



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.2.2012
COM(2012) 71 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over de toepassing van Richtlijn 2003/8/EG tot verbetering van de toegang tot de rechter
bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke
minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen**

{SWD(2012) 20 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de toepassing van Richtlijn 2003/8/EG tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen

1. INLEIDING

In een ware Europese rechtsruimte mogen burgers en bedrijven er niet van worden weerhouden hun rechten uit te oefenen door de complexiteit van juridische of administratieve stelsels. Alle burgers moeten zich even vlot tot de rechterlijke instanties en autoriteiten van een lidstaat kunnen wenden als tot die van hun eigen land. Toegang tot de rechter mag niet worden belemmerd door de kosten die inherent zijn aan het grensoverschrijdende karakter van een geschil in burgerlijke en handelszaken.

De Europese Raad heeft de Raad en de Commissie reeds in 1999¹ gevraagd minimumnormen vast te stellen om in de gehele Unie een adequaat niveau van rechtsbijstand bij grensoverschrijdende rechtszaken te waarborgen. Op grond van het voorstel van de Commissie van 18 januari 2002² hechtte de Raad op 27 januari 2003 zijn goedkeuring aan Richtlijn 2003/8/EG³ (hierna "de richtlijn" genoemd) tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen⁴. De richtlijn werd van kracht op 30 november 2004⁵.

In het programma van Stockholm⁶ is ervoor gepleit om de wetgeving die op Unieniveau tot stand komt, op haar effectiviteit te toetsen. Vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn heeft de Commissie besloten een evaluatie uit te voeren⁷.

¹ Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 - Conclusies van het voorzitterschap.

² Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures, PB C 103 E van 30.4.2002, COM(2002) 13 definitief van 18.1.2002 - 2002/0020(CNS).

³ Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen, PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41. Rectificatie met betrekking tot het referentienummer van de Richtlijn voor "2003/8/EG", PB L 32 van 7.2.2003, blz. 15.

⁴ Opgemerkt wordt dat de richtlijn alleen van toepassing is op rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken. De richtlijn geldt met name niet voor binnenlandse geschillen en evenmin voor strafrechtelijke of administratieve zaken.

⁵ Met uitzondering van artikel 3, lid 2, onder a), waarvoor de termijn voor omzetting in nationale wetgeving op 30 mei 2006 was vastgesteld.

⁶ Het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

⁷ Besluit van de Commissie over het jaarlijks werkprogramma 2010 in het kader van het programma "Civiel Recht", C(2009)10659.

In 2010 liet de Commissie een studie⁸ verrichten om over informatie te beschikken voor een gedetailleerde toetsing van de omzetting en de toepassing van de richtlijn. De studie bestaat onder meer uit een juridische analyse en een empirisch gedeelte dat is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd bij de verschillende groepen belanghebbenden in alle lidstaten⁹.

Daarnaast kwam de toepassing van de richtlijn aan de orde op de bijeenkomsten in 2006 en 2010 van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken. Bij haar toetsing heeft de Commissie ook rekening gehouden met brieven, klachten en verzoekschriften met betrekking tot de richtlijn.

Dit verslag beoordeelt de Commissie de toepassing van de richtlijn in de periode 30 april 2004 – 31 december 2010¹⁰. Hoewel de richtlijn geldt voor verscheidene Europese procedures, zoals de Europese procedure voor geringe vorderingen¹¹, en de toepassing van die procedures ondersteunt, is – wegens de zeer korte termijn tussen de inwerkingtreding en de gegevensinzameling die voor dit verslag in het bovenvermeld onderzoek is uitgevoerd – in dit verslag geen specifieke informatie opgenomen over het gebruik van de richtlijn in het kader van de Europese procedures.

2. BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN DE RICHTLIJN

In artikel 1 van de richtlijn wordt gesteld dat de richtlijn gericht is op de verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand in die geschillen. De richtlijn is gericht op de bevordering van de toepassing van rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken ten behoeve van personen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, indien bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. Zoals in overweging 5 van de richtlijn is opgemerkt, is toegang tot de rechter een algemeen erkend recht, dat ook is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹².

De richtlijn bepaalt dat elke burger die partij is bij een burgerrechtelijk of handelsgeschil in een andere lidstaat dan die waarin hij zijn gewone verblijfplaats heeft, aanspraak kan maken op rechtsbijstand volgens dezelfde voorwaarden als een staatsburger van die lidstaat.

"Rechtsbijstand" in de zin van artikel 3 van de richtlijn voorziet in:

- advies in de precontentieuze fase;

⁸ DBB Law, Study on the application of Council Directive 2003/8/EC of 27 January 2003 on legal aid and on the legal compliance of the national transposition [*Onderzoek naar de toepassing van Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 inzake rechtsbijstand en naar de naleving van de wetgeving bij de omzetting in nationaal recht*, eig. vert.], eindverslag juni 2011.

⁹ In totaal ging het om 545 respondenten bestaande uit bureaus voor rechtshulp (53), diensten voor statistiek (13), gerechtsdeurwaarders (43), rechters (60), advocaten (237), rechtzoekenden (102) en andere (37).

¹⁰ Dit is de periode waarop ook het onderzoek van toepassing was.

¹¹ Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

¹² Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, PB C 364/01 van 18.12.2000, blz. 1.

- juridische bijstand;
- vertegenwoordiging in rechte;
- vrijstelling van of tegemoetkoming in de proceskosten, met inbegrip van kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil; en
- het honorarium van personen die in opdracht van de rechter in de procedure optreden.

Daarnaast worden in de richtlijn de volgende aangelegenheden geregeld:

- de verplichting om rechtsbijstand toe te kennen aan personen die geheel of ten dele niet in staat zijn de proceskosten te dragen (artikel 5);
- de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om verzoeken om rechtsbijstand af te wijzen die hun kennelijk ongegrond voorkomen (artikel 6);
- de uitgavencategorieën waarvoor rechtsbijstand kan worden toegekend, zoals kosten van tolken, kosten voor de vertaling van documenten die door de rechter of de bevoegde autoriteit worden verlangd of reiskosten (artikel 7);
- de uitgavencategorieën die voor rekening van de lidstaat van de woonplaats of de gewone verblijfplaats moeten komen (artikel 8);
- het beginsel van de continuïteit van de rechtsbijstand (artikel 9);
- het beginsel van de toekenning van rechtsbijstand in buitengerechtelijke procedures (artikel 10);
- het beginsel van de toekenning van rechtsbijstand voor de tenuitvoerlegging van authentieke akten (artikel 11);
- de aanwijzing en machtiging van de nationale autoriteiten van de lidstaten om rechtsbijstand toe te kennen of te weigeren (artikel 12 in samenhang met artikel 14); en
- de toepassingsprocedure (artikel 13 in samenhang met artikel 15).

Op grond van artikel 21, lid 1, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht "de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [te doen] treden om uiterlijk op 30 november 2004 aan deze richtlijn te voldoen, met uitzondering van artikel 3, lid 2, onder a), waarvoor de richtlijn uiterlijk op 30 mei 2006 in nationaal recht moet zijn omgezet."

3. OMZETTING VAN DE RICHTLIJN EN TOEPASSING

3.1. Algemeen

Vóór de inwerkingtreding van de richtlijn was rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke zaken in bepaalde lidstaten alleen gegarandeerd door internationale

verdragen of nationale interne wetgeving. Er waren twee categorieën overeenkomsten: bilaterale en multilaterale¹³, maar beide hadden slechts een beperkt toepassingsgebied. In het algemeen brachten de goedkeuring en omzetting van de richtlijn duidelijkheid en eenvormigheid tot stand bij de lidstaten.

Op het einde van de verslagperiode hebben alle lidstaten¹⁴ op basis van de richtlijn een stelsel voor grensoverschrijdende rechtsbijstand in burgerlijke zaken ingevoerd waarop personen die in andere lidstaten hun woonplaats hebben, een beroep kunnen doen. Nationale wetgeving voor de omzetting van de richtlijn is opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie¹⁵ bij dit verslag.

Hoewel de uitlegging van afzonderlijke bepalingen van de richtlijn tussen de lidstaten kan verschillen, heeft de omzetting nauwelijks tot geschillen of klachten geleid. Het enige arrest van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot de richtlijn dateert van 22 december 2010¹⁶.

3.2. De voorwaarden voor de toekenning van rechtsbijstand

3.2.1. Het onbetwiste beginsel van rechtsbijstand ten behoeve van personen die niet over toereikende financiële middelen beschikken

De bepalingen van artikel 5, lid 1, op grond waarvan rechtsbijstand dient te worden verleend aan personen die over ontoereikende middelen beschikken om de in de richtlijn bedoelde proceskosten te dragen, zijn in alle lidstaten omgezet. Hetzelfde geldt voor artikel 5, lid 2, waarin wordt bepaald dat de middelen van dergelijke personen aan de hand van objectieve criteria moeten worden beoordeeld.

Daarnaast wordt in de richtlijn rekening gehouden met de mogelijkheid dat de levensstandaard in de lidstaten aanzienlijk kan verschillen. Voor het vaststellen van drempels is dus bepaald dat die drempels buiten beschouwing kunnen worden gelaten als de verzoeker het bewijs levert dat er een verschil is in de kosten van levensonderhoud tussen beide betrokken lidstaten. Met uitzondering van één lidstaat is die bepaling door alle lidstaten in nationale wetgeving omgezet¹⁷.

3.2.2. De omzetting van het "belang" van het geschil voor de verzoeker

De richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om te kiezen voor een regeling waarbij verzoeken om rechtsbijstand kunnen worden afgewezen voor zaken die duidelijk ongegrond lijken te zijn¹⁸. Talrijke nationale stelsels voor rechtsbijstand voorzien in deze mogelijkheid. De meerderheid van de lidstaten heeft ervoor gekozen zich zo vrijwaren van lichtzinnige verzoeken.

¹³ Bv. het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen en de Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand, Straatsburg, 27.1.1977.

¹⁴ Denemarken valt niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn.

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie [ADD NUMBER].

¹⁶ Arrest van 22 december 2010, zaak C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH tegen Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷ Slowakije heeft deze bepaling niet volledig omgezet in nationale wetgeving.

¹⁸ Artikel 6, lid 1.

In artikel 6, lid 3, wordt evenwel bepaald dat de lidstaten bij het nemen van een besluit over de gegrondheid van een verzoek "het belang van de afzonderlijke zaak voor de verzoeker" in overweging moeten nemen. Het lijkt evenwel dat het begrip "belang van de afzonderlijke zaak voor de verzoeker" aanleiding geeft tot uiteenlopende interpretaties in de lidstaten. Het is met name moeilijk te bepalen of dit "belang" financiële connotaties heeft of vanuit een moreel standpunt moet worden beschouwd of misschien betrekking heeft op andere criteria, bijvoorbeeld mensenrechten en fundamentele vrijheden.

4. PROCEDURES MET BETREKKING TOT DE RICHTLIJN

4.1. Geschillenprocedures

Bij geschillenprocedures levert de toepassing van het beginsel van rechtsbijstand in burgerlijke zaken zeer weinig problemen op voor de lidstaten. De zaken liggen evenwel iets anders bij buitengerechtelijke procedures en de tenuitvoerlegging van vonnissen en authentieke akten.

4.2. Buitengerechtelijke procedures

Wat betreft buitengerechtelijke procedures, wordt in artikel 10 van de richtlijn bepaald dat rechtsbijstand de kosten in buitengerechtelijke procedures moet dekken wanneer de partijen bij wet verplicht zijn daarvan gebruik te maken of wanneer de partijen door de rechter naar een dergelijk middel zijn verwezen. Het begrip "buitengerechtelijke procedures" verschilt van lidstaat tot lidstaat en de uitlegging van artikel 10 kan nu en dan aanleiding geven tot moeilijkheden en een niet-uniforme toepassing. In sommige lidstaten komen buitengerechtelijke procedures waarnaar de partijen door de rechter zijn verwezen¹⁹ of die bij wet verplicht zijn²⁰, soms niet in aanmerking voor rechtsbijstand.

4.3. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en authentieke akten

De artikelen 9 en 11 van de richtlijn hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en authentieke akten.

Artikel 9, lid 2, bepaalt dat de begunstigde van de rechtsbijstand in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, de rechtsbijstand moet genieten waarin wordt voorzien door de wet van de lidstaat waar om erkenning of tenuitvoerlegging wordt verzocht. Hoewel de uitlegging met betrekking tot de vraag of de toekenning van dergelijke bijstand automatisch tot stand komt of op basis van een verzoek van de begunstigde in de lidstaat waar om tenuitvoerlegging wordt verzocht, verschilt van lidstaat tot lidstaat, moet worden opgemerkt dat de meerderheid van de lidstaten deze bepaling correct heeft omgezet in nationale wetgeving²¹.

Artikel 11 bepaalt dat rechtsbijstand moet worden toegekend voor de tenuitvoerlegging van authentieke akten in een andere lidstaat. Hoewel de meerderheid deze bepaling in nationale wetgeving²² heeft omgezet, zijn er twee kwesties die in de praktijk enkele vragen oproepen.

¹⁹ Met uitzondering van Ierland, Estland, Cyprus, Hongarije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

²⁰ Met uitzondering van Ierland, Estland, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

²¹ Met uitzondering van Ierland, Estland, Litouwen, Roemenië, Slovenië en Finland.

²² De omzetting in nationale wetgeving in Ierland, Griekenland, Estland, Cyprus, Hongarije, en Slowakije vertoont tekortkomingen.

Ten eerste bestaat het begrip "authentieke akte" niet in alle lidstaten en ten tweede wordt in artikel 11 niet bepaald welke lidstaat deze kosten moet dragen, hoewel het logisch is om de artikelen 7 en 8, over de verdeling van de kosten tussen de lidstaat waar de zaak wordt behandeld en de lidstaat van de gewone verblijfplaats van de verzoeker om rechtsbijstand, naar analogie toe te passen.

5. DE KOSTEN DIE OVEREENKOMSTIG DE RICHTLIJN DOOR RECHTSBIJSTAND WORDEN GEDEKT

In de richtlijn wordt een aantal kosten vermeld die de lidstaten moeten dekken in het kader van de grensoverschrijdende rechtsbijstand in burgerlijke en handelszaken.

5.1. De kosten met betrekking tot bijstand, vertegenwoordiging, tolken en vertaling

Het beginsel om rechtsbijstand te verlenen in verband met gerechtelijke procedures komt vaak voor in de nationale regelingen voor rechtsbijstand.

Bijgevolg hebben alle lidstaten de bepalingen van de richtlijn waarin wordt gesteld dat rechtsbijstand de kosten moet omvatten voor juridische bijstand of vertegenwoordiging door een advocaat alsook voor tolken en vertaling in hun nationale wetgeving omgezet²³.

5.2. Reiskosten

In artikel 7, onder c), van de richtlijn wordt bepaald dat rechtsbijstand de reiskosten moet omvatten wanneer de fysieke aanwezigheid van de begunstigde van de rechtsbijstand ter terechtzitting bij de wet of door de rechter van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, is geboden. Deze bepaling is door de meeste lidstaten omgezet²⁴. De Commissie benadrukt dat de vereiste om deze kosten te dekken een fundamenteel kenmerk van de richtlijn is, aangezien reiskosten uit de aard van de zaak kosten zijn die bij een grensoverschrijdend geschil worden gemaakt. Voorts beperkt de richtlijn de financiële gevolgen voor de lidstaten, aangezien de verplichting alleen geldt voor procedures waarbij de fysieke aanwezigheid van de betrokkenen ter terechtzitting geboden is.

5.3. De bijstand van een lokale advocaat totdat het verzoek om rechtsbijstand is ontvangen in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld

Artikel 8 bepaalt dat de lidstaat waar de verzoeker zijn gewone verblijfplaats heeft, de kosten moet dragen in verband met de bijstand van een lokale advocaat voor de verzoeker totdat het verzoek om rechtsbijstand is ontvangen in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld.

Het is lastig om deze bepaling op een coherente wijze ten uitvoer te leggen. Enerzijds moet een advocaat worden aangesteld door de rechter van het land waar de verzoeker zijn gewone verblijfplaats heeft. Anderzijds vallen alleen bepaalde kosten – die welke betrekking hebben op de lokale advocaat en de vertaling van documenten – onder artikel 8. Reiskosten die worden gemaakt om voor de rechter te kunnen verschijnen die bevoegd is om te bepalen of al dan niet rechtsbijstand moet worden toegekend, worden echter niet door de richtlijn gedekt.

²³ Artikel 3, lid 2, onder b), en artikel 7, onder a) en b).

²⁴ De omzetting in nationale wetgeving in België, Bulgarije, Ierland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk vertoont enkele tekortkomingen.

Voorts is het niet duidelijk of de vordering kan worden beoordeeld voorafgaand aan de aanstelling van de lokale advocaat en of de verzoeker op dit punt moet voldoen aan de voorwaarden voor rechtsbijstand in de lidstaat waar hij zijn woonplaats heeft²⁵.

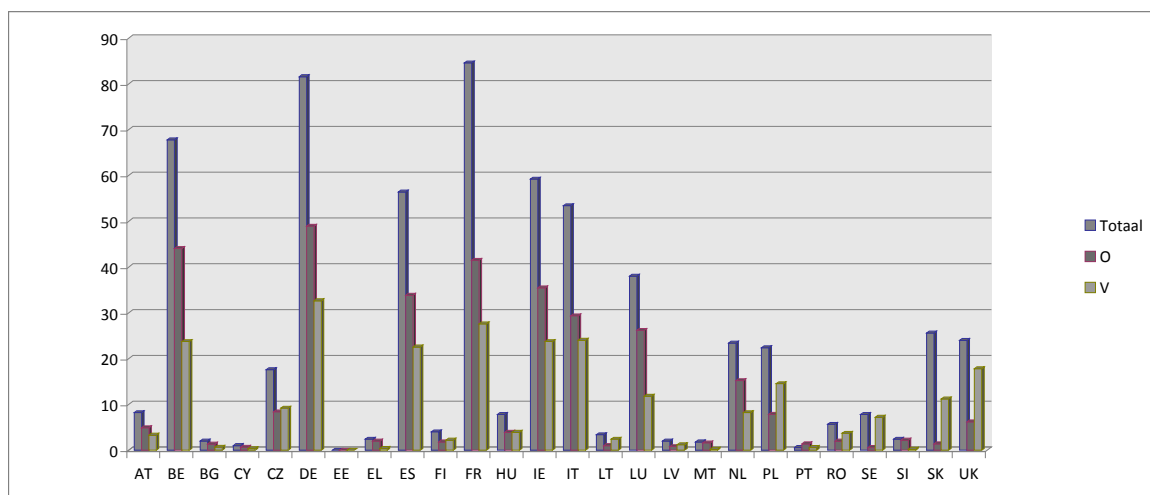
6. OPMERKINGEN OVER DE PRAKTISCHE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN

6.1. Algemeen

In de periode 2004-2009 heeft zich slechts een lichte stijging voorgedaan van het aantal personen dat aanspraak kon maken op grensoverschrijdende rechtsbijstand. Uit Eurobarometer nr. 351²⁶ blijkt dat 12% van de respondenten in de EU²⁷ op de hoogte is van grensoverschrijdende rechtsbijstand in burgerlijke en handelszaken.

Een mogelijke verklaring is het gebrek van kennis over het instrument bij beoefenaars van juridische beroepen. Het lage aantal verzoeken kan ook te wijten zijn aan het toepassingsgebied van de richtlijn dat beperkt blijft tot burgerlijke en handelszaken²⁸.

Volgens de beschikbare gegevens kwam het totale aantal door een lidstaat verwerkte verzoeken voor grensoverschrijdende rechtsbijstand slechts tweemaal op 100²⁹.



Legende: Gemiddeld aantal verzoeken per lidstaat tussen 2005 en 2009, waarbij O verwijst naar het aantal verzoeken dat door de lidstaat is ontvangen en V verwijst naar de verzoeken die naar een andere lidstaat zijn verzonden³⁰.

²⁵ Ondanks de mogelijke onzekerheden bij de uitlegging van artikel 8, onder a), kan worden geconcludeerd dat de uitvoering van deze bepaling tekortkomingen vertoont in Tsjechië, Roemenië en Slowakije.

²⁶ Speciale Eurobarometer 351: Civiel recht, oktober 2010
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

²⁷ De Sloveense en Nederlandse respondenten zijn het best op de hoogte van de grensoverschrijdende rechtsbijstand (28% heeft ervan gehoord). De kennis over de regeling is daarentegen het geringst in Portugal (7%), Ierland (8%), Duitsland (8%) en Polen (8%).

²⁸ In het verslag zijn geen opmerkingen opgenomen over de praktische toepassing van de richtlijn met betrekking tot vorderingen die zijn ingesteld in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen, aangezien die verordening pas in 2009 in werking is getreden.

²⁹ Dit was het geval in Frankrijk in 2006 en 2008.

- Totaal
- Ontvangen
- Verzonden

6.2. Toepassingsgebied

Hoewel het beginsel van grensoverschrijdende rechtsbijstand in alle lidstaten naar behoren in de wetgeving is verankerd, zijn er enkele praktische problemen vastgesteld. Er waren interpretatieverschillen met betrekking tot de afbakening van het toepassingsgebied van de richtlijn, d.w.z. burgerlijke en handelszaken. Voorts is vastgesteld dat een aantal situaties met grensoverschrijdende kenmerken³¹ niet onder de definitie van een grensoverschrijdend geschil vallen³².

6.3. De aanwijzing van beoefenaars van juridische beroepen

De bepalingen voor de aanwijzing van advocaten die zaken van rechtsbijstand behandelen verschillen van lidstaat tot lidstaat. Eisers hebben soms moeilijkheden om een raadsman toegewezen te krijgen die niet alleen vertrouwd is met de taal, maar ook met het rechtsstelsel van de begunstigde van de rechtsbijstand.

6.4. Voorwaarden voor de toekenning van rechtsbijstand

In de richtlijn³³ wordt rekening gehouden met de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de lidstaten, maar er zijn geen objectieve criteria om vast te stellen hoe deze verschillen in aanmerking moeten worden genomen. Daarnaast kan het voor de staat die rechtsbijstand moet verlenen, moeilijk zijn om de documenten te beoordelen die door een verzoeker die zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft, zijn ingediend om zijn economische situatie toe te lichten.

6.5. Kosten die door de richtlijn worden omvat

Wat betreft de dekking door rechtsbijstand van de kosten voor vertegenwoordiging of juridisch advies van een advocaat, wordt opgemerkt dat er zich aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten voordoen met betrekking tot de regelingen voor de keuze en aanwijzing van een dergelijke raadsman. In talrijke lidstaten wijzen de beoefenaren van juridische beroepen op omslachtige betalingsvoorwaarden en het zeer lage honorarium. Deze situatie geldt evenwel niet alleen voor de richtlijn en doet zich eveneens voor bij de nationale regelingen voor rechtsbijstand bij binnenlandse geschillen.

³⁰ Het aantal verzoeken dat is verzonden, hoeft niet overeen te stemmen met aantal verzoeken dat is ontvangen, aangezien verzoeken rechtstreeks kunnen worden ingediend bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld.

³¹ Bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten om een persoon die in een andere lidstaat verblijft door een deurwaarder voor de nationale rechter te laten dagvaarden.

³² Artikel 2 van de richtlijn.

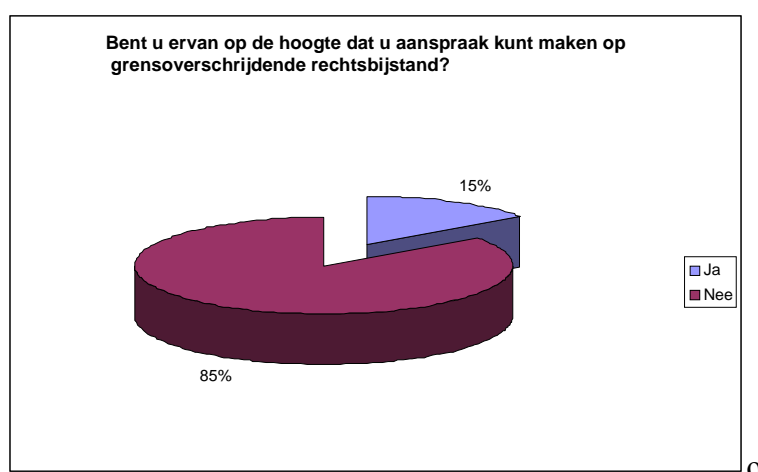
³³ Artikel 5.

7. INFORMATIEVERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

Artikel 18 van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde nationale autoriteiten samenwerken teneinde het publiek en de beroepskringen over de verschillende rechtsbijstandsregelingen te informeren, met name via het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken³⁴.

De Commissie stelt vast dat kennis van de bepalingen van de richtlijn ontoereikend is bij de burgers, beoefenaars van juridische beroepen en nationale diensten voor rechtshulp, hetgeen ook blijkt uit het onderzoek:

Rechtzoekenden: Slechts 15% van de burgers is op de hoogte van de bepalingen van de richtlijn.

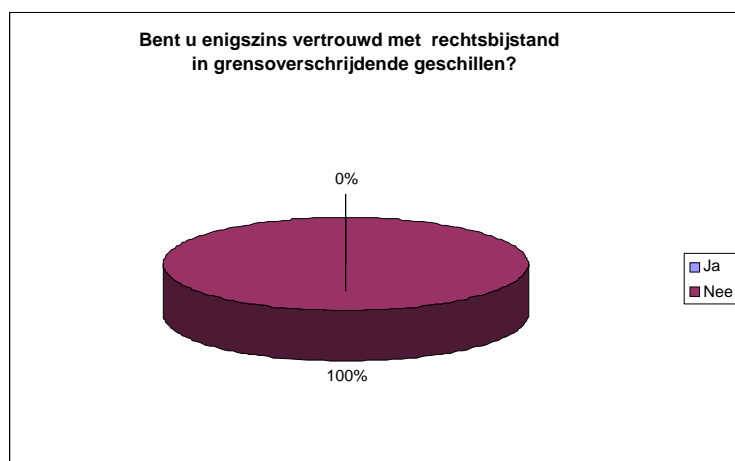


Advocaten zijn beter op de hoogte van het recht op grensoverschrijdende rechtsbijstand in burgerlijke en handelszaken en zijn er met name voorstander van om de regeling uit te breiden tot betrekkingen met derde landen: 30% van de advocaten kent de voordelen van de richtlijn.



³⁴ Zie Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27.6.2001, en Beschikking nr. 568/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot wijziging van Beschikking 2001/470/EG van de Raad betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 168 van 30.6.2009, blz. 35, http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm.

Kenmerkend voor deurwaarders is dat geen enkele ondervraagde deurwaarder een beroep op de richtlijn had gedaan.



Naar aanleiding hiervan concludeert de Commissie dat de lidstaten extra inspanningen moeten leveren om te voldoen aan artikel 18, d.w.z. het publiek en de beroepskringen te informeren over de verschillende rechtsbijstandsregelingen in burgerlijke en handelszaken, zoals voorgeschreven in de richtlijn.

8. DE BIJDRAGE VAN DE COMMISSIE AAN DE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN

Hoewel de lidstaten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de correcte omzetting in nationale wetgeving en de toepassing van de richtlijn, heeft de Commissie tijdens de verslagperiode op de navolgende wijze meegewerkt aan de tenuitvoerlegging ervan.

De Commissie heeft het in artikel 17 van de richtlijn bedoelde comité opgericht en heeft in 2004 en 2005 twee overeenkomstig artikel 16 vereiste besluiten vastgesteld. Hierbij ging het respectievelijk om een beschikking tot vaststelling van een modelformulier voor rechtsbijstandsverzoeken en een besluit tot vaststelling van een formulier voor de verzending van verzoeken om rechtsbijstand³⁵.

Sinds 2006 zijn de in de beschikking en het besluit vastgestelde formulieren in elektronische vorm beschikbaar op de website "Europese justitiële atlas voor burgerlijke zaken"³⁶ en binnenkort kunnen zij online op het Europese e-justitieportaal³⁷ worden ingevuld. De in artikel 14 bedoelde gegevens over de bevoegde autoriteiten zijn in de atlas gepubliceerd. Daarnaast is informatie over rechtsbijstand in burgerlijke zaken in de EU sinds 2007 beschikbaar op de website van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken.

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie twee bijeenkomsten van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken georganiseerd over de tenuitvoerlegging van de

³⁵ Beschikking 2004/844/EG van de Commissie van 9 november 2004 tot vaststelling van een modelformulier voor rechtsbijstandsverzoeken overeenkomstig Richtlijn 2003/8/EG van de Raad en Besluit 2005/630/EG van de Commissie van 26 augustus 2005 tot vaststelling van een formulier voor de verzending van verzoeken om rechtsbijstand overeenkomstig Richtlijn 2003/8/EG van de Raad.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_information_en.htm

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>

richtlijn. De Commissie heeft ook tweemaal een Eurobarometer-enquête laten uitvoeren om na te gaan hoe het gesteld was met de kennis van de regelgeving over rechtsbijstand.

Ten slotte heeft de Commissie een volledige conformiteitscontrole uitgevoerd van de nationale omzettingsmaatregelen van alle lidstaten, die in 2010 is afgerond.

9. BETREKKINGEN TUSSEN DE LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE EN DERDE LANDEN OP HET VLAK VAN RECHTSBIJSTAND IN BURGERLIJKE ZAKEN

De betrekkingen tussen lidstaten en derde landen met betrekking tot rechtsbijstand zijn gebaseerd op internationale overeenkomsten en interne wetgeving en verschillen per lidstaat. Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden³⁸ voorziet niet in specifieke bepalingen inzake rechtsbijstand in burgerlijke zaken en de Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand van 1977³⁹ heeft alleen betrekking op procedures in verband met grensoverschrijdende rechtsbijstand. Het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen⁴⁰ geldt slechts voor bepaalde lidstaten⁴¹ en derde landen⁴². Op grond van artikel 20 heeft de richtlijn in aangelegenheden tussen de lidstaten voorrang op de Europese Overeenkomst en het Verdrag van 's-Gravenhage inzake toegang tot de rechter in internationale gevallen.

Met de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag van 's-Gravenhage inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen⁴³ zou het Verdrag op een uniforme wijze in de Unie kunnen worden toegepast, hetgeen andere staten ertoe zou kunnen aanzetten toe te treden. Dit zou ook in de lijn liggen van de beleidsdoelstelling om de Haagse instrumenten te bevorderen, hetgeen de EU had toegezegd na te streven bij haar toetreding tot de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht in 2007. Dit kan belangrijk zijn omdat uit het onderzoek blijkt dat ruim driekwart van de respondenten er voorstander van is om de civiele rechtsbijstand uit te breiden tot buiten de EU-grenzen.

³⁸ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4.11.1950.

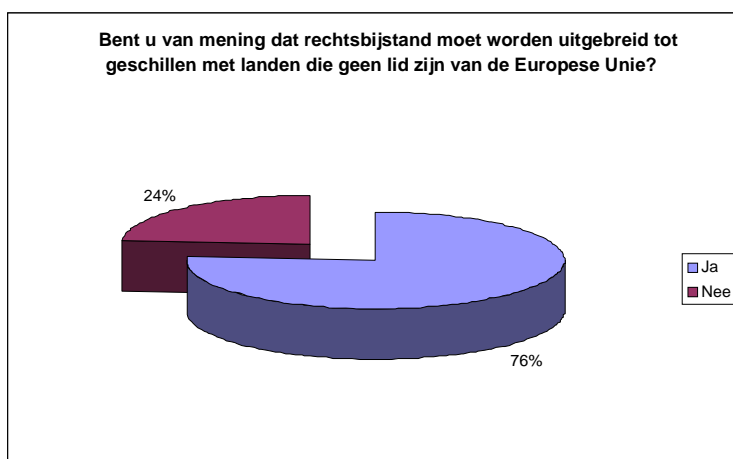
³⁹ Ondertekend in Straatsburg op 27 januari 1977 en gewijzigd bij een aanvullend protocol dat in 2011 in Moskou is ondertekend.

⁴⁰ Verdrag van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen.

⁴¹ Bulgarije, Spanje, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Finland en Zweden.

⁴² Albanië, Belarus, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Montenegro, Marokko, Servië, Zwitserland, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

⁴³ Daartoe moet een Raadsbesluit worden vastgesteld tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de EU toe te treden, aangezien in het Verdrag geen REIO-clausule is opgenomen.



10. AANDACHTSPUNTEN VOOR DE MOGELIJKE VERBETERINGEN VAN DE RICHTLIJN

Op basis van de beoordeling van de toepassing van de richtlijn door de lidstaten en gelet op de moeilijkheden die zich tot nu hebben voorgedaan, kan een aantal aandachtspunten worden geformuleerd met betrekking tot de verbeteringen die in de toekomst kunnen worden overwogen.

10.1.1. Economische criteria om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand

Het blijkt dat de kwestie van economische criteria op basis waarvan rechtsbijstand kan worden verleend, verder moet worden verduidelijkt. Dit is van belang, aangezien er zich gevallen voordoen waarbij aan de verzoeker door de rechterlijke instantie van zijn verblijfplaats wordt meegedeeld dat hij overeenkomstig de nationale regelgeving in aanmerking komt voor rechtsbijstand, maar de rechtsbijstand hem door de bevoegde rechter wordt ontzegd.

Er kunnen twee oplossingen in overweging worden genomen:

rekening houdend met de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen lidstaten worden de ontvankelijkheid en het bedrag van de rechtsbijstand vastgesteld op grond van gemeenschappelijke en objectieve criteria of op grond van de criteria die gelden in de gewone verblijfplaats van de verzoeker om rechtsbijstand, of

er wordt overgegaan tot harmonisatie van het economisch niveau of wederzijdse erkenning van de drempels.

10.1.2. Kosten die momenteel niet worden gedekt

Een interessant vraagstuk dat in de richtlijn niet aan de orde komt, is de kwestie van de reiskosten die moeten worden gemaakt om voor de rechter te verschijnen die moet bepalen of al dan niet rechtsbijstand moet worden toegekend. Indien de verzoeker over ontoereikende financiële middelen beschikt om deze kosten te dekken, is het mogelijk dat de kans op een eventuele toekenning van rechtsbijstand hem door de bevoegde rechter wordt ontnomen. Deze situatie kan zich met name voordoen wanneer de verzoeker in een lidstaat verblijft waar de kosten van levensonderhoud veel hoger zijn dan in de lidstaat van de bevoegde rechter. Hoewel een dergelijke situatie inderdaad buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt, zij erop gewezen dat er gevallen zijn waarbij aan de verzoeker door de rechterlijke instantie van zijn verblijfplaats wordt meegedeeld dat hij in aanmerking komt voor rechtsbijstand, maar dat

hij met eigen middelen de reiskosten moet betalen om voor de bevoegde rechter te verschijnen. Indien de verzoeker niet beschikt over financiële middelen om reiskosten te dekken, zou hij daadwerkelijk verstoken kunnen blijven van rechtsbijstand⁴⁴.

10.1.3. Zorgen voor betere contacten tussen beoefenaren van juridische beroepen en begunstigden

Een tweede aandachtspunt is zorgen voor betere contacten tussen de beoefenaren van juridische beroepen en begunstigden in een andere lidstaat door onder meer de volgende maatregelen: de aanwijzing van een raadsman die de taal van begunstigde spreekt, bijstand door een vertaler, of zelfs de aanwijzing van een tweede raadsman van de staat van de begunstigde van rechtsbijstand, die kan optreden als verbindingspersoon en bijvoorbeeld de briefwisseling kan voeren met de in een andere staat gevestigde beoefenaar van een juridisch beroep.

10.1.4. Duidelijkheid omtrent de verblijfplaats van de bevoegde autoriteit

Om de tenuitvoerlegging van de richtlijn te bevorderen, lijkt het raadzaam te zijn in elke lidstaat één enkele ontvangende en verzendende autoriteit aan te wijzen. Dit is met name van belang in een situatie waar het verzoek om rechtsbijstand rechtstreeks wordt ingediend bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld of waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd. Aangezien in de richtlijn niet wordt geregeld wat er gebeurt indien het verzoek wordt ingediend bij het verkeerde ontvangende agentschap, kunnen in een dergelijke situatie tegenstrijdigheden ontstaan.

10.1.5. Onderzoek van hetzelfde verzoek door twee autoriteiten met eventueel twee verschillende resultaten

In artikel 13 van de richtlijn wordt voorzien in twee manieren waarop de verzoeken om rechtsbijstand kunnen worden ingediend: hetzij bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de verzoeker zijn woonplaats heeft, hetzij bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld⁴⁵. Daarnaast voorziet de richtlijn in de mogelijkheid de verzending van een verzoek te weigeren indien de verzendende autoriteit besluit dat het verzoek ongegrond is of buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Een dergelijke situatie zou tot verwarring kunnen leiden, aangezien de ontvangende autoriteit een verzoek kan afwijzen dat evenwel door de verzendende autoriteit als gegrond wordt beschouwd. Voorts is het mogelijk dat de verzoeker wiens verzoek door de verzendende autoriteit is afgewezen, dit verzoek vervolgens rechtstreeks indient bij de ontvangende autoriteit, hetgeen zou resulteren in een nodeloze belasting, aangezien hetzelfde verzoek tweemaal in overweging zou moeten worden genomen, met hoogst waarschijnlijk hetzelfde negatieve resultaat.

11. CONCLUSIES

Alle door de richtlijn gebonden lidstaten hebben het recht op rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken omgezet in nationale wetgeving, hoewel niet alle uitvoeringsbepalingen van de richtlijn perfect ten uitvoer zijn gelegd. Deze moeilijkheden zijn hoofdzakelijk toe te schrijven aan het feit dat de bepalingen

⁴⁴ Zie verzoekschrift nr. 1667/2009.

⁴⁵ Of waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd.

van de richtlijn soms afwijken van de nationale bepalingen inzake rechtsbijstand. Het ontbreken van jurisprudentie van het Hof van Justitie was evenmin bevorderlijk voor een uniforme toepassing.

Er zij echter op gewezen dat tot nu toe slechts één zaak met betrekking tot grensoverschrijdende rechtsbijstand voor het Hof van Justitie aanhangig is gemaakt, hetgeen erop kan wijzen dat de praktische uitvoering van de richtlijn toereikend is.

De Commissie is van mening dat de uitvoering van de richtlijn in eerste instantie kan worden verbeterd op basis van de bestaande bepalingen. Het belangrijkste punt waarop de lidstaten vooruitgang kunnen boeken, is de richtlijn op een efficiënte en actieve wijze beter bekend te maken door het brede publiek en beroepsmatige gebruikers te informeren over de verschillende stelsels van rechtsbijstand in het kader van de richtlijn.

Daarnaast zal de Commissie extra inspanningen leveren om de bepalingen van de richtlijn meer onder de aandacht te brengen. De Commissie zal ook de in het kader van de conformiteitscontroles gedane vaststellingen analyseren en indien nodig opvolgen.

Naast de hierboven vermelde aandachtspunten zal de Commissie – voor zover nodig – bij het overwegen van acties rekening houden met de reacties op dit verslag.

Wat betreft het beleid inzake rechtsbijstand ten opzichte van derde landen, zal de Commissie de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen overwegen, met name omdat de Europese Unie lid is van de Haagse Conferentie⁴⁶. Een dergelijke stap is wenselijk, aangezien het Verdrag hierdoor op een uniforme wijze in de Unie zou kunnen worden toegepast, hetgeen andere staten ertoe zou kunnen aanzetten toe te treden tot het Verdrag.

⁴⁶ Toetreding van de Europese Gemeenschap tot de verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht 15226/08, JUSTCIV 235 van 6.11.2008.