetten geen bepaling waaruit voortvloeit dat het pensioen of de uitkering zelf kan worden geïndexeerd. Het ligt dan niet voor de hand om het op grond van de Garantiewet verschuldigde griffierecht wel aan te passen aan de gevolgen van de geldontwaarding. Het college adviseert daarom van de verhoging af te zien.

3. Anders dan de Raad van State acht ik het indexeren van het griffierecht in artikel 9c van de Garantiewet burgerlijk overheidsperoneel Indonesië (verder de Garantiewet) gerechtvaardigd. Naar mijn mening moet het indexeren van

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 926, nr. 3, blz. 2–3.

² Het rapport is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1997/98, 25 926, nr. 4).

³ Besluit van 5 november 2001 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten (indexering griffierechten bestuursrechtelijke wetten) (Stb. 538).

pensioenen los worden gezien van het griffierecht dat krachtens het voornoemde artikel wordt geheven. Het griffierecht dat wordt geheven in zaken die betrekking hebben op de Garantiewet dient op dezelfde wijze behandeld te worden als de overige griffierechten.

4. Zoals onder punt 3 aangegeven bleek het bij het vaststellen van de griffierechten per 1 januari 2002 niet mogelijk de griffierechten op grond van de Garantiewet te indexeren. Dit was niet alleen bij deze wet het geval, maar eveneens bij de Wet buitengewoon pensioen 1940–1945, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers en de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940–1945. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daar alsnog in te voorzien. De Raad merkt hierbij op dat met de thans gekozen benadering geen oplossing wordt gegeven voor de ontbrekende indexeringsbepaling in deze wetten. Immers zal het griffierecht bij verdergaande geldontwaarding opnieuw niet in de pas lopen met die ontwaarding. Het lijkt het college eerder gewenst om in de genoemde wetten een bepaling op te nemen die een grondslag kan vormen voor de door de regering voorgestane indexering. Het college geeft dit in overweging.

4. Het kabinet is voornemens om in 2004 een standpunt over een integrale herziening van het griffierechtenstelsel in te nemen. Bij die standpuntbepaling zal nadrukkelijk de vraag aan de orde komen of en op welke wijze een gedifferentieerd beleid voor de griffierechten moet worden gevoerd. De suggestie van de Raad van State om ook voor de in punt 4 van zijn advies genoemde wetten te komen tot een basis om bij algemene maatregel van bestuur te kunnen indexeren zal in die herziening worden meegenomen.

5. In artikel III wordt een overgangsregeling getroffen voor de zaken waarvoor de oude tarieven nog dienen te gelden. Het wetsvoorstel behelst geen toelichting op dit artikel. Het college begrijpt het in die zin dat het eerste lid van toepassing is op civielrechtelijke procedures, dat het tweede lid de algemene regel geeft voor bestuursrechtelijke procedures en dat het derde lid een uitzondering op het tweede lid vormt voor die gevallen waarin tegen het niet tijdig nemen van een besluit wordt opgekomen. Het college meent dat een en ander eenvoudiger kan worden geregeld door in het eerste lid als algemene regel voor zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke procedures te bepalen dat op vastrecht of griffierecht dat vóór de dag waarop de wet in werking treedt, verschuldigd of voldaan is, het oude recht van toepassing blijft en door vervolgens in het tweede lid de uitzondering op te nemen dat bij een beroep tegen een vóór de bedoelde dag genomen besluit dat daarna wordt ingesteld, het oude recht van toepassing blijft. Dit laatste kan worden bereikt door het derde woord in het tweede lid, te weten «is» te vervangen door «wordt». Hierdoor wordt voorkomen dat bij meerdere beroepen tegen eenzelfde besluit afhankelijk van de datum waarop dat beroep wordt ingesteld een verschillend recht moet worden geheven. Ten slotte dient dan alleen nog te worden bepaald dat een overeenkomstige regeling geldt voor de situatie waarin hoger beroep wordt ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank in bestuursrechtelijke zaken. Het college geeft dit in overweging en adviseert artikel III van een toelichting te voorzien.

5. De overgangsbepaling is overeenkomstig de suggestie van de Raad aangepast en voorzien van een toelichting.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekening is overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 oktober 2002, no. W03.020421/I, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, nr.56, Wet op de Raad van State, artikel 40, lid 2, onderdeel c, wijzigen in artikel 40, lid 3.