

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 12 mei 2022, nr. 49281/15, Dragan Kovačević / Kroatië

Toegang tot de rechter – advocatenkosten – Grondwettelijk Hof – Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

De heer Kovačević, die een mentale beperking heeft, wordt door een rechterlijke beslissing als handelingsonbekwaam beschouwd. Handelingsonbekwaamheid heeft tot gevolg dat een persoon zijn rechten niet meer zelf kan uitoefenen. De heer Kovačević dient daartegen een klacht in bij het Kroatische Grondwettelijk Hof, dat hem in het gelijk stelt en de beslissing over zijn handelingsonbekwaamheid vernietigt. Maar het verzoek van de heer Kovačević om de kosten voor het instellen van de klacht terug te betalen wordt afgewezen. In de wet staat immers dat de partijen die een klacht indienen bij het Grondwettelijk Hof hun eigen kosten betalen, tenzij datzelfde Hof er anders over beslist.

Wat door het EHRM onderzocht wordt, is de vraag of dergelijke kosten geen schending uitmaken van het recht op toegang tot de rechter (art. 6 EVRM).

Vooreerst wordt nagegaan of er sprake is van een beperking op de toegang tot de rechter. Het EHRM erkent dat de weigering om bepaalde kosten terug te betalen aan de winnende partij een beperking kan uitmaken van dat recht. In deze zaak stelt het EHRM vast dat de financiële kost om een klacht in te dienen bij het Kroatische Grondwettelijk Hof neerkomt op ongeveer 815€ aan advocatenkosten. Dat is meer dan het gemiddelde maandsalaris in Kroatië. Zelfs voor een gemiddelde burger zou dit dus al een significante financiële last zijn. Voor de heer Kovačević heeft het bedrag een nog veel zwaardere impact, aangezien zijn maandelijks inkomen slechts een uitkering betreft van 164€. Het EHRM meent daarom dat deze kosten een beperking vormen van het recht op toegang tot de rechter.

Het EHRM bekijkt vervolgens of de beperking een legitiem doel nastreeft. De regel dat de verzoekende partij zelf de eigen kosten draagt voor een klacht bij het Grondwettelijk Hof werd ingevoerd omdat er verder geen procedurekosten zijn. Evenmin bestaat het risico dat als men de zaak verliest, men ook de kosten van de tegenpartij zou moeten betalen. De procedure is immers eenzijdig; er is geen tegenpartij.¹ Door de kosteloosheid vreesde men dat het Grondwettelijk Hof zou bedolven worden onder een lawine van nutteloze klachten en dat dit een impact zou hebben op het staatsbudget. De regel over het dragen van de eigen kosten moet dit dus vermijden, al laat de wet ook uitzonderingen toe. Het EHRM accepteert de redenering over de mogelijke stroom aan klachten en stelt dat het verlagen van de staatsuitgaven een legitiem doel kan zijn.

¹ Verderop in het arrest gaat het EHRM ook nog kort in op eventuele chilling effecten voor de sociale autoriteiten. Maar het eenzijdige karakter van de procedure sluit dergelijke effecten uit. Een chilling effect kan hier omschreven worden als een bepaalde druk die wordt uitgeoefend op de sociale autoriteiten waardoor zij afgeschrikt zouden worden om hun taken uit te voeren. Het EHRM is zich ervan bewust dat de sociale diensten vaak voor moeilijke en delicate beslissingen staan, zoals bijvoorbeeld over de handelingsbekwaamheid van een persoon. In theorie zouden zij zich defensiever kunnen opstellen indien zij, telkens wanneer de rechter niet instemt met hun initiatief, de proceskosten aan de tegenpartij moeten vergoeden. Maar de procedure voor het Kroatische Grondwettelijk Hof is een eenzijdige procedure. De sociale diensten maken dus geen deel uit van deze procedure en hoeven dus ook geen kosten te dragen. In dit geval bestaat er derhalve geen gevaar dat de toewijzing van de kosten de sociale diensten zou afschrikken bij de uitvoering van hun taken.

Het EHRM heeft dus al vastgesteld dat er sprake is van een beperking op het recht op toegang tot de rechter, en dat deze beperking een legitiem doel dient. De belangrijkste vraag is echter of de beperking ook proportioneel is. Het EHRM meent dat dit niet het geval is. Volgens het EHRM was de procedure voor het Grondwettelijk Hof van existentieel belang voor de heer Kovačević, aangezien het onderwerp van de procedure zijn handelingsbekwaamheid betrof. Het EHRM stelt bovendien vast dat hij daarvoor een beroep moest doen op een advocaat. De overheid argumenteert dat de heer Kovačević helemaal geen advocaat nodig had, maar ook kon vertegenwoordigd worden door zijn moeder. Volgens de overheid waren de kosten dus een vrije keuze van de heer Kovačević. Het EHRM volgt deze zienswijze niet: gezien de complexiteit van de zaken die het Grondwettelijk Hof behandelt, is de bijstand van een advocaat zelfs voor minder kwetsbare mensen geen overbodige luxe. Wat de kosten voor het instellen van een klacht betreft, werd eerder duidelijk gemaakt dat deze al significant zijn voor een gemiddelde burger. Voor iemand met een laag inkomen, zoals de heer Kovačević, is de impact nog groter. Het EHRM wijst er nog op dat in de procedure voor het Grondwettelijk Hof geen mogelijkheid lijkt te bestaan om juridische bijstand te ontvangen. Tot slot stelt het EHRM dat het Grondwettelijk Hof zijn keuze om het verzoek van de heer Kovačević over de kosten af te wijzen, niet goed gemotiveerd heeft. Het herhaalde slechts wat er in de wet stond.

Het EHRM besluit daarom tot een schending van het recht op toegang tot de rechter (art. 6 EVRM).²

² Er dient wel nog gewezen te worden op de dissenting opinion van rechters Wojtyczek en Sabato. Volgens hen past de huidige uitspraak niet binnen de bestaande rechtspraak van het EHRM over proportionaliteit binnen dit onderwerp. Bovendien zijn ze niet overtuigd door bepaalde argumenten die de meerderheid opgeeft om tot een schending van art. 6 EVRM te komen.