

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

(2002/C 103 E/29)

COM(2002) 13 def. — 2002/0020(CNS)

(Door de Commissie ingediend op 18 januari 2002)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 61, onder c),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is, te handhaven en te ontwikkelen.
- (2) In artikel 65, onder c), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is bepaald dat maatregelen tot afschaffing van de hinderpalen voor de goede werking van civiele procedures, zonodig door bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen van burgerlijke rechtsvordering, daar ook onder vallen.
- (3) De Europese Raad, bijeen te Tampere op 15 en 16 oktober 1999, heeft de Raad gevraagd minimumnormen vast te stellen om in de gehele Unie een adequaat niveau van rechtsbijstand bij grensoverschrijdende rechtszaken te waarborgen.
- (4) Het gebrek aan middelen van een persoon die als eiser of verweerder betrokken is bij een geschil, noch de moeilijkheden die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van een geschil, mogen de daadwerkelijke toegang tot de rechter belemmeren.
- (5) Het voorstel voor een richtlijn is in de eerste plaats bedoeld om bij grensoverschrijdende geschillen een adequaat niveau van rechtsbijstand te waarborgen, maar om dat te kunnen doen, moeten bepaalde gemeenschappelijke minimumnormen worden vastgesteld. Een richtlijn van de Raad is het meest geschikte wetgevingsinstrument om deze doelstelling te bereiken.
- (6) De richtlijn is gericht op alle geschillen in burgerlijke zaken, met inbegrip van geschillen op gebied van het handelsrecht, het arbeidsrecht en het consumentenrecht.
- (7) Eenieder die betrokken is bij een burgerrechtelijk geschil moet zijn rechten in rechte kunnen doen gelden, ook indien zijn persoonlijke financiële situatie hem niet in staat stelt de proceskosten te dragen.
- (8) De rechtsbijstand moet ten minste de daadwerkelijke bijstand van een advocaat en de vrijstelling of de vergoeding van de proceskosten behelzen.
- (9) De rechtsbijstand kan adequaat worden geacht wanneer hij de begunstigde daadwerkelijk toegang tot de rechter biedt.
- (10) Omdat de rechtsbijstand wordt verleend door de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, met uitzondering van de precontentieuze bijstand van een advocaat indien de begunstigde zijn gewone verblijfplaats niet in die lidstaat heeft, moet deze lidstaat zijn eigen wetgeving toepassen, en daarbij de beginselen van deze richtlijn in acht nemen.
- (11) De complexiteit van en de verschillen tussen de rechtstelsels van de lidstaten, alsook de kosten die inherent zijn aan het grensoverschrijdende karakter van een geschil mogen de toegang tot de rechter niet belemmeren. Derhalve moet de rechtsbijstand de kosten dekken die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van een geschil.
- (12) Burgers van de Unie moeten, ongeacht hun verblijfplaats, rechtsbijstand kunnen krijgen indien zij voldoen aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden. Dat geldt ook voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.
- (13) Indien rechtsbijstand wordt toegekend, moet deze de gehele procedure bestrijken, inclusief de kosten om een uitspraak uitvoerbaar te verklaren of ten uitvoer te leggen; de begunstigde blijft die bijstand ontvangen wanneer tegen hem beroep wordt ingesteld.
- (14) De justitiële samenwerking tussen de lidstaten in burgerlijke zaken moet goed worden georganiseerd ten einde de burger en de beroepskringen goed te informeren en de verzending van verzoeken om rechtsbijstand van de ene lidstaat naar de andere eenvoudiger en sneller te laten verlopen.

- (15) De Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand die in 1977 te Straatsburg is ondertekend, en waarin is bepaald dat de Overeenkomstsluitende partijen de verzendende en ontvangende autoriteiten aanwijzen alsook het systeem voor de directe verzending van de verzoeken beschrijven, blijft overigens van toepassing in de betrekkingen tussen de lidstaten en de derde staten die partij zijn bij deze overeenkomst. Daarentegen komt deze richtlijn in de plaats van de hierboven genoemde overeenkomst voorzover het de betrekkingen tussen de lidstaten betreft.
- (16) Het kennisgevings- en verzendingssysteem dat in de richtlijn wordt beschreven, is rechtstreeks gebaseerd op de regelingen welke zijn ingevoerd bij de Europese overeenkomst. Er moet een termijn voor de verzending van verzoeken om rechtsbijstand worden ingevoerd; daarin voorziet de overeenkomst van 1977 niet. De vaststelling van een relatief korte termijn spoort met de goede werking van justitie.
- (17) Een standaardformulier voor de verzending van verzoeken om rechtsbijstand bij grensoverschrijdende geschillen, zou het verloop van de procedures vergemakkelijken en bespoedigen.
- (18) Rekening houdend met de verschillen in de kosten die verband houden met een geschil en met de verschillen in levensstandaard, moeten de lidstaten de vrijheid behouden drempels vast te stellen waarboven iemand geacht wordt de proceskosten zelf te kunnen dragen, op zo'n manier dat de doelstellingen van de richtlijn worden verwezenlijkt.
- (19) De doelstellingen van de richtlijn kunnen evenwel niet worden bereikt indien de aanvragers van rechtsbijstand niet de mogelijkheid wordt gelaten om te bewijzen dat zij de proceskosten niet kunnen dragen, zelfs wanneer hun middelen de inkomensgrens overschrijden die is vastgesteld door de lidstaat waar de zaak wordt behandeld.
- (20) De mogelijkheid om een beroep te doen op particuliere regelingen of overeenkomsten die de daadwerkelijke toegang tot de rechter garanderen, is geen vorm van rechtsbijstand. Die mogelijkheid kan er evenwel toe leiden dat de betrokken persoon geacht wordt de proceskosten te kunnen dragen ondanks zijn ongunstige financiële situatie.
- (21) De lidstaten moeten in staat worden gesteld verzoeken om rechtsbijstand voor kennelijk ongegronde vorderingen af te wijzen, zonder evenwel op de zaak te prejudiciëren met betrekking tot de beoordeling van de slaagkansen van de aanvrager van de rechtsbijstand.
- (22) De richtlijn heeft geen betrekking op rechtspersonen, met uitzondering van rechtspersonen zonder winstoogmerk, zoals consumentenorganisaties, die zich tot de rechter wenden om algemene belangen die van rechtswege erkend worden, te beschermen. Dit beginsel spoort met de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998) ⁽¹⁾.
- (23) Ongeacht of het gaat om traditionele gerechtelijke, dan wel buitengerechtelijke procedures, zoals bemiddeling, moet rechtsbijstand op dezelfde voorwaarden worden toegekend, ingeval het gebruik van dergelijke procedures door de wet wordt bevorderd.
- (24) Het vooruitzicht van een partij bij een geschil om de met het proces verband houdende kosten of de kosten van de advocaat te moeten betalen, ook indien zij in het gelijk wordt gesteld, vormt een belemmering van de toegang tot de rechter. De billijke terugbetaling van die kosten, door de in het ongelijk gestelde partij, verhelpt dit nadeel. De bescherming van zwakke partijen, met name op het gebied van het arbeidsrecht en het consumentenrecht, kan uitzonderingen op dit beginsel rechtvaardigen.
- (25) Er zij op gewezen dat de invoering van minimumnormen de lidstaten niet belet gunstiger bepalingen in te voeren voor degenen die voor rechtsbijstand in aanmerking komen.
- (26) Aangezien de doelstellingen van de beoogde maatregel niet op afdoende wijze kunnen worden verwezenlijkt door de lidstaten en derhalve beter kunnen worden verwezenlijkt op communautair niveau, kan de Gemeenschap maatregelen treffen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 5 van het Verdrag. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dat in hetzelfde artikel wordt verwoord, gaat de richtlijn niet verder dan wat nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.
- (27) Deze richtlijn is in overeenstemming met de grondrechten en neemt de beginselen in acht die onder meer erkend zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De richtlijn is er in het bijzonder op gericht de toepassing te bevorderen van het beginsel dat rechtsbijstand wordt verleend aan eenieder die niet over toereikende financiële middelen beschikt, voorzover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen, overeenkomstig artikel 47, lid 3 van het Handvest.
- (28) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel aan de aanneming van deze richtlijn.] [Overeenkomstig artikel 3 van het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, hebben het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten weten dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en de toepassing van deze richtlijn.]
- (29) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van de onderhavige richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

⁽¹⁾ PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51.

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Doelstellingen en toepassingsgebied

Deze richtlijn is gericht op de verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere aspecten van civiele procedures.

De richtlijn heeft betrekking op alle civiele procedures, ongeacht de rechterlijke instantie die het geschil moet beslechten.

Artikel 2

In de zin van deze richtlijn betekent:

Rechtsbijstand: alle middelen die iemand ter beschikking worden gesteld teneinde hem de daadwerkelijke toegang tot de rechter te garanderen ingeval zijn financiële middelen niet volstaan om de kosten van het geschil te dragen.

Civiele procedure: elk geschil op het gebied van het burgerlijk recht, met inbegrip van het handelsrecht, het arbeidsrecht en het consumentenrecht.

Kosten van het geschil: de met het proces verband houdende kosten en het honorarium van de advocaat.

Artikel 3

Het recht op rechtsbijstand

Elke natuurlijke persoon die als eiser of verweerder betrokken is bij een burgerrechtelijk geschil heeft recht op adequate rechtsbijstand wanneer zijn middelen in de zin van artikel 13 niet toereikend zijn om zijn rechten voor de rechter te doen gelden, onverminderd de bepalingen van artikel 14.

Rechtsbijstand omvat met name de daadwerkelijke bijstand van een advocaat en/of een ander, bij wet tot vertegenwoordiging in rechte gemachtigd persoon, teneinde de betrokkene in de precontentieuze fase bij te staan en hem in rechte te vertegenwoordigen, alsook de vrijstelling of de vergoeding van de proceskosten.

De lidstaten kunnen de begunstigde van de rechtsbijstand ertoe verplichten deze bijstand aan het eind van de procedure geheel of gedeeltelijk terug te betalen ingeval zijn financiële toestand ondertussen merkbaar verbeterd is.

Artikel 4

Verantwoordelijkheid voor de rechtsbijstand

De rechtsbijstand wordt toegekend door de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, overeenkomstig de nationale wetgeving en met inachtneming van de bepalingen van deze richtlijn.

Artikel 5

Vergoeding van de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil

De rechtsbijstand die wordt toegekend in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, omvat ook de bijkomende kosten die rechtstreeks verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil.

Bij deze kosten gaat het met name om kosten van tolken en vertalingen en om reiskosten, voorzover de fysieke aanwezigheid van de betrokken partijen ter zitting verplicht is.

De lidstaat van verblijf van de aanvrager van de rechtsbijstand kent rechtsbijstand toe om de kosten te dekken die in die lidstaat worden gemaakt, in het bijzonder voor de bijstand van een lokale advocaat.

Artikel 6

Non-discriminatie

De lidstaten verlenen zonder onderscheid rechtsbijstand aan de burgers van de Unie en de onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

Artikel 7

Continuïteit van de rechtsbijstand

De rechtsbijstand wordt ook aan de begunstigde toegekend om de kosten te dekken om een uitspraak in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, uitvoerbaar te verklaren of ten uitvoer te leggen, onverminderd het bepaalde in artikel 3, lid 3.

Het bepaalde in artikel 50 van Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, is van toepassing op exequaturprocedures.

De begunstigde blijft rechtsbijstand genieten ingeval tegen hem een rechtsmiddel wordt ingesteld. Indien de begunstigde een rechtsmiddel instelt, wordt het verzoek om rechtsbijstand opnieuw behandeld.

Artikel 8

Behandeling van de verzoeken

De nationale autoriteiten die terzake van de verzoeken om rechtsbijstand bevoegd zijn, zorgen ervoor die verzoeken met de grootste doorzichtigheid te behandelen.

Elk afwijzingsbesluit wordt met redenen omkleed.

De lidstaten voeren de mogelijkheid in om beroep in te stellen tegen een besluit waarbij het verzoek om rechtsbijstand wordt afgewezen.

Artikel 9

Indiening en verzending van verzoeken om rechtsbijstand

Aanvragers van rechtsbijstand die hun gewone verblijfplaats hebben in een andere lidstaat dan die waar de zaak wordt behandeld, kunnen een verzoek om rechtsbijstand indienen in de lidstaat van hun gewone verblijfplaats.

De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verblijf zenden dit verzoek binnen acht dagen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar het verzoek wordt behandeld.

Documenten die in het kader van deze richtlijn worden verzonden, hoeven niet te worden gelegaliseerd of aan soortgelijke formaliteiten te worden onderworpen.

De lidstaten vragen geen vergoeding voor de diensten die overeenkomstig lid 2 worden verleend.

De verzendende autoriteiten kunnen weigeren een kennelijk niet-ontvankelijk verzoek door te sturen, in het bijzonder wanneer het niet om een civiele procedure gaat.

De verzoeken om rechtsbijstand die overeenkomstig de procedure van deze richtlijn worden verzonden, worden gesteld in de taal van de ontvangende autoriteit of in een andere taal die door die autoriteit wordt geaccepteerd.

De bepalingen van deze richtlijn komen in de plaats van de Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand die in 1977 te Straatsburg is ondertekend, voorzover het de betrekkingen tussen de lidstaten betreft.

Artikel 10

Kennisgeving aan de Commissie

De lidstaten dienen bij de Commissie de lijst in van de autoriteiten die bevoegd zijn voor de verzending en de ontvangst van de verzoeken. Deze lijst wordt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt.

De lidstaten dienen bij de Commissie de lijst in van de officiële talen van de Europese Unie waarin, naast de eigen taal of talen, de verzoeken om rechtsbijstand die naar de betrokken autoriteiten worden gezonden, mogen worden gesteld.

Artikel 11

Standaardformulier

Teneinde de verzending van verzoeken te vergemakkelijken stelt de Commissie een standaardformulier op, waarbij zij wordt bijgestaan door het comité dat is genoemd in Verordening (EG) nr. 1348/2000⁽¹⁾ van de Raad inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken.

⁽¹⁾ PB L 160 van 30.6.2000, blz. 37.

Artikel 12

Spoedprocedure

De lidstaten zorgen ervoor dat verzoeken om rechtsbijstand die worden ingediend door personen die niet verblijven in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, binnen een redelijke termijn vóór de zitting worden behandeld.

Artikel 13

Voorwaarden inzake financiële middelen

De lidstaten kennen rechtsbijstand toe aan natuurlijke personen die partij zijn bij een in hun jurisdictie vallend geschil en die de kosten van het geschil niet kunnen dragen wegens hun persoonlijke financiële toestand.

De lidstaten kunnen een inkomensgrens invoeren waarboven de aanvrager van de rechtsbijstand wordt geacht de kosten van het geschil zelf te kunnen dragen. Bij de vaststelling van deze inkomensgrens wordt rekening gehouden met verschillende objectieve criteria zoals de kosten van levensonderhoud en de proceskosten.

De aanvrager van de rechtsbijstand die niet voldoet aan de voorwaarden van het voorgaande lid, kan evenwel het bewijs leveren dat hij de kosten van het geschil niet kan dragen, met name als gevolg van de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de lidstaat van verblijf en de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, in welk geval hem rechtsbijstand wordt toegekend.

De aanvrager van de rechtsbijstand wordt geacht de kosten van het geschil te kunnen dragen indien hij in een bepaalde zaak een beroep kan doen op particuliere financieringsmechanismen op grond waarvan het honorarium van de advocaat niet verschuldigd is ingeval hij het proces verliest en de met het proces verband houdende kosten in dit geval door een derde worden gedragen.

Artikel 14

Voorwaarden die verband houden met de grond van de zaak

De lidstaten kunnen bepalen dat verzoeken om rechtshulp voor een kennelijk ongegronde vordering door de bevoegde autoriteiten kunnen worden afgewezen.

Artikel 15

Toepassing op rechtspersonen

Rechtsbijstand wordt toegekend aan rechtspersonen zonder winstoogmerk die gevestigd zijn op het grondgebied van een lidstaat, wanneer de rechtsovername gericht is op de bescherming van algemene belangen die van rechtswege erkend worden en de betrokkenen niet over voldoende middelen beschikken om de proceskosten te kunnen dragen, onverminderd de bepalingen van artikel 14.

*Artikel 16***Buitengerechtelijke procedures**

Rechtsbijstand wordt ook toegekend bij buitengerechtelijke beslechting van geschillen wanneer het gebruik van een dergelijk middel bij wet wordt bevorderd of wanneer de partijen bij het geschil door de rechter naar een dergelijk middel zijn verwezen.

*Artikel 17***Terugbetaling van de met het proces verband houdende kosten en het honorarium van de advocaat**

De lidstaten voorzien erin dat de in het gelijk gestelde partij recht heeft op een billijke, gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de kosten van het geschil door de in het ongelijk gestelde partij.

De lidstaten kunnen uitzonderingen op dit beginsel invoeren teneinde een adequate bescherming van zwakke partijen te garanderen.

De lidstaten kunnen bepalen dat de terugbetaling niet verschuldigd is of voor rekening van de staat komt wanneer de in het ongelijk gestelde partij rechtsbijstand heeft genoten.

*Artikel 18***Informatie**

De bevoegde nationale autoriteiten werken samen teneinde het publiek en de beroepskringen over de verschillende rechtsbij-

standsystemen te informeren, met name via het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken, dat is opgericht bij Beschikking nr. 2001/470/EG van de Raad.

*Artikel 19***Gunstiger bepalingen**

De bepalingen van deze richtlijn verhinderen niet dat de lidstaten bepalingen invoeren die gunstiger zijn voor de aanvragers van rechtsbijstand.

Artikel 20

Deze richtlijn treedt in werking op de [twintigste] dag volgend op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 21

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis.

In de bepalingen die de lidstaten aannemen of bij de officiële publicatie daarvan wordt naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 22

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
