

E-mail
kpeters@consumentenbond.nl
Doorkiesnummer
070-4454231
Doorkiesnummer telefax
070-4454591
Uw kenmerk

Datum
11 november 2013

Ons kenmerk
KP/76271

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Commissie voor Veiligheid
en Justitie
Mevrouw T.M. Jadnanansing
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Stelsel gefinancierde rechtsbijstand

Geachte voorzitter,

Met het oog op uw vergadering van donderdag 14 november 2013 brengt de Consumentenbond hierbij graag het volgende onder uw aandacht, in verband met de voorstellen van het kabinet met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand.

Standpunt Consumentenbond

De Consumentenbond heeft ernstige bezwaren tegen de beleidsvoornemens van het kabinet, met betrekking tot de vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand, zoals uiteengezet door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer Teeven, in zijn brief aan de Tweede Kamer van 12 juli 2013. Met het uitvoeren van de aangekondigde (bezuinigings)maatregelen wordt voor rechtzoekenden de toegang tot het recht naar onze mening op onaanvaardbare wijze beperkt, een en ander gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid in dat kader heeft, op grond van grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen. Wij roepen de Tweede Kamer hierbij op de genoemde plannen niet te steunen.

Volgens de Consumentenbond staan de voorgestelde wijzigingen en bezuinigingen op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand niet op zichzelf, maar dienen zij te worden beoordeeld en gewogen in samenhang met andere maatregelen die de toegang tot het recht rechtstreeks raken.¹

¹ Zie in vergelijkbare zin ook de kritische beschouwingen van de Raad van State over de versoering van de rechtsbijstand:

<http://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=200>

Consumentenbond

De beoogde taakstelling van 85² miljoen euro komt bovenop de per 1 oktober 2013 doorgevoerde bezuinigingsronde, waarbij van een bijna-verdubbeling van de eigen bijdragen voor rechtzoekenden sprake is en de verdere verhoging van de griffierechten. Dat uitvoering van de voorliggende plannen "niet betekent dat de rekening nu bij de rechtzoekende wordt gelegd", zoals in de brief aan uw kamer nog wordt beweerd, kan in de ogen van de bond niet met droge ogen worden volgehouden. Waar de overheid niet langer financiert draait de rechtzoekende op voor de kosten van rechtsbijstand en is hij aangewezen op zijn "zelfredzaamheid" om zijn recht te halen.

Drempels voor consumenten om hun recht te halen nu al veel te hoog

Bij de Consumentenbond zijn geen feiten of cijfers bekend waaruit kan worden opgemaakt dat consumenten in grote getale onnodig zouden procederen, of lichtvaardig gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Integendeel, uit recent onderzoek van de Consumentenbond volgt juist dat consumenten in veel gevallen op voorhand afzien van het halen van hun recht, of gaandeweg afhaken wanneer zij een probleem hebben in het kader van de aanschaf van een product of het afnemen van een dienst. Het lijkt daarom zeer de vraag in hoeverre de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot besparingen zullen leiden.

De drempels om de rechter in te schakelen zijn voor consumenten nu al veel te hoog. Veel consumenten zien daarvan af, omdat de kosten niet opwegen tegen de mogelijke baten. Procederen wordt als duur, ingewikkeld en tijdrovend ervaren. Uitgaande van de gemiddelde kosten voor een advocaat van €180 per uur en de aanname dat een gemiddelde rechtszaak een advocaat ongeveer 15 uur kost, kan worden gesteld dat het niet lonend is een advocaat in te schakelen voor een vordering die lager is dan €2.700. Daarbij laten we de griffiekosten en het proceskostenrisico gemakshalve nog buiten beschouwing. De wettelijke regels die consumenten beogen te beschermen dreigen daardoor tot een dode letter te worden.

Omdat recht hebben in de praktijk niet hetzelfde is als recht krijgen is de Consumentenbond eerder dit jaar gestart met een campagne, onder de titel "Haal je recht"³. Het is in de ogen van de Consumentenbond juist hard nodig de toegang tot het recht voor consumenten te verbeteren. De voorgestelde maatregelen staan daar haaks op. De Staatssecretaris wijst er terecht op dat burgers zonder een effectieve rechtsbescherming het vertrouwen in de rechtsstaat en in de werking van ons maatschappelijk en economisch verkeer kunnen verliezen. Het is volgens de Consumentenbond echter niet gewaagd om te voorspellen dat dit vertrouwen met het uitvoeren van de voorgestelde maatregelen nog verder zal afnemen. Dat effect zal nog versterkt worden door kwaadwillende ondernemers die erop speculeren dat consumenten niet bij machte zijn af te dwingen dat hun rechten worden gerespecteerd.

² De begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gaat overigens zelfs uit van een uiteindelijke besparing van 91 miljoen Euro in de periode tot en met 2018. Een verklaring voor dit verschil is tot op heden niet gegeven.

³ <http://www.consumentenbond.nl/campagnes/haal-je-recht/nieuws/nederlanders-halen-recht/>

Alternatieve geschillenbeslechting

De Staatssecretaris voert aan dat consumentengeschillen vaak aan geschillencommissies kunnen worden voorgelegd. Hij gaat er daarbij echter aan voorbij dat consumenten lang niet altijd bij een geschillencommissie terecht kunnen⁴. Dit laatste hangt immers af van de vraag of de ondernemer waarmee zaken werd gedaan zich daarbij heeft aangesloten. Ook de implementatie van de Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen⁵ zal er niet toe leiden dat consumenten altijd bij een geschillencommissie terecht kunnen. Om dat doel wél te bereiken pleit de Consumentenbond voor het invoeren van daartoe strekkende wettelijke verplichting voor alle ondernemers. Nu bestaat er, op voor de Consumentenbond onduidelijke gronden, voor bepaalde ondernemers wel en voor andere ondernemers geen wettelijke verplichting akkoord te gaan met een alternatieve vorm van geschillenbeslechting⁶. De Consumentenbond ziet in de voorliggende bezuinigingsplannen aanleiding dit pleidooi te herhalen en kracht bij te zetten.

De Consumentenbond hecht eraan in dit verband ook te wijzen op het feit dat consumenten lang niet altijd eiser zijn. Het initiatief om de rechter in te schakelen ligt in veel gevallen niet bij de consument, maar bij de ondernemer. Dat plaatst de gedachte dat consumenten hun geschil vaak aan een geschillencommissie voor kunnen leggen in een ander daglicht. Ook in die gevallen gaat het naar het oordeel van de Consumentenbond niet aan geen gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen.

Gelet op het vorenstaande en het brede maatschappelijke verzet daartegen roepen wij u hierbij op er bij de Staatssecretaris en het kabinet op aan te dringen de gedane voorstellen te heroverwegen en erop aan te dringen dat haast gemaakt wordt met het treffen van (toegezegde) maatregelen die de toegang tot het recht voor consumenten en andere burgers bevorderen.

Met vriendelijke groet,
Consumentenbond



Bart Combée
Algemeen Directeur

⁴ Voor geschillen op het gebied van het huurrecht geldt dat slechts voor een deel van alle denkbare geschillen een beroep kan worden gedaan op een Huurcommissie.

⁵ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.

⁶ Vgl. onder meer het advies van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de Sociaal Economische Raad; Advies nr. 2 2012/03 van 6 juni 2012: www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2012/b30970.aspx.

Bijlage

Hieronder vindt u een aantal aanvullende overwegingen tegen en kanttekeningen bij de voorgestelde maatregelen.

Alternatieve geschillenbeslechting

De Consumentenbond is nauw betrokken geweest bij de oprichting van de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken en werkt vanaf 1970 hard aan de uitbreiding van dit op privaatrechtelijke leest geschoeide onderdeel van het Nederlandse stelsel van consumentenbescherming. Hiermee worden consumenten in staat gesteld ervoor te kiezen hun geschil op relatief goedkope en laagdrempelige manier buitengerechtelijk te laten beslechten. De Consumentenbond spant zich in om consumenten te wijzen op de mogelijkheden hun geschil aan een geschillencommissie voor te leggen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat van een verplichting voor consumenten om van dit alternatief gebruik te maken geen sprake is. Dat is ook in de ogen van de Consumentenbond terecht. Volgens artikel 17 van de Grondwet kan immers niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

De voorgestelde maatregelen verhouden zich niet met de Grondwet en het EVRM

Het geeft voor een rechtstaat als Nederland op zich al te denken dat de Staatssecretaris het al op voorhand nodig acht zich te verdedigen en te stellen dat de aangekondigde maatregelen binnen de grenzen blijven, die de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), stelt. Nog zorgwekkender is het echter dat de daartoe aangedragen argumenten niet steekhoudend, althans niet overtuigend zijn, gelet op de betekenis, die ook volgens de Staatssecretaris zelf aan die grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen moet worden toegekend. Volgens de Consumentenbond strookt de door de Staatssecretaris getrokken conclusie, niet met zijn eigen daaraan voorafgaande analyse in dit verband, althans staan de voorgestelde maatregelen daarmee wel degelijk op gespannen voet.

Dat laatste geldt in het bijzonder voor de voorgestelde maatregel om bepaalde rechtsgebieden (verbintenissenrecht, waarmee hoofdzakelijk wordt bedoeld op de categorie "consumentengeschillen" en huurrecht) in beginsel volledig uit te sluiten. Immers, volgens de Staatssecretaris is in artikel 18 van de Grondwet het klassieke grondrecht geborgd, dat eenieder het recht heeft zich in rechte te laten bijstaan - in de regel door een advocaat -, dat de overheid niet kan volstaan met zich te onthouden van ingrepen die een inbreuk op deze vrijheid maken, maar dat een actief optreden van de overheid geboden is om de belemmeringen die aan de verwezenlijking in de weg staan - veelal van financiële aard - weg te nemen, hetgeen de burger een afdwingbaar recht op bijstand in rechte geeft. In het verlengde hiervan kan m.b.t. het sociale element van artikel 18 van de Grondwet weliswaar aan de Staatssecretaris worden toegegeven dat het aan de wetgever is de regels te stellen om te bepalen hoe de rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen wordt gegeven, maar dient hieruit tegelijkertijd te worden afgeleid dat hierin op voornoemde wijze van overheidswege dient te worden voorzien.

Dat de overheid heeft zorg te dragen voor een effectieve rechtsbescherming, ongeacht het rechtsgebied waarop het geschil betrekking heeft, volgt ook uit het EVRM. Ook de eigen analyse van de Staatssecretaris m.b.t. artikel 6, eerste en derde lid, sub c, van het EVRM leidt tot de conclusie dat het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden als zodanig zich daarmee niet verdraagt. Dat de wetgever binnen zekere grenzen de vrijheid heeft criteria vast te stellen, in relatie tot het belang en de gegrondheid van het geschil (zoals thans al het geval is, gelet op het bepaalde in artikel 12 van de Wet op rechtsbijstand) doet daaraan niet af.

De toelaatbaarheid van het in beginsel uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden valt ook niet uit de door de Staatssecretaris aangehaalde jurisprudentie af te leiden. Geschillen op het gebied van het verbintenissenrecht en het huurrecht verschillen in essentie niet van geschillen die zich op andere rechtsgebieden voordoen. De kans van slagen van een zaak en het financiële belang, c.q. de daartegenover staande kosten, zijn niet per definitie hoger of lager, afhankelijk van het betreffende rechtsgebied.

Dat consumentengeschillen en problemen op het gebied van het huurrecht "veelal goed verzekeraar" zijn, ontheft de overheid niet van zijn eerdergenoemde verantwoordelijkheden en verplichtingen. Bovendien valt niet in te zien waarom dit een steekhoudend argument zou zijn, op grond waarvan het uitsluiten van verbintenissenrecht en huurrecht te rechtvaardigen valt. Immers, ook voor geschillen op andere terreinen kan worden gesteld dat het kostenrisico via een verzekering veelal goed kan worden afgedekt.

Aanscherping noodzakelijkheids criterium:

De Consumentenbond is, mede tegen de achtergrond van het in de Grondwet en het EVRM bepaalde, tegen de introductie van een streng noodzakelijkheids criterium voor het verstrekken van rechtsbijstand, zoals door de Staatssecretaris wordt voorzien (van een "ja, tenzij wettelijk uitgesloten" regime, naar een omgekeerde systematiek van "nee, tenzij noodzakelijk"). Volgens de door de Staatssecretaris gegeven uitleg aan het EVRM "gaat het erom dat de overheid de verplichting heeft de toegang tot de rechter mogelijk te maken".

De toegang tot de rechter is breder dan het domein waarvoor het beginsel van verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Ook de woorden "in rechte" van artikel 18 van de Grondwet duiden op een bredere strekking van de overheidsverplichtingen in dit verband. De Staatssecretaris wijst er terecht op dat "tijdens de totstandkoming van de Grondwet 1983 artikel 18 door de regering is omschreven als een waarborg dat iemand niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft". Daaruit volgt niet dat de behartiging van zaken waar geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt in beginsel aan de rechtzoekende kan worden overgelaten, tenzij aannemelijk is dat deze behartiging bijvoorbeeld door de persoon van de rechtzoekende niet adequaat zal plaatsvinden, zoals door de Staatssecretaris wordt voorgesteld.

Ook de door de Staatssecretaris aangehaalde beoordelingscriteria van het EVRM in dit kader bieden daar volgens ons geen ruimte voor. De complexiteit van de zaak, de persoonlijke omstandigheden die met betrekking tot de belangen voor de betrokkene op het spel staan en de kracht van de wederpartij, waarop krachtens het EVRM gelet dient te worden, kunnen met zich meebrengen dat een (in het individuele geval te nemen) beslissing van de overheid om geen gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, de toets der kritiek niet kan doorstaan.

Maatregelen die de toegang tot het recht verbeteren:

Tot slot maakt de Consumentenbond graag van de gelegenheid gebruik zijn teleurstelling uit te spreken over het gebrek aan voortgang bij het treffen van maatregelen die de toegang tot het recht kunnen bevorderen. In dit verband doelen wij op het vooralsnog niet nakomen van de toezegging van het kabinet aan de Tweede Kamer de motie Dijkema uit te voeren, teneinde representatieve consumentenorganisaties, zoals de Consumentenbond, op een efficiënte manier in staat te stellen zonodig in rechte een schadevergoeding in geld te kunnen vorderen in gevallen van massaschade. Die toezegging hield in dat daartoe "na de zomer van 2013" een concept wetsvoorstel zou worden gepresenteerd. Verder werd reeds in oktober 2011 van de kant van het Ministerie van Veiligheid en Justitie toegezegd de afhandeling van massaschadegevallen te verbeteren door het mogelijk te maken dat de raad voor rechtsbijstand een collectieve toevoeging kan afgeven in massaschadegevallen⁷. Al in 2008 werd door de toenmalige Minister van Justitie aangegeven, dat hij de opvatting van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de SER (SER CCA) deelde, dat de invoering van een eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken een concrete bijdrage kan leveren aan de vereenvoudiging van de toegang tot de rechter. In zijn reactie op het briefadvies van de SER CCA van 12 juli 2011 deelde de minister van het toenmalige kabinet mede dat hij die mening van zijn ambtsvoorganger deelde⁸. De Consumentenbond is op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van de eKantonrechter en de inspanningen van de Raad voor de Rechtspraak op dat gebied. Ook heeft de Consumentenbond nota genomen van het ter consultatie openbaar gemaakte wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht⁹. De Consumentenbond stelt echter vast dat de al in 2008 aangekondigde eenvoudige (digitale) procedure voor eenvoudige zaken er nog altijd niet is.

⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/31/innovatieagenda-rechtsbestel.html>, zie bladzijde 7.

⁸ http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2011/20110718_2.aspx

⁹ <http://www.internetconsultatie.nl/kei>