

Vergaderjaar 2004–2005

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2004

Het verheugt mij dat ik uit de opmerkingen van de leden van de verschillende fracties kan opmaken dat zij kunnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. Ik ben gaarne bereid nader in te gaan op de vragen die de leden van de fracties hebben gesteld.

Algemeen

1.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de directe toepassing van de richtlijn na 30 november 2004 zal afwijken van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Bij de implementatie zijn de bepalingen die dienen te worden geïmplementeerd opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Indien het bestaande recht reeds voorziet in een bepaling die moet worden geïmplementeerd, behoeft geen aparte regeling in het wetsvoorstel te worden opgenomen. In beide gevallen wordt uitvoering gegeven aan de verplichtingen die in de richtlijn zijn genoemd. De transponeringstabel geeft een goed inzicht in de wijze waarop de implementatie is geschied. Het kan dus niet zo zijn dat de directe toepassing van de richtlijn een andere reikwijdte heeft dan het onderhavige wetsvoorstel. Er is op dit punt slechts één uitzondering. In de artikelen 23h en 23j worden faciliteiten geboden aan de rechtzoekende ingeval de niet-erkenning van een uitspraak van een rechter uit een andere lidstaat wordt verzocht. Zoals in de toelichting bij artikel 23h is aangegeven wordt deze situatie niet beschreven in de richtlijn. Ik ben echter van mening dat het de bedoeling van de richtlijn is om deze niet-erkenning op gelijke wijze te behandelen als de erkenning van buitenlandse uitspraken.

Met het bovenstaande is ook ingegaan op de vraag van dezelfde leden over de vraag in hoeverre het wetsvoorstel verder reikt dan de richtlijn. De leden van de CDA-fractie vragen of ook in andere lidstaten de rechtsbijstandregeling met betrekking tot grensoverschrijdende geschillen ruimer is dan de regeling die ziet op nationale gevallen. Dit is soms het geval. Zo wordt in Ierland niet in alle burgerlijke en handelszaken gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. Ook het Verenigd

Koninkrijk kent dergelijke beperkingen. Zweden normeert daarenboven ook naar de noodzaak om juridische bijstand te ontvangen. Niet van alle landen is de precieze reikwijdte van de gesubsidieerde rechtsbijstand bekend.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de huidige rechtsbijstandsregeling een barrière bleek die met het oog op grensoverschrijdende zaken de gang naar de rechter verhinderde of bemoeilijkte, moet ontkennend worden geantwoord. De Commissie heeft aangegeven dat grensoverschrijdende geschillen steeds vaker voorkomen. Goed werkende samenwerkingsprocedures zou de verlening van rechtsbijstand kunnen versnellen en vergemakkelijken.

Dezelfde leden vragen of het opheffen van een barrière zal leiden tot een stijging van het aantal grensoverschrijdende zaken waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gevraagd. Een zekere stijging wordt verwacht. Geschat wordt dat in ongeveer dertig zaken per jaar op basis van de onderhavige regeling gesubsidieerde rechtsbijstand zal worden verleend. Daarbij is uitgegaan van het feit dat nu al op grond van artikel 12, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand, in ongeveer 25 grensoverschrijdende zaken gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Artikel 12 laat immers toe dat in grensoverschrijdende zaken gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Vereist is wel dat het betreft een rechtsbelang dat in de Nederlandse rechtssfeer ligt. Niet van belang is of de rechtzoekende de Nederlandse nationaliteit heeft. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een probleem waarbij een Duitser, die in Nederland werkzaam is, wordt ontslagen. De Duitser ontvangt dan volgens de Wet op de rechtsbijstand gesubsidieerde rechtsbijstand. Gelet op de ruime reikwijdte van de huidige Wet op de rechtsbijstand zal, en dit in antwoord op een vraag op dit punt van de leden van de CDA-fractie, de toename in zaken minimaal zijn en om die reden het gerechtelijk apparaat nauwelijks meer belasten. Daarmee is voor een groot deel ook een antwoord gegeven op de vraag van dezelfde leden voor welk deel op dit moment reeds gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken. De reikwijdte van de richtlijn is in die zin breder dat voor de verkrijging van gesubsidieerde rechtsbijstand niet doorslaggevend is of het rechtsbelang de Nederlandse rechtssfeer raakt, maar dat de rechtzoekende zijn rechtmatige woonplaats of rechtmatige gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft. Het geschil raakt in die zin de Nederlandse rechtssfeer dat de rechtzoekende in Nederland zijn zaak wil behandelen. Feitelijk betekent het dat de criteria nauwelijks verschillen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de draagkracht van de rechtzoekende overeenkomstig het Nederlandse recht zal worden beoordeeld, kan bevestigend worden beantwoord. Daarbij teken ik wel aan dat in artikel 23d van het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geboden aan de rechtzoekende om aan te tonen dat hij niet in staat is de kosten van rechtsbijstand te dragen als gevolg van de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de lidstaat van zijn woonplaats of gewone verblijfplaats en Nederland. In de richtlijn is aangegeven dat er een zodanig groot verschil in de levensstandaard van de lidstaten zou kunnen zitten dat de eigen bijdrage grenzen in Nederland, voor bepaalde buitenlandse rechtzoekenden als bijzonder onevenredig met het inkomen worden ervaren. Alhoewel de draagkracht overeenkomstig het Nederlandse recht wordt berekend, kan in een dergelijk geval aan betrokkene een lagere eigen bijdrage worden opgelegd. De praktijk zal moeten uitwijzen op welke wijze aan deze bepaling uitvoering kan worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie vragen welke uitvoeringsregelingen worden afgekondigd. Op grond van artikel 23g van het onderhavige wetsvoorstel wordt bij ministeriële regeling bepaald dat de aanvragen om verlening van rechtsbijstand in de Nederlandse en de Engelse taal kunnen worden

gedaan. Verdere uitvoeringsregelingen worden niet gemaakt. Wel wordt aan de commissie medegedeeld dat de Raad voor rechtsbijstand te Den Haag de bevoegde autoriteit voor heel Nederland zal zijn. Voorts zal worden doorgegeven dat Nederlands en Engels de talen zijn waarin kan worden gecommuniceerd. Een regeling behoeft aan deze activiteiten niet ten grondslag te liggen.

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat ervan is afgezien de kosten van de wederpartij die door de in het ongelijk gestelde moeten worden betaald te vergoeden. Deze leden vragen of onder deze kosten ook de kosten zijn begrepen die het gevolg zijn van het grensoverschrijdend karakter van het proces zoals de kosten van tolken en vertalers en reiskosten.

De bepalingen waarop het onderhavige onderdeel van artikel 3 van de richtlijn betrekking heeft zijn de artikelen 237 en verder van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De proceskosten worden niet vergoed. Ook niet indien degene die in de proceskosten wordt veroordeeld minder draagkrachtig is. Deze proceskostenveroordeling staat echter los van de vergoedingen die overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand alsmede het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden verkregen. Dit houdt dus in dat de rechtzoekende de vergoedingen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 23e ontvangt ongeacht of hij in de proceskosten wordt veroordeeld. Dat zijn dus de kosten van tolken, vertalers, reiskosten en de helft van de kosten van bijvoorbeeld door de rechter bevolen deskundigenberichten.

Naar aanleiding van deze vraag heb ik de tekst van artikel 23e, eerste lid, verbeterd. Duidelijker komt nu in de tekst naar voren dat de vergoeding van kosten betrekking heeft op de kosten die de rechtzoekende heeft gemaakt en dat de vergoeding niet de proceskosten betreft. In de bepaling zoals voorgesteld in het wetsvoorstel zou mogelijk gelezen kunnen worden dat de proceskosten die daadwerkelijk zijn betaald voor vergoeding in aanmerking komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het verband tussen artikel 33, eerste lid, onder c, en artikel 23c, derde lid. In artikel 23c wordt een bepaling gegeven die betrekking heeft op de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien de rechtzoekende daadwerkelijk toegang heeft tot andere regelingen voor de dekking van de kosten van rechtsbijstand, is het niet nodig dat de rechtzoekende ook een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand. Gedacht kan daarbij worden aan een beroep op een rechtsbijstandverzekering. Indien deze verzekering dezelfde dekking biedt als de onderhavige richtlijn, is in voldoende mate voorzien in de toegang tot het recht, aangezien de verzekering expliciet betrekking heeft op de verlening van rechtsbijstand en daarmee de toegang tot het recht. In artikel 33, eerste lid, onder c, gaat het om het wijzigen, beëindigen of intrekken van een reeds verleende toevoeging omdat de rechtzoekende een hem opgelegde financiële verplichting niet nakomt. Laatstgenoemde bepaling is niet van toepassing, omdat de richtlijn daartoe niet de mogelijkheid biedt.

De leden van de PvdA-fractie vragen waaruit de capaciteitsproblemen bestaan die zullen leiden tot een te late implementatie. Dit punt betrof de personele capaciteit in combinatie met de relatief korte implementatietermijn na vaststelling van de richtlijn door de Raad. Op dit moment wordt overigens niet voorzien dat andere wetsvoorstellen in tijdnood komen. De leden van de SP-fractie geven terecht aan dat onder de richtlijn rechten op vergoedingen van kosten voor het voeren van procedures worden toegekend, die niet worden vergoed op grond van de Wet op de rechtsbijstand voor zaken die niet grensoverschrijdend zijn. Zo wordt in artikel 23e bepaald dat de reiskosten en vijftig procent van de deskundigen- en getuigenkosten worden vergoed. Dit is niet het geval op grond van de huidige Wet op de rechtsbijstand. De rechtvaardiging om in grens-

overschrijdende geschillen meer kosten te vergoeden, is gelegen in het feit dat in die zaken de grensoverschrijdendheid de zaak extra gecompliceerd maakt. De bedoeling van de richtlijn is om deze extra drempel financieel te faciliteren. Het kan dus voorkomen, zoals de leden van de SP-fractie aangeven, dat een Belg die in Nederland procedeert een vergoeding ontvangt voor reiskosten en dat een Groninger die in Maastricht procedeert daar niet voor in aanmerking komt. Alhoewel de reisafstand feitelijk groter kan zijn, is deze niet belast met een grensoverschrijdende lading. De rechtzoekende met een grensoverschrijdend geschil, komt in aanraking met een andere cultuur en een andere wijze van procederen. De rechtzoekende zal het reizen dus op een andere wijze ervaren dan in een niet grensoverschrijdend geschil. De reisafstand als zodanig brengt hier geen verandering in.

De leden van de SGP-fractie willen gaarne geïnformeerd worden over de te verwachten financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de te verwachten stijging van het aantal rechtsbijstandzaken vanwege de implementatie van de richtlijn. Aangezien het om een gering aantal gevallen zal gaan, zijn de financiële gevolgen verwaarloosbaar.

1.2 Overweging 10 van de richtlijn

De leden van de fracties van PvdA, SP en SGP vragen of de toegang tot de rechter nog wel wordt gewaarborgd na de voorgestelde wijziging van het stelsel rechtsbijstand. Ik begrijp deze leden aldus dat zij zich daarover zorgen maken nadat de eigen bijdragen en de griffierechten voor de rechtzoekende zijn verhoogd en na invoering van de juridische loketten alsmede na invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

De verhoging van de eigen bijdrage in combinatie met het griffierecht is weliswaar substantieel, maar brengt niet met zich dat geen goede toegang tot het recht meer mogelijk is. Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof is het recht op toegang tot de rechter geen absoluut recht. Er zijn beperkingen mogelijk. Een beperking is niet verenigbaar met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), indien het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast, de beperking geen legitiem doel dient en er geen redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen (Fogarty v. Verenigd Koninkrijk, EHRM, uitspraak 21 november 2001, ongepubliceerd).

In het Nederlandse rechtssysteem staan de kosten van procederen niet in verhouding tot de te betalen eigen bijdrage alsmede het betalen van het griffierecht door de minder draagkrachtigen. De hoogte van de eigen bijdrage is gerelateerd aan de draagkracht van de rechtzoekende. De draagkracht is ook van invloed op de hoogte van het griffierecht. Bovendien wordt rekening gehouden met de situatie van de rechtzoekende die binnen een half jaar opnieuw een toevoeging aanvraagt. De hoogte van de eigen bijdrage neemt dan af. Voorts biedt artikel 11 van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand de mogelijkheid om helemaal geen eigen bijdrage op te leggen aan degene die geen inkomen en vermogen heeft. Het bovenstaande geeft aan dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand erop is gericht om de minst draagkrachtigen te ontzien. Met de introductie van het juridisch loket wordt beoogd de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen te vergroten. De feitelijke toegang tot juridische loketten zal laagdrempelig worden ingericht. Het loket zal goed herkenbaar en gemakkelijk bereikbaar zijn. De primaire taak van de loketten bestaat uit het verlenen van eerstelijns rechtshulp. De rechtshulp die geboden wordt door het juridisch loket is gratis. De rechtshulp bestaat uit het analyseren en verduidelijken van het probleem van de rechtzoekende. Verder kan doorverwijzing naar bijvoorbeeld de advocatuur plaats-

vinden. Aldaar wordt de tweedelijns rechtsbijstand uitgeoefend. Deze heldere scheiding van taken zal bijdragen aan een betere toegang tot het recht.

Het onderhavige wetsvoorstel vergemakkelijkt de toegang tot het recht in grensoverschrijdende zaken. Overigens zal op deze grensoverschrijdende zaken de Wet op de rechtsbijstand zoals die thans luidt van toepassing zijn. Dat betekent dat de draagkracht van de rechtzoekende op dezelfde wijze wordt berekend. De hoogte van de eigen bijdrage is op dezelfde wijze als in nationale gevallen gerelateerd aan de draagkracht. De minder draagkrachtigen worden voorts gefaciliteerd bij het voeren van een procedure in een grensoverschrijdend geschil. Zo worden kosten van tolken en vertalers vergoed.

Gelet op het bovenstaande wordt de toegang tot het recht niet daadwerkelijk belemmerd. Juist om de toegang te waarborgen zijn er extra voorzieningen getroffen om de minst draagkrachtigen te ontzien.

1.3 Overweging 14 van de richtlijn

De leden van de SGP-fractie vragen of de onlangs gewijzigde anti-cumulatieregeling niet met de genoemde objectieve criteria en de daadwerkelijke toegang tot de rechter op gespannen voet staat, indien de noodzaak van de aanvraag van toevoegingen zich in korte tijd opvolgen. Indien de rechtzoekende binnen een half jaar nog drie andere toevoegingen aanvraagt, neemt de hoogte van de eigen bijdrage af met als gevolg dat de totale kosten die de rechtzoekende voor de juridische bijstand en de procedure moet betalen, vermindert. De eigen bijdrage voor de tweede, derde en vierde vervolgtoevoeging die binnen zes maanden nadat de eerste toevoeging is verleend, is altijd vijftig procent van de verschuldigde eigen bijdrage. Voor een vijfde toevoeging binnen het half jaar moet opnieuw het volle bedrag van de eigen bijdrage worden betaald. Deze laatste situatie doet zich echter in minder dan 0,3% van de gevallen voor. Naar mijn mening staat deze regeling niet op gespannen voet met de aangehaalde overweging. Ook deze maatregel is erop gericht de minder draagkrachtige te ontzien. Daar komt bij dat in het geval een nieuwe procedure onder het bereik van een eerdere procedure valt helemaal geen eigen bijdrage behoeft te worden betaald.

1.4 Overweging 21 van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie alsmede de leden van de SP-fractie informeren naar aanleiding van overweging 21 naar de bepaling die betrekking heeft op het vergoeden van de kosten van bemiddeling.

In artikel 23f wordt bepaald dat ook rechtsbijstand moet worden verleend indien bij de wet of door een rechtelijke uitspraak de rechtzoekende verplicht is van een buitengerechtelijke procedure gebruik te maken. Dit houdt in dat op het moment waarop de vergoeding voor de verlening van conflictbemiddeling is geregeld dit ook gaat gelden in grensoverschrijdende gevallen als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner