



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.2.2012
COM(2012) 71 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**om anvendelse af direktiv 2003/8/EF om forbedret adgang til domstolene i
grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i
forbindelse med tvister af denne art**

{SWD(2012) 20 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om anvendelse af direktiv 2003/8/EF om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art

1. INDLEDNING

I et egentligt europæisk retligt område bør privatpersoner og virksomheder ikke afskrækkes fra at udøve deres rettigheder, fordi rets- og forvaltningssystemerne er for komplicerede. Alle borgere bør kunne gå til domstolene og myndighederne i enhver medlemsstat så let, som de ville i deres hjemland. De omkostninger, der nødvendigvis følger med en grænseoverskridende tvist på det civil- og handelsretlige område, bør ikke afskære dem fra at benytte adgangen til domstolene.

Det Europæiske Råd opfordrede allerede i 1999¹ Rådet og Kommissionen til at udarbejde minimumsstandarder til at sikre et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende civilretlige retssager i hele EU. På forslag fra Kommissionen fra den 18. januar 2002² vedtog Rådet direktiv 2003/8/EF (herefter "direktivet") om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art³ den 27. januar 2003⁴. Direktivet skulle gennemføres inden den 30. november 2004⁵.

I Stockholmprogrammet⁶ var det bestemt, at der skulle finde en evaluering sted af effektiviteten af de retlige instrumenter, som blev vedtaget på EU-plan. Efter fem års anvendelse af direktivet besluttede Kommissionen at indlede sin evaluering⁷.

Kommissionen indledte i 2010 en undersøgelse⁸ for at få input til at foretage en detaljeret vurdering af direktivets gennemførelse og anvendelse. Efter undersøgelsen skulle der

¹ Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 - Formandskabets konklusioner.
² 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 (2002/C 103 E/29), KOM(2002) 13 endelig — 2002/0020(CNS).
³ Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art, EFT L 26 af 31.1.2003, s. 41. Berigtigelse af direktivets nummer til "2003/8/EF", EUT L 32 af 7.2.2003, s. 15.
⁴ Det skal understreges, at direktivet kun finder anvendelse på retshjælp i grænseoverskridende civil- og handelsretlige tvister. Særlig omfatter det ikke familieretlige tvister og heller ikke straffesager eller forvaltningssager.
⁵ Undtagen artikel 3, stk. 2, litra a), hvor fristen for gennemførelse i national ret var den 30. maj 2006.
⁶ Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.
⁷ Kommissionens beslutning om det årlige arbejdsprogram for 2010 under programmet om civilret, C(2009) 10659.
⁸ DBB Law, Study on the application of Council Directive 2003/8/EC of 27 January 2003 on legal aid and on the legal compliance of the national transposition, final report, juni 2011.

foretages en juridisk og en empirisk analyse på grundlag af en rundspørge blandt de forskellige grupper af interessenter i alle medlemsstaterne⁹.

Derudover er direktivets anvendelse blevet drøftet med det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område i dets møder i 2006 og 2010. Endvidere har Kommissionen inddraget breve, klager og andragender vedrørende direktivet i sin vurdering.

Denne rapport indeholder Kommissionens vurdering af direktivets anvendelse i perioden 30. april 2004 til 31. december 2010¹⁰. Selv om direktivet finder anvendelse i forbindelse med forskellige europæiske procedurer, som f.eks. den europæiske småkravsprocedure¹¹, og støtter anvendelsen af disse, indeholder denne rapport ikke specifikke oplysninger om direktivets anvendelse i forbindelse med europæiske procedurer på grund af det meget korte tidsrum mellem direktivets ikrafttrædelse og den dataindsamling, der har fundet sted inden for rammerne af ovennævnte undersøgelse med henblik på denne rapport.

2. DIREKTIVETS HOVEDELEMENTER

I henhold til direktivets artikel 1 har det til formål at forbedre adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art. Direktivet skal fremme anvendelsen af retshjælp i civil- og handelsretlige grænseoverskridende tvister for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre reel adgang til domstolene. Som det påpeges i betragtning 5 til direktivet, er der en almindeligt anerkendt ret til adgang til domstolene, som også er nedfældet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder¹².

I henhold til direktivet skal enhver borger, der er part i en civil- eller handelsretlig tvist i en anden medlemsstat end den, hvor han har sædvanligt opholdssted, have ret til retshjælp på samme betingelser som en borger, der har opholdssted i den pågældende stat.

"Retshjælp" i betydningen i direktivets artikel 3 omfatter følgende ydelser:

- rådgivning forud for en retssag
- juridisk bistand
- repræsentation i retten
- fritagelse for eller hjælp til at betale sagsomkostninger, herunder omkostningerne forbundet med sagens grænseoverskridende karakter, samt

⁹ Der var i alt 545 respondenter blandt retshjælpskomitéer (53), statistiske institutter (13), fogeder (43), dommere (60), advokater (237), borgere, der ønskede at anlægge sag (102) og andre (37).

¹⁰ Det var også den periode, rundspørgen vedrørte.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure, EUT L 199 af 31.7.2007.

¹² Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

- vederlag til personer, der af retten bemyndiges til at udføre retshandlinger under retssagen.

Derudover regulerer direktivet følgende spørgsmål:

- Forpligtelsen til at yde retshjælp til personer, der helt eller delvis er ude af stand til at betale sagsomkostningerne (artikel 5)
- Muligheden for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan afslå ansøgninger om retshjælp til søgsmål, som forekommer at være åbenbart grundløse (artikel 6)
- De kategorier af omkostninger, der skal dækkes af retshjælpen, såsom tolkning, oversættelse af de dokumenter, der kræves af retten eller den kompetente myndighed, eller rejseudgifter (artikel 7)
- De kategorier af omkostninger, der skal dækkes af den medlemsstat, hvor den, der søger retshjælp, har bopæl eller sædvanligt opholdssted (artikel 8)
- Princippet om fortsat retshjælp (artikel 9)
- Princippet om, at der også ydes retshjælp til udenretslige procedurer (artikel 10)
- Princippet om, at der også ydes retshjælp til fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter (artikel 11)
- Udpegelse og bemyndigelse af medlemsstaternes nationale myndigheder til at yde eller afslå retshjælp (artikel 12, sammenholdt med artikel 14) og
- Ansøgningsproceduren (artikel 13, sammenholdt med artikel 15).

I henhold til direktivets artikel 21, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 30. november 2004 med undtagelse af artikel 3, stk. 2, litra a), idet gennemførelsen af denne bestemmelse i direktivet i national ret skal finde sted senest den 30. maj 2006.

3. DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE

3.1. Generelt

Inden direktivet trådte i kraft, var der kun sikret retshjælp i grænseoverskridende civilretlige spørgsmål i visse medlemsstater i henhold til internationale aftaler eller national ret. Der var to kategorier af aftaler: bilaterale og multilaterale¹³, men de havde begge kun et begrænset anvendelsesområde. Vedtagelsen og gennemførelsen af direktivet gav generelt klarhed og ensartethed blandt medlemsstaterne.

Ved slutningen af den periode, rapporten dækker, er der indført en ordning for retshjælp på tværs af landegrænserne i civilretlige sager, der effektivt beskytter personer, der har

¹³ Nemlig Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om international retshjælp og europæisk overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp, undertegnet i Strasbourg den 27. januar 1977.

opholdssted i en anden medlemsstat, i alle medlemsstaterne¹⁴ på grundlag af direktivet. Den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet, er opført i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene¹⁵, der følger med denne rapport.

Selv om enkelte af direktivets bestemmelser muligvis fortolkes forskelligt i medlemsstaterne, har der næsten ikke været nogen retstvister eller klager vedrørende gennemførelsen. Den eneste dom, EU-Domstolen har afsagt om direktivet, er fra den 22. december 2010¹⁶.

3.2. Betingelserne for at opnå retshjælp

3.2.1. Det almindeligt anerkendte princip om retshjælp til personer, der ikke har tilstrækkelige midler

Bestemmelsen i artikel 5, stk. 1, hvorefter der skal ydes retshjælp til personer, hvis økonomiske situation ikke sætter dem i stand til at betale de af direktivet omfattede sagsomkostninger, er blevet gennemført i alle medlemsstaterne. Det samme gælder artikel 5, stk. 2, hvorefter disse personers økonomiske situation skal vurderes på grundlag af objektive kriterier.

Endvidere anerkender direktivet, at der kan være betydelige forskelle på levestandarden i de forskellige medlemsstater, og det bestemmes, at når der er fastsat tærskler, kan de fraviges, hvis ansøgeren godtgør, at der er en forskel i leveomkostningerne i de pågældende to medlemsstater. Bestemmelsen er blevet gennemført i alle medlemsstater undtagen en¹⁷.

3.2.2. Gennemførelse af bestemmelsen om sagens "vigtighed" for ansøgeren

Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at vælge en ordning, hvorefter der kan gives afslag på ansøgninger om retshjælp til søgsmål, der forekommer at være åbenbart grundløse¹⁸. Det er der mulighed for i mange nationale retshjælpsordninger, og det er blevet brugt af de fleste medlemsstater, der på den måde garderer sig mod eventuelle useriøse ansøgninger.

I henhold til artikel 6, stk. 3, skal medlemsstaterne imidlertid, når en ansøgning skal afgøres i realiteten, tage i betragtning, "hvor vigtig den konkrete sag er for ansøgeren". Det lader til, at begrebet "vigtigheden for ansøgeren af den konkrete sag" er et, der giver anledning til forskellige fortolkninger i medlemsstaterne. Faktisk er det svært at afgøre, om denne "vigtighed" har finansielle implikationer, eller om den bør anskues fra en ikke-økonomisk synsvinkel eller måske vedrører andre kriterier, f.eks. en ansøgning vedrørende menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder.

¹⁴ Danmark er ikke omfattet af direktivet.

¹⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene [NUMMERET INDSÆTTES].

¹⁶ EU-Domstolens dom af 22. december 2010, sag C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH mod Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷ Slovakiet har ikke fuldt ud gennemført denne bestemmelse.

¹⁸ Artikel 6, stk. 1.

4. SAGSTYPER HENHØRENDE UNDER DIREKTIVET

4.1. Sagsanlæg

Gennemførelsen af princippet om retshjælp i civile sager frembyder meget få vanskeligheder for medlemsstaterne i forbindelse med sagsanlæg. Situationen er imidlertid en anden, når der er tale om udenretslige procedurer og tvangsfuldbyrdelse af domme og officielt bekræftede dokumenter.

4.2. Udenretslige procedurer

For så vidt angår udenretslige procedurer, bestemmes det i direktivets artikel 10, at retshjælp skal dække omkostningerne ved disse procedurer, hvis parterne ifølge loven har pligt til at benytte sådanne procedurer, eller retten pålægger parterne at benytte sådanne procedurer. Begrebet udenretslige procedurer er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, og fortolkningen af artikel 10 kan indimellem give anledning til problemer og uensartet anvendelse. I nogle tilfælde kan der ikke ydes retshjælp til udenretslige procedurer, som retten har pålagt parterne at benytte¹⁹, eller som parterne ifølge loven har pligt til at benytte²⁰, i visse medlemsstater.

4.3. Fuldblyrdelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter

Direktivets artikel 9 og 11 vedrører fuldblyrdelse både af domme og officielt bekræftede dokumenter.

I henhold til artikel 9, stk. 2, skal en modtager af retshjælp i den medlemsstat, på hvis område retssagen er blevet ført, modtage den retshjælp, der er fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område retsafgørelsen søges anerkendt eller fuldblyrdet. Selv om der ikke er en ensartet fortolkning i medlemsstaterne af, hvordan det afgøres, om der automatisk ydes denne form for retshjælp, eller om modtageren skal indgive ansøgning i fuldblyrdelsesmedlemsstaten, bør det understreges, at denne bestemmelse er blevet rigtigt gennemført i de fleste medlemsstater²¹.

I henhold til artikel 11 skal der bevilges retshjælp til fuldblyrdelse af officielt bekræftede dokumenter i en anden medlemsstat. Selv om de fleste medlemsstater har gennemført bestemmelsen²², kan det konstateres, at der er to spørgsmål, der giver anledning til en vis tvivl i praksis: For det første findes begrebet officielt bekræftet dokument ikke i alle medlemsstater, og for det andet angiver artikel 11 ikke, hvilken medlemsstat der skal bære omkostningerne, selv om det er logisk, at artikel 7 og 8 om deling af omkostningerne mellem den medlemsstat, hvor retssagen føres, og den medlemsstat, hvor den, der søger retshjælp, har sædvanligt opholdssted, finder anvendelse analogt.

¹⁹ Med undtagelse af Irland, Estland, Cypern, Ungarn, Finland og Det Forenede Kongerige.

²⁰ Med undtagelse af Irland, Estland, Cypern, Ungarn, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige.

²¹ Med undtagelse af Irland, Estland, Litauen, Rumænien, Slovenien og Finland.

²² I Irland, Grækenland, Estland, Cypern, Ungarn og Slovakiet er der visse mangler ved gennemførelsen af denne bestemmelse.

5. OMKOSTNINGER, DER DÆKKES AF RETSHJÆLPEN I HENHOLD TIL DIREKTIVET

Direktivet opregner en række omkostninger, som medlemsstaterne skal dække i forbindelse med retshjælp i civil- og handelsretlige sager på tværs af landegrænserne.

5.1. Omkostninger til juridisk bistand, repræsentation, tolkning og oversættelse

Princippet om ydelse af retshjælp i forbindelse med retssager er udbredt i de nationale retshjælpsordninger.

Som følge heraf er direktivets bestemmelser om, at retshjælp skal dække omkostningerne til advokatbistand eller repræsentation ved en advokat og til tolkning og oversættelse, blevet gennemført i alle medlemsstaterne²³.

5.2. Rejseudgifter

I henhold til direktivets artikel 7, litra c), skal retshjælpen dække rejseudgifter, når loven eller retten i den medlemsstat, hvor retssagen føres, kræver, at modtageren af retshjælp giver personligt møde i retten. Bestemmelsen er blevet gennemført i de fleste medlemsstater²⁴. Kommissionen skal understrege, at kravet om, at disse omkostninger skal dækkes, er et grundlæggende element i direktivet, idet rejseudgifter nødvendigvis er udgifter, der skal afholdes i forbindelse med en grænseoverskridende tvist. Derudover begrænser direktivet de økonomiske konsekvenser for medlemsstaterne, fordi det begrænser forpligtelsen til sager, der kræver de pågældendes personlige fremmøde.

5.3. Bistand af en lokal advokat, inden ansøgningen om retshjælp er modtaget i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres

I henhold til artikel 8 skal medlemsstaten, hvor ansøgeren har sædvanligt opholdssted, bære udgifterne til ansøgerens bistand af en lokal advokat, inden ansøgningen om retshjælp er modtaget i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres.

Det giver anledning til visse problemer at foretage en sammenhængende gennemførelse af denne bestemmelse. På den ene side tilkommer det retten, hvor ansøgeren har sædvanligt opholdssted, at udpege en advokat. På den anden side er det kun visse udgifter, nemlig til den lokale advokat og oversættelse af dokumenter, der er omfattet af artikel 8, men rejseudgifter i forbindelse med retsmødet i den kompetente ret, hvor det skal afgøres, om der skal ydes retshjælp, er ikke dækket i henhold til direktivet. Derudover er det ikke klart, om kravet kan bedømmes, inden der udpeges en lokal advokat, og om ansøgeren i den forbindelse skal opfylde betingelserne for at få retshjælp i medlemsstaten, hvor vedkommende har sædvanligt opholdssted²⁵.

²³ Artikel 3, stk. 2, litra b), og artikel 7, litra a) og b).

²⁴ I Belgien, Bulgarien, Irland, Slovenien og Det Forenede Kongerige er der visse mangler ved gennemførelsen.

²⁵ Trods mulige uklarheder om fortolkningen af artikel 8, litra a), kan det formentlig konkluderes, at der i Tjekkiet, Rumænien og Slovakiet er mangler ved gennemførelsen af denne bestemmelse.

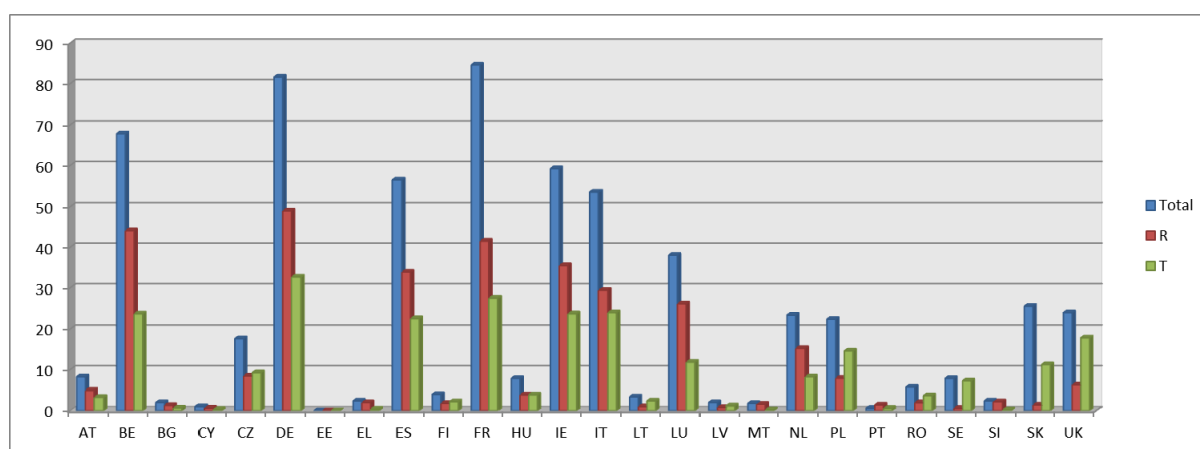
6. BEMÆRKNINGER OM ANVENDELSEN AF DIREKTIVET I PRAKSIS

6.1. Generelt

I perioden 2004-2009 er antallet af personer, der får grænseoverskridende retshjælp, kun steget i begrænset omfang. Eurobarometerundersøgelsen nr. 351²⁶ viser, at 12 % af respondenterne i EU var klar over, at man kunne få retshjælp på tværs af landegrænserne på det civil- og handelsretlige område²⁷.

Situationen kan forklares ved den manglende viden om muligheden også inden for de juridiske erhverv. Det lave antal anmodninger kan også forklares med direktivets anvendelsesområde og dets begrænsning til det civil- og handelsretlige område²⁸.

Efter de foreliggende oplysninger kom det samlede antal ansøgninger om retshjælp på tværs af landegrænserne, som den enkelte medlemsstat behandlede, kun op på 100 to gange²⁹.



Forklaring: Gennemsnitligt antal ansøgninger pr. medlemsstat mellem 2005 og 2009, hvorved R betegner de ansøgninger, medlemsstaten modtog, og T de ansøgninger, der blev fremsendt til en anden medlemsstat³⁰.

- I alt
- Modtaget
- Fremsendt

6.2. Anvendelsesområde

Selv om selve princippet om grænseoverskridende retshjælp er vel indarbejdet i alle medlemsstaterne, er der kommet visse praktiske komplikationer til syne. Der blev konstateret

²⁶ Special Eurobarometer 351: Civil Justice, oktober 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

²⁷ Viden om retshjælp på tværs af landegrænserne var størst blandt de slovenske og hollandske respondenter, hvor 28 % havde hørt om det. Der var derimod mindst viden om det blandt respondenter fra Portugal (7 %), Irland (8 %), Tyskland (8 %) og Polen (8 %).

²⁸ Rapporten indeholder ikke bemærkninger om den praktiske anvendelse af direktivet med hensyn til krav, der er fremsat efter den europæiske småkravsprocedure, da forordningen først fandt anvendelse fra 2009.

²⁹ I Frankrig i 2006 og 2008.

³⁰ Antallet af fremsendte ansøgninger svarer ikke nødvendigvis til antallet af modtagne ansøgninger, da det er muligt at indgive ansøgningen direkte til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor sagen anlægges.

forskelle i fortolkningen med hensyn til afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde, for så vidt angår civil- og handelsretlige sager. Derudover blev det bemærket, at definitionen af en grænseoverskridende tvist³¹ ikke omfatter en række situationer, der formentlig indeholder elementer, der går på tværs af landegrænserne³².

6.3. Udpegelse af advokater

De nærmere bestemmelser om udpegelse af advokater, der tager retshjælpssager, afviger fra den ene medlemsstat til den anden. Ansøgere har indimellem haft problemer med at få udpeget en advokat, der kunne forstå ikke alene retshjælpsmodtagerens sprog, men også hans retssystem.

6.4. Betingelserne for at opnå retshjælp

Direktivet³³ har taget hensyn til forskellene i leveomkostninger i medlemsstaterne, men der er ingen objektive kriterier for, hvordan disse forskelle skal tages i betragtning. Derudover kan det være svært for den stat, der skal yde retshjælp, at bedømme de dokumenter, som en ansøger med opholdssted i en anden medlemsstat fremlægger til støtte for sin økonomiske situation.

6.5. Omkostninger, der er omfattet af direktivet

For så vidt angår spørgsmålet, om retshjælpen skal dække udgifterne til repræsentation eller juridisk rådgivning fra en advokat, kan det rapporteres, at ordningerne med hensyn til valg og udpegelse af en sådan rådgiver er væsentligt forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. I mange medlemsstater oplyser de juridiske erhverv, at der går lang tid, før der sker betaling, og at honorarerne er meget lave. Denne situation gør sig imidlertid ikke alene gældende i forbindelse med direktivet, men vedrører i samme grad den nationale retshjælpsordning for indenlandske sager.

7. MEDLEMSSTATERNES INFORMATIONSPLIGT

I henhold til direktivets artikel 18 skal de kompetente nationale myndigheder samarbejde for at sikre, at offentligheden og fagfolk informeres om de forskellige retshjælpsordninger, navnlig via det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område³⁴.

Kommissionen konstaterer, at der er utilstrækkelig viden om direktivets bestemmelser blandt borgere, de juridiske erhverv og retshjælpskomitéer, hvilket fremgår af undersøgelsen:

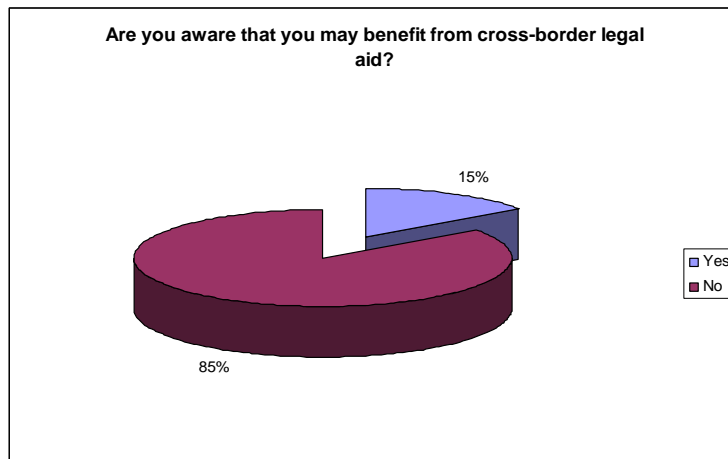
- Borgere, der ønsker at anlægge sag: Kun 15 % af borgerne er bekendte med direktivet.

³¹ Direktivets artikel 2.

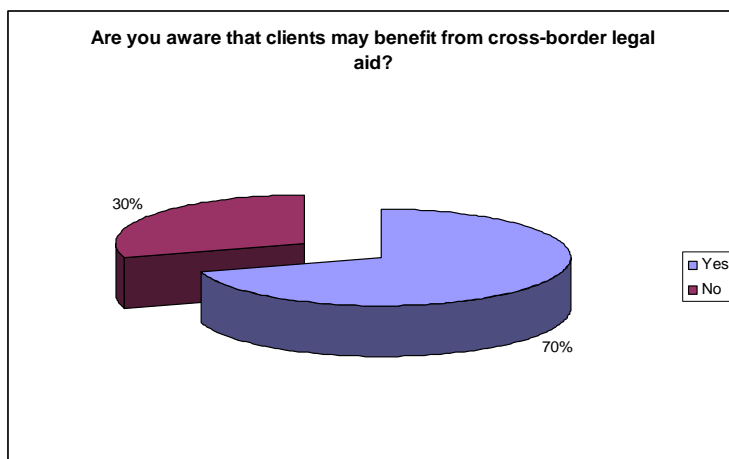
³² F.eks. i forbindelse med omkostningerne ved at få en foged til at forkynde stævningen fra en national ret for en person, der bor i en anden medlemsstat.

³³ Artikel 5.

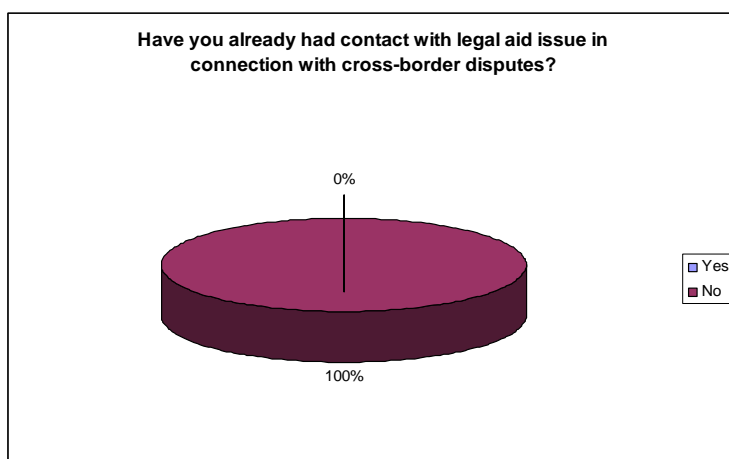
³⁴ Se Rådets beslutning 2001/470/EF af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område, EFT L 174 af 27.6.2001, og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 568/2009/EF af 18. juni 2009 om ændring af Rådets beslutning 2001/470/EF om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område, EUT L 168 af 30.6.2009, s. 35, http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_en.htm.



- Advokater er bedre informeret om retten til grænseoverskridende retshjælp på det civil- og handelsretlige område og går endda ind for, at den udstrækkes til også at gælde i forhold til tredjelande: 30 % af advokaterne kender til direktivets fordele.



Fogederne udskiller sig ved, at ingen af de adspurgte havde anvendt direktivet.



Kommissionen konkluderer, at medlemsstaterne må gøre en øget indsats for at efterkomme artikel 18, dvs. give offentligheden og fagfolk information om de forskellige retshjælpsordninger på det civil- og handelsretlige område, som direktivet kræver.

8. KOMMISSIONENS BIDRAG TIL GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVET

Selv om det primært er medlemsstaterne, der er ansvarlige for, at direktivet gennemføres og anvendes korrekt, har Kommissionen i rapporteringsperioden bidraget til dets implementering på følgende måde:

Kommissionen har nedsat udvalget i henhold til direktivets artikel 17 og i 2004 og 2005 vedtaget en afgørelse og en beslutning til opfyldelse af artikel 16, henholdsvis en beslutning om udarbejdelse af en formular til brug for ansøgninger om retshjælp og en afgørelse om udarbejdelse af en formular til fremsendelse af ansøgninger om retshjælp³⁵.

Beslutningens og afgørelsens formularer har siden 2006 kunnet fås elektronisk på websiden "Det Europæiske Civilretlige Atlas"³⁶ og vil snart findes i en dynamisk form på den europæiske e-justice-portal³⁷. Oplysningerne om de kompetente myndigheder i artikel 14 er blevet offentliggjort i atlasset. Derudover har oplysninger om retshjælp på det civilretlige område i EU siden 2007 kunnet fås på websiden for det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område.

I rapporteringsperioden har Kommissionen holdt to møder i det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område om direktivets implementering. Kommissionen har også to gange gennemført Eurobarometerundersøgelser for at finde ud af, hvor stor viden der var om reglerne om retshjælp.

Endelig har Kommissionen foretaget en fuldstændig kontrol af, at alle medlemsstaternes nationale gennemførelsesforanstaltninger, der blev afsluttet i 2010, er i overensstemmelse med direktivet.

9. FORHOLDET MELLEM MEDLEMSSTATERNE I DEN EUROPÆISKE UNION OG TREDJELANDE INDEN FOR RETSHJÆLP PÅ DET CIVILRETTLIGE OMRÅDE

Forholdet mellem medlemsstaterne og tredjelande med hensyn til retshjælp bygger på internationale konventioner og national ret og er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder³⁸ indeholder ikke nogen særlige regler om retshjælp i civilretlige sager, og den europæiske overenskomst af 1977 om formidling af ansøgninger om retshjælp³⁹ vedrører kun procedurerne for grænseoverskridende retshjælp. Haagerkonventionen af 1980 om international retshjælp⁴⁰ vedrører kun visse medlemsstater⁴¹ og tredjelande⁴². Direktivet har i

³⁵ Kommissionens beslutning 2004/844/EF af 9. november 2004 om udarbejdelse af en formular til brug ved udfærdigelse af ansøgninger om retshjælp efter Rådets direktiv 2003/8/EF og Kommissionens afgørelse 2005/630/EF af 26. august 2005 om udarbejdelse af en formular til fremsendelse af ansøgninger om retshjælp i medfør af Rådets direktiv 2003/8/EF 2005/630/EF.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_information_en.htm.

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>.

³⁸ Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, Rom, 4.11.1950.

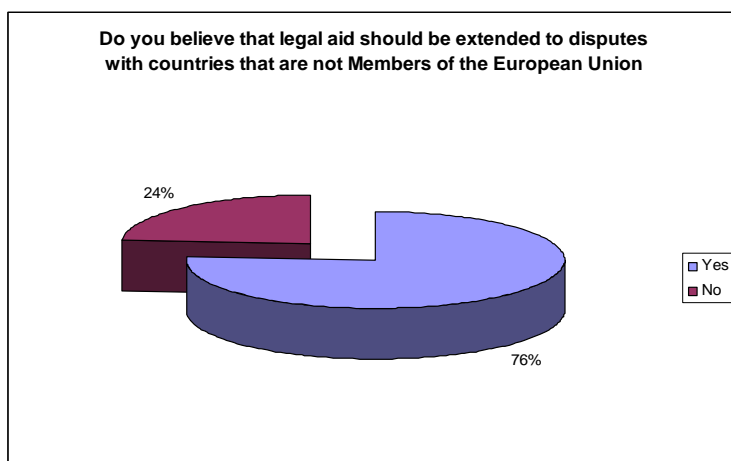
³⁹ Undertegnet i Strasbourg den 27. januar 1977 og ændret ved en tillægsprotokol undertegnet i Moskva i 2011.

⁴⁰ Konventionen af 25. oktober 1980 om international adgang til domstolsprøvelse, http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=91.

⁴¹ Bulgarien, Spanien, Tjekkiet, Estland, Frankrig, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Finland, Sverige.

henhold til artikel 20 forrang frem for den europæiske overenskomst og Haagerkonventionen om international retshjælp i sager mellem medlemsstaterne.

Hvis Den Europæiske Union tiltrådte Haagerkonventionen om retshjælp⁴³, ville det være muligt at anvende konventionen ensartet overalt i Unionen, og det kunne tilskynde andre stater til at tiltræde den. Det ville også følge den politiske forpligtelse, EU påtog sig til at fremme Haagerinstrumenterne, da den blev medlem af Haagerkonferencen om international privatret i 2007. Dette er måske vigtigt, eftersom over tre fjerdedele af respondenterne ifølge rundspørgen går ind for, at retshjælp i civilretlige sager udstrækkes til at gælde ud over EU's grænser.



10. SPØRGSMÅL TIL OVERVEJELSE MED HENSYN TIL MULIGE FORBEDRINGER AF DIREKTIVET

På grundlag af vurderingen af medlemsstaternes anvendelse af direktivet og de vanskeligheder, der indtil videre er opstået, kan der nævnes visse spørgsmål, som kan overvejes i forbindelse med eventuelle forbedringer i fremtiden.

10.1.1. Økonomiske kriterier for, hvem der kan få retshjælp

Tilsyneladende er der behov for, at spørgsmålet om, på grundlag af hvilke økonomiske kriterier der skal ydes retshjælp, bliver klarlagt yderligere. Dette er vigtigt, da der er tilfælde, hvor ansøgeren fra retten, hvor han har bopæl, får at vide, at han efter de nationale regler ville kunne få retshjælp, men han får afslag fra den kompetente ret.

Der kunne overvejes to løsninger:

Under hensyn til forskellen på leveomkostningerne i medlemsstaterne kunne afgørelsen om, hvorvidt der er krav på retshjælp, træffes, og beløbet, der skulle betales i retshjælp, beregnes på grundlag af fælles objektive kriterier eller på grundlag af de kriterier, der anvendes på det sted, hvor ansøgeren om retshjælp har sædvanligt opholdssted, eller

Harmonisering af det økonomiske niveau eller gensidig anerkendelse af grænserne.

⁴² Albanien, Hviderusland, Bosnien og Hercegovina, Kroatien, Montenegro, Marokko, Serbien, Schweiz, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

⁴³ I praksis ville dette ske ved en afgørelse fra Rådet om at bemyndige medlemsstaterne til at tiltræde i EU's interesse, eftersom konventionen ikke indeholder nogen bestemmelse om regional integration.

10.1.2. Omkostninger, der på nuværende tidspunkt ikke er dækket

Når der skal afholdes rejseudgifter i forbindelse med retsmødet ved den ret, der skal afgøre, om der skal ydes retshjælp, opstår der en interessant situation, som ikke er omfattet af direktivet. Skulle ansøgeren ikke have tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at dække disse udgifter, kan den kompetente ret fratage ham muligheden for at få retshjælp. Denne situation kan særligt opstå, når ansøgeren bor i en medlemsstat med langt højere leveomkostninger end den medlemsstat, hvor den kompetente ret er beliggende. Derudover må det understreges, at selv om en sådan situation ganske vist ligger uden for direktivets anvendelsesområde, er der tilfælde, hvor ansøgeren får en bekræftelse af retten på hans opholdssted af, at han ville være berettiget til retshjælp inden for dens område, men selv skal dække sine rejseudgifter i forbindelse med retsmødet ved den kompetente ret. Hvis han ikke havde de økonomiske ressourcer til at dække rejsen, kunne han reelt være afskåret fra at få retshjælp⁴⁴.

10.1.3. Fremme af forholdet mellem de juridiske erhverv og modtagere af retshjælp

Et andet spørgsmål, der bør ses på, er fremme af forholdet mellem de juridiske erhverv og modtagere af retshjælp i en anden medlemsstat gennem foranstaltninger såsom: udpegelse af en advokat, der taler retshjælpsmodtagerens sprog, bistand fra en oversætter eller endog udpegelse af en anden advokat i staten, hvor retshjælpsmodtageren befinder sig, der kunne være forbindelsesled og f.eks. stå for korrespondancen med advokaten i en anden stat.

10.1.4. Klarhed om, hvor den kompetente myndighed er

Det forekommer tilrådeligt at udpege en enkelt modtagende og fremsendende myndighed i hver medlemsstat for at fremme implementeringen af direktivet. Dette er særlig vigtigt i den situation, hvor ansøgningen om retshjælp indgives direkte til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor sagen bliver ført, eller hvor afgørelsen skal fuldbyrdes. Da direktivet ikke regulerer spørgsmålet om, hvad der sker, hvis ansøgningen indgives til den forkerte modtagende myndighed, kan der opstå forskelle i disse situationer.

10.1.5. To myndigheders behandling af den samme ansøgning med mulighed for to forskellige resultater

Efter direktivets artikel 13 kan der indgives en ansøgning om retshjælp på to måder: enten til den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller til den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres⁴⁵. Derudover giver direktivet mulighed for at afslå at fremsende ansøgningen, hvis den fremsendende myndighed beslutter, at ansøgningen er åbenbart ugrundet eller åbenbart ikke er omfattet af direktivet. En sådan situation kan skabe forvirring, da det er muligt, at den modtagende myndighed vil afslå ansøgningen, selv om den fremsendende myndighed ville imødekomme den. Det er også muligt, at den ansøger, hvis ansøgning blev afslået af den fremsendende myndighed, vil indgive ansøgningen igen direkte til den modtagende myndighed, hvilket ville skabe en unødvendig byrde, da den samme ansøgning ville skulle behandles to gange, højst sandsynligt med det samme negative resultat.

⁴⁴ Se andragende 1667/2009.

⁴⁵ Eller hvor afgørelsen skal fuldbyrdes.

11. KONKLUSIONER

Alle de medlemsstater, der er bundet af direktivet, har gennemført retten til retshjælp i grænseoverskridende sager på det civil- og handelsretlige område, selv om det må konstateres, at ikke alle de nærmere bestemmelser om direktivets anvendelse er blevet fuldstændigt gennemført. Disse vanskeligheder skyldes primært, at direktivets bestemmelser i visse tilfælde adskiller sig fra nationale bestemmelser om retshjælp, og at der endnu ikke har været retspraksis fra EU-Domstolen, der kunne give en større ensartethed i anvendelsen.

Det bør dog understreges, at der kun har været en enkelt retssag ved EU-Domstolen om grænseoverskridende retshjælp, hvilket muligvis viser, at anvendelsen af direktivet i praksis er tilfredsstillende.

Kommissionen finder, at direktivets gennemførelse for det første kan forbedres på grundlag af de nuværende bestemmelser. Det vigtigste punkt, hvor medlemsstaterne kan foretage forbedringer, er ved effektivt og aktivt at gøre reklame for direktivet ved at give offentligheden og fagfolk information om de forskellige retshjælpsordninger i direktivet.

Derudover vil Kommissionen øge sine bestræbelser på at skabe større bevidsthed om direktivets bestemmelser. Kommissionen vil også gennemgå resultaterne af sin kontrol af, om nationale regler er i overensstemmelse med direktivet, og om nødvendigt følge op på dem.

I forlængelse af de spørgsmål til overvejelse, der er fremlagt ovenfor, vil Kommissionen også tage hensyn til reaktionerne på denne rapport i sine overvejelser over yderligere foranstaltninger, hvor det er relevant.

Endelig vil Kommissionen, for så vidt angår retshjælpspolitikken med hensyn til tredjelande, overveje, om Den Europæiske Union bør tiltræde Haagerkonventionen af 1980 om international retshjælp, navnlig da Den Europæiske Union er medlem af Haagerkonferencen⁴⁶. Det kunne være hensigtsmæssigt at tage skridt hertil, da det ville muliggøre en ensartet anvendelse af konventionen overalt i Unionen og kunne gøre det attraktivt for andre stater at tiltræde den.

⁴⁶ Accession by the European Community to Conventions of The Hague Conference on Private International Law, 15226/08, JUSTCIV 235 af 6.11.2008.