



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.2.2000
COM(2000) 51 definitief

GROENBOEK VAN DE COMMISSIE

Rechtsbijstand in burgerlijke zaken: problemen bij grensoverschrijdende geschillen

GROENBOEK VAN DE COMMISSIE

Rechtsbijstand in burgerlijke zaken: problemen bij grensoverschrijdende geschillen

Deel I: Algemeen overzicht van de problemen

Een bijkomstigheid van het toenemende vrije verkeer van personen, goederen en diensten dat is vastgelegd in het Verdrag, is dat ook het aantal mogelijke grensoverschrijdende geschillen toeneemt. Daarbij gaat het niet noodzakelijkerwijs om geschillen tussen grote bedrijven; het kan ook gaan om kleine bedrijven of om particulieren, die soms over beperkte middelen beschikken. Particulieren kunnen bijvoorbeeld betrokken raken bij een ongeluk tijdens hun vakantie of een winkeluitstapje in het buitenland, of ze kunnen goederen kopen die later defect of gevaarlijk blijken te zijn. Hun partner kan de echtelijke woning verlaten met hun kinderen en zich in een ander land vestigen. Dan moet de zaak misschien worden behandeld in het land waar het conflict is ontstaan of, erger nog, wordt daar gedreigd met gerechtelijke stappen. Een klein bedrijf kan in het buitenland goederen verkopen en later geconfronteerd worden met gerechtelijke stappen in het land van de koper. Een consument kan via internet in het buitenland goederen bestellen die niet worden geleverd of gebreken blijken te vertonen.

Wat onder "rechtsbijstand" wordt verstaan, kan van land tot land verschillen. In dit groenboek verstaat de Commissie onder "rechtsbijstand" het volgende:

- het kosteloos of tegen verminderd tarief verstrekken van juridisch advies of vertegenwoordigen voor de rechter door een advocaat;
- gedeeltelijke of volledige vrijstelling van andere kosten die normaal gesproken in rekening worden gebracht, zoals gerechtskosten;
- rechtstreekse financiële bijstand voor alle mogelijke proceskosten, zoals honoraria van advocaten, gerechtskosten, kosten van getuigen, kosten van de winnende partij die door de verliezende partij moeten worden betaald, enz.

Iemand tegen wie in het buitenland gerechtelijke stappen dreigen te worden genomen of die zelf in het buitenland gerechtelijke stappen wil ondernemen, kan in drie fases juridische bijstand nodig hebben:

- (1) Ten eerste: juridisch advies
- (2) Ten tweede: bijstand van een advocaat tijdens een rechtszaak en vrijstelling van gerechtskosten
- (3) Ten derde: bijstand bij het uitvoerbaar verklaren of het ten uitvoer leggen van een buitenlands vonnis.

Een reeks vragen aan het Europees Parlement en brieven aan de Commissie hebben de afgelopen jaren een aantal problemen aan het licht gebracht met betrekking tot de toegang tot rechtsbijstand voor mensen die betrokken zijn bij geschillen en procedures in een andere dan hun eigen lidstaat. Uit een vergelijkende studie van de nationale regelingen voor rechtsbijstand blijkt dat deze regelingen inderdaad sterk uiteenlopen, waardoor partijen uit het buitenland voor grote problemen kunnen komen te staan.

De Commissie heeft al een aantal initiatieven op dit gebied gesteund. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gids over rechtsbijstand en juridisch advies in de EER, die in 1996 namens de Commissie en onder auspiciën van de Raadgevende Commissie van de Balies van de Europese Gemeenschap (CCBE) werd samengesteld door Professor D. Walters, en voor de studiebijeenkomst aan de universiteit van Angers in april 1998 over rechtsbijstand, die was gebaseerd op het verslag van Professor Adrian Wood over de problemen en mogelijke oplossingen in verband met de toegang tot rechtsbijstand in de lidstaten van de EU, waarvoor financiële bijstand uit het GROTIUS-programma werd verleend.

De Commissie is ook geïnteresseerd in het hiermee verband houdende probleem van de terugbetaling van proceskosten en honoraria van advocaten. In de eerste helft van 2000 zal zij hierover een werkdocument publiceren.

Zelfs uit een vluchtig onderzoek blijkt al dat de systemen voor rechtsbijstand in de lidstaten qua uitgangspunt, organisatie en beheer fundamenteel van elkaar verschillen. In sommige lidstaten geldt als uitgangspunt dat juridische diensten en gerechtelijke instanties voor iedereen toegankelijk moeten zijn, terwijl in andere landen het rechtsbijstandstelsel kan worden beschouwd als een onderdeel van de sociale wetgeving, dat alleen bestemd is voor de allerarmsten.

Deze verschillen hebben ook praktische gevolgen. In sommige landen bestaat een goed ontwikkeld systeem waarin de overheid of een overheidsinstantie de betrokken advocaten rechtstreeks een realistische vergoeding betaalt, terwijl in andere landen de advocaten zelf (vrijwillig of verplicht) pro Deo of tegen een symbolische vergoeding hun diensten aanbieden.

In een aantal lidstaten zijn radicale hervormingen doorgevoerd of gepland voor de nabije toekomst.

Omdat elke nationale regeling in beginsel alleen bedoeld is voor procedures die in het betrokken land zelf worden gevoerd, wordt een onderdaan van lidstaat A die rechtsbijstand in lidstaat B aanvraagt, met verschillende problemen geconfronteerd, waarvan sommige juist te maken hebben met het feit dat de aanvrager zijn verblijfplaats in het buitenland heeft.

Deze problemen kunnen worden veroorzaakt door:

- de vereiste dat de betrokkene in de lidstaat waar de rechtsbijstand wordt gevraagd, moet verblijven of aanwezig moet zijn;
- voorwaarden op het gebied van de financiële middelen van de aanvrager;
- voorwaarden op het gebied van de grond of de kans op succes van de rechtszaak waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd;

- een gebrek aan informatie over de beschikbaarheid van rechtsbijstand in andere lidstaten of over bestaande kanalen voor de verzending van verzoeken om rechtsbijstand in andere lidstaten;
- het feit dat nationale rechtsbijstandregelingen niet zijn afgestemd op de extra kosten van grensoverschrijdende geschillen (vertaling van documenten, dubbel juridisch advies, betekening en kennisgeving van stukken, enz.);
- taalproblemen.

Hoewel het tweede en derde probleem ook voor binnenlandse aanvragers kunnen spelen, kunnen ze voor buitenlanders zwaarder wegen. Op deze problemen wordt hieronder nader ingegaan.

Uit de vrijheden die bij het EG-Verdrag worden gewaarborgd, vloeit voort dat burgers, om geschillen die ontstaan bij de uitoefening van die vrijheden te kunnen oplossen, op dezelfde manier als de eigen onderdanen van een lidstaat als eiser of verweerder moeten kunnen optreden voor de gerechtelijke instanties van die lidstaat. In veel gevallen kan dit recht op toegang tot de rechter alleen daadwerkelijk worden uitgeoefend indien rechtsbijstand beschikbaar is onder bepaalde voorwaarden.

Bij het ontbreken van Gemeenschapswetgeving moeten de lidstaten in hun eigen wetgeving de procedurevoorschriften vastleggen waarmee de rechten die particulieren aan het Gemeenschapsrecht ontleen, worden gewaarborgd, inclusief die met betrekking tot rechtsbijstand. Dergelijke voorschriften mogen echter geen onderscheid maken tussen degenen die krachtens het Gemeenschapsrecht gelijk behandeld moeten worden, noch een beperking inhouden van de grondrechten die door het Gemeenschapsrecht worden gewaarborgd.

Al in Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) werd justitiële samenwerking in burgerlijke zaken beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang, ongeacht de aard van de rechten waarvoor samenwerking nodig is. "Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap" werd met Titel VI beoogd bij te dragen tot de totstandbrenging van een "steeds hechter verbond", d.w.z. van een Europa dat meer is dan alleen een markt.

Sinds het Verdrag van Amsterdam valt justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen onder Titel IV van het EG-Verdrag (art. 65). De Raad kan nu onder andere maatregelen nemen om hinderpalen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures uit de weg te ruimen. In de conclusies van de speciale bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 over de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie verzoekt de Europese Raad de Raad op basis van Commissievoorstellen minimumnormen vast te stellen om in de gehele Unie een adequaat niveau van rechtsbijstand in geval van grensoverschrijdende rechtszaken te waarborgen. Dit groenboek is de eerste stap in die richting.

Behalve de verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht zijn ook andere internationale instrumenten van belang. Dat geldt in het bijzonder voor art. 6, lid 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (dat van toepassing is in alle lidstaten van de Gemeenschap), dat bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, het recht heeft, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan, indien de

belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Afgezien van deze specifieke bepaling, die alleen voor strafzaken geldt, is wel geconcludeerd dat het in artikel 6 vervatte algemene recht op een eerlijk proces, van welke aard dan ook, inhoudt dat iedereen in bepaalde gevallen recht heeft op rechtsbijstand.

Dit groenboek, dat in de eerste plaats betrekking heeft op rechtsbijstand in burgerlijke zaken, is bedoeld om een analyse te maken van de belemmeringen die Europese burgers die betrokken zijn bij juridische procedures in een andere dan hun eigen lidstaat, ondervinden bij de toegang tot rechtsbijstand. Vervolgens worden enkele suggesties voor hervormingen gegeven. Het is echter in de eerste plaats de bedoeling reacties op te roepen van alle betrokken partijen.

Om de resultaten van de discussie die door dit groenboek op gang wordt gebracht te coördineren, verzoekt de Commissie alle betrokken partijen uiterlijk 31 mei 2000 schriftelijk te reageren bij:

De directeur-generaal
Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken
Europese Commissie
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Fax: (+32 2) 2967481

Deel II: Ontwikkeling van een gemeenschapsbeleid om de toegang tot rechtsbijstand bij grensoverschrijdende geschillen te verbeteren

De oorzaken van de verschillen tussen de nationale regelingen, die de kern vormen van het probleem, zijn voornamelijk historisch van aard en doen in dit verband niet ter zake. Het verzet tegen veranderingen komt voornamelijk voort uit politieke en financiële motieven, hoewel deze zelden uitdrukkelijk worden geformuleerd. Ze kunnen echter gemakkelijk worden afgeleid uit een beknopte vergelijkende studie van de verschillende nationale systemen:

- ☞ Wijziging van het bestaande systeem zou kunnen leiden tot hogere kosten voor de verantwoordelijke regeringen, en uiteindelijk voor de belastingbetaler;
- ☞ Betere toegang tot rechtsbijstand zou tot meer rechtszaken kunnen leiden (er wordt gediscussieerd over de vraag of de uitgaven voor rechtsbijstand vraag- of aanbodafhankelijk zijn);
- ☞ Er zouden vragen kunnen rijzen over de kwaliteit van de rechtsbijstand, waardoor de ene verbetering de vraag om meer verbeteringen zou kunnen uitlokken;
- ☞ De vrees bestaat dat een geïntegreerd beleid altijd een zekere mate van harmonisatie inhoudt.

In sommige lidstaten wordt momenteel gezocht naar de beste manier om de toegang tot de rechter te waarborgen en betaalbaar te houden. Daarbij kunnen mogelijkheden worden overwogen die verder gaan dan het aanbieden van rechtsbijstand. Er kunnen oplossingen worden voorgesteld die uitgaan van het invoeren of uitbreiden van resultaatafhankelijke honoraria, verzekeringen voor cliënten of advocaten of marktgerichte oplossingen om de honoraria van advocaten te verlagen. Rechtsbijstand zal echter op dit gebied een belangrijke rol blijven spelen.

Een discussie op communautair niveau over rechtsbijstand en de ontwikkeling van een communautair beleid op dat gebied zijn nodig om te waarborgen dat de belangen van procespartijen uit het buitenland en de extra moeilijkheden waarmee zij te maken krijgen, niet uit het oog worden verloren.

Er kunnen daarom verschillende maatregelen worden voorgesteld om discriminatie op grond van verblijf of nationaliteit van onderdanen van lidstaten van de Gemeenschap uit te sluiten en om de belemmeringen als gevolg van de extra kosten van procederen in het buitenland en de verschillen in de nationale systemen met betrekking tot financiële drempels en onderzoek van de grond van het verzoek, uit de weg te ruimen of zoveel mogelijk te beperken.

A. Criteria met betrekking tot de persoon

1. De huidige situatie in de lidstaten

Een onderdaan van een lidstaat van de Gemeenschap die een juridisch probleem heeft in een andere dan zijn lidstaat van verblijf, moet verschillende hindernissen overwinnen, zelfs als hij

toegang weet te krijgen tot informatie over de wetgeving en over de mogelijkheden om rechtsbijstand te verkrijgen in die lidstaat.

In de eerste plaats gaat het erom of hij binnen een categorie valt van mensen die krachtens de wetgeving van de lidstaat waarin hij rechtsbijstand zoekt, in aanmerking komen voor die bijstand.

Het uitgangspunt is dat de rechtsbijstandssystemen van de lidstaten in het algemeen territoriaal van aard zijn, in die zin dat rechtsbijstand alleen wordt toegekend voor procedures in de betrokken lidstaat (in Scandinavië zijn enkele kleine uitzonderingen op die regel, maar alleen in speciale gevallen, zoals bij grensoverschrijdende voogdij over kinderen). Een onderdaan van lidstaat A die als eiser of verweerder is betrokken bij een geschil in lidstaat B, kan dus waarschijnlijk niet rekenen op bijstand van lidstaat A, maar zal een beroep moeten doen op het rechtsbijstandstelsel van lidstaat B.

Niet in alle lidstaten is echter de gelijke behandeling van aanvragers van rechtsbijstand ongeacht hun nationaliteit, verblijfplaats of aanwezigheid in de staat waar wordt geprocedeerd, gewaarborgd. De situatie is ingewikkeld en wordt beïnvloed door internationale verdragen en overeenkomsten waarbij de lidstaten partij zijn. Er kunnen vier groepen worden onderscheiden:

-  Sommige lidstaten stellen voor rechtsbijstand geen enkele voorwaarde op het gebied van nationaliteit of verblijf;
-  Eén lidstaat kent alleen rechtsbijstand toe aan buitenlanders op basis van reciprociteit;
-  Eén lidstaat verleent alleen rechtsbijstand aan ingezetenen, wat tot gevolg heeft dat bepaalde vormen van rechtsbijstand niet beschikbaar zijn voor de eigen niet-ingezetenen onderdanen;
-  Sommige lidstaten verlenen rechtsbijstand aan hun onderdanen, ongeacht hun verblijfplaats, en stellen niet-onderdanen die op hun grondgebied verblijven en, in sommige gevallen, aanwezig zijn, daaraan gelijk.

In de laatste twee categorieën lidstaten krijgt iemand die geen ingezetene is van zo'n lidstaat maar daar wel een procedure wil beginnen of als verweerder in een procedure zal optreden, geen rechtsbijstand van die staat.

Uit het bovenstaande blijkt dat de procespartij uit het buitenland in sommige lidstaten tussen wal en schip valt; zij heeft noch in haar eigen lidstaat, noch in het land waar het proces plaatsvindt, recht op rechtsbijstand.

Een andere kwestie is dat in sommige lidstaten rechtspersonen krachtens de geldende nationale wetgeving recht op rechtsbijstand hebben. In grensoverschrijdende gevallen kan deze kwestie van groot belang zijn voor de manier waarop Richtlijn 98/27/EG betreffende het doen staken van inbreuken, waarvan de omzettingstermijn op 1.1.2001 verstrijkt, door de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd. Rechtsbijstand kan het probleem oplossen waarmee de consumentenorganisaties waarschijnlijk het vaakst worden geconfronteerd wanneer zij ten volle willen gebruikmaken van de procesbevoegdheid die de richtlijn hun verleent, namelijk een gebrek aan financiële middelen.

2. Het effect van gemeenschapswetgeving op dergelijke voorwaarden

De vraag of dergelijke voorwaarden (verblijfplaats, nationaliteit, of zelfs aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaat, enz.) vanuit het oogpunt van het Gemeenschapsrecht wettig zijn of niet, is een zeer ingewikkelde aangelegenheid.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft nooit de gelegenheid gehad zich daarover met betrekking tot rechtsbijstand uit te spreken. Uit de omvangrijke jurisprudentie over vergelijkbare kwesties kan echter wel met enige zekerheid een aantal conclusies worden getrokken.

①In de eerste plaats lijkt het duidelijk dat een formele regel die de toegang tot rechtsbijstand beperkt tot onderdanen van de lidstaat waar wordt of zal worden geprocedeerd (het zogenoemde "land van ontvangst") niet mag worden toegepast op onderdanen van lidstaten van de Gemeenschap die in het land van ontvangst werken (ongeacht of zij daar ingezetenen zijn of niet) of tegen leden van hun gezin voor wie zij financieel verantwoordelijk zijn¹.

②In de tweede plaats blijkt uit meer recente jurisprudentie dat een onderdaan van een lidstaat van de Gemeenschap die ingezetene is in de lidstaat van ontvangst, recht heeft op dezelfde behandeling als nationale onderdanen, ongeacht of hij daar werknemer is of niet².

③In de derde plaats heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het recht om een bepaalde staat te bezoeken, zelfs tijdelijk, om diensten te ontvangen (een recht dat door het Gemeenschapsrecht wordt gewaarborgd), het recht meebrengt om op dezelfde wijze te worden behandeld als onderdanen of ingezetenen van dat land wat betreft de bescherming van de lichamelijke integriteit van de persoon (zie arrest-Cowan)³. In een recenter verleden heeft het Hof geoordeeld dat uit de door het Gemeenschapsrecht gewaarborgde vrijheden voortvloeit dat de begunstigden van deze vrijheden voor de rechterlijke instanties van een lidstaat op dezelfde manier een vordering moeten kunnen instellen als onderdanen van die staat (zie arrest Data Delecta Aktibolag⁴).

④Ten slotte oordeelde het Hof in het arrest-Bickel⁵ dat het recht om in strafzaken zijn moedertaal te gebruiken binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, zodat het in artikel 12 (ex artikel 6) van het Verdrag vervatte verbod van discriminatie op grond van nationaliteit hierop van toepassing is. Een onderdaan van een andere lidstaat tegen wie in het land van ontvangst (in casu de provincie Bolzano in Italië) een strafzaak wordt aangespannen, heeft dus het recht om zijn moedertaal (Duits) te gebruiken, niet zoals een onderdaan van Italië,

¹ Dit vloeit voort uit het arrest-Mutsch (zaak 137/84, Jurispr. 1985 2681-2697), waarin het Hof van Justitie heeft bepaald dat het recht om een gerechtelijke procedure in de eigen taal te voeren aanzienlijk bijdraagt tot de integratie van de migrerende werknemer in het land van ontvangst en daarom moet worden beschouwd als een "sociaal voordeel" in de zin van artikel 7, lid 2, van Verordening 1612/68. Onderdanen van andere lidstaten van de Gemeenschap die daar werken kunnen zich daarom op dit recht beroepen op dezelfde basis als onderdanen van het land van ontvangst. Deze redenering lijkt a fortiori van toepassing op rechtsbijstand. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit recht ook geldt voor grensarbeiders (zie Meints, zaak C-57/96, Jurispr.1997, p. I-6689) en leden van het gezin van de grensarbeider voor wie hij financieel verantwoordelijk is (zie Deak, zaak 94/84, Jurispr.1985 p. 1873 en Bernini, C-3/90, Jurispr.1992 blz..).

² Zie arrest-Martinez Sala, zaak C-85/96, Jurispr. 1998 blz. I-2694. Deze zaak had betrekking op de toegang tot sociaalezekerheidsuitkeringen op gelijke basis, ook als de betrokkene geen werknemer is.

³ Arrest van 2 februari 1989, zaak 186/87, Jurispr. blz. 195. Hierbij ging het om de vraag wie in aanmerking komt voor het Franse stelsel van vergoeding van staatswege voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. De verzoeker (een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk) had naar het oordeel van het Hof als toerist (en dienstenontvanger) recht op gelijke behandeling als onderdanen van Frankrijk, hoewel hij toentertijd niet in Frankrijk werkzaam was, noch ingezetene van Frankrijk was.

⁴ Arrest van 26 september 1996, zaak C-43/95, Jurispr. 1996, blz. I-4661.

⁵ Arrest van 24 november 1998, Bickel & Franz, zaak C-274/96.

maar zoals een Italiaans onderdaan die in de provincie Bolzano woonachtig is (en aan wie dit recht door een Italiaanse wettelijke regeling is toegekend), zonder dat hij in dat land werkzaam of woonachtig moet zijn.

Uit deze jurisprudentie lijkt voort te vloeien dat **elke** begunstigde van een door het Gemeenschapsrecht toegekend recht (inclusief iemand die in een andere lidstaat diensten ontvangt of goederen koopt) recht heeft op gelijke behandeling als de onderdanen van het betrokken land, wat betreft zowel het formele recht om een vordering in te stellen als de praktische omstandigheden waaronder dergelijke vorderingen kunnen worden ingesteld, ongeacht de vraag of hij in dat land ingezetene of zelfs fysiek aanwezig is of is geweest. Uiteraard omvat het recht om een vordering in te stellen het recht op daadwerkelijke toegang tot de rechter, en dus ook het recht op rechtsbijstand, indien een onderdaan van het betrokken land, mutatis mutandis, dit recht zou hebben.

Dit zou betekenen dat niet alleen regels die het recht op rechtsbijstand voor eigen onderdanen beperken, maar ook voorwaarden op grond waarvan buitenlanders verplicht zijn in het land te verblijven of zelfs aanwezig te zijn om aan onderdanen te worden gelijkgesteld, onder artikel 12 van het EG-Verdrag zouden vallen. Dergelijke voorwaarden kunnen derhalve niet worden opgelegd aan onderdanen van een lidstaat die betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure in het betrokken land.

Zelfs een voorwaarde die formeel niet discriminerend is (zoals een voorwaarde inzake verblijf of aanwezigheid die voor zowel eigen onderdanen als buitenlanders geldt) zou verkapt discriminatie kunnen vormen (aangezien het veel waarschijnlijker is dat de eigen onderdanen hieraan voldoen dan buitenlanders)⁶ en dus ontoelaatbaar zijn, tenzij zij om objectieve redenen kan worden gerechtvaardigd. Het is aan de lidstaten om in een bepaald geval dergelijke redenen aan te voeren, maar het is moeilijk a priori te zeggen om wat voor redenen het zou kunnen gaan.

In dit verband is nog van belang dat de procespartij uit het buitenland wellicht om praktische redenen een beroep moet doen op twee advocaten: een in zijn eigen land om basisadvies te verstrekken en een om hem te vertegenwoordigen in het land waar het proces plaatsvindt. Een regel van het betrokken land die het moeilijker maakt rechtsbijstand te verkrijgen voor advies dat door een buitenlandse advocaat wordt verstrekt dan voor advies dat door een binnenlandse advocaat wordt verstrekt, kan verkapt discriminatie vormen van zowel de procespartij (wat betreft haar vrijheid om diensten te ontvangen) als de advocaat (wat betreft zijn vrijheid om diensten te verlenen)⁷.

⁶ Zie in dit verband het hierboven genoemde arrest-Bickel. In die zaak bevatten de aangevochten nationale regels elementen die zowel direct als indirect discriminerend waren, aangezien alleen Duitstalige Italiaanse onderdanen die in de provincie Bolzano woonachtig zijn het recht hebben om in een gerechtelijke procedure de Duitse taal te gebruiken. Het Hof van justitie oordeelde dat artikel 12 (ex artikel 6) niet alleen niet-Italiaanse onderdanen van lidstaten van de Gemeenschap die in de provincie Bolzano woonachtig zijn, maar ook personen die daar tijdelijk verblijven, het recht geeft om te worden behandeld alsof zij Italiaans ingezetene van die provincie waren, omdat de meeste Italiaanse onderdanen die van dit recht zouden willen gebruikmaken ingezetene van de provincie Bolzano zouden zijn, terwijl dit bij de meeste Duitstalige niet-Italianen niet het geval zou zijn.

⁷ Zie met name het arrest-Gebhard van 30 november 1995, zaak C-55/94, Jurispr. 1995, blz. I-4165 (vrijheid van vestiging), het arrest-Guiot van 28 maart 1996, zaak C-272/94, Jurispr. 1996, blz. I-1905 (vrij verrichten van diensten) en het arrest-Kohl van 28 april 1998, zaak C-158/96, Jurispr. 1998, blz. I-1831 (vrijheid om diensten te ontvangen).

Een bepaling die slechts een beperkte draagwijdte heeft, maar die wel rechtstreeks met rechtsbijstand verband houdt, is te vinden in artikel 44 van het Verdrag van Brussel (Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 1968, zoals periodiek herzien, dat door alle lidstaten is ondertekend). Dit artikel is van toepassing wanneer een in het gelijk gestelde eiser de tenuitvoerlegging in een verdragsluitende staat vraagt van een in een andere verdragsluitende staat verkregen beslissing. Dit artikel bepaalt dat een verzoeker die in de staat waar de beslissing is gegeven, in aanmerking kwam voor kosteloze rechtsbijstand of vrijstelling van kosten en uitgaven, automatisch in aanmerking komt voor de meest gunstige bijstand of voor de meest ruime vrijstelling van kosten en uitgaven voorzien in het recht van de staat waarin hij om tenuitvoerlegging van de beslissing verzoekt. Deze bepaling kan er dus toe leiden, zij het op een beperkt gebied, dat de verzoeker een voordeliger behandeling ontvangt dan de onderdanen van de aangezochte staat die in die staat een vordering instellen.

3. De invloed van andere internationale instrumenten

Naast de vereisten van het Gemeenschapsrecht, die als zodanig in alle lidstaten gelden, is ook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van belang⁸. Artikel 6, waarin het recht op een eerlijk proces is vastgelegd, bevat specifieke vereisten inzake de toekenning van rechtsbijstand in strafzaken (lid 3). Dit artikel is ook aldus uitgelegd, dat in **burgerlijke** zaken rechtsbijstand moet worden verleend aan onvermogende personen, wanneer zulks in het belang is van de rechtsgang (zie Airey tegen Ierland A32-1979).

Hoewel artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zeer belangrijk is, is onduidelijk in hoeverre dit artikel in burgerlijke zaken een dergelijke verplichting oplegt. Wel is duidelijk dat dit artikel gevolgen heeft gehad voor de rechtsbijstandssystemen van de verdragsluitende staten.

Ten slotte moeten de twee Verdragen van 's-Gravenhage worden vermeld, namelijk Verdrag II van maart 1954 betreffende de burgerlijke rechtsvordering en Verdrag XXIX van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen. Verdrag II, dat is geratificeerd door Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden, bevat een deel met betrekking tot kosteloze rechtsbijstand. Het komt erop neer dat de verdragsluitende staten verplicht zijn de onderdanen van de andere verdragsluitende staten op gelijke voet te behandelen als de eigen onderdanen.

Verdrag XXIX, dat is geratificeerd door Finland, Frankrijk, Nederland, Spanje en Zweden, gaat verder: onderdanen van een verdragsluitende staat, alsmede personen die hun gewone verblijfplaats hebben in een verdragsluitende staat, moeten wat betreft rechtsbijstand in gerechtelijke procedures in iedere verdragsluitende staat op dezelfde voet worden behandeld als onderdanen van deze staat of personen die daar hun gewone verblijfplaats hebben. Hetzelfde beginsel is van toepassing op het inwinnen van juridisch advies, mits de betrokkene zich bevindt in de staat waar het advies wordt verzocht.

Ratificatie en juiste toepassing door alle lidstaten van het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen zou zeer wenselijk zijn. In

⁸ De relatie tussen het Gemeenschapsrecht en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is ingewikkeld. In dit verband volstaat de opmerking dat alle lidstaten dit verdrag hebben ondertekend en dus gebonden zijn door de bepalingen ervan.

1986 heeft de Commissie bij de Raad een daartoe strekkend voorstel voor een aanbeveling ingediend (COM(86) 610 def., 13.11.1986). Dit voorstel werd door het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité gunstig ontvangen, maar kreeg geen gevolg op het niveau van de Raad of de lidstaten.

Mogelijke oplossingen

Momenteel vormen de internationale en communautaire verplichtingen inzake het recht op rechtsbijstand bij grensoverschrijdende geschillen onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van het betrokken land een ingewikkelde lappendeken, waardoor bij de burger grote onzekerheid bestaat omtrent zijn rechten.

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen is duidelijk, maar is slechts door een minderheid van de lidstaten geratificeerd. De reikwijdte van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is onduidelijk wat betreft de verplichting voor de verdragsluitende staten om rechtsbijstand te verstrekken. De verplichtingen die voortvloeien uit artikel 12 van het EG-Verdrag zijn op uniforme wijze van toepassing, maar onduidelijk geformuleerd. Zij zijn niet toegankelijk voor de burger omdat zij moeten worden afgeleid uit de jurisprudentie.

Voordat op dit gebied nieuwe wetgeving wordt gemaakt, moet duidelijkheid worden geschapen omtrent de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 12 (ex artikel 6) van het EG-Verdrag en moeten de lidstaten eraan worden herinnerd dat zij het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen dienen te ratificeren.

De Commissie staat evenwel open voor opmerkingen van de betrokken partijen met betrekking tot de juiste strategie die op dit gebied moet worden gevolgd, en met name betreffende de vraag of communautaire wetgeving nodig is. De Commissie is van mening dat deze beginselen in het belang van de doorzichtigheid in een gemakkelijk toegankelijke en bindende vorm moeten worden vastgelegd. De Commissie zal dan ook grondig onderzoeken of zij wetgeving moet voorstellen waarin duidelijk de verplichting voor de lidstaten wordt vastgelegd om onderdanen van de andere lidstaten noch op directe, noch op indirecte wijze te discrimineren bij de toekenning van rechtsbijstand of gehele of gedeeltelijke vrijstelling van kosten of uitgaven.

De Commissie staat eveneens open voor opmerkingen van de betrokken partijen met betrekking tot de vraag of dit beginsel ook van toepassing moet zijn op onderdanen van derde landen die gewoonlijk in een van de lidstaten verblijven, zoals het geval is in het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980. De lidstaten wordt tevens gevraagd of zij de uitbreiding van de werkingssfeer van de wetgeving inzake rechtsbijstand als mogelijke oplossing beschouwen voor de financiële problemen waarmee consumentenorganisaties worden geconfronteerd wanneer zij optreden als "bevoegde instanties" overeenkomstig de genoemde richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken.

B. Materiële criteria

Ervan uitgaande dat de verzoeker voldoet aan de criteria met betrekking tot de persoon die in het betrokken land gelden, moet hij voorts aantonen dat hij voldoet aan de door de wetgeving van dat land gestelde voorwaarden, met name betreffende zijn financiële situatie en de grond

van de zaak waarvoor om rechtsbijstand wordt verzocht, en dat voor de desbetreffende soort procedure rechtsbijstand beschikbaar is.

(a) Financiële voorwaarden

In sommige lidstaten geldt een maximum, dat kan verschillen naar gelang van onder meer de gezinssituatie van de verzoeker, zijn inkomen of zijn vermogen. Indien hij meer verdient dan dit maximum, komt hij niet in aanmerking voor rechtsbijstand. Hoewel dergelijke maxima neutraal lijken, aangezien hierbij geen sprake is van openlijke discriminatie op grond van nationaliteit of verblijfplaats, wordt geen rekening gehouden met het uiteenlopende inkomenspeil in de lidstaten, laat staan met de vraag hoe dit maximum zich verhoudt tot het minimumloon van de staat waar de verzoeker verblijft.

Een in een land met hoge kosten verblijvende verzoeker die over voldoende middelen zou beschikken om te voldoen aan de financiële criteria van de staat waar hij verblijft, maar die het maximum overschrijdt van de staat (met lage kosten) waar de procedure plaatsvindt, komt dus om deze reden niet in aanmerking voor rechtsbijstand.

Anderzijds hanteren sommige lidstaten geen vast bedrag. De verzoeker moet aantonen dat hij niet in staat is om de proceskosten te dragen, doorgaans aan de hand van een door de autoriteiten in het land van verblijf opgestelde verklaring inzake de financiële middelen van de verzoeker. Mits zij juist wordt toegepast, stelt deze formule de autoriteiten in staat om rekening te houden met zowel de financiële middelen van de verzoeker als de verwachte proceskosten.

Het gebrek aan homogeniteit van deze voorwaarden binnen de lidstaten heeft een afschrikkende werking voor iedereen die een procedure in een ander land wil beginnen, in het bijzonder iemand uit een land met hoge kosten die betrokken is bij een geschil in een land met lage kosten, en vormt derhalve een extra belemmering voor de daadwerkelijke toegang tot de rechter. Een factor die dit nog moeilijker maakt, is het feit dat het in sommige lidstaten mogelijk is dat de toegekende bijstand later moet worden terugbetaald indien de financiële situatie van de verzoeker binnen een bepaalde termijn verbetert.

(b) Voorwaarden in verband met de grond van de zaak waarvoor om rechtsbijstand wordt verzocht

Over het algemeen proberen de lidstaten onvoldoende onderbouwde verzoeken om rechtsbijstand te ontmoedigen door de grond van de zaak te onderzoeken. Op deze wijze kunnen onvoldoende onderbouwde verzoeken worden afgewezen, maar omdat de beslissing hierover gepaard gaat met een zeker mate van subjectiviteit, kan het voor EU-burgers zeer moeilijk worden om toegang te verkrijgen tot de rechter in een andere dan hun eigen lidstaat.

De meeste lidstaten onderzoeken de grond van de vordering. Dit geschiedt aan de hand van uiteenlopende criteria met een ruime beoordelingsmarge. Hierbij kan het erom gaan of de vordering "een redelijke kans van slagen heeft", of er "een goede kans bestaat dat de verzoeker wint", of "iemand die geen rechtsbijstand ontvangt zijn eigen geld op het spel zou zetten" en dergelijke. In sommige lidstaten is sprake van een betrekkelijk formele controle, in andere van een echt voorafgaand onderzoek.

(c) Voorwaarden in verband met de soort procedure waarvoor om rechtsbijstand wordt verzocht

In de meeste lidstaten kan rechtsbijstand worden verkregen voor alle soorten rechterlijke instanties: burgerlijke, handels-, administratieve en strafrechters. In sommige lidstaten kan echter geen rechtsbijstand worden verkregen voor bepaalde rechterlijke instanties, bijvoorbeeld administratieve, of bepaalde soorten zaken, bijvoorbeeld die wegens smaad.

Mogelijke oplossingen

Het probleem is dat moet worden getracht de moeilijkheden waarmee personen worden geconfronteerd die betrokken zijn bij een procedure in een ander land, weg te nemen of te verminderen zonder inbreuk te maken op de bevoegdheid van de lidstaten om hun rechtsbijstandstelsel naar eigen inzicht vorm te geven.

⌚ Wat de financiële criteria betreft, berust elk systeem op de proceskosten en het inkomenspeil in het betrokken land. Het is mogelijk dat een persoon die in een land met hoge kosten verblijft en die voldoet aan de in dat land geldende financiële criteria, indien hij betrokken is bij een procedure in een land met lage kosten, over een te hoog inkomen blijkt te beschikken om in dat land voor rechtsbijstand in aanmerking te komen. De verschillen in financiële criteria hoeven evenwel niet louter het gevolg te zijn van het kosten- en inkomenspeil, maar kunnen ook het gevolg zijn van verschillen in het beleid ten aanzien van de toegang tot de rechter; sommige lidstaten hanteren, zelfs wanneer rekening wordt gehouden verschillende inkomensniveaus, ruimere criteria dan andere. Het is niet redelijk om te verwachten dat het land waar het proces plaatsvindt, onder alle omstandigheden gewoon de criteria toepast van het land waar de verzoeker verblijft, aangezien aldus een ingezetene van lidstaat A in lidstaat B kan worden bevoordeeld ten opzichte van de ingezetenen van dat land. Er is echter een betere oplossing denkbaar die erin zou bestaan de criteria toe te passen van het land waar het proces plaatsvindt, maar deze aan te passen door middel van een "correctiecoëfficiënt", waarbij rekening zou worden gehouden met de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de twee betrokken landen. Een andere mogelijkheid is dat de bevoegde instanties zowel rekening houden met het besteedbaar inkomen van de verzoeker als met de verwachte proceskosten, hetgeen flexibeler en objectiever is.

⌚ Wat het onderzoeken van de grond betreft, moet in ieder geval worden gezorgd voor meer doorzichtigheid. Dit zou kunnen worden bereikt door middel van de verplichting om de gehanteerde criteria te specificeren en bekend te maken, niet alleen in de staat waar het proces plaatsvindt, maar ook in de andere lidstaten. Dit zou kunnen geschieden via de bevoegde autoriteiten die zijn aangewezen in het kader van de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1977 inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand (het mechanisme voor het verzenden van grensoverschrijdende verzoeken om rechtsbijstand, dat hieronder wordt besproken). Daarnaast zou voor de bevoegde autoriteiten de verplichting moeten gelden om gedetailleerde redenen te verstrekken wanneer het verzoek om rechtsbijstand wordt afgewezen omdat niet is voldaan aan de voorwaarden inzake de grond van de zaak.

C. Het probleem van de extra kosten die worden veroorzaakt door het feit dat sprake is van een grensoverschrijdend geschil

Zelfs wanneer de verzoeker de juridische hindernissen overwint en in aanmerking komt voor rechtsbijstand in het land waar het geschil bestaat of waar het proces plaatsvindt, zal hij naar alle waarschijnlijkheid ontdekken dat het systeem louter is bedoeld voor binnenlandse procedures, en dat dus niet is voorzien in de vergoeding van de extra kosten die worden

veroorzaakt door het feit dat de zaak een grensoverschrijdend element bevat. Hierbij kan het gaan om de volgende kosten:

- (1) De noodzaak om twee advocaten in de arm te nemen. De richtlijnen betreffende het verlenen van diensten en betreffende de vestiging van advocaten hebben de grensoverschrijdende toegang tot advocaten zeker vergemakkelijkt. Om praktische redenen moet de betrokkene echter waarschijnlijk een beroep doen op een advocaat in zowel zijn eigen land (d.w.z. het land waar hij verblijft), om basisadvies in te winnen over het recht en de procedures van het andere land, als in het andere land zelf, voor gedetailleerder advies en om zich, indien nodig, voor de rechter te laten vertegenwoordigen. In de meeste gevallen zal het eigen land geen rechtsbijstand toekennen indien het advies betrekking heeft op buitenlands recht of op een geschil waarover in het buitenland zal worden geprocedeerd. Omgekeerd is het mogelijk dat het land waar het proces plaatsvindt, geen rechtsbijstand toekent voor advies dat door een advocaat in een ander land wordt verstrekt, ook al heeft dat advies betrekking op een geschil waarover in het betrokken land zal worden geprocedeerd, en dat het in het betrokken land geldende systeem hoe dan ook slechts de kosten van één advocaat dekt. De rechtmatigheid van dergelijke voorwaarden wordt hierboven onder punt A besproken, maar zolang zij blijven bestaan is het zeer goed mogelijk dat de verzoeker tussen wal en schip valt en zelf de extra kosten van de advocaat in zijn eigen land moet dragen.
- (2) De kosten van vertaling en vertolking. Vertolking kan nodig zijn voor het proces en zelfs voor het overleg tussen de cliënt en zijn advocaat, indien het niet mogelijk is een advocaat te vinden die een taal spreekt welke de verzoeker ook beheerst. Ook moeten wellicht documenten worden vertaald.
- (3) Diverse kosten, zoals extra reiskosten van partijen, getuigen, advocaten enz.

Mogelijke oplossingen

Wat is de beste manier om ervoor te zorgen dat de extra kosten van grensoverschrijdende geschillen geen belemmering vormen voor de toegang tot de rechter?

Moet het eigen land van de verzoeker ten minste de kosten van het in dat land verstrekte juridische advies dragen, zelfs wanneer het proces in een ander land plaatsvindt? (Hiervan zou de verzoeker waarschijnlijk weinig voordeel hebben, omdat een advocaat in zijn eigen land waarschijnlijk niet in staat is om hem zodanig advies te geven over de wetten en procedures in een ander land, dat hij in dat land geen advocaat meer hoeft te raadplegen.)

D. Daadwerkelijke toegang tot een gekwalificeerde advocaat

Degene die in een ander land procedeert, maar niet fysiek in dat land aanwezig is, kan worden geconfronteerd met het zeer grote praktische probleem om in dat land een advocaat te vinden die hem kan vertegenwoordigen. Hij heeft een advocaat nodig die bevoegd is te pleiten voor de rechterlijke instantie onder wier jurisdictie de zaak valt, die ervaring heeft op het desbetreffende gebied en, in het ideale geval, een taal spreekt die zijn cliënt ook beheerst.

Wellicht wil hij, om voorafgaand juridisch advies in te winnen, ook een advocaat in zijn eigen land zoeken die enige kennis heeft over het recht en het rechtstelsel van het land waar het

proces plaatsvindt, die de taal van dat land spreekt en die hem kan helpen contact op te nemen met een advocaat in dat land.

Nationale en communautaire databanken

De Commissie juicht de totstandbrenging van databanken van beoefenaren van juridische beroepen toe. In sommige landen (bijvoorbeeld Duitsland) bestaat op nationaal niveau reeds een dergelijke databank. De Commissie heeft in het kader van het Grotius-programma een project van de CCBE gefinancierd dat bestond in het onderzoeken van de haalbaarheid van een Europese databank van advocaten, die in alle lidstaten van de Europese Unie toegankelijk zou kunnen worden gemaakt voor het grote publiek. De beschikbare informatie zou wellicht niet in alle lidstaten exact hetzelfde zijn wegens de verschillende gedrags- en beroepscodes, maar idealiter zouden de rechterlijke instanties worden vermeld waarvoor de advocaat mag pleiten, de gebieden waarop hij deskundig is en ervaring heeft, de talen die hij voldoende of vloeiend spreekt en of hij (vrijwillig of verplicht) zaken op basis van rechtsbijstand aanneemt.

Men zou kunnen voorstellen om nationale advocaten in het kader van het Europese netwerk van advocaten aan te merken als "correspondent" voor een of meer andere lidstaten dan hun eigen land. Deze correspondenten zouden advocaten moeten zijn die zaken willen aannemen waarbij meer dan een lidstaat is betrokken, indien nodig op basis van rechtsbijstand of zelfs op pro Deo-basis. De correspondenten moeten derhalve in staat zijn hun *binnenlandse* cliënten advies te geven over:

- 👉 het als eiser of verweerder optreden in een gerechtelijke procedure in een andere lidstaat
- 👉 het in het land van de cliënt in verzet komen tegen de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat verkregen vonnis
- 👉 het verkrijgen van rechtsbijstand in een andere lidstaat,

en hun *buitenlandse* cliënten over:

- 👉 het als eiser of verweerder optreden in een gerechtelijke procedure in het land van de advocaat
- 👉 de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis in dat land
- 👉 het verkrijgen van rechtsbijstand in dat land.

De correspondenten zouden in staat moeten zijn de formulieren te verwerken die door de betrokken rechterlijke instanties worden gebruikt en de zaak door te verwijzen naar de bevoegde buitenlandse instantie. Wanneer de grenzen van zijn vermogen worden bereikt, moet hij in staat zijn een andere advocaat van het netwerk te vinden om de zaak in een ander rechtsgebied voort te zetten.

Om het idee van een netwerk aantrekkelijk te maken voor de beoefenaren van juridische beroepen en gemakkelijk herkenbaar voor de gebruikers, en om de kwaliteit van de aangeboden diensten te garanderen, kan worden gedacht aan een op het ISO-systeem gelijkend systeem waarbij de advocaten van het netwerk bijvoorbeeld naast hun eigen logo een bepaald embleem of logo mogen gebruiken. Alleen deze advocaten zouden dan op de officiële lijst komen die vervolgens in de gehele Unie wordt verspreid, en die onder meer in de delegaties en bureaus van de Commissie in de hoofdsteden van de lidstaten ter beschikking van het publiek kunnen worden gehouden.

De Commissie staat open voor suggesties van de betrokken partijen over de vraag hoe deze ideeën kunnen worden uitgevoerd.

E. Technische procedures

Naast de andere genoemde kwesties kunnen ook technische problemen in verband met het aanvragen van rechtsbijstand in het buitenland een belemmering vormen voor de toegang tot de rechter in internationale gevallen.

In theorie is het betrekkelijk gemakkelijk om in het buitenland rechtsbijstand aan te vragen, aangezien alle lidstaten van de Unie behalve Duitsland de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1977 inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand, ook bekend als de Overeenkomst van Straatsburg, hebben geratificeerd. Bij deze overeenkomst is een stelsel ingevoerd waarbij in de ene staat een verzoek kan worden ingediend, dat vervolgens via daartoe door de overeenkomstsluitende staten aangewezen verzendende en ontvangende centrale autoriteiten wordt toegezonden aan de overeenkomstsluitende staat waar rechtsbijstand wordt gevraagd. Deze overeenkomst heeft als doel het aanvragen van rechtsbijstand gemakkelijker te maken doordat de aanvragers niet hoeven te achterhalen wat de bevoegde buitenlandse instantie is, maar zich in plaats daarvan kunnen beperken tot het indienen van een verzoek bij de verzendende autoriteit van het land waar zij verblijven, die hen moet helpen bij het samenstellen van hun documenten en, zo nodig, het verkrijgen van een vertaling van de betrokken stukken, voordat het verzoek wordt doorgezonden naar de ontvangende autoriteit van de desbetreffende staat.

In beginsel mogen het verzoek en de bijgevoegde stukken naar de keuze van de verzoeker in de taal van het land van de ontvangende autoriteit worden gesteld, dan wel in het Engels of Frans. De overeenkomstsluitende staten mogen echter een voorbehoud maken dat inhoudt dat de mogelijkheid om Engels of Frans te gebruiken vervalst, zodat alle verzoeken gesteld moeten zijn in de eigen taal van het betrokken land.

- De overeenkomst wordt aangevuld door een procedurehandleiding, die van tijd tot tijd wordt geactualiseerd en momenteel alleen onder de bevoegde autoriteiten wordt verspreid, alsmede aanbevelingen van het Comité van Ministers. De thans geldende aanbeveling (nr. R(97) 6) heeft betrekking op een snelle afhandeling van de verzoeken en bevat tevens een model-aanvraagformulier; de overeenkomstsluitende staten wordt verzocht dit formulier te aanvaarden en te gebruiken.
- Op de toepassing van de overeenkomst wordt toegezien door een multilateraal comité van de overeenkomstsluitende staten, dat verslag uitbrengt aan het Comité van Ministers en onder meer voorstellen doet voor de verbetering van de uitvoering van de overeenkomst.

Van deze overeenkomst wordt echter blijkbaar betrekkelijk weinig gebruikgemaakt. De oorzaak hiervan lijkt te zijn dat het recht op rechtsbijstand in het buitenland⁹ en het door de overeenkomst ingevoerde mechanisme onvoldoende bekend zijn. Tevens lijken de centrale autoriteiten onvoldoende op de hoogte te zijn van de geldende wetgeving in de andere staten en de eventuele wijzigingen daarvan.

⁹ Hoewel de aanvragen in sommige staten rechtstreeks aan de bevoegde instantie mogen worden toegezonden, zonder gebruik te maken van het mechanisme van de overeenkomst.

Ook is er een aanzienlijk risico dat vertraging bij de verzending van het verzoek om rechtsbijstand de kans verkleint dat het verzoek binnen een redelijke termijn in behandeling wordt genomen.

Mogelijke oplossingen

De Overeenkomst van 1977 inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand is niet door alle lidstaten geratificeerd. Bovendien hebben sommige staten een voorbehoud inzake het taalgebruik gemaakt, hetgeen moeilijkheden veroorzaakt voor procespartijen uit het buitenland.

Er moet worden nagedacht over de volgende vraag: moet de aandacht worden gericht op het bestaande mechanisme van de Overeenkomst van Straatsburg, of moeten de lidstaten van de EU op EU-niveau actie ondernemen?

De eerste optie zou ten minste meebrengen dat de aanbeveling wordt gedaan dat alle lidstaten de Overeenkomst van Straatsburg ratificeren. Deze optie heeft het voordeel dat wordt voortgebouwd op een bestaand mechanisme, zodat geen dubbel werk hoeft te worden verricht. Deze optie zou evenwel betrekkelijk weinig toegevoegde waarde hebben: 14 van de 15 lidstaten zijn immers reeds partij bij de overeenkomst, en bovendien komt op deze manier geen oplossing in zicht voor de problemen in verband met de werking van de overeenkomst, met name het feit dat de overeenkomst te weinig wordt gebruikt en de optredende vertragingen.

De tweede optie is ambitieuzer en kan de vorm aannemen van een geïntegreerd optreden op EU-niveau. Er kan bijvoorbeeld worden voorzien in meer plaatselijke ontvangende autoriteiten, een standaardformulier, de verplichting om redenen te geven voor het afwijzen van een verzoek en een beroepsmogelijkheid. Voorts kan het gebruik van nieuwe technologieën voor de verzending van formulieren en informatie worden aangemoedigd en kunnen contacten tussen de bevoegde autoriteiten worden gestimuleerd. Ook kan worden voorzien in het opstellen en regelmatig bijwerken, zo nodig op internet, van een handleiding of gids voor de autoriteiten, potentiële rechtsbijstandsontvangers en advocaten. Aldus kan worden gezorgd voor grotere doorzichtigheid en geringere vertragingen, hetgeen in dit verband een groot voordeel is, omdat tijd van doorslaggevend belang kan zijn.

Het onlangs ondertekende Verdrag inzake de betekening en de kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PB C 261 van 27 augustus 1997) (thans voorgesteld in de vorm van een verordening) kan voor een dergelijk systeem model staan.

Voor de verzendende autoriteit zou de verplichting moeten gelden om ervoor te zorgen dat de aan het betrokken land toegezonden formulieren en bijgevoegde documenten correct zijn.

Ten slotte lijkt het feit dat op Europees niveau zoveel vragen worden ontvangen met betrekking tot een probleem dat tot nog toe slechts op nationaal niveau is geregeld, te wijten aan het feit dat voor de autoriteiten van de lidstaten geen verplichting bestaat om samen te werken. Problemen die de autoriteiten in twee lidstaten aangaan, kunnen in de praktijk vaak door een telefoongesprek of een brief al worden opgelost.

F. Voorlichting en opleiding

Wat voorlichting betreft: een verbetering van de rechtsgrondslag voor de toegang tot de rechter heeft uiteraard slechts een beperkte waarde wanneer de potentiële begunstigden niet naar behoren op de hoogte worden gesteld. Tot nog toe is slechts op nationaal niveau informatie over rechten en procedures verspreid, die doorgaans alleen betrekking had op de beschikbare binnenlandse rechtsmiddelen en vormen van bijstand. Zelden wordt getracht informatie te geven over de rechten van de burger in de gehele Gemeenschap, en bij het verspreiden van informatie wordt evenmin rekening gehouden met de praktische verschillen tussen de doelgroepen, hetgeen uit het oogpunt van doeltreffendheid wel zou moeten gebeuren. Er moet worden onderscheiden tussen:

- (1) voorlichting van het publiek over de bestaande rechten en procedures in de Unie; potentiële rechtsbijstandsontvangers
- (2) voorlichting van de de betrokken beroepsbeoefenaren over het begeleiden van de aanvragers van rechtsbijstand
- (3) voorlichting van de betrokken beroepsbeoefenaren die de beslissingen inzake het verstrekken van rechtsbijstand uitvoeren.

In 1995 werd door Professor D. Walters namens de Commissie en onder auspiciën van de Raadgevende Commissie van de Balies van de Europese Gemeenschap een gids over rechtsbijstand en juridisch advies in de Europese Economische Ruimte samengesteld. Deze gids bevat informatie over de ter zake geldende voorschriften in de Europese Economische Ruimte (de EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein), maar voorziet hoofdzakelijk in de behoeften van de hierboven genoemde categorie (2), namelijk beoefenaren van juridische beroepen. Gezien de voortdurende wijzigingen van de wetgeving in de lidstaten, moet de gids ook vaker worden bijgewerkt. Aangezien geen van de centrale autoriteiten van de deelnemende landen van de gids gebruik lijkt te maken, is het wellicht ook een goed idee om er meer bekendheid aan te geven.

Om meer bekendheid te geven aan de manieren waarop individuele burgers genoegdoening kunnen krijgen indien zij problemen ondervinden bij het uitoefenen van hun rechten, is de gids "Opkomen voor uw rechten in de Europese interne markt" geschreven. In deze gids, die is ontwikkeld in het kader van het initiatief "Dialogo met de burgers en het bedrijfsleven", wordt in eenvoudige bewoordingen uitleg gegeven over de beroepsmogelijkheden op nationaal en Europees niveau, inclusief die op het gebied van rechtsbijstand.

Rechtsbijstand komt uitvoeriger aan de orde in de informatiebladen per land (waaraan elke lidstaat een bijdrage heeft geleverd) die bij de gids horen. Deze informatiebladen geven belangrijke informatie over de toegang tot rechtsbijstand, de criteria die worden gehanteerd en de soorten rechtsbijstand die beschikbaar zijn. Voorts wordt verwezen naar contactpunten via welke meer informatie kan worden verkregen. Elk informatieblad is in alle 11 officiële talen van de EU vertaald, zodat iedereen over elke lidstaat informatie in zijn eigen taal kan vinden.

De gids en de informatiebladen zullen begin 2000 beschikbaar zijn. De informatiebladen zullen dan te vinden zijn op de website van "Dialogo met de burgers": <http://europa.eu.int/citizens>.

Mogelijke oplossingen

Om ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot informatie over zijn rechten, wordt aanbevolen een actuele brochure over de toegang tot de rechter op te stellen, die via de

bevoegde autoriteiten kan worden verspreid onder consumentenorganisaties, bureaus van consultatie en nationale balies. Aangezien deze methode reeds eerder is gevolgd, kunnen waarschijnlijk de beste resultaten worden behaald door voort te bouwen op hetgeen reeds bestaat, namelijk de gids over rechtsbijstand.

In herziene vorm zou de brochure niet alleen de in de originele versie opgenomen soort informatie kunnen bevatten, namelijk de procedures voor het verkrijgen van rechtsbijstand en de benodigde adressen. Er zou ook informatie kunnen worden opgenomen uit de voorgestelde databank van advocaten en de procedurehandleiding die onder D en E worden besproken. Er zouden lijsten worden opgenomen van advocaten die in staat zijn om verzoeken om rechtbijstand uit andere lidstaten af te handelen. Deze informatie zou in alle officiële talen beschikbaar moeten zijn. De verspreiding ervan zou kunnen gebeuren in het kader van het initiatief "Dialoog met de burgers en het bedrijfsleven" en de bestaande gids over toegang tot de rechter. Deze informatie moet tevens langs elektronische weg beschikbaar zijn en regelmatig worden bijgewerkt.

Voorts moet een versie voor leken worden opgesteld, die bijvoorbeeld aan brochures van reisbureaus kan worden toegevoegd. Deze gids zou praktische informatie bevatten inzake het verkrijgen van rechtsbijstand door buitenlanders, de stappen die daartoe moeten worden ondernomen en de adressen van de bevoegde instanties.

Aan de gids "Opkomen voor uw rechten in de Europese interne markt", die is ontwikkeld in het kader van het initiatief "Dialoog met de burgers en het bedrijfsleven", en met name aan de informatiebladen over rechtsbijstand, zou meer bekendheid kunnen worden gegeven. Dit materiaal, dat nuttige informatie bevat voor mensen die rechtsbijstand nodig hebben, moet onder de aandacht van de burgers worden gebracht. De nationale autoriteiten worden dan ook aangemoedigd dit materiaal te verspreiden.

Dergelijke initiatieven kunnen worden aangevuld door acties ter bevordering van opleiding en interdisciplinaire opleiding, alsmede voorlichtingscampagnes ten behoeve van beroepsbeoefenaren die met rechtsbijstand te maken hebben (advocaten, rechters, politieagenten, sociaal werkers, immigratie-autoriteiten). Voorts zijn er verschillende methoden om de benodigde opleiding in het kader van internationale cursussen te verstrekken. Daarnaast kan de oprichting van een permanent informatiecentrum worden overwogen, dat de advocaten die in het kader van het rechtsbijstandstelsel werken, voortdurend bijgewerkte informatie verstrekt.

Communautaire steun kan een belangrijke stimulans vormen voor jonge advocaten. Hiermee kunnen jonge, "binationale" advocaten worden aangemoedigd deze richting te kiezen in plaats van de traditionele netwerken van advocaten die voor het bedrijfsleven werken. Het feit dat in sommige lidstaten ontoereikende, of zelfs in het geheel geen vergoedingen worden betaald aan de advocaten die in het kader van de rechtsbijstand worden aangewezen, kan alleen maar een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het geleverde werk.

Bij voorlichtingscampagnes is het meestal de bedoeling dat de particulieren beter geïnformeerd worden, en niet de overheidsinstanties en ambtenaren die hen moeten adviseren. De Commissie heeft reeds opleidingsprogramma's ingevoerd, bijvoorbeeld voor douanebeambten aan de buitengrenzen van de Unie. Voor ambtenaren die zich met rechtsbijstandregelingen bezighouden, kunnen soortgelijke opleidingsprogramma's worden opgezet.

G. Hervorming van de nationale rechtsbijstandsystemen en alternatieve methoden om de toegang tot de rechter te garanderen

In de context van een discussie over de moeilijkheden in verband met het verkrijgen van rechtsbijstand voor procespartijen uit het buitenland mag niet worden vergeten dat sommige lidstaten hebben ondervonden dat een goed werkend rechtsbijstandstelsel duur is, en dus met andere middelen hebben geëxperimenteerd om ervoor te zorgen dat de toegang tot de rechter betaalbaar is. Onder meer de volgende alternatieven worden besproken of ingevoerd:

- ◇ Resultaatafhankelijke honoraria. Met name in het Verenigd Koninkrijk wordt geëxperimenteerd met resultaatafhankelijke honoraria, een systeem waarbij de advocaat ermee instemt geen honorarium te ontvangen wanneer zijn cliënt zijn zaak verliest, maar een gedeelte van de toegewezen schadevergoeding ontvangt wanneer zijn cliënt wint. Een dergelijk systeem kan bepaalde voordelen hebben. Een cliënt loopt echter nog steeds het risico dat hij de kosten van de andere partij moet betalen indien hij verliest en krachtens de nationale regels in de kosten wordt verwezen. Bovendien zou er voor een advocaat geen stimulans zijn, behalve het creëren van goodwill, om op deze basis een zaak aan te nemen als hij er niet tamelijk zeker van was dat hij zou winnen.
- ◇ Rechtsbijstandverzekering. In sommige lidstaten wordt de rechtsbijstandverzekering gepropageerd als middel om te zorgen voor een betaalbare toegang tot de rechter. In Duitsland hebben bijvoorbeeld de meeste gezinnen een dergelijke verzekering. In Zweden is het sinds de recente hervormingen zo dat rechtsbijstand uitsluitend wordt toegekend indien het gezien de omstandigheden redelijk was dat de aanvrager geen rechtsbijstandverzekering had.

Hoewel deze trend een positieve effect kan hebben indien hierdoor de toegang tot de rechter verbetert, moeten wij een waarschuwend geluid laten horen. In de eerste plaats lijkt er onder de lidstaten niet al te veel enthousiasme te bestaan voor het invoeren van een algemene, wettelijk verplichte rechtsbijstandverzekering. Het zou dus om een commerciële verzekering moeten gaan, die alleen kan slagen wanneer zij voor verzekeringsmaatschappijen en particulieren aantrekkelijk is. De mate van dekking zou waarschijnlijk van land tot land verschillen, en het is niet waarschijnlijk dat de allerarmsten een dergelijke verzekering zouden afsluiten. Waarschijnlijk zouden alle lidstaten dus, ten minste voor de allerarmsten, een of andere vorm van rechtsbijstand moeten handhaven.

Het streven om een algemene regeling voor rechtsbijstandverzekering in te voeren, kan ook risico's meebrengen voor de procespartij uit het buitenland. Tenzij een dergelijke verzekering uitdrukkelijk procedures in het buitenland dekt, moet de betrokkene immers nog steeds een beroep doen op het rechtsbijstandstelsel van het betrokken land. Indien iemand die verblijft in een land waar rechtsbijstandverzekering niet gebruikelijk is, betrokken is bij een procedure in een land waar dat wel het geval is, loopt hij het risico dat de wettelijke rechtsbijstandregeling in dat land grotendeels is ontmanteld, dan wel dat hij alleen rechtsbijstand kan verkrijgen wanneer het volgens de criteria van het betrokken land redelijk was dat hij onder de desbetreffende omstandigheden geen rechtsbijstandverzekering had.

Nu de Europese Raad onlangs het verzoek heeft gericht tot de Raad om minimumnormen vast te stellen om in internationale gevallen een passend niveau van rechtsbijstand te waarborgen, zou het niet aanvaardbaar zijn wanneer nationale hervormingen dit doel in gevaar brengen. Lidstaten die overwegen hun rechtsbijstandsystemen te hervormen, moeten er dus voor zorgen dat deze hervormingen niet strijdig zijn met het communautaire beleid.

Mogelijke oplossingen

Wat is de beste manier om ervoor te zorgen dat hervormingen van de rechtsbijstandssystemen van de lidstaten het doel om in internationale gevallen een passend niveau van rechtstbijstand te waarborgen, niet in gevaar brengen?

Hoe kan het beleid om voor dergelijke gevallen minimumnormen vast te stellen, het best gestalte krijgen?