

Vergaderjaar 2003–2004

**29 712**

## **Aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (Implementatie richtlijn rechtsbijstand)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **Algemeen**

Met de richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (L26/41) wordt op het terrein van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand uitvoering gegeven aan de doelstelling in de Europese Unie tot handhaving en ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is. Daartoe is het noodzakelijk dat maatregelen worden genomen op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken met een grensoverschrijdend karakter, aangezien op grond van artikel 65, onder c, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap maatregelen moeten worden genomen tot afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures. Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad op 15 en 16 oktober 1999, heeft de Raad voorgesteld om minimumnormen vast te stellen voor het creëren van een adequaat niveau van gesubsidieerde rechtsbijstand bij grensoverschrijdende rechtszaken. In de hier aan de orde zijnde richtlijn is dit voorstel uitgewerkt.

De doelstelling van de richtlijn brengt met zich dat de reikwijdte van de gesubsidieerde rechtsbijstand in grensoverschrijdende zaken ruimer is dan die in nationale zaken, aangezien het grensoverschrijdende karakter van de zaak de toegang tot een procedure in beginsel bemoeilijkt. Dit rechtvaardigt dat een vergoeding wordt gegeven niet alleen voor de kosten die gemoeid zijn met de verlening van rechtsbijstand als zodanig, maar ook voor de kosten van de activiteiten die meer specifiek betrekking hebben op het grensoverschrijdende karakter, zoals de kosten van een tolk, reiskosten alsmede die voor de vertaling van stukken.

In de Wet op de rechtsbijstand zijn in een nieuw hoofdstuk IIIa regels opgenomen die specifiek betrekking hebben op de grensoverschrijdende zaken. Deze grensoverschrijdende zaken worden onderverdeeld in twee afdelingen. In afdeling 1 zijn de specifieke bepalingen opgenomen die

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

betrekking hebben op het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand aan de buitenlandse rechtzoekende die in Nederland wil procederen of die naar aanleiding van een in het buitenland gevoerd proces in Nederland het vonnis wil ten uitvoer leggen. In afdeling 2 zijn bepalingen opgenomen voor de Nederlander die in een andere lidstaat dan Nederland wil gaan procederen of die naar aanleiding van een in een andere lidstaat gevoerd proces in Nederland het vonnis wil ten uitvoer leggen. In beide afdelingen gaat het om de wijze waarop de aanvraag om verlening van rechtsbijstand dient te geschieden, welke hulp de raad voor rechtsbijstand hierbij verleent en de extra activiteiten waarvoor een vergoeding wordt gegeven. Daarbij gaat het om de specifieke door de richtlijn vastgestelde zaken die meer in het bijzonder betrekking hebben op het grensoverschrijdende karakter van de zaak. Naast deze specifieke regeling blijven de overige bepalingen van de Wet op de rechtsbijstand en de daarop berustende besluiten in beginsel van toepassing.

De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken. Voor een groot deel van deze zaken wordt al gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. In artikel 12, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand is geregeld dat rechtsbijstand wordt verleend terzake van in de Nederlandse rechtssfeer liggende rechtsbelangen. Het eerste lid van artikel 3 van de richtlijn sluit hierbij aan. De reikwijdte van de Wet op de rechtsbijstand is voor een groot deel toereikend om te voldoen aan de uitgangspunten van de richtlijn. Zo behoeven veel bepalingen in de richtlijn geen aparte implementatieregeling. Het tweede lid van artikel 3 vereist dat in de precontentieuze fase met het oog op het vinden van een oplossing voordat een gerechtelijke procedure wordt ingeleid gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Deze bepaling stemt overeen met artikel 12 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 waarin is bepaald dat voor het geven van een juridisch advies een vergoeding wordt verleend. Het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand in procedures volgt uit artikel 12, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand juncto artikel 2, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Daarmee is tevens gedeeltelijk voldaan aan het vereiste in artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn. In ditzelfde artikel wordt bepaald dat de rechtzoekende een tegemoetkoming in de proceskosten ontvangt. Dit is geregeld in artikel 17 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken, waarin is bepaald welk deel van het vast recht in debet wordt gesteld. Dit houdt in dat een korting op het te betalen bedrag wordt verleend.

Hetzelfde artikel 3 van de richtlijn geeft aan de lidstaten de mogelijkheid om te bepalen dat een kostenveroordeling ook wordt gesubsidieerd. Daarvan is afgezien. Gehandhaafd is de hoofdregel dat de rechtzoekende, die rechtsbijstand ontvangt van een gesubsidieerde rechtsbijstandverlener, en die in de proceskosten wordt veroordeeld deze kosten betaalt. Er is geen goede reden om daarvan in grensoverschrijdende zaken af te wijken. De richtlijn verplicht daartoe ook niet.

In overeenstemming met het vierde lid van artikel 3 van de richtlijn is op grond van artikel 35 van de Wet op de rechtsbijstand de rechtzoekende in beginsel een eigen bijdrage verschuldigd voor het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand.

In het vijfde lid van artikel 3 van de richtlijn wordt de mogelijkheid geopend om de gesubsidieerde rechtsbijstand terug te laten betalen, indien de financiële positie van de rechtzoekende merkbaar verbeterd is of indien de beslissing om rechtsbijstand te verlenen, werd genomen op basis van onjuiste informatie die door de begunstigde werd verstrekt. De strekking van het eerste deel van deze bepaling is neergelegd in artikel 33,

eerste lid, onder d, van de Wet op de rechtsbijstand. Daarin is geregeld dat de raad een toevoeging kan beëindigen of intrekken, indien de financiële draagkracht van de rechtzoekende aanzienlijk blijkt te zijn toegenomen. Dit houdt in dat de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen worden verhaald op de rechtzoekende. In onderdeel a is bepaald dat beëindiging of intrekking mogelijk is, indien de toevoeging is verleend op grond van onjuiste of onvolledige gegevens. De toepassing van artikel 33, eerste lid, onderdeel c is in artikel 23c, derde lid, uitgesloten, aangezien de richtlijn geen ruimte biedt om deze bepaling van toepassing te laten zijn. Niet uitgesloten is artikel 33, eerste lid, onder b, waarin is bepaald dat de toevoeging kan worden gewijzigd, beëindigd of ingetrokken, indien de aanvrager de voor een goede behartiging van zijn zaak noodzakelijke medewerking weigert. Het is evident dat in dat geval sprake is van een ongegronde aanvraag om de verlening van rechtsbijstand. Indien een rechtzoekende medewerking weigert, heeft de rechtzoekende blijkbaar geen interesse meer in de rechtsbijstand.

Artikel 4 van de richtlijn behoeft ook geen aparte implementatie. Het beginsel van non-discriminatie vloeit voort uit artikel 1 van de Grondwet enerzijds en de formulering van artikel 23b van de Wet op de rechtsbijstand anderzijds. In laatstgenoemd artikel wordt de verlening van rechtsbijstand toegekend aan de rechtzoekende die zijn rechtmatige woonplaats heeft in een andere lidstaat dan Nederland.

Hetgeen in artikel 5 van de richtlijn wordt bepaald is voor een groot deel bestaand recht. In het eerste lid is geregeld dat de lidstaten rechtsbijstand toekennen aan natuurlijke personen die wegens hun economische situatie geheel of ten dele niet in staat zijn de kosten van rechtsbijstand te dragen. In het tweede lid wordt aangegeven hoe deze economische situatie wordt beoordeeld. Rekening moet worden gehouden met objectieve criteria, zoals het inkomen en vermogen en de gezinssituatie. Deze benadering wordt ook in de Wet op de rechtsbijstand gevolgd. In artikel 34 van die wet worden de inkomens- en vermogensgrenzen waarbinnen de rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand vastgesteld. Tevens wordt in dat artikel bepaald dat mede in acht worden genomen het inkomen en vermogen van de partner. In artikel 35 worden inkomenscategorieën aangegeven op grond waarvan de hoogte van de eigen bijdrage wordt bepaald. Dit komt overeen met hetgeen is geregeld in het derde lid van artikel 5, van de richtlijn. De uitzondering in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn is neergelegd in artikel 23d. Dit houdt in dat ondanks het feit dat de rechtzoekende buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand valt wegens het overschrijden van de inkomens- of vermogensgrens, de rechtzoekende recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand, indien hij aantoont dat hij niet in staat is de kosten van rechtsbijstand te dragen.

Artikel 6 van de richtlijn behoeft ook geen aparte implementatie. In het eerste lid wordt bepaald dat de lidstaten mogen bepalen dat kennelijk ongegronde aanvragen om rechtsbijstand mogen worden afgewezen. In de Wet op de rechtsbijstand wordt dat gedaan in artikel 12, tweede lid, onder a. Een nadere uitwerking heeft deze bepaling in artikel 3 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. In het derde lid van artikel 6 van de richtlijn wordt aangegeven waarmee rekening mag worden gehouden bij de beoordeling van de gegrondheid van de aanvraag. Daarbij mag niet alleen rekening worden gehouden met het belang van de afzonderlijke zaak voor de aanvrager, maar ook met de aard van de zaak. In laatstgenoemd kader wordt als voorbeeld aangehaald dat in aanmerking kan worden genomen het feit dat het gaat om een vordering die rechtstreeks uit de bedrijfsactiviteiten of de zelfstandige beroepsuitoefening van de rechtzoekende voortvloeit. Dergelijke activiteiten vallen overeenkomstig

artikel 12, tweede lid, onder e, van de Wet op de rechtsbijstand ook buiten de reikwijdte van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het belang van de aanvrager vindt in de Wet op de rechtsbijstand zijn weerslag in artikel 12, tweede lid, onder b. Een nadere uitwerking is gegeven in artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Uit laatstgenoemd artikel blijkt dat er geen sprake is van voldoende belang voor de aanvrager als het op geld waardeerbaar belang van de zaak onder een bepaald – laag – bedrag ligt.

In het tweede lid van artikel 6 van de richtlijn wordt bepaald dat de verlening van rechtsbijstand kan worden geweigerd, indien een advies in de precontentieuze fase is gegeven waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand is verleend, mits de toegang tot de rechter gewaarborgd is. Deze bepaling stemt overeen met het systeem van de Wet op de rechtsbijstand. Indien in een zaak een advies is gegeven, hangt het van de aard van de zaak alsmede het advies af of een procedure wordt aangevangen. Wordt een procedure aangevangen, dan maakt het gegeven advies onderdeel uit van de procedure en ontvangt de advocaat een procedurevergoeding. Wordt de zaak niet met een procedure voortgezet, dan ontvangt de rechtsbijstandverlener een adviesvergoeding. De aanvraag om een proceduretoevoeging wordt beoordeeld. Indien laatstgenoemde aanvraag wordt afgewezen kan de rechtzoekende daartegen in beroep gaan. Op deze wijze wordt de toegang tot het recht gewaarborgd.

Hetgeen in artikel 9, derde en vierde lid, van de richtlijn wordt geregeld sluit aan bij het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien een rechtsmiddel wordt ingesteld, kan opnieuw een toevoeging worden aangevraagd die wordt onderworpen aan de vereisten gesteld in de wet op de rechtsbijstand.

Artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn stelt dat stukken die ingevolge de richtlijn worden verzonden, zijn vrijgesteld van legalisatie of daarmee gelijk te stellen formaliteiten. Aangezien het uitgangspunt in Nederland is dat stukken niet behoeven te zijn gelegaliseerd, tenzij de wet dat voorschrijft, behoeft deze bepaling niet te worden geïmplementeerd. In dit kader betreft het immers stukken met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals aanvragen om het verlenen van rechtsbijstand. Dergelijke stukken behoeven niet te worden gelegaliseerd.

De verplichtingen die voortvloeien uit artikel 14, tweede tot en met vijfde lid, betreffen uitvoeringsvraagstukken die niet in een wettelijke regeling behoeven te worden geïmplementeerd.

De regeling van artikel 15 van de richtlijn vloeit voor een groot deel voort uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het eerste lid is reeds gecodificeerd in artikel 3:2 Awb. Alvorens te beslissen moet het bestuursorgaan zich zorgvuldig voorbereiden. Daartoe vergaart het de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Om deze kennis te kunnen vergaren is het noodzakelijk dat de aanvrager om de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand op de hoogte is van de procedure. De aanvrager moet immers in staat gesteld worden de relevante gegevens aan de raad voor rechtsbijstand te verstrekken.

Beslissingen die door de raad zijn genomen behoren op grond van artikel 3:46 Awb te worden gemotiveerd. Daarmee is voldaan aan eenzelfde regel in artikel 15, tweede lid, van de richtlijn.

Beslissingen inhoudende een afwijzing van een aanvraag om verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn besluiten in de zin van de Awb. Daartegen staat op grond van de artikel 7:1 en 8:1 Awb bezwaar en beroep open. Artikel 15 behoeft derhalve geen implementatie.

De aanspraken die op grond van deze richtlijn bestaan zullen op een voor de burger toegankelijke wijze moeten kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien is in de onderlinge afwikkeling van grensoverschrijdende rechtsbijstandsverzoeken door de nationale autoriteiten uniformiteit wenselijk. Met het oog daarop bepaalt de richtlijn in artikel 16 dat modelformulieren moeten worden gebruikt voor zowel grensoverschrijdende rechtsbijstandsverzoeken als voor de verzending daarvan. Beide formulieren (verzending van het verzoek respectievelijk het verzoek zelf) zijn in de loop van 2003 respectievelijk 2004 vastgesteld door het Comité van artikel 17 van de richtlijn. Hierbij was het streven om beide formulieren vanuit gebruikersoogpunt zoveel mogelijk te integreren, alsmede om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het al langer bestaande modelformulier dat door de Raad van Europa werd ontwikkeld in het kader van het Straatsburgse Rechtsbijstandsverdrag (TTLA) van 27 januari 1977. De verzending en ontvangst van rechtsbijstandsverzoeken op grond van de richtlijn geschiedt voor Nederland, conform het bepaalde in de artikelen 23g en 23i, vijfde en zesde lid, door de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Gravenhage, die al vertrouwd was met het gebruik van het Straatsburgse modelformulier.

De richtlijn kent in artikel 18 een gehoudenheid tot samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten met als doel het publiek en de beroepskringen in te lichten omtrent de verschillende rechtsbijstandsregelingen. De rechtsgevolgen die de richtlijn met zich brengt, zullen als nieuw onderdeel van de Wet op de Rechtsbijstand in het reguliere voorlichtingstraject van de Raden voor Rechtsbijstand worden ingebed. Tevens zal, zoals artikel 18 van de richtlijn benadrukt, het Europees Justitieel Netwerk (EJN) in een informatiebehoefte voorzien door middel van voorlichting die toegankelijk is op de website [www.europa.eu.int/comm/justice-home/ejn](http://www.europa.eu.int/comm/justice-home/ejn), hetzij in de bestaande factsheet omtrent rechtshulp in Nederland, hetzij in een afzonderlijke, speciaal voor deze richtlijn geredigeerde factsheet.

Op grond van artikel 21 van de richtlijn moet de richtlijn op 30 november 2004 zijn geïmplementeerd. Verwacht wordt dat deze termijn niet wordt gehaald. Reden daarvan is dat door capaciteitsproblemen begin 2003 de implementatie niet onmiddellijk ter hand is genomen. Vervolgens zijn concepten van de richtlijn afgestemd met de raden voor rechtsbijstand. Na 30 november a.s. zullen buitenlandse aanvragen om rechtsbijstand worden behandeld overeenkomstig de voorgestelde implementatieregeling voorzover deze van toepassing is. De richtlijn heeft dan immers directe werking met als gevolg dat rechtzoekenden daarop een beroep kunnen doen. Het onderhavige wetsvoorstel is de uitwerking daarvan. Toepassing van dit wetsvoorstel op aanvragen om rechtsbijstand ligt dan in de rede.

### **Advisering<sup>1</sup>**

Een concept van een wetsvoorstel is besproken tijdens de vergadering van de Adviescommissie voor Burgerlijke Procesrecht op 17 april 2004. Deze bespreking heeft niet geleid tot een advies. Wel zijn de met name technische opmerkingen van de commissie zoveel mogelijk overgenomen.

De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft tijdens de bespreking van het concept op 8 mei 2004 aandacht gevraagd voor de reikwijdte van de richtlijn. Daarbij wijst de commissie met name op de mogelijkheid dat de richtlijn ook van toepassing is in het geval slechts één partij EU-burger is. In het algemeen deel is nader op de reikwijdte ingegaan. Voorts wijst de Staatscommissie op de procedure inzake niet-erkenning van buitenlandse beslissingen. In de artikelen 23h en 23j is een

---

<sup>1</sup> De concept-notulen van beide commissies zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verwijzing naar een dergelijke procedure opgenomen. De opmerkingen van meer technische aard zijn overgenomen.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 7**

De wijziging van artikel is een technische wijziging tengevolge van de taakuitbreiding van de raad.

### **Artikel 23b**

De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot de verlening van rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken. In artikel 1, tweede lid, van de richtlijn is bepaald dat dit betekent dat deze geen betrekking heeft op fiscale zaken, douanezaken of administratief-rechtelijke zaken. Aangezien de laatstgenoemde rechtsgebieden volgens de Nederlandse rechtsbegrippen niet onder burgerlijke en handelszaken worden begrepen, hoeft daarvoor niet apart een uitsluiting te worden gemaakt. Wel vallen familierechtelijke zaken onder deze bepaling.

Uit het eerste lid volgt dat alleen natuurlijke personen de specifiek voor grensoverschrijdende zaken geregelde faciliteiten en gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen. In de richtlijn wordt expliciet vermeld dat deze bepaling tot doel heeft de toegang tot de rechter te waarborgen. Rechtspersonen ontvangen niet deze uitgebreide vergoedingen van diensten. Dit komt overeen met het uitgangspunt van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland inhoudende dat bedrijven geacht worden zelf in de kosten van bedrijfsgerelateerde geschillen te voorzien.

Voorts is in het eerste en tweede lid geregeld dat Hoofdstuk IIIa uitsluitend op grensoverschrijdende zaken betrekking heeft. Om te bepalen of sprake is van een grensoverschrijdend geschil is de nationaliteit van de rechtzoekende niet van belang. Bepalend is de woonplaats. Dit houdt in dat de regeling van toepassing is, indien de zaak wordt behandeld in Nederland en de rechtzoekende in een andere lidstaat van de Europese Unie woont. Niet van belang is dat de tegenpartij van de zaak, die in Nederland wordt behandeld, een Nederlander is. Zo is de regeling van toepassing op een geval waarin een Fransman die woont in Frankrijk, tegen een Amerikaan die buiten de EU woonplaats heeft in Nederland procedeert. Maar ook kan een Nederlander die in een ander EU land woont en in Nederland procedeert gebruik maken van de regeling.

De gedachte achter de reikwijdte van de regeling is dat het inherent aan het grensoverschrijdende karakter is dat het rechtsgeschil complexer is dan een geschil dat zich in één lidstaat voordoet. In het tweede lid is ook de regel in artikel 2, derde lid, van de richtlijn neergelegd, inhoudende dat het moment waarop de aanvraag om de verlening van rechtsbijstand wordt ingediend bepalend is voor het zijn van een grensoverschrijdende zaak. Gelet op artikel 13 van de richtlijn maakt het daarbij niet uit of het verzoek om rechtsbijstand wordt ingediend in Nederland of in de lidstaat waar de rechtzoekende woont.

Het specifieke karakter van een grensoverschrijdend geschil brengt voorts met zich dat alleen de buitenlandse rechtzoekende meer kosten vergoed krijgt dan de Nederlandse rechtzoekende in dezelfde procedure. Immers, met de extra vergoedingen wordt met name beoogd de buitenlandse rechtzoekende te faciliteren bij de problemen waar hij tegenaan loopt indien hij in Nederland procedeert. Denk daarbij aan de Nederlandse taal die de buitenlandse rechtzoekende meestal niet beheerst. De Nederlander die bij het betreffende grensoverschrijdende geschil is betrokken heeft deze specifieke problemen niet.

In het derde lid is neergelegd dat voor het bepalen of de rechtzoekende zijn woonplaats heeft in Nederland heeft het Nederlands recht wordt

toegepast. In artikel 2, tweede lid, van de richtlijn is bepaald dat de lidstaat waarin een partij haar woonplaats heeft, wordt vastgesteld in overeenstemming met artikel 59 van Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. In artikel 59 wordt aangegeven dat het gerecht zijn interne recht toepast om vast te stellen of een partij woonplaats heeft op het grondgebied van de lidstaat bij een van welks gerechten een zaak aanhangig is. Indien een partij geen woonplaats heeft in de lidstaat bij een van welks gerechten een zaak aanhangig is, past het gerecht voor de vaststelling of zij een woonplaats heeft in een andere lidstaat het recht van die lidstaat toe. Toepassing van deze bepaling in de onderhavige gevallen leidt ertoe dat de raad voor rechtsbijstand in beginsel het Nederlandse recht moet toepassen om te bepalen of de rechtzoekende in Nederland woont. Bij het bepalen van de woonplaats gaat het om de rechtmatige woonplaats of de rechtmatige gewone verblijfplaats. Met rechtmatig wordt bedoeld op een legaal verblijf. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 4 van de richtlijn waarin is bepaald dat de lidstaten zonder onderscheid rechtsbijstand verlenen aan de burgers van de Unie en aan de onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

Met de regeling in artikel 23b wordt bewerkstelligd dat het nieuwe Hoofdstuk IIIa van de Wet op de rechtsbijstand uitsluitend geldt voor grensoverschrijdende zaken voorzover deze zich afspelen in de Europese Unie. Aangezien Denemarken ervoor heeft gekozen om niet deel te nemen aan de richtlijn, valt dit land niet onder het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling. Dit betekent overigens niet dat een Deense onderdaan niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoals in het algemeen deel is aangegeven kan een minder draagkrachtige Deen die een in de Nederlandse rechtssfeer rakend juridisch probleem heeft een beroep doen op de Wet op de rechtsbijstand.

### **Artikel 23c**

In het eerste lid wordt de regel van artikel 3, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. De lidstaten hoeven niet in juridische bijstand of vertegenwoordiging in rechte te voorzien in procedures die specifiek bedoeld zijn om de procespartijen in staat te stellen persoonlijk hun argumenten uiteen te zetten, tenzij de rechter of enige andere bevoegde autoriteit anders beslist teneinde de gelijkheid der partijen te waarborgen of gezien de gecompliceerdheid van de zaak. Een dergelijke bepaling is al gedeeltelijk terug te vinden in artikel 12, tweede lid, onder g van de wet. Daarin is bepaald dat geen rechtsbijstand wordt verleend, indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten. Een nadere uitwerking van deze bepaling is terug te vinden in de artikelen 6 en 8 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Op grond van deze bepalingen wordt in de daarin aangewezen zaken geen toevoeging verstrekt, tenzij de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist. Artikel 3, derde lid, van de richtlijn is in wezen een nadere uitwerking van artikel 12, tweede lid, onder g. Deze nadere uitwerking is neergelegd in het voorgestelde artikel 23c, eerste lid. In grensoverschrijdende gevallen kan in afwijking van de regel dat geen rechtsbijstand wordt verleend, indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, de bijzonder feitelijke of juridisch ingewikkeldheid van het geval of de gelijkheid van de partijen kan vereisen dat desondanks rechtsbijstand wordt verleend. Overigens brengt de bepaling mee dat de regel ook geldt voor het beoordelen van de toegang tot de eerstelijns spreekuurvoorziening.

In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid dat de raad op last van de rechter een toevoeging verleent, indien de bijzondere feitelijke of juridi-

sche ingewikkeldheid van het geval dat vereist of om de gelijkheid van partijen te waarborgen.

In het derde lid van artikel 23c is de bepaling van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn geïmplementeerd.

Dit betekent dat geen rechtsbijstand hoeft te worden verleend wanneer de rechtzoekende in het betrokken geschil daadwerkelijk toegang heeft tot andere regelingen voor de dekking van de kosten van rechtsbijstand.

Artikel 23c, vierde lid, is toegelicht in het algemeen deel.

### **Artikel 23d**

De richtlijn bepaalt in artikel 5, vierde lid, dat de inkomens- en vermogensdrempels die de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bepalen niet mogen beletten dat aan de rechtzoekende die die drempel overschrijdt, gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. De rechtzoekende mag bewijzen dat hij de kosten van rechtsbijstand niet kan dragen als gevolg van de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de lidstaat waar hij zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft en Nederland. In overweging 15 van de richtlijn is toegelicht dat dit kan betekenen dat zelfs rechtsbijstand moet worden verleend, indien de inkomens- of vermogensdrempel is overschreden. Voor het beoordelen van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is de raad voor rechtsbijstand bevoegd rekening te houden met de informatie uit het land waar de rechtzoekende woont waaruit blijkt dat de rechtzoekende voldoet aan de financiële criteria om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand aldaar.

### **Artikel 23e**

In artikel 7 van de richtlijn worden de kosten die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van de zaak opgesomd die voor vergoeding in aanmerking komen. Het is een limitatieve lijst. Het betreft de kosten van tolken, de kosten voor de vertaling van de voor de afdoening van de zaak benodigde stukken die door de rechter of door de raad voor rechtsbijstand wordt verlangd en door de rechtzoekende worden overgelegd alsmede de reiskosten die voor rekening van de rechtzoekende komen. In het laatste geval gaat het niet om alle reiskosten, maar om de reiskosten die worden gemaakt door degenen van wie de aanwezigheid op de terechtzitting op grond van de wet of op bevel van de rechter noodzakelijk is.

Op grond van artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn moeten de kosten die verband houden met het honorarium van personen die in opdracht van de rechter in de procedure optreden ook geheel of gedeeltelijk worden vergoed. Hierbij kan gedacht worden aan getuigen of deskundigen. Dit is neergelegd in onderdeel d van de onderhavige bepaling.

Op grond van artikel 3, tweede lid juncto artikel 7 van de richtlijn kunnen voornoemde kosten geheel of gedeeltelijk worden vergoed. De kosten van tolken en vertalingen worden in zijn geheel vergoed, mits de tolk en de vertaler geregistreerd zijn. Door het vereiste van registratie in het kwaliteitsregister te stellen is het risico dat onvoldoende kwaliteit wordt geleverd klein. Voorgesteld wordt om in het tweede lid van artikel 23e te bepalen dat de raad zorg draagt voor de vertaling. Door de raad als intermediair aan te wijzen kan worden voorkomen dat de kosten van vertalers oncontroleerbaar hoog worden.

De reiskosten worden op basis van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 vergoed. Daarmee worden deze vergoedingen op gelijkwaardige wijze berekend als in zaken die geen grensoverschrijdend karakter hebben.

In het eerste lid, onderdeel d, wordt bepaald dat het honorarium van



personen die in opdracht van de rechter in de procedure optreden worden vergoed overeenkomstig het Besluit tarieven in burgerlijke zaken. Het zal gaan om deskundigen en getuigen. Deze bepaling zal alleen dan van toepassing zijn als de kosten van deskundigen en getuigen ten laste van de rechtzoekende komen. Dit zal het geval zijn als betrokkene daartoe door de rechter wordt veroordeeld (artikel 244 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Kosten van getuigen komen op grond van artikel 182 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten laste van de rechtzoekende. Het feit dat aan de rechtzoekende voornoemde kosten worden vergoed, betekent niet dat van de regels in het procesrecht zoals die worden toegepast, moet worden afgeweken. Zo zijn de artikelen 195 en 199 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering onverkort van toepassing.

Er is niet voor gekozen om de rechtzoekende alle kosten te vergoeden die hij heeft gemaakt. Het is immers van belang dat de rechtzoekende een afweging maakt tussen het belang van zijn zaak en de kosten die hij moet betalen. Bovendien maakt ook de in Nederland woonachtige tegenpartij kosten in de procedure die hij niet vergoed krijgt. Het is dan niet onredelijk dat de EU-burger die hier te lande procedeert niet al zijn kosten vergoed krijgt.

De rechtzoekende die een grensoverschrijdend geschil heeft mag gebruik maken van het spreekuur van de stichtingen rechtsbijstand. Voorzover van toepassing ontvangt hij dan ook een vergoeding voor de hiervoor bedoelde kosten. Daarbij kan in beginsel worden gedacht aan de kosten van tolken voorzover de rechtzoekende deze kosten heeft betaald.

De rechtzoekende die een beroep doet op het verlengde spreekuur betaalt de eenmalige bijdrage die daarvoor is vastgesteld. Gelet op het grensoverschrijdende karakter zal in de meeste gevallen de rechtzoekende echter een advies of proceduretoevoeging aanvragen. In laatstgenoemde gevallen ontvangt de advocaat een vergoeding voor zijn dienstverlening en betaalt de rechtzoekende de eigen bijdrage die door de raad te Den Haag is vastgesteld.

### **Artikel 23f**

In artikel 23f wordt de reikwijdte van de Wet op de rechtsbijstand uitgebreid. Anders dan thans het geval is, kan de rechtsbijstand worden vergoed in grensoverschrijdende geschillen in de gevallen waarin na de behandeling van de zaak in Nederland de uitspraak van de rechter aldaar moet worden tenuitvoergelegd. Dit zal zich in Nederland zelden voordoen, aangezien de uitspraak van de rechter vaak voldoende titel is om de tenuitvoerlegging door de deurwaarder te laten bewerkstelligen. Wordt een toevoeging afgegeven dan zal dit in de meeste gevallen een voorwaardelijke toevoeging zijn, aangezien de kosten van tenuitvoerlegging in de meeste gevallen zijn te verhalen op een derde. Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn is het afgeven van een voorwaardelijke toevoeging in deze situaties toelaatbaar.

Wordt een uitspraak in een andere lidstaat tenuitvoergelegd, dan moet in dat land gesubsidieerde rechtsbijstand worden aangevraagd. Dit volgt uit artikel 9, eerste en tweede lid, van de richtlijn.

Op grond van de artikelen 10 en 11 van de richtlijn wordt de reikwijdte nog verder uitgebreid. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt ook verleend, indien bij wet of rechterlijke uitspraak de rechtzoekende verplicht is van een buitengerechtelijke procedure gebruik te maken dan wel authentieke akten in Nederland worden tenuitvoergelegd. Met het eerste geval wordt met name gedacht aan mediation.

Het spreekt voor zich dat bij de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging in deze kaders ook de gronden voor de toegang tot het stelsel

van gesubsidieerde rechtsbijstand worden beoordeeld. Dit wordt expliciet toegestaan in de artikelen 9, vierde lid, 10 en 11 van de richtlijn.

### **Artikel 23g**

De raad voor rechtsbijstand te Den Haag is de bevoegde autoriteit die de aanvragen van de buitenlandse rechtzoekende om gesubsidieerde rechtsbijstand voor hier te lande te behandelen zaken beoordeelt. Op dit moment verricht de raad al de nodige werkzaamheden op internationaal gebied. Naar aanleiding van het Verdrag van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen is de raad te 's-Gravenhage aangewezen als de verzendende en ontvangende autoriteit. Met het aanwijzen van de raad te Den Haag als bevoegde autoriteit wordt voldaan aan artikel 14, eerste lid en artikel 13, eerste lid, onder b, van de richtlijn.

Bij ministeriële regeling lid wordt bepaald in welke talen de aanvragen mogen worden gedaan. Het ligt in de bedoeling het Nederlands en het Engels daartoe aan te wijzen. (artikel 13, tweede lid, van de richtlijn).

### **Artikel 23h**

In artikel 23f is geregeld dat in grensoverschrijdende geschillen gesubsidieerde rechtsbijstand moet worden verleend in de gevallen waarin de uitspraak van de buitenlandse rechter moet worden erkend of tenuitvoergelegd in Nederland. In de meeste gevallen zal de buitenlandse rechtzoekende die hier te lande procedeert, ook het vonnis in Nederland ten uitvoer leggen. In artikel 9, tweede lid, van de richtlijn wordt bepaald dat ook in twee andere situaties waarin een uitspraak in Nederland ten uitvoer wordt gelegd een beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet kunnen worden gedaan. In de eerste plaats is daarvan sprake wanneer de in Nederland woonachtige rechtzoekende in een andere lidstaat een uitspraak van de rechter heeft gekregen die hij in Nederland wil ten uitvoer leggen. Dit geval is geregeld in artikel 23j. In de tweede plaats kan het voorkomen dat een niet in Nederland woonachtige rechtzoekende in een andere lidstaat dan Nederland procedeert, maar in Nederland de uitspraak moet ten uitvoer leggen. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat een Belg in Duitsland procedeert, maar het vonnis in Nederland moet worden tenuitvoergelegd door bijvoorbeeld beslag te leggen op een bezitting in Nederland. In dit geval kan de buitenlandse rechtzoekende voor deze tenuitvoerlegging om gesubsidieerde verlening van rechtsbijstand verzoeken onder de voorwaarden die voortvloeien uit de artikel 23c tot en met 23g. Van belang is met name dat de procedure in het buitenland met toepassing van de onderhavige richtlijn is gevoerd.

Alhoewel de richtlijn het niet expliciet vermeldt, spreekt het voor zich dat ook een verzoek om niet-erkenning van een buitenlandse beslissing onder de onderhavige regel valt. In dit kader valt te denken aan de niet-erkenning van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen die op grond van het Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (Verdrag van 19 oktober 1996, Trb. 1997, 299) zijn gegeven.

Op dit punt wordt nog verwezen naar artikel 50 van de Verordening nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000, PbL 012, betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Uit dit artikel volgt dat de rechtzoekende die in Nederland een in een andere lidstaat van de EU gegeven rechterlijke beslissing wil laten ten uitvoer leggen in aanmerking komt voor de meest gunstige regeling van de gesubsidieerde rechtsbij-

stand in Nederland, indien hij ook in die andere lidstaat in aanmerking kwam voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

### **Artikel 23i**

Artikel 23i omvat met name de regeling in artikel 8 van de richtlijn. De richtlijn heeft in eerste instantie betrekking op de verlening van rechtsbijstand aan buitenlanders uit een andere lidstaat dan Nederland die hier te lande een procedure willen voeren. Het kan echter ook zijn dat Nederlanders of in Nederland wonenden in een andere lidstaat een procedure willen voeren waarop de richtlijn van toepassing is. Op dergelijke gevallen is artikel 8 van de richtlijn van toepassing. Op grond van deze bepaling moet aan de in Nederland woonachtige rechtzoekende gesubsidieerde rechtsbijstand worden verleend totdat de aanvraag om verlening van rechtsbijstand door de lidstaat waar de desbetreffende zaak zal worden behandeld in ontvangst is genomen. Het is immers niet ondenkbeeldig dat de rechtzoekende in Nederland advies wil hebben over de mogelijkheden om in een andere lidstaat een procedure te voeren. Bovendien kan het noodzakelijk zijn dat in Nederland alvast de nodige juridische stappen worden ondernomen. In de meeste gevallen zal het gaan om een advies waarvoor een adviestoevoeging wordt verleend. Daarbij ligt het in de rede dat het een lichte adviestoevoeging betreft. In ieder geval is het niet de bedoeling dat de tijdsbesteding aan de adviestoevoeging meer is dan met het oog op de overdracht aan de bevoegde autoriteit in het buitenland noodzakelijk is. Daarmee lijkt een tijdsinvestering van meer dan 24 uur met als gevolg dat de rechtsbijstandverlener overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 een extra vergoeding ontvangt wegens bewerkelijkheid, niet in de rede te liggen. Laatstgenoemd besluit zal met het oog hierop worden aangepast. De richtlijn laat de mogelijkheid open om ook te voorzien in een spreekuurvoorziening. Verwacht wordt echter dat grensoverschrijdende geschillen zodanig complex zijn dat in de meeste gevallen een spreekuurvoorziening onvoldoende zal zijn. Wordt de rechtzoekende gedurende het spreekuur geholpen dan zal de stichting rechtsbijstand de rechtzoekende altijd moeten doorsturen naar een advocaat of de raad te Den Haag met het oog op het doorsturen van de aanvraag naar de bevoegde buitenlandse autoriteit.

De raad beslist of de aanvraag wordt doorgestuurd. Op grond van artikel 13, derde lid, van de richtlijn kan de raad alleen dan de aanvraag niet doorsturen, indien de aanvraag om verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand kennelijk van elke grond is ontbloeit of indien de aanvraag buiten het toepassingsbereik van de richtlijn valt. Van dit laatste is sprake indien het geen grensoverschrijdend geschil op het terrein van het handelsrecht of het burgerlijk recht betreft. Ook is daarvan sprake als de rechtzoekende geen natuurlijk persoon is. Dit is niet expliciet geregeld in artikel 23i, aangezien uit de formulering van het eerste lid al volgt dat de richtlijn van toepassing moet zijn. Indien de raad besluit de aanvraag niet door te sturen staat tegen deze beslissing bezwaar en beroep open op grond van de Awb.

Uit artikel 13, vierde lid, van de richtlijn vloeit voort dat de raad te Den Haag de aanvrager bijstaat door erop toe te zien dat de aanvraag vergezeld gaat van alle begeleidende stukken, die voorzover dat aan de raad bekend is, vereist zijn met het oog op het in behandeling nemen daarvan door de bevoegde autoriteit in de andere lidstaat. Tevens staat de raad de aanvrager bij door te voorzien in de eventueel noodzakelijke vertaling van de begeleidende stukken. Deze regeling hangt samen met die uit artikel 13 van de richtlijn waarin wordt bepaald dat elke lidstaat mag aangeven in welke taal of talen de aanvraag moet worden ingeleverd. Het voorafgaande is neergelegd in artikel 23i, vierde en vijfde lid. In het vierde lid is bepaald dat de aanvraag om verlening van rechtsbijstand wordt gedaan

bij de raad voor rechtsbijstand te Den Haag. Op grond van artikel 4:2 Awb en artikel 24 van de Wet op de rechtsbijstand bevat deze aanvraag in ieder geval de naam en het adres van de aanvrager alsmede een omschrijving van de feiten en omstandigheden van het rechtsprobleem. Uit artikel 4:5 Awb volgt dat de raad de aanvrager in de gelegenheid moet stellen om eventueel ontbrekende stukken aan te vullen. In artikel 23i, zesde lid, is geregeld dat de raad zorg draagt voor de vertaling van de aanvraag en van de daarbij behorende stukken. Voorgesteld wordt dat de raad zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag de benodigde stukken laat vertalen in de taal of talen die zijn erkend door de lidstaat waar de stukken naar toe moeten worden verstuurd. De kosten van de vertaling worden gedragen door de raad. Dit stemt overeen met het bepaalde in artikel 8, onder b, van de richtlijn. Binnen vijftien dagen nadat de stukken zijn vertaald zendt de raad deze naar de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de zaak zal worden behandeld.

De richtlijn vereist dat geen kosten in rekening worden gebracht bij de rechtzoekende voor de diensten die de raad voor hem verricht (artikel 13, zesde lid). Dit is neergelegd in artikel 23i, zevende lid. Bovendien is de mogelijkheid overgenomen om de rechtzoekende de vertaalkosten te laten betalen aan de raad in het geval de aanvraag om verlening van rechtsbijstand door de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de zaak zal worden behandeld, wordt afgewezen.

### **Artikel 23j**

In artikel 23j is geregeld dat de in Nederland woonachtige rechtzoekende die in een andere lidstaat een procedure heeft gevoerd waarbij hij gesubsidieerde rechtsbijstand heeft ontvangen op grond van de geïmplementeerde regelgeving aldaar, in Nederland ook gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt, indien het vonnis van de rechter hier te lande moet worden erkend of tenuitvoergelegd. In dat geval wordt in Nederland een toevoeging aangevraagd, die overeenkomstig de bepalingen van de Wet op de rechtsbijstand wordt beoordeeld. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de kosten van vertaling van de benodigde uit het buitenland afkomstige stukken worden vergoed.

De regeling is ontleend aan artikel 9, tweede lid, van de richtlijn.

### **Artikel 23k**

Artikel 20 van de richtlijn bevat een regeling over de verhouding tussen de internationale regelingen die van toepassing zijn op het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien een beroep op de richtlijn wordt gedaan prevaleren de regelingen die op grond daarvan zijn geïmplementeerd. In artikel 20 wordt als voorbeeld aangehaald dat de richtlijn voorrang heeft op de Overeenkomst van Staatsburg van 1977 inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand als gewijzigd bij het aanvullend protocol bij de Europese overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand, ondertekend te Moskou in 2001 alsmede op het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen (Trb. 1989, 114). Er zijn op dit moment geen verdragen die strijdig zijn met de richtlijn. Wel zijn er verdragen waarin wordt bepaald dat de rechtzoekende overeenkomstig de regels in de betreffende lidstaat gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt. In dergelijke gevallen prevaleert de regeling die is gebaseerd op de richtlijn. Het betreft de volgende verdragen: artikel 44 van het Verdrag van 16 september 1988 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Verdrag van Lugano, Trb 1989, 58), artikel 20 van het Verdrag van 1 maart 1954 betreffende burgerlijke rechtsvordering (Rechtsvorderingsverdrag 1954, Trb 1954, 40), artikel 20 van het Verdrag van 17 juli 1905 betreffende de

burgerlijke rechtsvordering (Rechtsvorderingsverdrag 1905, Stb. 1909, 120), artikel 6 van het Verdrag van 17 april 1959 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Italiaanse Republiek betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Italiaans executieverdrag 1959, Trb. 1959, 137), artikel 18 van het Verdrag van 1 februari 1971 betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in burgerlijke en handelszaken, Trb 1972, 144, artikel 21 van de Verordening nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000, PbEG L 160, inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (EG-betekeringsverordening) en artikel 50 van de Verordening nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000, PbL 012, betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

De Minister van Justitie a.i.,  
M. C. F. Verdonk