

Brussel, 29 mei 2002

ADVIES

van het

Economisch en Sociaal Comité

over het

"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"

(COM(2002) 13 def. – 2002/0020 CNS)

Op 19 februari 2002 heeft de Raad besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

"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"
(COM(2002) 13 def. – 2002/0020 CNS).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer CAVALEIRO BRANDÃO.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 en 30 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

*

* *

1. **Doelstellingen van het voorstel**

1.1 Na de publicatie van het Groenboek over rechtsbijstand in burgerlijke zaken¹, in februari 2000, en het horen van nationale deskundigen en betrokken beroepskringen in februari 2001, heeft de Commissie op 18 januari 2002 een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd, waarin wordt geopperd een Europees stelsel voor gratis rechtsbijstand in grensoverschrijdende burgerlijke zaken in te voeren en de burgers betere middelen ter beschikking te stellen, die hen daadwerkelijk toegang tot de rechter garanderen.

1.2 De rechtsgrondslag van dit initiatief is artikel 61, sub c) van het EG-Verdrag, waarin de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt beoogd en de Raad op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken wordt aangespoord tot de afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures (art. 65, sub c)).

1.3 Volgens het voorstel moet iedereen die als aanklager of als beschuldigde, als eiser of als verweerder, bij een burgerrechtelijk geschil is betrokken en niet over voldoende inkomen beschikt, gratis een beroep kunnen doen op een advocaat en door hem of haar gratis in rechte worden vertegenwoordigd. De rechtsbijstand heeft ook betrekking op de precontentieuze fase en op de

¹ COM(2000) 51 def.

buitengerechtelijke procedures. De lidstaat waar de zaak wordt behandeld verleent de bijstand en neemt de kosten die voortvloeien uit de grensoverschrijdende aard van het geschil, zoals vertolkings-, vertaal- en reiskosten, voor zijn rekening. De lidstaat waar de eisende partij woont, vergoedt het honorarium van de plaatselijke advocaat, met name in de precontentieuze fase. Een eventuele weigering van een verzoek om bijstand moet met redenen worden omkleed. Het stelsel zal worden beheerd door een netwerk van bevoegde instanties, die door elke lidstaat worden aangewezen en die bevoegd zijn om bijstands aanvragen in te dienen en te ontvangen. De Commissie zal een standaardformulier opstellen voor het indienen van aanvragen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité is zeer te spreken over het voorstel van de Commissie.

2.2 De voortschrijdende Europese integratie, met zijn toenemende onderlinge vervlechting van persoonlijke, economische, commerciële en bedrijfsbetrekkingen, heeft er immers toe geleid dat het aantal grensoverschrijdende rechtsgeschillen een hoge vlucht heeft genomen.

2.3 Het zijn niet alleen grote ondernemingen die met elkaar conflicten krijgen. Veel vaker zijn het kleine bedrijven en burgers die worden geconfronteerd met problemen en juridische kwesties in een ander land dan waar zij vandaan komen of wonen.

2.4 De burger of onderneming die meent over rechten te beschikken die in een andere lidstaat van de Unie moeten worden verdedigd of te gelde moeten worden gemaakt, heeft het nog moeilijker. En de lat ligt nóg hoger voor onbemiddelde personen, die zich vanwege hun situatie genoodzaakt zien een beroep te moeten doen op een door de overheid aangeboden vorm van rechtsbijstand.

2.5 Iemand tegen wie in het buitenland gerechtelijke stappen dreigen te worden genomen of die zelf in het buitenland een rechtszaak wil aanspannen, kan in drie fases juridische bijstand nodig hebben. Ten eerste, juridisch advies. Ten tweede, bijstand van een advocaat tijdens een rechtszaak en vrijstelling van gerechtskosten. Ten derde, bijstand bij het uitvoerbaar verklaren of het ten uitvoer leggen van een buitenlands vonnis².

2.6 Bij grensoverschrijdende geschillen kunnen vooral problemen ontstaan als gevolg van de verschillen tussen de nationale systemen, m.n. in verband met de nationale regels inzake de aard en omvang van de rechtsbijstand en inzake de financiële of persoonlijke voorwaarden om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen.

2.7 Daarom deelt het Comité de mening van de Commissie dat niet-ingezetenen bij grensoverschrijdende geschillen op dezelfde manier moeten worden behandeld als ingezetenen van de

² Zie Groenboek over rechtsbijstand in burgerlijke zaken – COM(2000) 51 def.

lidstaat waar de zaak wordt behandeld, en dat problemen die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, geen belemmering mogen vormen voor het verkrijgen van rechtsbijstand.

2.8 Het Comité steunt de Commissie eveneens in haar keuze voor een richtlijn als rechtsinstrument om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken, die past in het kader van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waartoe de Europese Raad van Tampere een impuls heeft gegeven. Ook de totstandbrenging van samenwerkingsprocedures tussen de lidstaten en de invoering van gemeenschappelijke minimumnormen worden door het Comité toegejuicht. Het Comité is echter minder gecharmeerd van de suggestie van een nieuw verdrag, als alternatief voor een richtlijn, mede gezien het relatief geringe succes van het Verdrag van Den Haag van 1980.

2.9 Bedoeling van het voorstel is de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken te verbeteren. Met name uit punt 3, lid 2, van de toelichting, kan evenwel worden afgeleid dat de Commissie ook denkt aan de invoering van gemeenschappelijke minimumnormen op het niveau van de lidstaten. Er dient daarom opheldering te worden verschaft over de doelstelling van de richtlijn. Dit impliceert echter niet dat het Comité bezwaar maakt tegen de aangevoerde rechtsgrondslag.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 In de eerste alinea van artikel 3 wordt het algemene principe van de richtlijn verwoord, nl. dat iedereen recht heeft op adequate rechtsbijstand wanneer hij of zij niet over voldoende middelen beschikt. Het Comité is het hier roerend mee eens.

3.2 In de tweede alinea van artikel 3 wordt gesteld dat de belangen van de burger niet alleen door een advocaat, maar ook door een ander "bij wet tot vertegenwoordiging in rechte gemachtigd persoon" kunnen worden behartigd. Deze formulering zaait verwarring. De belangen van de burger worden in rechte beter verdedigd door mensen die hiertoe speciaal zijn opgeleid, te weten door advocaten. Het Comité begrijpt derhalve niet hoe deze onnodige verwijzing naar andere, onbestemde oplossingen de belangen van de burger kan dienen.

3.3 De toegang tot de rechter is een fundamenteel recht, waarover alle burgers die hun gewone verblijfplaats hebben in een lidstaat moeten kunnen beschikken; dit recht is vastgelegd in het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen.

3.4 In artikel 6 wordt het beginsel van non-discriminatie van onderdanen van derde landen neergelegd, dat de goedkeuring van het Comité kan wegdragen en in de lijn ligt van wat het Comité steeds heeft bepleit.

3.5 Aangezien het hier om een fundamenteel recht gaat, heeft het Comité zijn bedenkingen bij het voorbehoud dat wordt gemaakt, waardoor het principe niet van toepassing is op ingezetenen van derde landen die mogelijkwerwijs niet over een geldige verblijfsvergunning beschikken.

3.6 In artikel 7, lid 1, wordt bepaald dat de rechtsbijstand ook wordt toegekend voor de tenuitvoerlegging van een beslissing in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld. In de ogen van het Comité dient ook rechtsbijstand te worden verleend indien de tenuitvoerlegging plaatsvindt in een andere lidstaat dan die waar de zaak wordt behandeld (bv indien de bezittingen van de geëxecuteerde zich in een andere lidstaat bevinden).

3.7 In artikel 12 wordt melding gemaakt van een spoedprocedure, in welk geval verzoeken "binnen een redelijke termijn vóór de zitting" moeten worden behandeld. De interpretatie van "binnen een redelijke termijn vóór de zitting" kan van land tot land verschillen en garandeert geen snelle besluitvorming. Het verdient daarom de voorkeur een concrete en vaste maximumtermijn vast te leggen.

3.8 De rechtsbijstand dient ook in de in artikel 13, lid 4, vermelde gevallen te worden verzekerd. De hier bedoelde regelingen bieden immers geen echt alternatief voor de in het voorstel vastgelegde bijstand. De Commissie gaat er ten onrechte van uit dat aanvragers in een dergelijke situatie geen financiële steun behoeven.

3.9 De rechtsbijstand waarover in het voorstel van de Commissie wordt gesproken, lijkt voorbehouden aan natuurlijke personen. In artikel 15 wordt de werkingssfeer van de richtlijn uitgebreid tot rechtspersonen zonder winstoogmerk, wat door het Comité wordt toegejuicht.

3.10 Het Comité pleit er echter voor dat rechtsbijstand ook wordt toegekend aan bedrijven die wegens hun economische situatie duidelijk niet in staat zijn om hun rechten, als eiser of verweerder, in rechte te doen gelden. De nationale stelsels voor rechtsbijstand zijn, althans in het merendeel van de lidstaten, net zo goed van toepassing op bedrijven, dus het is onbegrijpelijk waarom zij in het kader van een Europees stelsel minder rechten zouden hebben of zouden worden uitgesloten.

3.11 Het Comité spreekt zich officieel uit vóór uitbreiding van de rechtsbijstandsregeling met alternatieve vormen van geschilbeslechting, omdat deze steeds vaker een beter en sneller middel blijken te zijn en als zodanig steeds vaker in de rechtsstelsels worden - en moeten worden - opgenomen. Men mag niet vergeten dat het voortbestaan van een onderneming - en dus ook het behoud van de door haar verschaft arbeidsplaatsen - afhankelijk kan zijn van de middelen waarover die onderneming beschikt om zich tot de rechtbank te wenden en haar rechten te doen gelden.

3.12 Het Comité herinnert hier aan twee eerder uitgebrachte aanbevelingen in het kader van zijn advies over het voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken.³

3.12.1 Gezien de taalproblemen die het logische gevolg zijn van betrekkingen tussen de verschillende instanties die, binnen het daartoe bestemde netwerk, voor de communicatie tussen verschillende nationale rechtstelsels moeten zorgen, zou het gebruik van een gemeenschappelijke "lingua franca" geen overbodige luxe zijn.

3.12.2 Eveneens omwille van de coherentie of de eenheid in (inter)communicatie binnen het genoemde netwerk verdient het aanbeveling de gebruikte technologie en software op elkaar af te stemmen.

3.13 Tot slot is het Comité van mening dat de beoogde regeling staat of valt bij de mate waarin de burgers en de betrokken beroepskringen op de hoogte zijn van en bekend zijn met de mogelijkheden ervan. Behalve voorlichting moet ook aan cursussen voor deze beroepskringen worden gedacht. Op deze punten schiet het voorstel te kort en moet het worden aangevuld.

4. Conclusie

4.1 Kortom, het Comité staat zeer positief tegenover het voorstel van de Commissie, met name tegenover de doelstellingen die eraan ten grondslag liggen:

- het feit dat iemand die - hetzij als eiser hetzij als verweerder - in een geschil betrokken is maar niet kapitaalkrchtig genoeg is, hoeft geen beletsel te vormen voor een goede rechtsgang; dat geldt eveneens voor de problemen die voortvloeien uit het grensoverschrijdende karakter van het geschil;
- van een adequaat niveau van rechtsbijstand kan worden gesproken indien de ontvanger van de bijstand gegarandeerd toegang tot de rechter krijgt en ten minste wordt bijgestaan door een advocaat en op vrijstelling of vergoeding van de proceskosten kan rekenen;
- de burgers van de Unie moeten, ongeacht hun woonplaats, gebruik kunnen maken van de rechtsbijstand die in het land waar de zaak wordt behandeld aan de eigen burgers wordt verleend.

4.2 Toch vestigt het Comité de aandacht op de volgende aspecten, die nadere overweging vergen:

4.2.1 toegang tot de rechter is een fundamenteel burgerrecht, wat impliceert dat de rechtsbijstand toegankelijk moet zijn voor alle burgers die hun gewone verblijfplaats in een lidstaat hebben, ongeacht de regelmatigheid van hun situatie;

³ PB C 139 van 11-5-2001

4.2.2 er moet ook rechtsbijstand worden verleend als de uitvoering van een beslissing plaatsvindt in een andere lidstaat dan die waar de zaak wordt behandeld;

4.2.3 om de belangen van de burger veilig te stellen mag juridisch advies enkel worden verstrekt door personen die hiervoor speciaal zijn opgeleid, nl. door advocaten;

4.2.4 bedrijven die het zich financieel gezien niet kunnen permitteren, mogen niet worden uitgesloten van rechtsbijstand;

4.2.5 het zou de werking van het beoogde stelsel ten goede komen indien een "lingua franca" wordt ingevoerd en de informaticasystemen en software van de bevoegde instanties die binnen een netwerk onderling contact hebben, op elkaar worden afgestemd;

4.2.6 er moeten voldoende praktische en financiële middelen voorhanden zijn om de burgers op de hoogte te brengen van het bestaan van deze regeling en om de nodige cursussen te organiseren voor de beroepskringen die in de praktijk met deze regeling moeten gaan werken.

Brussel, 29 mei 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
