



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.01.2002
KOM(2002)13 endelig

2002/0020(CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. MÅLSÆTNINGER

EU har sat sig som mål at bevare og udvikle et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer.

I artikel 61, litra c), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab fastsættes det, at med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vedtager Rådet foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde.

Ifølge samme traktats artikel 65, litra c), skal der bl.a. fastsættes foranstaltninger med henblik på at fjerne hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved at fremme foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.

I den forbindelse opfordrede Det Europæiske Råd på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 Rådet til at udarbejde minimumsstandarder, som sikrer et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende retssager i hele EU.

I marts 2000 fremlagde Kommissionen en grøn bog om retshjælp i civile retssager. I februar 2001 blev der arrangeret en høring af nationale eksperter og fagfolk med henblik på at få kendskab til deltagernes holdning inden udarbejdelsen af forslaget til retsakt.

Formålet med grønbogen var at indkredse de problemer, som grænseoverskridende sagsøgere støder på, når de forsøger at få retshjælp, og at komme med forslag til løsninger på disse problemer.

Der bliver stadig flere grænseoverskridende tvister, og de kan vedrøre enkeltpersoner med så beskeden indtægt, at de ikke vil kunne få adgang til domstolsprøvelse uden en passende retshjælp.

I bestræbelserne på at få retshjælp i den medlemsstat, hvor den grænseoverskridende sagsøger ønsker at indlede en retssag eller forsvare sig, hvis den pågældende er sagsøgt, vil han eller hun støde på forskellige hindringer som følge af forskelle mellem de nationale systemer. Disse problemer er navnlig knyttet til de nationale bestemmelser vedrørende retshjælpsens art og omfang og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende ud fra finansielle eller endog personlige årsager kan komme i betragtning, men de kan også skyldes den retshjælpsøgendes behov for at kende og forstå procedurerne i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, eventuelt at lade sig rådgive af to advokater og at kunne betale de supplerende udgifter ved en grænseoverskridende tvist.

Grænseoverskridende sagsøgere opnår lettere og hurtigere retshjælp i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, hvis der findes effektive samarbejdsprocedurer mellem de forskellige berørte nationale administrationer. Det er desuden nyttigt med uddannelses- og informationsforanstaltninger rettet mod såvel den brede offentlighed som fagfolk.

Grønbogen blev meget vel modtaget, og langt størstedelen af de berørte erkendte, at der var behov for en indsats på fællesskabsplan.

Den 29. juni 2001 afholdt Kommissionen et møde med eksperter fra medlemsstaterne for at drøfte et første foreløbigt udkast.

Af de mange reaktioner på offentliggørelsen af grønbogen og ved høringen i februar 2001 og på mødet i juni 2001 fremgik det, at flertallet af de berørte fandt, at Kommissionens initiativ bør omfatte minimumsstandarder med henblik på via et passende retshjælpsniveau at sikre grænseoverskridende sagsøgere effektiv adgang til domstolsprøvelse i hele EU.

Forslaget til direktiv indeholder derfor adskillige bestemmelser, der sikrer, dels at en grænseoverskridende sagsøger behandles på samme måde, som hvis den pågældende havde bopæl i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, dels at de problemer, der opstår i forbindelse med en grænseoverskridende tvist, ikke hindrer, at der bevilges retshjælp.

Forslaget omfatter på samme måde en række mekanismer for samarbejde og informering mellem medlemsstaterne med henblik på at gøre det lettere for de personer, der er involveret i en grænseoverskridende tvist.

Det skal bemærkes, at de allerede eksisterende internationale konventioner (Strasbourg-overenskomsten om formidling af ansøgninger om retshjælp fra 1977 og Haagerkonventionen fra 1980, "Convention on International Access to Justice", ikke er blevet ratificeret af alle medlemsstater og derfor fortsat kun anvendes i beskedent omfang. Kommissionens forslag tager følgelig sigte på navnlig at gøre samarbejdsmekanismerne mellem medlemsstaterne mere effektive.

Forslaget til direktiv har først og fremmest til formål at garantere et passende retshjælpsniveau i forbindelse med grænseoverskridende retssager. Det er derfor nødvendigt at sikre, at bestemte bestemmelser i national lov er forenelige. I lyset heraf udgør et rådsdirektiv det mest hensigtsmæssige retlige instrument.

Fastsættelsen af visse fælles mindsteregler har desuden til formål at undgå, at de dårligst stillede ikke kan få adgang til domstolsprøvelse og følgelig udelukkes fra det europæiske retlige område, fordi de på grund af manglende midler ikke effektivt kan gøre deres rettigheder gældende. Det skal påpeges, at det program for gensidig anerkendelse af retsafgørelser, som Rådet vedtog den 30. november 2000, tager sigte på at sikre retsafgørelses fri bevægelighed ved gradvis at ophæve fuldbyrdelsesproceduren. Kommissionen fremsætter i øvrigt snart et forslag til forordning om oprettelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav.

Forslaget til direktiv indeholder således nogle regler, der i højere grad gør de nationale lovgivninger forenelige. Disse principper skal gælde for alle civile retssager. Kommissionens initiativ ændrer dog ikke medlemsstaternes mulighed for at tilrettelægge deres retshjælpsordning, som de ønsker i overensstemmelse med deres traditioner.

Det er hensigtsmæssigt at præcisere, at bestemmelserne i forslaget til direktiv ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter gunstigere bestemmelser for retshjælpsøgende.

Kommissionens initiativ ligger i forlængelse af andre EF-retsakter og internationale forskrifter, bl.a.:

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvori det fastsættes, at der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse (artikel 47, stk. 3).

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, hvori det hedder, at enhver har ret til en retfærdig rettergang (artikel 6). Denne bestemmelse vedrører først og fremmest straffesager, men princippet om, at enhver har

ret til en retfærdig behandling af deres sag uanset retssagens art, er blevet udvidet til under visse forhold at omfatte ret til retshjælp i civile retssager (jf. dommen i sagen Airey mod Irland af 9. oktober 1979).

I Convention on International Access to Justice fra 1980, fastsættes det, at statsborgere i kontraherende stater og personer, som har bopæl i disse stater, i civil- og handelsretlige sager skal have ret til retshjælp og juridisk rådgivning i enhver anden kontraherende stat på samme vilkår, som hvis de selv var statsborgere i og havde bopæl i staten (artikel 1).

På nuværende tidspunkt er denne konvention kun blevet ratificeret af et mindretal af medlemsstaterne.

2. RETSGRUNDLAG

Forslaget til direktiv har hjemmel i EF-traktatens artikel 61, litra c), om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Fastsættelsen af mindsteregler skal gøre det muligt at sikre et passende retshjælpsniveau i hele EU, hvilket letter den frie bevægelighed for personer og sikrer, at det indre marked fungerer efter hensigten. Direktivet er ikke rettet til Danmark som følge af den protokol om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union.

Det er heller ikke rettet til Det Forenede Kongerige og Irland, men i henhold til protokollen om disse landes stilling har de mulighed for at udnytte deres ret til at tilslutte sig.

3. BEGRUNDELSE FOR FORSLAGET I LYSET AF PROPORTIONALITETS-PRINCIPPET OG NÆRHEDSPRINCIPPET

Forslaget til direktiv indgår som et led i skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i medfør af traktaterne, som man på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 gav startskuddet til.

Foranstaltningen har til formål at etablere samarbejdsprocedurer mellem medlemsstaterne og ved fastsættelse af fælles minimumsstandarder at sikre, at bestemte nationale bestemmelser er forenelige.

Da disse mål ikke kan nås af medlemsstaterne, er det nødvendigt med en indsats på fællesskabsplan.

Forslaget er begrænset til det minimum, der kræves for at nå disse mål, og er ikke mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt hertil.

4. BEMÆRKNINGER TIL DE ENKELTE ARTIKLER

Artikel 1 (Målsætninger og anvendelsesområde)

Forslaget til direktiv skal ses på baggrund af Det Europæiske Råds ønske om at fremme effektiv adgang til domstolsprøvelse. Det indeholder bestemmelser om fastsættelse af fælles minimumsstandarder med henblik på at sikre personer, der er part i en retssag, effektiv adgang til domstolsprøvelse inden for hele EU, og det er således også en fortsættelse af

bestræbelserne på at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten, og at der er fri bevægelighed.

"Andre finansielle aspekter i civile retssager" vedrører bestemmelserne i artikel 17, der går videre end selve begrebet retshjælp.

Forslagets anvendelsesområde vedrører det civilretlige område, uanset ved hvilken ret retssagen skal indbringes.

Denne fremgangsmåde, der er i tråd med Rådets forordning nr. 44/2001¹ om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område ("Bruxelles I"-forordningen), indebærer, at forslaget vedrører alle tvister på det civil- og handelsretlige område, herunder arbejdsret og forbrugerret, selv om de behandles ved andre typer instanser, f.eks. administrative.

Forslaget udelukker tvister på det forvaltningsretlige område, da disse ikke er omfattet af traktatens artikel 61, der udgør direktivets retsgrundlag. Som følge heraf kan retshjælp til bilæggelse af tvister på det forvaltningsretlige område omfattes af andre forslag (i f.eks. artikel 19, stk. 2, i forslaget til Rådets direktiv² om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne fastsættes det, at medlemsstaterne skal sikre, at asylansøgerne får ret til at indbringe de afgørelser, der træffes i medfør af stk. 1 - dvs. afgørelser, der medfører, at de skal bidrage til udgifterne til deres materielle modtagelsesforhold - for en domstol og har adgang til retshjælp).

Artikel 2 (Definitioner)

I denne artikel defineres direktivets betydning af begreberne retshjælp, civil retssag og sagsomkostninger.

Artikel 3 (Ret til retshjælp)

Et af målene med forslaget er, at en person ikke forhindres i at gøre sine rettigheder gældende ved en ret på grund af manglende økonomiske midler.

Hvad begrebet retshjælp dækker, kan variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af de forskellige nationale traditioner og filosofier. I forslaget nævnes blandt de forskellige midler, som staten kan stille til rådighed for en person for at sikre den pågældende effektiv adgang til domstolsprøvelse følgende:

1) Gratis advokatbistand.

Forslaget giver fortsat medlemsstaterne mulighed for at fastsætte de nærmere retningslinjer for retshjælpen (fastsættes af staten, de retlige myndigheder eller advokatstanden) samt retningslinjerne for advokaters eventuelle salær. Det er ikke tilstrækkeligt, at der udnævnes en advokat, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol præciserede det i sin dom af 13. maj 1980 i sagen Artico mod Italien.

¹ EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

² EFT C 213 E af 31.7.2001, s. 286.

2) Fritagelse for betaling af sagsomkostningerne eller dækning af disse.

Der er udelukkende tale om sagsomkostningerne og ikke om de øvrige omkostninger i forbindelse med retssagen, som det er svært at definere, og som ville kunne resultere i store beløb. Det er op til medlemsstaterne at afgøre, om disse øvrige udgifter skal dækkes via retshjælpen.

Til gengæld dækkes omkostninger, der er direkte knyttet til det forhold, at der er tale om en tvist af grænseoverskridende karakter (jf. artikel 5).

Artikel 4 (Ansvar for retshjælpen)

Et at de væsentlige spørgsmål, der kan stilles i forbindelse med retshjælp ved grænseoverskridende retssager, er, hvilket retssystem der skal anvendes: retssystemet i den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har bopæl, eller retssystemet i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt. Det forekommer logisk, at den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, og som skal finansiere retshjælpen, anvender sit eget system, navnlig for så vidt angår retshjælpens omfang og kriterierne for at komme i betragtning, men under overholdelse af direktivets bestemmelser (dvs. under hensyntagen til det forhold, at tvisten er grænseoverskridende, navnlig ved forskelle i leveniveau mellem de to berørte medlemsstater).

Artikel 5 (Dækning af udgifter i forbindelse med grænseoverskridende tvister)

I artikel 5 fastsættes det, at den retshjælp, som bevilges af den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, skal dække de direkte omkostninger ved, at tvisten er grænseoverskridende (med undtagelse af rejseudgifter, undtagen hvis parterne er forpligtet til personligt at møde for retten). Denne bestemmelse har til formål at undgå enhver økonomisk forskelsbehandling til skade for sagsøgeren i den grænseoverskridende tvist. Den er i betydelig grad med til at afhjælpe problemerne i forbindelse med tvister af grænseoverskridende karakter.

Ifølge stk. 3 skal den medlemsstat, hvori retshjælpsmodtageren har opholdssted, betale de omkostninger, der påløber i den pågældende medlemsstat. Hvis f.eks. en person har behov for rådgivning fra en advokat i sit opholdsland, inden den pågældende indleder retssagen i en anden medlemsstat, er det opholdslandet, der betaler omkostningerne.

Artikel 6 (Forbud mod forskelsbehandling)

Forslagets artikel 6 omsætter princippet om, at det er forbudt at forskelsbehandle på grund af nationalitet som fastsat i traktatens artikel 12. Forslaget til direktiv tager desuden sigte på at undgå enhver form for forskelsbehandling mellem EU-borgere på grund af deres opholdssted.

Forslaget omfatter således EU-borgere, men også alle personer, som har deres sædvanlige og lovlige opholdssted i en af medlemsstaterne, herunder statsløse, flygtninge og asylansøgere.

Denne bestemmelse forhindrer imidlertid ikke medlemsstaterne i fortsat at have gunstigere forskrifter, hvori det fastsættes, at alle, uanset nationalitet eller opholdssted, der er part i en retssag, der henhører under medlemsstatens jurisdiktion, har mulighed for at modtage retshjælp.

Artikel 6 ligger desuden i forlængelse af de øvrige internationale forskrifter, der er nævnt ovenfor.

På mødet i Tammerfors understregede Det Europæiske Råd følgende: "Hvis borgerne skal kunne nyde frihed, kræver det et egentligt område med retfærdighed, hvor de har lige så let adgang til domstole og myndigheder i de andre medlemsstater som i deres egen."

Under den høring, der fulgte offentliggørelsen af Kommissionens grøn bog, understregede adskillige deltagere, at der er behov for at minde om princippet om, at det er forbudt at forskelsbehandle.

Artikel 7 (Fortsættelse af retshjælpen)

Hvis retshjælpsmodtageren vinder sagen, er det logisk, at retshjælpen også vedrører de omkostninger, der påløber, for at dommen kan erklæres eksigibel eller fuldbyrdes. Det samme gør sig gældende, hvis dommen i den sag, retshjælpsmodtageren har vundet, appelleres, og retshjælpsmodtagerens økonomiske situation ikke i mellemtiden er betydeligt forbedret. Hvis retshjælpsmodtageren derimod beslutter at appellere en sag, den pågældende ikke har vundet, kan medlemsstaten fastsætte bestemmelse om, at ansøgningen om retshjælp skal tages op til fornyet behandling, hvor der ligeledes skal tages hensyn til, om ansøgningen er velbegrundet.

I forbindelse med fuldbyrdelsesprocedurer finder principperne i artikel 50 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område anvendelse; der er heri fastsat følgende: "Har den, som fremsætter anmodningen, i domsstaten helt eller delvis haft fri proces eller været fritaget for gebyrer og omkostninger, skal den pågældende under den i denne afdeling fastlagte procedure have meddelt fri proces eller fritagelse for gebyrer og sagsomkostninger i videst muligt omfang efter lovgivningen i den medlemsstat, som anmodningen rettes til."

Artikel 8 (Behandling af ansøgninger om retshjælp)

Denne artikel har til formål at beskytte den retshjælpsøgendes rettigheder. Den klagemulighed, der er omhandlet i stk. 3, er ikke nødvendigvis en retlig appel.

Artikel 9 (Indsendelse og videreformidling af ansøgninger om retshjælp)

I Strasbourg-overenskomsten af 1977 om formidling af ansøgninger om retshjælp fastsættes det, at enhver person med fast bopæl på en af de kontraherende parters territorium, der ønsker at ansøge om retshjælp inden for en anden kontraherende parts territorium, kan forelægge sin ansøgning i den stat, hvor vedkommende har fast bopæl.

Forslaget til direktiv omfatter mekanismer som fastsat i denne aftale, der hidtil kun i beskeden omfang er blevet anvendt. De formidlende og de modtagende myndigheder, der underrettes af de 14 medlemsstater, der har ratificeret overenskomsten, bør forsat være de samme i forbindelse med dette direktiv.

Forslaget til direktiv indebærer dog en fornyelse, idet der fastsættes en frist på otte dage for videreformidling af ansøgninger, og der udarbejdes et standardansøgningsskema.

Artikel 10 (Meddelelse til Kommissionen)

I denne artikel fastsættes det, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen listen over de myndigheder, der modtager og videreformidler ansøgningerne om retshjælp samt en liste over de sprog, på hvilke der kan sendes ansøgninger til disse myndigheder.

Artikel 11 (Standardskema)

Spørgsmålet om udarbejdelsen af et standardskema er ømtåleligt og kræver tid. Når dette dokument så er udformet, vil det til gengæld være med til at lette samarbejdet mellem de berørte myndigheder og gøre det lettere for de retshjælpsøgende.

Artikel 12 (Hasteprocedure)

Formålet med denne artikel er at undgå situationer, hvor en sagsøger indstævnes eller skal indlede en hastende retssag i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende har sin bopæl, og det ikke lykkes at få retshjælp i denne medlemsstat tilstrækkelig hurtigt.

Artikel 13 (Økonomiske betingelser)

Spørgsmålet om, hvornår en person ikke er i stand til at betale sagsomkostningerne på grund af sin økonomiske situation, er meget vanskeligt. Langt de fleste medlemsstater har fastsat indtægtsgrundlag, hvorunder en person kan få bevilget retshjælp på bestemte betingelser.

I lyset af forskellene i leveomkostninger og sagsomkostninger mellem medlemsstaterne, forekommer det at være en dårlig idé at fastsætte et fælles "europæisk" indtægtsgrundlag.

Følgelig giver forslaget medlemsstaterne mulighed for at fastsætte disse indtægtsgrundlag, således at direktivets mål nås.

Uafhængig af de objektivt fastsatte indtægtsgrundlag bør det altid være muligt for en retshjælpssøgende at bevise, at vedkommende uden retshjælp vil være ude af stand til at gøre sine rettigheder gældende. Dette er navnlig vigtigt i forbindelse med en grænseoverskridende tvist.

I artikel 13 henvises der ligeledes til retshjælpssøgendes mulighed for at gøre brug af en privat finansieringsordning for derved at opnå effektiv adgang til domstolsprøvelse. Det kan f.eks. være en forsikring eller en privat aftale med en advokat, i henhold til hvilken advokaten kun modtager betaling, hvis han vinder sagen for sin klient. Denne type private aftaler udgør ikke en form for retshjælp, men den gør det muligt for de berørte personer at få adgang til domstolsprøvelse uden at have behov for retshjælp.

Artikel 14 (Betingelser vedrørende tvistens indhold)

Formålet med denne bestemmelse er at gøre det muligt for medlemsstaterne at frasortere ansøgninger om retshjælp til uoverlagte eller useriøse retssager. Medlemsstaterne lovgivninger indeholder sådanne bestemmelser.

Der henvises i forslaget til direktiv med vilje ikke til begreber som "rimelige chancer for vinde retssagen", fordi det ville udgøre et subjektivt element, således at behandlingen af ansøgningen om retshjælp bliver en form for "forudgående domfældelse".

Denne fremgangsmåde ligger i forlængelse af en nyere dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Aerts mod Belgien af 31. juli 1998), hvori domstolen vurderede, at den myndighed, der skal behandle ansøgningen om retshjælp, ikke bør se nærmere på den planlagte retssag (i dette tilfælde en kassationsbegæring).

Artikel 15 (Anvendelse i forbindelse med juridiske personer)

Det kan ske, at en lille virksomheds økonomiske overlevelse eller beskæftigelsen af dens medarbejdere afhænger af resultatet af en retssag. Sådanne juridiske personer kan have brug for retshjælp af samme årsager som fysiske personer, dvs. når de ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at betale sagsomkostningerne.

Visse medlemsstaters lovgivning indeholder bestemmelse om, at juridiske personer på bestemte betingelser kan modtage retshjælp, mens det i andres lovgivning er udelukket, eller der opstilles meget strenge betingelser herfor.

I lyset af medlemsstaternes forskellige fremgangsmåder og de forbehold, langt de fleste af dem har givet udtryk for, vedrører forslaget til direktiv ikkeerhvervsdrivende juridiske personer.

Til gengæld fastsættes det i forslaget, at juridiske personer, der ikke arbejder med gevinst for øje, f.eks. forbrugerorganisationer, skal have mulighed for at søge om retshjælp, såfremt retssagen har til formål at beskytte almene interesser, der er anerkendt i loven, dvs. kollektive interesser og ikke blot en række enkeltpersoners interesser, der er samlet.

Denne bestemmelse skal ses i lyset af direktivet om søgsmål med nedlæggelse af påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998)³. Direktivet giver mulighed for, at "kompetente enheder", der er anerkendt af medlemsstaterne, kan indlede søgsmål med nedlæggelse af påstand om forbud inden for hele Fællesskabet. Disse organisationers mulighed for at få retshjælp falder i tråd med gennemførelsen af målene i direktivet fra 1998.

Artikel 16 (Udenretslige procedurer)

Kommissionen er ved at udarbejde en grøn bog om alternative midler til bilæggelse af tvister. Visse medlemsstaters lovgivning fremmer anvendelsen af disse, f.eks. mægling, med henblik på at aflaste det traditionelle retssystem.

Udenretslige procedurer kan medføre omkostninger for parterne på samme måde som traditionelle retssager, og det er logisk, at personer, der på grund af deres økonomiske situation ikke kan betale disse omkostninger, også skal kunne modtage retshjælp på samme vilkår.

Artikel 17 (Godtgørelse af sagsomkostninger og advokatsalærer)

Denne artikel er mere generel og går videre end til spørgsmålet om retshjælp.

I august 1999 sendte Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne for at finde ud af, i hvilket omfang der i henhold til deres lovgivninger er mulighed for, at den part, der vinder sagen, får godtgjort sine advokatudgifter. I langt de fleste af de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, findes der en ordning, i henhold til hvilken den vindende part får godtgjort sine advokatudgifter i henhold til en række retningslinjer, der varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Disse omkostninger pålægger advokaterne eller dommerne oftest den tabende part inden for de rammer, der er fastsat i loven.

Forslaget tager sigte på at gøre denne type ordning almindelig, idet medlemsstaterne bevarer en stor fleksibilitet (illustreret ved begreberne "rimelig" og "en del af eller alle sagsomkostningerne").

Udsigten til at skulle betale sagsomkostninger eller advokatsalærer, selv om man vinder sagen, udgør en væsentlig hindring for adgangen til domstolsprøvelse. En person, der ved, at disse omkostninger er lige så høje eller måske endda højere end, hvad den pågældende kan håbe på at opnå gennem retssagen, opgiver sandsynligvis at gøre sine rettigheder gældende.

Denne person kommer til at befinde sig i en situation, der er mindre gunstig end den, en person, der har opnået retshjælp, er i, hvilket udgør en form for forskelsbehandling.

³ EFT L 166 af 11.6.1998, s. 51.

I forslaget til direktiv henvises der desuden til muligheden for at indføre undtagelser fra disse principper for at beskytte svage parter.

Disse undtagelser vedrører bl.a. arbejdsret og forbrugerret. Det vil f.eks. ikke være rimeligt, at en arbejdstager, der bestrider sin afskedigelse, men taber sagen, bliver dømt til at godtgøre omkostningerne til den virksomhed, der har afskediget den pågældende.

Hvis den tabende part har modtaget retshjælp, er det sandsynligt, at den pågældende ikke har midlerne til at godtgøre den vindende parts advokatudgifter; i så tilfælde kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelse om, at der ikke skal ske godtgørelse heraf, eller at staten dækker udgifterne.

Artikel 18 (Oplysning)

De forbedrede muligheder for adgang til domstolsprøvelse, navnlig i tvister af grænseoverskridende karakter, risikerer kun at få beskeden virkning, hvis potentielle retshjælpssøgende ikke oplyses herom.

De karakteristiske træk ved de nationale retssystemer er allerede beskrevet på netstedet "dialog med borgerne" og i en af Europarådets publikationer.

Det forventes, at der vil blive offentliggjort supplerende oplysninger om de nationale lovgivninger og bestemmelserne i dette direktiv på det europæiske retlige netværks netsted.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 61, litra c),

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁴,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁵,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁶,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁷, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) EU har sat sig som mål at bevare og udvikle et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer.
- (2) Ifølge artikel 65, litra c), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal der bl.a. fastsættes foranstaltninger med henblik på at fjerne hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved at fremme foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.
- (3) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 Rådet til at udarbejde minimumsstandarder, som sikrer et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende retssager i hele EU.
- (4) Hverken det forhold, at en person, der er involveret i en tvist som sagsøger eller sagsøgt, mangler økonomiske midler, eller problemerne i forbindelse med en tvist af grænseoverskridende karakter må udgøre hindringer for effektiv adgang til domstolsprøvelse.
- (5) Forslaget til direktiv har først og fremmest til formål at garantere et passende retshjælpsniveau i forbindelse med grænseoverskridende retssager, men med henblik

⁴ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁵ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁶ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁷ EFT C [...] af [...], s. [...].

herpå er det nødvendigt at fastsætte visse fælles minimumsstandarder. Et direktiv fra Rådet er det retlige instrument, der er bedst egnet til at nå dette mål.

- (6) Direktivet gælder for alle civile retssager, herunder handelsret, arbejdsret og forbrugerret.
- (7) Enhver, der er part i en civil retssag, skal kunne gøre sine rettigheder gældende ved en domstol, selv om den pågældendes økonomiske situation forhindrer, at vedkommende kan betale sagsomkostningerne.
- (8) Retshjælpen skal som minimum omfatte effektiv advokatbistand og fritagelse for betaling af sagsomkostningerne eller dækning af disse.
- (9) Retshjælpen kan betragtes som passende, når den giver den retshjælpssøgende en effektiv adgang til domstolsprøvelse.
- (10) Når den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, bevilger retshjælp, med undtagelse af støtte forud for retssagen fra en lokal advokat, hvis den retshjælpssøgende ikke har sit sædvanlige opholdssted i den pågældende medlemsstat, skal denne medlemsstat under overholdelse af direktivets principper anvende sin egen lovgivning.
- (11) Det forhold, at medlemsstaternes retssystemer er komplekse og forskellige, samt de omkostninger, der naturligt påløber i forbindelse med tvister af grænseoverskridende karakter, bør ikke stå i vejen for en domstolsprøvelse. Det er således hensigtsmæssigt, at retshjælpen dækker de omkostninger, der er forbundet med en tvist af grænseoverskridende karakter.
- (12) EU-borgere bør, uanset hvor de har bopæl, kunne få retshjælp, hvis de opfylder direktivets betingelser. Det samme gælder for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat.
- (13) Hvis der bevilges retshjælp, skal den dække hele retssagen, herunder omkostningerne til at få dommen erklæret eksigibel eller fuldbyrdet; retshjælpsmodtageren skal fortsat modtage denne støtte, hvis dommen i den sag, retshjælpsmodtageren har vundet, appelleres.
- (14) Det er hensigtsmæssigt at tilrettelægge det civile samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at fremme informeringen af offentligheden og fagfolk og gøre videreformidlingen af ansøgninger om retshjælp fra én medlemsstat til en anden enklere og hurtigere.
- (15) Den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp, der blev undertegnet i Strasbourg i 1977, hvori det fastsættes, at de kontraherende parter underretter de formidlende og de modtagende myndigheder, og som indeholder bestemmelser om et system for disse myndigheders formidling af ansøgninger, finder fortsat anvendelse på forbindelserne mellem medlemsstaterne og de tredjelande, der er parter i overenskomsten. Dette direktiv erstatter til gengæld overenskomsten vedrørende forbindelserne mellem medlemsstaterne.

- (16) De underrettnings- og formidlingsmekanismer, der er omhandlet i direktivet, er direkte inspireret af mekanismerne i den europæiske overenskomst. Det er hensigtsmæssigt at fastsætte en tidsfrist for videreformidlingen af ansøgninger om retshjælp, selv om der ikke er fastsat en sådan frist i overenskomsten af 1977. Fastsættelsen af en relativ kort frist er med til at sikre, at retsvæsnen fungerer efter hensigten.
- (17) Ved at udarbejde et standardskema til videreformidling af ansøgninger om retshjælp i tilfælde af grænseoverskridende tvister vil retssagerne lettere og hurtigere kunne gennemføres.
- (18) I lyset af forskellene i sagsomkostninger og levestandard mellem medlemsstaterne er det hensigtsmæssigt for at nå direktivets målsætninger at overlade det til dem at fastsætte de indtægtsgrundlag, hvorover en person formodes at kunne betale sagsomkostningerne.
- (19) Direktivets mål kan imidlertid ikke nås, hvis retshjælpssøgende ikke får mulighed for at bevise, at de ikke kan betale sagsomkostningerne, selv om deres indtægter overstiger det indtægtsgrundlag, der er fastsat i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt.
- (20) Muligheden for at drage nytte af ordninger eller private aftaler, der sikrer effektiv adgang til domstolsprøvelse, udgør ikke en form for retshjælp. Denne mulighed kan imidlertid føre til en formodning om, at den pågældende kan betale sagsomkostningerne til trods for vedkommendes dårlige økonomiske situation.
- (21) Det er hensigtsmæssigt at give medlemsstaterne mulighed for at afvise ansøgninger om retshjælp, der vedrører åbenlyst ubegrundede sager, uden på forhånd at skulle vurdere den retshjælpssøgendes chancer for at vinde sagen.
- (22) Direktivets anvendelsesområde omfatter ikke juridiske personer, med undtagelse af dem, der ikke arbejder med gevinst for øje, f.eks. forbrugerorganisationer, og som kan anlægge en retssag for at beskytte generelle, retligt anerkendte interesser. Dette princip falder sammen med målene for direktivet om søgsmål med nedlæggelse af påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (direktiv 98/27/EF af 19. Maj 1998)⁸.
- (23) Retshjælpen skal bevilges på samme vilkår, uanset om der er tale om traditionelle retssager eller udenretslig bilæggelse af tvister, f.eks. mægling, når der i loven tilskyndes til at anvende sidstnævnte ordninger.
- (24) Det forhold, at en part i en retssag kan være forpligtet til at betale sagsomkostningerne eller en advokat, selv om den pågældende vinder sagen, udgør en hindring for adgangen til domstolsprøvelse. En rimelig godtgørelse af disse omkostninger, som den tabende part skal betale, kan afbøde denne ulempe. Beskyttelsen af den svage part i en tvist, navnlig inden for arbejdsret og forbrugerret, kan berettiget undtagelser fra dette princip.
- (25) Det er hensigtsmæssigt at præcisere, at fastsættelsen af minimumsstandarder ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter gunstigere bestemmelser for retshjælpssøgende.

⁸ EFT L 166 af 11.6.1998, s. 51

- (26) Da målene for den planlagte indsats ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, men bedre vil kunne nås ved hjælp af en fællesskabsindsats, kan Fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5, træffe en række foranstaltninger. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der er omhandlet i samme artikel, går direktivet ikke videre end, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (27) Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og principper, der navnlig anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det tager navnlig sigte på at fremme anvendelsen af princippet om, at der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse, jf. chartrets artikel 47, stk. 3.
- (28) [I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af dette direktiv.] [I henhold til artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, har Det Forenede Kongerige og Irland meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af dette direktiv.]
- (29) I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv og er derfor ikke bundet af dette eller forpligtet til at anvende det -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

MÅLSÆTNINGER OG ANVENDELSESOMRÅDE

Dette direktiv sigter mod at skabe forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager.

Det finder anvendelse på alle retssager på det civilretlige område, uanset hvilken domstol der skal afgøre tvisten.

Artikel 2

I dette direktiv forstås ved:

"Retshjælp": alle midler, der stilles til rådighed for en person for at sikre den pågældende effektiv adgang til domstolsprøvelse, når dennes økonomiske midler er utilstrækkelige til at dække sagsomkostningerne.

"Civil retssag": alle retssager på det civilretlige område, herunder handelsret, arbejdsret og forbrugerret.

"Sagsomkostninger": retsafgifter og advokatsalærer.

Artikel 3

RET TIL RETSHJÆLP

Enhver fysisk person, der er involveret i en tvist på det civilretlige område som sagsøger eller sagsøgt, har ret til at modtage en passende retshjælp, når den pågældende ikke råder over tilstrækkelige midler til i henhold til artikel 13 at gøre sine rettigheder gældende ved en domstol, jf. dog artikel 14.

Retshjælpen omfatter navnlig effektiv bistand fra en advokat og/eller en anden person, der i henhold til loven har bemyndigelse til at repræsentere retshjælpsmodtageren ved retten, for at støtte den pågældende forud for retssagen samt fritagelse for betaling af sagsomkostningerne eller dækning af disse.

Medlemsstaterne kan stille krav til retshjælpsmodtageren om at godtgøre en del af eller hele retshjælpen efter retssagens afslutning, hvis den pågældendes økonomiske situation i mellemtiden er betydeligt forbedret.

Artikel 4

ANSVAR FOR RETSHJÆLPEN

Retshjælpen ydes af den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, i overensstemmelse med medlemsstatens lovgivning og under overholdelse af bestemmelserne i dette direktiv.

Artikel 5

DÆKNING AF UDGIFTER I FORBINDELSE MED GRÆNSEOVERSKRIDENDE TVISTER

Den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, tager hensyn til de supplerende omkostninger ved grænseoverskridende tvister.

Det drejer sig navnlig om udgifter til tolkning og oversættelse samt rejseudgifter, hvis de berørte personer er forpligtet til personligt at møde for retten.

Den medlemsstat, hvori den retshjælpsøgende har sin bopæl, yder retshjælp med henblik på at dække de omkostninger, der påløber i denne medlemsstat, navnlig i forbindelse med muligheden for at få bistand af en lokal advokat.

Artikel 6

FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING

Medlemsstaterne bevilger uden forskel retshjælp til EU-borgere og tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i en af medlemsstaterne.

Artikel 7

FORTSÆTTELSE AF RETSHJÆLPEN

Der bevilges retshjælp til den retshjælpssøgende med henblik på at dække omkostningerne ved at få dommen erklæret eksigibel eller fuldbyrdet i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, jf. bestemmelserne i artikel 3, stk. 3.

Bestemmelserne i artikel 50 i Rådets forordning nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område finder anvendelse på fuldbyrdelser.

Der kan fortsat ydes retshjælp, såfremt dommen i den sag, retshjælpsmodtageren har vundet, appelleres. Ansøgningen tages op til fornyet behandling, hvis retshjælpsmodtageren appellerer dommen.

Artikel 8

BEHANDLING AF ANSØGNINGER OM RETSHJÆLP

De relevante nationale myndigheder, der kan træffe beslutning om ansøgninger om retshjælp, skal sikre størst mulig åbenhed omkring behandlingen af ansøgningerne.

Ethvert afslag på retshjælp skal begrundes.

Medlemsstaterne sikrer, at der er mulighed for at klage over et afslag på en ansøgning om retshjælp.

Artikel 9

INDSENDELSE OG VIDEREFORMIDLING AF ANSØGNINGER OM RETSHJÆLP

Retshjælpssøgende, hvis sædvanlige opholdssted er i en anden medlemsstat end den, for hvis retter sagen er indbragt, kan indsende en ansøgning om retshjælp i den medlemsstat, hvor det sædvanlige opholdssted er.

De relevante myndigheder i den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har sit opholdssted, videreformidler inden otte dage ansøgningen til de relevante myndigheder i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt.

Dokumenter, der videreformidles i medfør af dette direktiv, er fritaget for legalisering og alle lignende formaliteter.

Medlemsstater, der leverer ydelser i henhold til stk. 2, kan ikke opkræve gebyr herfor.

De formidlende myndigheder kan nægte at videreformidle en ansøgning, som klart ikke kan antages, navnlig hvis retssagen ikke er af civil art.

Ansøgninger om retshjælp, der videreformidles i henhold til den i dette direktiv fastsatte procedure, udfærdiges på de modtagende myndigheders sprog eller et andet sprog, som disse accepterer.

Bestemmelserne i dette direktiv erstatter bestemmelserne i den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp, der blev undertegnet i Strasbourg i 1977 for så vidt angår forbindelserne mellem medlemsstaterne.

Artikel 10

MEDDELELSE TIL KOMMISSIONEN

Medlemsstaterne meddeler Kommissionen listen over de myndigheder, der er ansvarlige for videreformidling og modtagelse af ansøgninger; listen offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Medlemsstaterne meddeler Kommissionen listen over de officielle EU-sprog, ud over deres eget eller egne sprog, på hvillke(t) de accepterer, at ansøgninger om retshjælp sendes til de berørte myndigheder.

Artikel 11

STANDARDSKEMA

For at lette videreformidlingen af ansøgninger vil Kommissionen, bistået af det udvalg, der er omhandlet i Rådets forordning nr. 1348/2000⁹ om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager, udarbejde et standardskema.

Artikel 12

HASTEPROCEDURE

Medlemsstaterne sørger for, at ansøgninger om retshjælp fra personer, der ikke har bopæl i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, behandles inden for en rimelig frist inden retsmødet.

Artikel 13

ØKONOMISKE BETINGELSER

Medlemsstaterne bevilger retshjælp til fysiske personer, der er part i en tvist henhørende under medlemsstaternes jurisdiktion, og som på grund af deres personlige økonomiske situation ikke kan betale sagsomkostningerne.

Medlemsstaterne kan fastsætte indtægtsgrundlag, over hvilke den retshjælpssøgende formodes at kunne betale sagsomkostningerne. Ved fastsættelsen af disse indtægtsgrundlag skal der tages hensyn til forskellige objektive elementer, f.eks. leveomkostninger og sagsomkostninger.

⁹ EFT L 160 af 30.6.2000, s. 37

Retshjælpssøgende, der ikke opfylder betingelserne i foregående stykke, men som kan fremlægge bevis for, at de ikke er i stand til at betale sagsomkostningerne, navnlig på grund af forskelle i levestandard mellem den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har sin bopæl, og den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, kan bevilges retshjælp.

Retshjælpssøgende formodes at kunne betale sagsomkostningerne, hvis de i det konkrete tilfælde kan gøre brug af privatretlige ordninger, der indebærer, at der ikke skal betales advokatsalærer, hvis sagen tabes, og hvor tredjemand i så tilfælde dækker sagsomkostningerne.

Artikel 14

BETINGELSER VEDRØRENDE TVISTENS INDHOLD

Medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelse om, at de relevante myndigheder kan afvise ansøgninger om retshjælp i forbindelse med retssager, som forekommer at være åbenlyst ubegrundede.

Artikel 15

ANVENDELSE I FORBINDELSE MED JURIDISKE PERSONER

Retshjælp bevilges til juridiske personer, der ikke arbejder med gevinst for øje, og som er etableret på en medlemsstats område, såfremt retssagen har til formål at beskytte almene interesser, der er anerkendt i loven, og de juridiske personer ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at betale sagsomkostningerne, jf. dog artikel 14.

Artikel 16

UDENRETSLIGE PROCEDURER

Der skal gives retshjælp i tilfælde, hvor tvisten bilægges ved brug af udenretslige procedurer, når der i lovgivningen tilskyndes til at anvende sådanne procedurer, eller når en dommer henviser tvistens parter til at anvende sådanne.

Artikel 17

GODTGØRELSE AF SAGSOMKOSTNINGER OG ADVOKATSALÆRER

Medlemsstaterne sørger for, at den vindende part har ret til en rimelig godtgørelse af en del af eller alle sagsomkostningerne fra den tabende part.

Medlemsstaterne kan fastsætte undtagelser fra dette princip med henblik på at sikre en passende beskyttelse af svage parter.

Medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelse om, at når den tabende part har modtaget retshjælp, skal denne ikke godtgøres, eller den skal dækkes af staten.

Artikel 18

OPLYSNING

De relevante nationale myndigheder samarbejder for at sikre oplysningen af offentligheden og fagfolk om de forskellige retshjælpsordninger, navnlig via det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, der blev oprettet ved Rådets beslutning 2001/470/EF.

Artikel 19

MERE GUNSTIGE BESTEMMELSER

Bestemmelserne i dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser, der er mere gunstige for retshjælpssøgende.

Artikel 20

Dette direktiv træder i kraft på [tyvende]dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Artikel 21

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 1. januar 2004. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 22

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand