



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 9.2.2000
COM (2000) 51 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**Νομική συνδρομή σε αστικές υποθέσεις: Προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι διάδικοι
διασυνοριακής διαφοράς**

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Νομική συνδρομή σε αστικές υποθέσεις: Προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι διάδικοι διασυνοριακής διαφοράς

Μέρος I: Γενική παρουσίαση των θεμάτων

Συνεπακόλουθο της αυξημένης άσκησης των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από τη συνθήκη για ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αγαθών και υπηρεσιών είναι η αύξηση του ενδεχόμενου αριθμού των διασυνοριακών διαφορών. Αυτές οι διαφορές δεν προκύπτουν αναγκαστικά μεταξύ μεγάλων εταιρειών: μπορούν να αφορούν μικρές επιχειρήσεις ή ιδιώτες, οι οποίοι ενδεχομένως διαθέτουν περιορισμένα μέσα. Για παράδειγμα, οι ιδιώτες μπορούν να εμπλακούν σε ατύχημα κατά τη διάρκεια των διακοπών ή κατά τη διάρκεια ταξιδιού στο εξωτερικό με σκοπό τα ψώνια, ή μπορεί ενδεχομένως να αγοράσουν αγαθά, τα οποία αργότερα διαπιστώνουν ότι είναι ελαττωματικά ή επικίνδυνα. Ο/Η σύζυγος μπορεί να εγκατέλειψε τον συζυγικό οίκο με τα παιδιά που προέρχονται από το συγκεκριμένο γάμο και να εγκαταστάθηκε σε άλλη χώρα. Μπορεί ενδεχομένως να χρειάζεται να ασκήσουν αγωγή στη χώρα στην οποία προέκυψε η διαφορά ή, ακόμα χειρότερα, να απειλούνται εκεί με την άσκηση αγωγής εις βάρος τους. Μια μικρή εταιρεία μπορεί να πωλήσει προϊόντα στο εξωτερικό και αργότερα να απειληθεί με δίκη στη χώρα του αγοραστή. Ο καταναλωτής μπορεί να παραγγείλει, μέσω του Internet, προϊόντα στο εξωτερικό, τα οποία ουδέποτε θα αποσταλούν ή θα αποδειχθούν ελαττωματικά.

Η έκταση της "νομικής συνδρομής" μπορεί να διαφέρει σε κάθε κράτος. Στο πλαίσιο της Πράσινης Βίβλου, η Επιτροπή αντιλαμβάνεται με την έκφραση "νομική συνδρομή" κάποιο από τα ακόλουθα:

- παροχή δωρεάν ή χαμηλού κόστους νομικών συμβουλών ή εκπροσώπησης στο δικαστήριο από δικηγόρο·
- μερική ή ολική απαλλαγή από άλλα έξοδα, όπως είναι τα δικαστικά έξοδα, τα οποία άλλως θα επιβάλλονταν κανονικά·
- άμεση οικονομική βοήθεια για να καλυφθούν όλα τα έξοδα που έχουν σχέση με τη διαφορά, όπως έξοδα δικηγόρου, δικαστικά έξοδα, έξοδα μαρτύρων, υποχρέωση του ηττηθέντος διαδίκου να καταβάλει τα έξοδα του δικαιωθέντος, κλπ.

Πρόσωπο το οποίο απειλείται με την άσκηση αγωγής ή επιθυμεί να ασκήσει δίωξη στο εξωτερικό, μπορεί να χρειάζεται νομική συνδρομή σε τρία διαφορετικά στάδια:

- (1) Πρώτον, παροχή νομικών συμβουλών προ της δικαστικής αμφισβήτησης
- (2) Δεύτερον, συνδρομή δικηγόρου κατά τη διάρκεια δίκης και απαλλαγή από τα δικαστικά έξοδα

- (3) Τρίτον, συνδρομή στη φάση που μία ξένη απόφαση έχει κηρυχθεί εκτελεστική ή βρίσκεται στο στάδιο της εκτέλεσης.

Εδώ και πολλά έτη σειρά ερωτήσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αλληλογραφία που απεστάλη στην Επιτροπή έφεραν στο φως ορισμένα προβλήματα που υπάρχουν όσον αφορά την πρόσβαση στη νομική συνδρομή για πρόσωπα που ενέχονται σε διαφορές σε κράτος μέλος διαφορετικό από το δικό τους. Μία συγκριτική μελέτη για τα νομικά συστήματα νομικής συνδρομής δείχνει ότι πράγματι αυτά τα συστήματα διαφέρουν σημαντικά, φέρνοντας τον διάδικο διασυνοριακής διαφοράς αντιμέτωπο με σοβαρές δυσκολίες.

Η Επιτροπή έχει ήδη υποστηρίξει πρωτοβουλίες στο συγκεκριμένο τομέα. Για παράδειγμα, ο "Οδηγός για την παροχή νομικής συνδρομής και συμβουλών στον ΕΟΧ" που καταρτίστηκε το 1996 από τον καθηγητή D. Walters εξ ονόματος της Επιτροπής και υπό την αιγίδα του Συμβουλίου των Δικηγορικών Συλλόγων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και το σεμινάριο που διεξήχθη στο πανεπιστήμιο της Angers τον Απρίλιο του 1998, περί νομικής συνδρομής, το οποίο βασίστηκε στην έκθεση του καθηγητή Adrian Wood με τον τίτλο "Πρόσβαση στη νομική συνδρομή στα κράτη μέλη της ΕΕ: προβλήματα και απόπειρες επίλυσης", το οποίο έτυχε οικονομικής υποστήριξης από το πρόγραμμα GROTIUS.

Η Επιτροπή ενδιαφέρεται επίσης για το σχετικό πρόβλημα της ανάκτησης των δικαστικών εξόδων και των δικηγορικών αμοιβών. Θα δημοσιεύσει Έγγραφο Εργασίας για το θέμα αυτό κατά το πρώτο ήμισυ του 2000.

Ακόμα και μια επιφανειακή εξέταση αποκαλύπτει ότι υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές στη φιλοσοφία, διοργάνωση και διαχείριση των συστημάτων νομικής συνδρομής στα κράτη μέλη. Όσον αφορά τη φιλοσοφία των συστημάτων, ο ευρύτερος στόχος σε ορισμένα κράτη μέλη είναι όπως φαίνεται να καταστούν γενικά διαθέσιμες οι νομικές υπηρεσίες και η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ενώ σε άλλα το σύστημα νομικής συνδρομής μπορεί να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα κοινωνικού δικαίου, το οποίο προσφέρεται μόνο στους πολύ πτωχούς.

Αυτές οι διαφορές έχουν επίσης πρακτικές επιπτώσεις. Σε ορισμένες χώρες υπάρχει ένα καλά ανεπτυγμένο σύστημα, στο οποίο το κράτος ή κάποια υπηρεσία χορηγεί απευθείας εύλογη αμοιβή στους δικηγόρους που συμμετέχουν ενώ σε άλλες οι ίδιοι οι δικηγόροι προσφέρουν (εθελοντικά ή υποχρεωτικά) υπηρεσίες χωρίς καμία επιβάρυνση ή υπηρεσίες για τις οποίες ανταμείβονται με ποσά χαμηλότερα των κανονικών.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν προβεί σε ριζικές μεταρρυθμίσεις ή πρόκειται να προβούν στο άμεσο μέλλον.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι κάθε εθνικό σύστημα εφαρμόζεται καταρχήν μόνο σε διαδικασίες που διεξάγονται στην επικράτεια του σχετικού κράτους, κάποιος προσφεύγων από το κράτος μέλος Α, ο οποίος χρειάζεται νομική συνδρομή στο κράτος μέλος Β, θα αντιμετωπίσει πολλά εμπόδια, ορισμένα των οποίων θα οφείλονται στο γεγονός ότι ο προσφεύγων κατοικεί στο εξωτερικό.

Αυτά τα εμπόδια μπορούν ενδεχομένως να οφείλονται στους ακόλουθους λόγους :

- Υποχρέωση κατοικίας ή παρουσίας στο κράτος μέλος στο οποίο ζητείται η συνδρομή
- Όροι που συνδέονται με τα οικονομικά μέσα του προσφεύγοντος
- Όροι που συνδέονται με την εξέταση του βάσιμου ή των πιθανοτήτων επιτυχίας της δίκης για την οποία ζητείται νομική συνδρομή

- Απουσία πληροφόρησης για την ύπαρξη νομικής συνδρομής σε άλλα κράτη μέλη ή για τον τρόπο διαβίβασης των αιτήσεων για τη χορήγηση νομικής συνδρομής σε άλλα κράτη μέλη
- Το γεγονός ότι τα εθνικά συστήματα νομικής συνδρομής δε λαμβάνουν υπόψη τα επιπρόσθετα έξοδα των διασυνοριακών διαφορών (μετάφραση εγγράφων, διπλή παροχή νομικών γνωμοδοτήσεων, επίδοση πράξεων κλπ.).
- Γλωσσικές δυσκολίες

Ενώ είναι αληθές ότι το δεύτερο και το τρίτο εμπόδιο μπορούν να υπάρχουν ακόμα και στην περίπτωση υπηκόων που ασκούν προσφυγή, τα εμπόδια αυτά γίνονται πιο πολύπλοκα στην περίπτωση ξένων. Αυτές οι δυσκολίες αναλύονται κατωτέρω.

Αποτελεί απόρροια των ελευθεριών που κατοχυρώνονται από τη συνθήκη ΕΚ η δυνατότητα του πολίτη, προκειμένου να επιλύει διαφορές που προκύπτουν από τις δραστηριότητές που αναπτύσσει κατά την άσκηση κάποιας εξ αυτών των ελευθεριών, να ενάγει ή να ενάγεται ενώπιον των δικαστηρίων κάποιου κράτους μέλους κατά τον ίδιο τρόπο με τους υπηκόους αυτού του κράτους μέλους. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτό το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη μπορεί να ασκηθεί πραγματικά μόνον όταν παρέχεται νομική συνδρομή υπό δεδομένες προϋποθέσεις.

Λόγω της απουσίας κοινοτικής νομοθεσίας, εναπόκειται στο νομικό σύστημα κάθε κράτους μέλους να ορίσει τους λεπτομερείς διαδικαστικούς κανόνες για να κατοχυρώσει τα δικαιώματα που απορρέουν για τους ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων που αφορούν τη νομική συνδρομή. Εντούτοις, αυτοί οι κανόνες δεν μπορούν ούτε να εισάγουν διακρίσεις εις βάρος εκείνων στους οποίους το κοινοτικό δίκαιο παρέχει το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ούτε να περιορίζουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται από το κοινοτικό δίκαιο.

Ακόμα και σύμφωνα με τις διατάξεις του τίτλου VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (συνθήκη του Μάαστριχ), ή δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις θεωρείτο ήδη ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος, ανεξάρτητα από το χαρακτήρα των δικαιωμάτων για τα οποία απαιτείτο συνεργασία. "Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας", ο τίτλος VI απέβλεπε να συμπληρώσει τις αρμοδιότητες αυτές και να συμβάλει στην οικοδόμηση "ολοένα και στενότερης ένωσης", δηλαδή να υπερβεί την απλά ως αγορά λειτουργούσα Ευρώπη.

Σύμφωνα με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το θέμα της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις υπάγεται στον τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ (άρθρο 65). Το Συμβούλιο θεσπίζει στο εξής μέτρα για την εξάλειψη των εμποδίων στην ομαλή ροή της άσκησης αστικών αξιώσεων. Στα συμπεράσματα της ειδικής συνόδου που διεξήχθη στο Tampere στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999 για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε το Συμβούλιο, στη βάση προτάσεων της Επιτροπής, να θεσπίσει στοιχειώδη πρότυπα που θα εξασφαλίζουν επαρκές επίπεδο νομικής αρωγής σε υποθέσεις με διασυνοριακές διαστάσεις σε ολόκληρη την Ένωση. Η παρούσα Πράσινη Βίβλος αποτελεί το πρώτο βήμα προς την επίτευξη αυτού του στόχου.

Στις υποχρεώσεις που απορρέουν απευθείας από το κοινοτικό δίκαιο προστίθενται και εκείνες που προβλέπονται από άλλες διεθνείς πράξεις. Ιδιαίτερα, το άρθρο 6, παρ. 3, της ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων (που ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας)

παρέχει το δικαίωμα σε οποιονδήποτε κατηγορείται για ποινικό αδίκημα να ζητεί δωρεάν νομική συνδρομή εάν δεν διαθέτει επαρκή μέσα για να πληρώσει, όταν αυτό επιβάλλεται από το συμφέρον της δικαιοσύνης. Επιπλέον προς αυτή την ειδική διάταξη, η οποία ισχύει μόνο σε ποινικές υποθέσεις, ο γενικός τίτλος του άρθρου 6 για την αρχή των δικαιωμάτων της υπεράσπισης ανεξαρτήτως με το χαρακτήρα της δίκης, ορίσθηκε για να συμπεριλάβει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το δικαίωμα για τη χορήγηση νομικής συνδρομής.

Το πεδίο της παρούσας Πράσινης Βίβλου, η οποία επικεντρώνεται κυρίως στη νομική συνδρομή σε αστικές υποθέσεις, έγκειται στο να αναλύσει τα εμπόδια που προκύπτουν για την πραγματική πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στη νομική συνδρομή, όταν αυτοί συμμετέχουν σε δικαστικές διαδικασίες σε διαφορετικό κράτος μέλος από το δικό τους. Προβαίνει στη συνέχεια σε ορισμένες προτάσεις αναθεώρησης. Ο πρωταρχικός στόχος, εντούτοις, είναι να συγκεντρώσει τις αντιδράσεις των ενδιαφερομένων μερών.

Για να ολοκληρωθούν τα αποτελέσματα της συζήτησης που ξεκίνησε με την παρούσα Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν γραπτά τις παρατηρήσεις τους το αργότερο μέχρι τις 31 Μαΐου 2000 στην ακόλουθη διεύθυνση:

The Director General
Directorate General Justice and Home Affairs
European Commission
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussels
Fax: (+32 2) 2967481

Μέρος II: Ανάπτυξη κοινοτικής πολιτικής για τη βελτίωση της πρόσβασης του διαδικού διασυνοριακής διαφοράς στη νομική συνδρομή

Οι λόγοι των διαφορών μεταξύ των εθνικών συστημάτων, οι οποίοι αποτελούν τη ρίζα του προβλήματος, είναι κυρίως ιστορικοί και μικρής σημασίας στο συγκεκριμένο πλαίσιο. Οι λόγοι που εμποδίζουν την αλλαγή είναι κυρίως πολιτικοί και οικονομικοί, και σπανίως έχουν προσδιορισθεί επακριβώς. Μπορούν εύκολα να διαπιστωθούν από σύντομη συγκριτική μελέτη των διαφόρων εθνικών συστημάτων:

- ☞ Οποιαδήποτε τροποποίηση των παρόντων συστημάτων θα αυξήσει τα έξοδα των υπευθύνων κυβερνήσεων, και συνεπώς των φορολογουμένων
- ☞ Κάθε βελτίωση της πρόσβασης στη νομική συνδρομή μπορεί να αυξήσει τον αριθμό των δικαστικών διαδικασιών (υπάρχουν συζητήσεις για το κατά πόσον η δαπάνη για νομική συνδρομή στηρίζεται στην προσφορά ή στη ζήτηση)
- ☞ Μπορούν να προκύψουν ζητήματα σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών νομικής συνδρομής και μια βελτίωση μπορεί να αποτελέσει το έναυσμα για αιτήματα συμπληρωματικών βελτιώσεων
- ☞ Υπάρχει φόβος ότι οποιαδήποτε ολοκληρωμένη πολιτική εμπεριέχει τουλάχιστον κάποιο βαθμό εναρμόνισης.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, υπάρχει επί του παρόντος συζήτηση για τον καλύτερο δυνατό τρόπο που μπορεί να εξασφαλίσει πρόσφορη από οικονομική άποψη πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Αυτή η συζήτηση μπορεί να εμπεριέχει λύσεις που να υπερβαίνουν τη νομική συνδρομή. Μπορεί να συνεπάγεται την υποστήριξη λύσεων βασισμένων στην καθιέρωση ή ανάπτυξη υπό αίρεση αμοιβών, στη σύναψη ασφάλειας είτε από τον πελάτη είτε από τον δικηγόρο, ή σε λύσεις προορισμένες να μειώσουν τις αμοιβές των δικηγόρων. Η νομική συνδρομή θα συνεχίσει εν τούτοις να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτόν.

Η Κοινότητα πρέπει να εξετάσει σε κοινοτικό επίπεδο και να αναπτύξει κοινοτική πολιτική για τη νομική συνδρομή προκειμένου να εξασφαλίσει ότι δεν θα παραμεληθούν τα συμφέροντα του διαδικού διασυνοριακής διαφοράς και οι εξαιρετικές δυσκολίες τις οποίες αντιμετωπίζει.

Θα μπορούσε κανείς να προτείνει σειρά ενεργειών για την εξάλειψη κάθε διακριτικής μεταχείρισης εις βάρος κοινοτικών υπηκόων, στη βάση της κατοικίας ή της υπηκοότητας, και για την εξάλειψη ή την ελαχιστοποίηση των εμποδίων που δημιουργούνται από τα συμπληρωματικά έξοδα που συνεπάγονται οι διασυνοριακές διαφορές και από τις διαφορές που υπάρχουν στα εθνικά συστήματα όσον αφορά τα οικονομικά ανώτατα όρια και την εξέταση του βάσιμου της αίτησης.

A. Δικαίωμα χορήγησης νομικής συνδρομής

1. Η παρούσα κατάσταση στα κράτη μέλη

Ένας κοινοτικός υπήκοος ο οποίος αντιμετωπίζει νομικό πρόβλημα σε κάποιο κράτος μέλος πέραν αυτού στο οποίο κατοικεί πρέπει να υπερβεί διάφορα εμπόδια, ακόμα και αν υποτεθεί ότι μπορεί να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το δίκαιο και με τις δυνατότητες του να τύχει νομικής συνδρομής στο συγκεκριμένο κράτος.

Το πρώτο ζήτημα είναι να καθορισθεί το κατά πόσον εμπίπτει στις κατηγορίες των δυνάμει δικαιούχων της εν λόγω συνδρομής σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους στο οποίο επιθυμεί να τύχει νομικής συνδρομής.

Κατ' αρχήν τα συστήματα νομικής συνδρομής των κρατών μελών είναι εθνικά, κατά την έννοια ότι νομική συνδρομή χορηγείται μόνο σε σχέση με δικαστικές διαδικασίες που διεξάγονται στο συγκεκριμένο κράτος (υπάρχουν ορισμένες περιορισμένες εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτό στη Σκανδιναβία, μόνο σε ειδικές περιπτώσεις όπως η διασυνοριακή επιμέλεια παιδιού). Κατά συνέπεια, κάποιος κοινοτικός υπήκοος που κατοικεί στο κράτος μέλος Α αλλά εμπλέκεται σε διαφορά στο κράτος μέλος Β, ανεξάρτητα από το αν είναι ενάγων ή εναγόμενος, είναι απίθανο να μπορεί να τύχει συνδρομής από το κράτος Α· αντ' αυτού οφείλει να ζητήσει νομική συνδρομή από το ισχύον σύστημα του κράτους μέλους Β.

Εν τούτοις, δεν εξασφαλίζεται από όλα τα κράτη μέλη ίση μεταχείριση όσον αφορά τους αιτούντες νομική συνδρομή ανεξάρτητα από την υπηκοότητα τους, την κατοικία τους, ή την παρουσία τους στο κράτος της διαφοράς. Η κατάσταση γίνεται πιο πολύπλοκη και επηρεάζεται από διεθνείς συνθήκες και συμβάσεις στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη μπορούν να χωριστούν σε τέσσερις βασικές ομάδες:

- 📖 Ορισμένα κράτη μέλη χορηγούν νομική συνδρομή χωρίς να απαιτούν υπηκοότητα ή κατοικία
- 📖 Ένα κράτος μέλος χορηγεί νομική συνδρομή σε ξένους μόνο στη βάση της αμοιβαιότητας
- 📖 Ένα κράτος μέλος χορηγεί νομική συνδρομή μόνο στους κατοίκους, γεγονός που καταλήγει να στερεί από το ευεργέτημα της νομικής συνδρομής τους δικούς του υπηκόους που δεν είναι κάτοικοι
- 📖 Ορισμένα κράτη μέλη χορηγούν νομική συνδρομή στους υπηκόους τους, ανεξάρτητα από την κατοικία τους, και εξομοιώνουν αυτούς που δεν έχουν την υπηκοότητα οι οποίοι διαμένουν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι παρόντες στην επικράτειά τους.

Όσον αφορά τις τελευταίες δύο κατηγορίες κρατών, ένας ιδιώτης που δεν διαμένει σε κάποιο από αυτά τα κράτη αλλά πρόκειται εκεί να ενάγει ή να εναχθεί, δε μπορεί να επωφεληθεί της νομικής συνδρομής στο κράτος αυτό.

Είναι σαφές από τα ανωτέρω ότι σε ορισμένα κράτη μέλη ο διάδικος διασυνοριακής διαφοράς ευρίσκεται μετέωρος· δεν έχει δικαίωμα να λάβει νομική συνδρομή ούτε στο δικό του κράτος ούτε στο κράτος υποδοχής.

Ένα άλλο ζήτημα είναι το γεγονός ότι σε ορισμένα κράτη μέλη το δικαίωμα νομικής συνδρομής παρέχεται σε νομικά πρόσωπα σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία. Σε διασυνοριακό πλαίσιο, αυτό το θέμα μπορεί να έχει σοβαρή επίπτωση στον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη η οδηγία 98/27/EK σχετικά με τις αγωγές παραλείψεως, της οποίας προθεσμία εφαρμογής είναι η 1/1/2001. Η νομική συνδρομή μπορεί να επιλύσει το πρόβλημα που φαίνεται να αντιμετωπίζουν συχνά οι ενώσεις καταναλωτών όταν προσπαθούν να επωφεληθούν πλήρως του *locus standi* (δικαίωμα παράστασης) που τους αναγνωρίζει η οδηγία, το οποίο είναι η σπάνις οικονομικών πόρων.

2. Η επίπτωση του κοινοτικού δικαίου σε αυτές τις προϋποθέσεις

Η νομιμότητα αυτών των προϋποθέσεων (κατοικία, υπηκοότητα, ή ακόμα παρουσία στην επικράτεια, κλπ.) σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί ένα πολύπλοκο θέμα.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν είχε ποτέ την ευκαιρία να αποφανθεί σχετικά με το θέμα της νομικής συνδρομής. Εν τούτοις, η νομολογία που υπάρχει σε ανάλογα θέματα επιτρέπει να συναχθούν ορισμένα σαφή συμπεράσματα.

①Πρώτον, φαίνεται εντελώς σαφές ότι ο τυπικός κανόνας που περιορίζει την πρόσβαση στη νομική συνδρομή σε υπηκόους του κράτους στο οποίο προέκυψε ή ενδέχεται να προκύψει διαφορά ("Κράτος υποδοχής") δεν μπορεί να τύχει επίκλησης κατά κοινοτικών υπηκόων που εργάζονται στο κράτος υποδοχής (ανεξάρτητα από το αν κατοικούν ή όχι εκεί) ή κατά των συντηρουμένων από αυτούς μελών της οικογενείας τους¹.

②Δεύτερον, η πιο πρόσφατη νομολογία ορίζει ότι κοινοτικός υπήκοος που διαμένει στο κράτος υποδοχής δικαιούται ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους αυτού ανεξάρτητα από το κατά πόσον είναι εργαζόμενος².

③Τρίτον, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι το δικαίωμα μετάβασης σε κάποιο κράτος μέλος, ακόμα και σε προσωρινή βάση, απλά και μόνο ως αποδέκτης υπηρεσιών (δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται από το κοινοτικό δίκαιο), συνεπάγεται το δικαίωμα μεταχείρισης στην ίδια βάση με τους υπηκόους ή τους κατοίκους αυτού του κράτους όσον αφορά την προστασία της ακεραιότητας του προσώπου (βλέπε απόφαση Cowan)³. Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο έκρινε ότι αποτελεί συνακόλουθο των ελευθεριών που αναγνωρίζονται από το κοινοτικό δίκαιο η δυνατότητα των δικαιούχων αυτών των ελευθεριών να ασκούν αγωγή ενώπιον των δικαστηρίων κάποιου κράτους μέλους στην ίδια βάση με τους υπηκόους αυτού του κράτους (βλέπε απόφαση Data Delecta⁴ Aktibolag).

④Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε στην απόφαση Bickel⁵, ότι το δικαίωμα διεξαγωγής ποινικής δίκης σε άλλη γλώσσα από την κύρια γλώσσα του σχετικού κράτους εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της συνθήκης και υπόκειται κατ' αυτό τον τρόπο στην απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας που αναφέρεται στο άρθρο 12 (πρώην άρθρο 6 της συνθήκης),

¹ Αυτό απορρέει από την απόφαση Mutsch (υπόθεση 137/84, συλλογή 1985 2681-2697) στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη ότι το δικαίωμα του διακινούμενου εργαζόμενου να ζητήσει τη διεξαγωγή της δίκης στη δική του γλώσσα συμβάλει ουσιαστικά στην ένταξή του στο κράτος υποδοχής και αποτελεί κατ' αυτό τον τρόπο "κοινωνικό πλεονέκτημα" κατά την έννοια του άρθρου 7(2) του κανονισμού 1612/68. Οι κοινοτικοί υπήκοοι που εργάζονται εκεί απολαύουν αυτού του δικαιώματος υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους υπηκόους του κράτους υποδοχής. Αυτή η συλλογιστική φαίνεται να μπορεί να εφαρμοσθεί a fortiori όσον αφορά τη νομική συνδρομή. Η νομολογία καθιστά σαφές ότι αυτό το δικαίωμα παρέχεται επίσης σε συνοριακούς εργαζόμενους (βλέπε Meints, υπόθεση C-57/96, συλλογή 1997, σ. I-6689) και στα μέλη της οικογενείας τους τα οποία εξαρτώνται από αυτόν, (βλέπε Deak, υπόθεση 94/84, συλλογή 1985 σ. 1873 και Bernini, C-3/90, συλλογή 1992 σ. ...)

² Βλέπε απόφαση Martinez Sala, υπόθεση C-85/96, συλλογή 1998 σ. I-2694. Η υπόθεση αυτή αφορά την πρόσβαση σε κοινωνικά οφέλη στην ίδια βάση με υπηκόους του κράτους μέλους, ακόμα και όταν ο αιτών δεν υπήρξε εργαζόμενος.

³ Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, υπόθεση 186/87, συλλογή σ. 195. Αυτή η υπόθεση αφορούσε το δικαίωμα αποζημιώσεως για σωματική βλάβη σύμφωνα με το γαλλικό εθνικό σύστημα. Ο ενάγων (υπήκοος του Ην. Βασιλείου) κρίθηκε ότι δικαιούται να τύχει ίσης μεταχείρισης με τους γάλλους υπηκόους απλά υπό την ιδιότητά του ως τουρίστας (και να θεωρηθεί αποδέκτης υπηρεσιών) παρά το γεγονός ότι ούτε εργαζόταν ούτε κατοικούσε στη Γαλλία το σχετικό χρονικό διάστημα.

⁴ Απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, υπόθεση C-43/95, συλλογή 1996, σ. I-4661.

⁵ Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1998, Bickel & Franz, υπόθεση C-274/96

με αποτέλεσμα ότι κοινοτικός υπήκοος ο οποίος συμμετέχει σε ποινική δίκη στο κράτος υποδοχής (στη συγκεκριμένη περίπτωση η επαρχία Bolzano της Ιταλίας), είχε δικαίωμα να χρησιμοποιεί τη δική του γλώσσα (γερμανικά) σαν να ήταν όχι απλά ιταλός υπήκοος αλλά ιταλός υπήκοος που κατοικεί στην επαρχία του Bolzano, (όπου αυτό το προνόμιο χορηγείται από το ιταλικό δίκαιο) χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει ότι είναι σε αυτή τη χώρα εργαζόμενος ή κάτοικος.

Αυτή η νομολογία στο σύνολό της αποδεικνύει ότι **οποιοσδήποτε** δικαιούχος δικαιώματος σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο (συμπεριλαμβανομένου του αποδέκτη διασυνοριακών υπηρεσιών ή του αγοραστή αγαθών) έχει δικαίωμα ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους της χώρας υποδοχής, τόσο όσον αφορά το δικαίωμα του να ασκήσει αγωγή όσο και τις πρακτικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να ασκηθούν τέτοιες αγωγές, ανεξάρτητα από το κατά πόσον είναι, ή ήταν, κάτοικος ή φυσικά παρών σε αυτή τη χώρα. Είναι λογικό ότι το δικαίωμα άσκησης αγωγής περιλαμβάνει το πραγματικό δικαίωμα πρόσβασης στα δικαστήρια και ως εκ τούτου το δικαίωμα νομικής συνδρομής όταν ο υπήκοος του κράτους έχει το δικαίωμα αυτό υπό ανάλογες συνθήκες.

Αυτό θα συνεπαγόταν όχι μόνον ότι κανόνες που περιορίζουν το δικαίωμα για τη χορήγηση νομικής συνδρομής σε υπηκόους του κράτους υποδοχής, αλλά εξίσου οι προϋποθέσεις που επιβάλλουν στους ξένους υπηκόους να είναι κάτοικοι ή παρόντες στην εθνική επικράτεια για να εξομοιωθούν με υπηκόους του κράτους μέλους θα καθίσταντο άκυροι από το άρθρο 12 της συνθήκης ΕΚ και τέτοιοι όροι δεν θα μπορούσαν να τύχουν επίκλησης κατά κοινοτικών υπηκόων που αποτελούν μέρη διαφοράς στο κράτος υποδοχής.

Ακόμα και ένας όρος ο οποίος δεν εισάγει τυπικά διακρίσεις (όπως ο όρος της κατοικίας ή της παρουσίας που ισχύει για υπηκόους και ξένους εξίσου) θα μπορούσε να αποτελεί κεκαλυμμένη διάκριση (δεδομένου ότι οι υπήκοοι είναι περισσότερο σε θέση να ικανοποιήσουν τον όρο αυτό από τους ξένους)⁶ και θα ήταν ως εκ τούτου ασυμβίβαστος εκτός αν μπορούσε να δικαιολογηθεί για αντικειμενικούς λόγους. Θα εναπόκειτο σε κάποιο κράτος μέλος να επικαλεσθεί αυτούς τους λόγους σε δεδομένη υπόθεση, αλλά a priori είναι δύσκολο να προβλεφθεί τι θα συνέβαινε.

Ένα περαιτέρω σημείο που ενδιαφέρει στο συγκεκριμένο πλαίσιο είναι ότι ο διάδικος διασυνοριακής διαφοράς μπορεί πρακτικά να χρειασθεί δύο δικηγόρους, έναν στο κράτος καταγωγής για να του χορηγήσει προκαταρκτικές συμβουλές και έναν στο κράτος υποδοχής για τη διεξαγωγή της δίκης. Οποιοσδήποτε κανόνας του κράτους υποδοχής καθιστά για τον διάδικο δυσχερέστερη τη λήψη νομικής συνδρομής για γνωμοδότηση που χορηγείται από δικηγόρο "εκτός κράτους" σε σχέση με τη γνωμοδότηση τοπικού δικηγόρου μπορεί εξίσου να αποτελεί κεκαλυμμένη διάκριση τόσο κατά του διαδίκου (σε σχέση με την ελευθερία του

⁶ Βλέπε στο σημείο αυτό την απόφαση Bickel ανωτέρω. Στη συγκεκριμένη υπόθεση οι αμφισβητούμενοι εθνικοί κανόνες που εισήγαγαν άμεσα και έμμεσα διακρίσεις, κατά την έννοια ότι μόνο οι γερμανόφωνοι ιταλοί υπήκοοι που κατοικούσαν στην επαρχία του Bolzano διέθεταν το δικαίωμα να χρησιμοποιούν τη γερμανική γλώσσα κατά τη διεξαγωγή ποινικής δίκης. Το Δικαστήριο υποστήριξε ότι το άρθρο 12 (πρώην άρθρο 6) παρέχει το δικαίωμα όχι μόνο στους μη ιταλούς κοινοτικούς υπηκόους που διαμένουν στην περιοχή του Bolzano αλλά επίσης σε εκείνους που βρίσκονται σε προσωρινή βάση να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με ιταλούς υπηκόους που κατοικούν σ' αυτή την περιοχή, στη βάση ότι οι περισσότεροι από τους ιταλούς υπηκόους που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν αυτή τη δυνατότητα είναι πράγματι κάτοικοι του Bolzano ενώ οι περισσότεροι γερμανόφωνοι μη ιταλοί δεν μπορούν.

να είναι αποδέκτης υπηρεσιών) όσο και κατά του δικηγόρου (σε σχέση με την ελευθερία του να παρέχει υπηρεσίες)⁷.

Μια διάταξη περιορισμένης εμβέλειας, αλλά άμεσα σχετιζόμενη με τη νομική συνδρομή βρίσκεται στο άρθρο 44 της σύμβασης των Βρυξελλών (σύμβαση για τη διεθνή δικαιοδοσία και την αναγνώριση και εκτέλεση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις του 1968, όπως έχει τροποποιηθεί περιοδικά, στην οποία συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη). Αυτό το άρθρο εφαρμόζεται όταν ο δικαιωθής διάδικος αναζητεί την εκτέλεση σε κάποιο συμβαλλόμενο κράτος απόφασης που εξεδόθη σε κάποιο άλλο συμβαλλόμενο κράτος. Προβλέπει ότι κάποιο πρόσωπο που έλαβε νομική συνδρομή ή απαλλαγή από τα έξοδα στο κράτος όπου εξεδόθη η απόφαση έχει αυτομάτως το δικαίωμα να τύχει της πλέον ευνοϊκής νομικής συνδρομής ή της πλέον εκτεταμένης εξαίρεσης από τα έξοδα που προβλέπονται από το δίκαιο του κράτους στο οποίο επιδιώκει την εκτέλεση της απόφασης. Αν και περιορισμένης εφαρμογής, αυτή η διάταξη μπορεί να έχει ως επακόλουθο για τον προσφεύγοντα να τυγχάνει πιο ευνοϊκής μεταχείρισης από τους υπηκόους του κράτους υποδοχής που διεξάγουν δίκη στο συγκεκριμένο κράτος.

3. Η επίπτωση άλλων διεθνών πράξεων

Πέραν των αξιώσεων του κοινοτικού δικαίου, το οποίο ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη, ασκεί εξίσου επίδραση η Ευρωπαϊκή σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁸. Το άρθρο 6, προασπίζόμενο το δικαίωμα για τη διεξαγωγή δίκαιης δίκης, ορίζει ειδικές αξιώσεις για τη χορήγηση νομικής συνδρομής σε ποινικές υποθέσεις (παράγρ. 3). Το συγκεκριμένο άρθρο έχει επίσης ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι η αιτούμενη νομική συνδρομή μπορεί να χορηγηθεί σε άπορους σε **αστικές** υποθέσεις, όταν αυτό το επιβάλει το συμφέρον της δικαιοσύνης (βλέπε Airey κατά Ιρλανδίας A32-1979).

Παρά την ιδιαίτερη σημασία την οποία έχει το συγκεκριμένο άρθρο, ο βαθμός κατά τον οποίο το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιβάλει τέτοια υποχρέωση σε αστικές υποθέσεις απέχει από το να είναι σαφής. Είναι εν τούτοις σαφές ότι το άρθρο αυτό έχει επίπτωση στα συστήματα νομικής συνδρομής των συμβαλλομένων κρατών.

Τέλος, αξίζει να αναφερθούν οι δύο συμβάσεις της Χάγης, η Σύμβαση II του Μαρτίου 1954 περί πολιτικής δικονομίας και η σύμβαση XXIX της 25ης Οκτωβρίου 1980 για τη διεθνή πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Η Σύμβαση II επικυρώθηκε από την Αυστρία, το Βέλγιο, τη Δανία, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, τις Κάτω Χώρες, την Πορτογαλία, την Ισπανία και τη Σουηδία και περιλαμβάνει ένα τμήμα περί δωρεάν νομικής συνδρομής. Στην ουσία αξιώνει από τα συμβαλλόμενα κράτη να επεκτείνουν την εθνική μεταχείριση σε υπηκόους άλλων συμβαλλομένων κρατών.

Η Σύμβαση XXIX, που επικυρώθηκε από τη Φινλανδία, Κάτω Χώρες, Ισπανία και Σουηδία, προχωρεί περισσότερο και αξιώνει για τους υπηκόους των συμβαλλομένων κρατών και τα άτομα που κατοικούν σε κάποιο συμβαλλόμενο κράτος να τυγχάνουν ενώπιον των δικαστηρίων κάθε συμβαλλόμενου κράτους της ίδιας μεταχείρισης σαν να ήταν υπήκοοι και

⁷ Βλέπε ειδικότερα την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard, C-55/94, Συλλογή 1995 σ. I-4165 (ελευθερία εγκατάστασης), την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1996, Guiot, Υπόθεση C-272/94, - Συλλογή 1996 σ. I-1905 (ελευθερία παροχής υπηρεσιών) και την απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, Kohll, Υπόθεση C-158/96, Συλλογή 1998 σ. I-1831 (ελευθερία λήψης υπηρεσιών).

⁸ Η σχέση μεταξύ κοινοτικού δικαίου και σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι πολύπλοκη. Αρκεί να ειπωθεί στο συγκεκριμένο πλαίσιο ότι όλα τα κράτη μέλη έχουν προσυπογράψει τη σύμβαση αυτή και ως εκ τούτου δεσμεύονται από τις διατάξεις της.

κάτοικοι αυτού του κράτους. Η ίδια αρχή ισχύει για την προ της δικαστικής αμφισβήτησης παροχή νομικών συμβουλών υπό τον όρο ότι το σχετικό πρόσωπο είναι παρόν στο κράτος όπου ζητείται η παροχή νομικών συμβουλών.

Η γενική επικύρωση και η ορθή εφαρμογή της σύμβασης της Χάγης του 1980 για τη διεθνή πρόσβαση στη δικαιοσύνη είναι ευκαταία. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την έκδοση σύστασης στο Συμβούλιο το 1986 (COM(86) 610 τελικό, 13.11.1986). Αυτή η πρόταση έτυχε ευνοϊκής υποδοχής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αλλά δεν είχε συνέπειες στο επίπεδο του Συμβουλίου ή των κρατών μελών.

Πιθανές λύσεις

Προς το παρόν, οι διεθνείς και κοινοτικές υποχρεώσεις που διέπουν το ευεργέτημα της νομικής συνδρομής που παρέχεται σε διαδίκους διασυνοριακής διαφοράς στην ίδια βάση με τους υπηκόους του κράτους υποδοχής αποτελούν ένα συγκεχυμένο σύνολο το οποίο δημιουργεί στον πολίτη σημαντικές αμφιβολίες σχετικά με τα δικαιώματά του.

Η σύμβαση της Χάγης του 1980 για τη διεθνή πρόσβαση στη δικαιοσύνη είναι σαφής αλλά έχει επικυρωθεί μόνο από μειοψηφία κρατών μελών. Το πεδίο εφαρμογής της Ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι ασαφές όσον αφορά την επίπτωση του στις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών για τη χορήγηση νομικής συνδρομής. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 12 της συνθήκης ΕΚ ισχύουν ομοιόμορφα αλλά δεν δηλώνονται με σαφήνεια. Το γεγονός ότι πρέπει να συναχθούν από τη νομολογία τις καθιστά απρόσιτες για τον πολίτη.

Πριν να υπάρξει νομοθεσία στο συγκεκριμένο τομέα θα ήταν ορθό να διευκρινιστούν οι υποχρεώσεις των κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 12 ΕΚ (πρώην άρθρο 6) και να τους γίνει η υπενθύμιση ότι πρέπει να επικυρώσουν τη Σύμβαση της Χάγης του 1980 για τη Διεθνή Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη.

Εν τούτοις, η Επιτροπή αναμένει τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών όσον αφορά την ενδεδειγμένη στρατηγική που πρέπει να υιοθετηθεί στο συγκεκριμένο τομέα, ιδιαίτερα για το ζήτημα του κατά πόσον είναι απαραίτητο να υπάρξει κοινοτική νομοθεσία. Η Επιτροπή θεωρεί δεδομένο ότι το συμφέρον της διαφάνειας αξιώνει για τις αρχές αυτές να εκτίθενται με μορφή εύκολα προσιτή και δεσμευτική. Η Επιτροπή θα εξετάσει κατά συνέπεια το κατά πόσον πρέπει να προτείνει νομοθεσία που να ορίζει με σαφήνεια την υποχρέωση των κρατών μελών να μην μεταχειρίζονται διακριτικά, άμεσα ή έμμεσα, τους υπηκόους άλλων κρατών μελών κατά τη χορήγηση νομικής συνδρομής ή μερικής ή συνολικής απαλλαγής από τα δικαστικά έξοδα.

Η Επιτροπή αναμένει επίσης τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών για το κατά πόσον αυτή η αρχή πρέπει να επεκταθεί στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι κατοικούν στο κράτος μέλος, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της σύμβασης της Χάγης του 1980. Είναι επίσης ευπρόσδεκτες παρατηρήσεις για το κατά πόσον τα κράτη μέλη βλέπουν στην επέκταση του πεδίου της νομοθεσίας περί νομικής συνδρομής μια δυνατότητα επίλυσης των οικονομικών προβλημάτων των ενώσεων καταναλωτών όταν δρουν ως "νομιμοποιούμενοι φορείς" σύμφωνα με την προαναφερόμενη οδηγία για τις αγωγές παραλείψεως.

B. Ουσιαστική επιλεξιμότητα

Ακόμα και αν υποθεθεί ότι ο αιτών πληροί τα προσωπικά κριτήρια που ισχύουν στο κράτος υποδοχής πρέπει εξίσου να αποδείξει, αφ' ενός, ότι πληροί τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που προβλέπονται από τη νομοθεσία του κράτους, ιδιαίτερα όσον αφορά τις οικονομικές του προϋποθέσεις και το "βάσιμο" της υπόθεσης επ' ευκαιρία της οποίας ζητείται νομική συνδρομή, και αφ' ετέρου, ότι παρέχεται νομική συνδρομή για το είδος διαδικασίας στο οποίο ενέχεται.

(α) Προϋποθέσεις οικονομικής επιλεξιμότητας

Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν ένα οικονομικό ανώτατο όριο, το οποίο μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με την οικογενειακή διάρθρωση του αιτούντος ή το εισόδημά του και την περιουσία του. Αν κερδίζει πάνω από αυτό το ανώτατο όριο δεν μπορεί να τύχει νομικής συνδρομής. Παρά το γεγονός ότι αυτά τα ανώτατα όρια φαίνονται να είναι ουδέτερα, δεδομένου ότι δεν εισάγουν διακρίσεις βασισμένες στην υπηκοότητα ή την κατοικία, δεν λαμβάνουν υπόψη τα διάφορα επίπεδα εισοδημάτων στα κράτη μέλη, χωρίς να αναφερθεί η περίπτωση κατά την οποία αυτό το ανώτατο όριο μειώνεται σε σχέση με το ελάχιστο εθνικό εισόδημα του κράτους στο οποίο κατοικεί ο αιτών.

Συνεπώς, κάποιος αιτών εγκατεστημένος σε χώρα με υψηλό κόστος ζωής, του οποίου οι πόροι πληρούν τα οικονομικά κριτήρια στο κράτος στο οποίο κατοικεί, αλλά υπερβαίνουν το ανώτατο όριο του κράτους με χαμηλό κόστος ζωής στο οποίο πρόκειται να διεξαχθεί η διαδικασία, δεν έχει για το λόγο αυτό δικαίωμα σε νομική συνδρομή.

Από την άλλη πλευρά, ορισμένα κράτη μέλη δεν καθορίζουν ειδικό ποσό. Ο αιτών οφείλει μάλλον να αποδείξει ότι δεν είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει τα έξοδα της δίκης γενικά στη βάση πιστοποιητικού των οικονομικών πόρων του, το οποίο εκδίδεται από τις αρχές της χώρας κατοικίας. Αυτή η ιδιαίτερη μέθοδος, αν εφαρμοσθεί σωστά, επιτρέπει στις αρχές να λάβουν υπόψη τόσο τους πόρους του αιτούντος όσο και το ενδεχόμενο κόστος της δίκης.

Η απουσία ομοιογένειας όσον αφορά τις προϋποθέσεις αυτές μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για οποιονδήποτε επιθυμεί να ξεκινήσει διαδικασία για διασυνοριακή διαφορά, ιδιαίτερα για κάποιο πρόσωπο από χώρα με υψηλό βιοτικό επίπεδο ο οποίος ενέχεται σε διαφορά σε χώρα με χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο, και ως εκ τούτου αποτελεί συμπληρωματικό εμπόδιο για την πραγματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Ένας περαιτέρω επιβαρυντικός παράγοντας είναι ότι σε ορισμένα κράτη η νομική συνδρομή που χορηγείται πρέπει να επιστραφεί αργότερα αν η οικονομική κατάσταση του αιτούντος βελτιωθεί εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος.

(β) Προϋποθέσεις που συνδέονται με το "βάσιμο" της διαδικασίας για την οποία ζητείται νομική συνδρομή

Τα κράτη μέλη γενικά προσπαθούν να αποθαρρύνουν τις αβάσιμες αιτήσεις νομικής συνδρομής προβαίνοντας σε ελέγχους της ουσίας της υπόθεσης. Οι αβάσιμες αιτήσεις μπορούν να απορριφθούν, αλλά ο βαθμός υποκειμενικότητας των αρμοδίων για την έκδοση αυτής της απόφασης μπορεί να δημιουργήσει μεγάλες δυσκολίες για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την άποψη της πρόσβασης στο δικαστικό σύστημα κάποιου άλλου κράτους πλην του δικού τους.

Η πλειοψηφία των κρατών μελών ελέγχει το βάσιμο της προσφυγής, στη βάση διαφόρων κριτηρίων που αφήνουν χώρο για ευρύτερα υποκειμενικά περιθώρια εκτίμησης. Ερωτάται

μερικές φορές το κατά πόσον η προσφυγή "έχει εύλογες πιθανότητες επιτυχίας", το κατά πόσον "υπάρχουν βάσιμες πιθανότητες ότι ο αιτών θα κερδίσει την υπόθεση", το κατά πόσον "κάποιο μέρος σε διαφορά το οποίο δεν λαμβάνει νομική συνδρομή μπορεί να ρισκάρει δικά του χρήματα", ή παρόμοιοι έλεγχοι. Αυτός ο έλεγχος είναι σχετικά τυπικός σε ορισμένα κράτη μέλη, αλλά σε άλλα ο έλεγχος μπορεί να εξελιχθεί σε αυθεντική προδικαστική εξέταση.

(γ) Προϋποθέσεις που σχετίζονται με το είδος της διαδικασίας για την οποία ζητείται νομική συνδρομή

Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πλειοψηφία των κρατών μελών, νομική συνδρομή μπορεί να χορηγηθεί σε σχέση με όλα τα δικαστήρια, αστικά, εμπορικά, διοικητικά ή ποινικά. Εν τούτοις, ορισμένα κράτη αποκλείουν τη νομική συνδρομή για υποθέσεις ενώπιον ορισμένων δικαστηρίων, για παράδειγμα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ή σε σχέση με ορισμένα είδη αγωγής, για παράδειγμα την αγωγή δυσφήμισης.

Πιθανές λύσεις

Το θέμα συνίσταται στο να διερευνηθούν οι τρόποι για την εξάλειψη ή τη μείωση των δυσχερειών τις οποίες αντιμετωπίζουν οι διάδικοι διασυνοριακών διαφορών χωρίς να καταπατηθεί η αρμοδιότητα των κρατών μελών να διοργανώνουν τα συστήματά τους νομικής συνδρομής όπως επιθυμούν.

☞ Όσον αφορά τα οικονομικά κριτήρια, κάθε σύστημα θεμελιώνεται με βάση το κόστος της διαφοράς και τα επίπεδα εισοδήματος στη συγκεκριμένη χώρα. Κάποιο πρόσωπο που κατοικεί σε κράτος με υψηλό κόστος ζωής, το οποίο θα μπορούσε εκεί να πληροί τα οικονομικά κριτήρια, ενδέχεται, αν εμπλακεί σε διαφορά σε χώρα με χαμηλό κόστος ζωής, να έχει πολύ υψηλό εισόδημα για να μπορέσει να τύχει εκεί νομικής συνδρομής. Εν τούτοις, οι διαφορές που παρατηρούνται όσον αφορά τα οικονομικά κριτήρια μπορούν να αντικατοπτρίζουν όχι μόνον αυτά τα επίπεδα κόστους και εισοδήματος αλλά εξίσου διαφορετικές πολιτικές όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, δεδομένου ότι τα κριτήρια ορισμένων κρατών, ακόμα και αν ληφθούν υπόψη οι διαφορές εισοδήματος, είναι πιο γενναιόδωρα από άλλα. Δεν θα ήταν οπωσδήποτε λογικό να αναμένεται από το κράτος της διαφοράς να εφαρμόζει απλά τα κριτήρια του κράτους κατοικίας του αιτούντος, επειδή αυτό θα μπορούσε να καταλήξει στο να αντιμετωπίζεται στο κράτος Β πιο ευνοϊκά κάποιος διάδικος από το κράτος Α από τους κατοίκους αυτού του κράτους. Εν τούτοις, μια πιο στοχοθετημένη λύση θα ήταν να προσαρμοσθούν τα κριτήρια της χώρας της διαφοράς, αλλά να προσαρμοσθούν μέσω ενός "διορθωτικού συντελεστή" ή "στάθμισης" που θα ελάμβανε υπόψη τις διαφορές του κόστους ζωής των δύο χωρών ή, εναλλακτικά να εφαρμοσθούν πιο ευέλικτοι και αντικειμενικοί έλεγχοι που να επιτρέπουν στις αρχές να λαμβάνουν υπόψη τόσο το διαθέσιμο εισόδημα του αιτούντος όσο και το πιθανό κόστος της αγωγής.

☞ Όσον αφορά τον έλεγχο του βάσιμου, χρειάζεται τουλάχιστον να υπάρχει μεγαλύτερη διαφάνεια. Αυτό μπορεί να συμπεριλαμβάνει την υποχρέωση εξειδίκευσης και δημοσίευσης των κριτηρίων, τα οποία λαμβάνονται υπόψη, όχι μόνο στο κράτος της διαφοράς αλλά εξίσου και στα άλλα κράτη μέλη. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μέσω των αρμοδίων αρχών που ορίζονται σύμφωνα με τη συμφωνία του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1977 για τη Διαβίβαση των Αιτήσεων Δικαστικής Αρωγής (οι μηχανισμοί μέσω των οποίων μπορούν να διαβιβάζονται αιτήσεις για τη χορήγηση νομικής συνδρομής σε διασυνοριακές διαφορές, που συζητείται κάτωθι). Επιπλέον, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να αναλάβουν την υποχρέωση να παρέχουν λεπτομερείς εξηγήσεις για την απόρριψη

αίτησης για τη χορήγηση νομικής συνδρομής λόγω του ότι ο έλεγχος επί της ουσίας δεν υπήρξε ικανοποιητικός.

Γ. Το πρόβλημα των συμπληρωματικών εξόδων που προκύπτουν από το γεγονός ότι η διαφορά είναι διασυνοριακή

Ακόμα και αν ο αιτών υπερβεί τα νομικά εμπόδια που συναντά και θεμελιώσει δικαίωμα για τη χορήγηση νομικής συνδρομής στη χώρα της διαφοράς ή της δικαστικής αμφισβήτησης είναι πολύ πιθανόν παρά ταύτα να διαπιστώσει ότι το σύστημα είναι οργανωμένο για αμιγώς εγχώριες δίκες και ως εκ τούτου δεν υπάρχει πρόβλεψη για την κάλυψη των συμπληρωματικών δαπανών που προκύπτουν από το γεγονός ότι η υπόθεση έχει διασυνοριακό χαρακτήρα. Αυτές οι δαπάνες μπορούν να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

- (1) Ανάγκη δύο δικηγόρων. Οι οδηγίες για την παροχή υπηρεσιών και για την εγκατάσταση δικηγόρων στα κράτη μέλη έχουν ασφαλώς διευκολύνει τη διασυνοριακή πρόσβαση των δικηγόρων. Εν τούτοις, πρακτικά, ο διάδικος είναι πιθανό να χρειάζεται ένα δικηγόρο στο κράτος καταγωγής (στο κράτος στο οποίο κατοικεί) για να ζητήσει βασικές συμβουλές για το δίκαιο και τη διαδικασία στο κράτος υποδοχής και έναν δικηγόρο στο κράτος υποδοχής για πιο λεπτομερείς συμβουλές και αν χρειασθεί για εκπροσώπηση στο δικαστήριο. Στις περισσότερες υποθέσεις το κράτος καταγωγής δεν θα χορηγήσει νομική συνδρομή αν η παροχή νομικών συμβουλών αφορά ξένο δίκαιο ή αν αφορά διαφορά που πρόκειται να εκδικασθεί στο εξωτερικό. Αντίστροφα, το κράτος υποδοχής δεν θα χορηγήσει ενδεχομένως νομική συνδρομή για συμβουλές που παρέχονται από δικηγόρο άλλου κράτους, ακόμα και αν οι συμβουλές αυτές αφορούν διαφορά που θα εκδικασθεί στο κράτος υποδοχής και αν το ισχύον στο κράτος αυτό σύστημα καλύπτει σε κάθε περίπτωση τα έξοδα ενός μόνο δικηγόρου. Η νομιμότητα τέτοιων όρων συζητείται ανωτέρω στο σημείο Α, αλλά καθόσον συνεχίζουν να υπάρχουν είναι πολύ πιθανό ο αιτών να βρεθεί μετέωρος και να χρειασθεί να αναλάβει το συμπληρωματικό κόστος του δικηγόρου στο κράτος καταγωγής.
- (2) Έξοδα μετάφρασης και διερμηνείας. Μπορεί να χρειασθεί διερμηνεία για την προσφυγή στο δικαστήριο ή και για τις διαβουλεύσεις μεταξύ του πελάτη και του δικηγόρου του στο κράτος υποδοχής αν δεν σταθεί δυνατόν να εξευρεθεί δικηγόρος που να ομιλεί την ίδια γλώσσα με τον αιτούντα. Μπορεί επίσης να χρειασθεί η μετάφραση εγγράφων.
- (3) Διάφοροι παράγοντες, όπως έκτακτα έξοδα ταξιδιού των διαδίκων, μαρτύρων, δικηγόρων κλπ.

Πιθανές λύσεις

Ποια είναι τα βέλτιστα μέσα για να κατοχυρωθεί ότι τα συμπληρωματικά έξοδα που συνεπάγεται η διασυνοριακή διαφορά δεν θα αποτελέσουν εμπόδιο για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη;

Είναι το κράτος καταγωγής του αιτούντος αυτό το οποίο οφείλει να αναλάβει τουλάχιστον τα έξοδα της προς της δικαστικής αμφισβήτησης παροχής συμβουλών που παρέχονται σε αυτό το κράτος ακόμα και όταν η δίκη διεξάγεται σε άλλο κράτος; (Ακόμα και αυτό θα είναι ενδεχομένως μικρής χρησιμότητας για τον διάδικο, δεδομένου ότι ο δικηγόρος στο κράτος του αιτούντος δεν θα είναι πιθανόν σε θέση να χορηγήσει ικανοποιητικές συμβουλές για το δίκαιο και τις διαδικασίες κάποιου άλλου κράτους ώστε να απαλλάξει τον διάδικο από την ανάγκη να απευθυνθεί σε δικηγόρο στο εν λόγω κράτος).

Α. Πρόσβαση σε δεόντως εξειδικευμένο δικηγόρο

Ο διάδικος διασυνοριακής διαφοράς, ο οποίος δεν είναι φυσικά παρών στο κράτος διεξαγωγής της δίκης, μπορεί να βρεθεί αντιμέτωπος με το ιδιαίτερα δύσκολο πρακτικό πρόβλημα να βρει στο κράτος αυτό δικηγόρο για να διαχειριστεί την υπόθεση. Χρειάζεται δικηγόρο που να μπορεί να τον υπερασπισθεί στο δικαστήριο το οποίο είναι αρμόδιο να εκδικάσει την υπόθεση, έμπειρο στο σχετικό τομέα και σε ιδανική περίπτωση, κατέχοντα κοινή γλώσσα με το διάδικο.

Μπορεί εξίσου ενδεχομένως, για να ζητήσει προκαταρκτικά νομικές συμβουλές, να χρειάζεται δικηγόρο στη χώρα καταγωγής του, ο οποίος να διαθέτει κάποια γνώση του δικαίου και του νομικού συστήματος της χώρας διεξαγωγής της δίκης και να ομιλεί τη γλώσσα αυτής της χώρας ώστε να μπορεί να τον βοηθήσει κατά τις επαφές του με το δικηγόρο της χώρας υποδοχής.

Εθνικές και κοινοτικές βάσεις δεδομένων

Η Επιτροπή καλωσορίζει τη δημιουργία βάσεων δεδομένων των νομικών επαγγελματιών. Σε ορισμένες χώρες (π.χ. Γερμανία) υπάρχει ήδη τέτοια βάση σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή έχει ειδικότερα χρηματοδοτήσει μέσω του προγράμματος Grotius σχέδιο το οποίο αναθέτει στο CCBE (Συμβούλιο των Δικηγορικών Συλλόγων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) την πραγματοποίηση μελέτης για την σκοπιμότητα να δημιουργηθεί μια ευρωπαϊκή βάση δεδομένων των δικηγόρων, η οποία θα παρέχει πρόσβαση στο ευρύ κοινό σε όλα τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πληροφορίες που θα διατίθενται από κάθε βάση δεδομένων μπορεί να μην είναι ακριβώς οι ίδιες λόγω των διαφορών των δεοντολογικών και επαγγελματικών κανόνων που ισχύουν σε κάθε χώρα, αλλά μπορούν να προσδιορίζουν τα δικαστήρια ενώπιον των οποίων δικαιούνται να υποστηρίξει υπόθεση ο δικηγόρος, τους τομείς στους οποίους διαθέτει εμπειρογνωμοσύνη και εμπειρία, τις γλώσσες τις οποίες κατέχει και το κατά πόσον διατίθεται (σε εθελοντική βάση ή αυτομάτως) να διαχειριστεί υποθέσεις στη βάση νομικής συνδρομής.

Θα μπορούσε κανείς να προτείνει για τους εθνικούς δικηγόρους, στο πλαίσιο ενός ευρωπαϊκού δικτύου δικηγόρων, να ορίζονται ως ανταποκριτές για ένα ή περισσότερα κράτη μέλη πέραν του δικού τους. Αυτοί οι ανταποκριτές θα είναι δικηγόροι που επιθυμούν να διαχειριστούν υποθέσεις στις οποίες ενέχονται περισσότερα του ενός κράτη μέλη αν χρειασθεί στη βάση νομικής συνδρομής ή και δωρεάν. Οι ανταποκριτές πρέπει, ως εκ τούτου, να είναι σε θέση να κατευθύνουν τους *εθνικούς πελάτες* τους στα ακόλουθα:

- ☞ άσκηση ένδικης προσφυγής σε άλλο κράτος μέλος
 - ☞ αναγκαστική εκτέλεση, στη χώρα του πελάτη, απόφασης που εξεδόθη σε άλλο κράτος μέλος
 - ☞ λήψη νομικής συνδρομής σε άλλο κράτος μέλος,
- και τους *ξένους πελάτες* τους στην
- ☞ άσκηση ένδικης προσφυγής στη χώρα του δικηγόρου
 - ☞ αναγκαστική εκτέλεση ξένης απόφασης σε αυτήν την χώρα

👉 λήψη νομικής συνδρομής σε αυτήν την χώρα.

Οι ανταποκριτές πρέπει να είναι σε θέση να προβαίνουν στις απαραίτητες διατυπώσεις μεταξύ των σχετικών δικαιοδοτικών αρχών και να προωθούν την υπόθεση στην αρμόδια ξένη αρχή. Όταν τελειώσει η δυνατότητα δράσης του δικηγόρου, πρέπει να είναι σε θέση να συνεργάζεται με άλλον δικηγόρο του δικτύου για τη συνέχιση της υπόθεσης σε άλλο δικαιοδοτικό σύστημα.

Προκειμένου η ιδέα του δικτύου να καταστεί ελκυστική για τα νομικά επαγγέλματα και εύκολα προσδιορίσιμη για τους δικαιούχους και προκειμένου επίσης να κατοχυρωθεί η ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, θα μπορούσε να προβλεφθεί η ανάλογη εφαρμογή ενός συστήματος παρόμοιου με το σύστημα ISO, σύμφωνα με το οποίο οι δικηγόροι του δικτύου θα μπορούν – για παράδειγμα – να χρησιμοποιούν ιδιαίτερο έμβλημα ή λογότυπο μαζί με το δικό τους. Μόνον αυτοί οι δικηγόροι θα συμπεριλαμβάνονται στους επίσημους καταλόγους, οι οποίοι θα διανέμονται σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και θα διατίθενται στο κοινό, μεταξύ άλλων, στις Αντιπροσωπείες και στα Γραφεία της Επιτροπής στις πρωτεύουσες των κρατών μελών.

Η Επιτροπή θα καλωσορίσει τις προτάσεις των ενδιαφερομένων μερών σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής αυτών των ιδεών.
--

E. Τεχνικές διαδικασίες

Πέραν των άλλων αναφερθέντων θεμάτων, οι μηχανισμοί υποβολής αίτησης νομικής συνδρομής στο εξωτερικό μπορούν εξίσου να αποτελούν εμπόδιο για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη των διαδίκων διασυνοριακής διαφοράς.

Το θέμα του τρόπου με τον οποίον πρέπει να υποβληθεί αίτηση για τη χορήγηση νομικής συνδρομής στο εξωτερικό είναι, τουλάχιστον θεωρητικά, σχετικά εύκολο να επιλυθεί, δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, εξαιρουμένης της Γερμανίας, έχουν επικυρώσει τη Συμφωνία του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1977 για τη διαβίβαση των αιτήσεων για τη χορήγηση νομικής συνδρομής, γνωστή ως συμφωνία του Στρασβούργου. Αυτή η συμφωνία καθιερώνει ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι αιτήσεις μπορούν να γίνονται σε ένα κράτος και να αποστέλλονται, μέσω ενός συστήματος αρχών διαβίβασης και παραλαβής που ορίζονται προς το σκοπό αυτό από τα Συμβαλλόμενα Κράτη, στο συμβαλλόμενο κράτος από το οποίο ζητείται νομική συνδρομή. Σκοπός αυτής της συμφωνίας είναι να διευκολύνει τους αιτούντες νομική συνδρομή, οι οποίοι, αντί να χρειάζεται να εντοπίζουν τις αρμόδιες αρχές ενός άλλου κράτους, περιορίζονται κατ' αυτόν τον τρόπο στο να υποβάλλουν αίτηση στην αρχή διαβίβασης της δικής τους χώρας κατοικίας, η οποία τους επικουρεί στη συγκέντρωση των εγγράφων τους και, όπου χρειάζεται, στη μετάφραση σχετικών τμημάτων, πριν να προωθήσει την αίτηση στην αρχή παραλαβής του κράτους υποδοχής.

Κατ' αρχήν, η αίτηση και τα υποστηρικτικά έγγραφα καταρτίζονται, κατ' επιλογήν του αιτούντος, είτε στη γλώσσα της χώρας της αρχής παραλαβής ή στα Αγγλικά ή στα Γαλλικά. Τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν εν τούτοις, να διατυπώσουν επιφύλαξη αναιρώντας τη δυνατότητα χρήσης των Αγγλικών ή των Γαλλικών και επιμένοντας στο γεγονός ότι οι αιτήσεις θα γίνονται δεκτές στη γλώσσα του κράτους υποδοχής.

- Η συμφωνία συμπληρώνεται από οδηγό των διαδικασιών, ο οποίος ενημερώνεται από καιρού εις καιρό, και επί του παρόντος κυκλοφορεί μόνον μεταξύ των αρμοδίων αρχών, καθώς επίσης από Συστάσεις της Επιτροπής Υπουργών. Η ισχύουσα τώρα σύσταση (αριθ. R(97) 6) περιλαμβάνει συστάσεις μεταξύ άλλων για την ταχεία διεκπεραίωση των αιτήσεων και υπό μορφήν παραρτήματος ένα υπόδειγμα αίτησης, το οποίο καλούνται να χρησιμοποιήσουν και να δεχτούν τα κράτη μέλη.
- Η εφαρμογή της συμφωνίας ελέγχεται από πολυμερή επιτροπή των συμβαλλομένων κρατών, η οποία υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή Υπουργών και υποβάλλει προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας της συμφωνίας.

Φαίνεται, εντούτοις, ότι αυτή η συμφωνία τυγχάνει συγκριτικά περιορισμένης εφαρμογής. Αυτή η περιορισμένη εφαρμογή φαίνεται να αντανakλά την ανεπαρκή γνώση τόσο της ύπαρξης δικαιώματος νομικής συνδρομής στο εξωτερικό⁹ όσο και του μηχανισμού που ορίζεται από τη Σύμβαση. Φαίνεται επίσης ότι οι κεντρικές αρχές δεν ενημερώνονται επαρκώς για την ισχύουσα σε άλλα κράτη νομοθεσία και για τυχόν τροποποιήσεις.

Υπάρχει επίσης σοβαρός κίνδυνος, λόγω των καθυστερήσεων κατά τη διαβίβαση της αίτησης, να μειωθούν οι πιθανότητες έγκαιρης εξέτασης της αίτησης χορήγησης νομικής συνδρομής.

Πιθανές λύσεις

Η συμφωνία του 1977 για τη διαβίβαση των αιτήσεων χορήγησης νομικής συνδρομής δεν έχει επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, ορισμένα κράτη έχουν εκφράσει γλωσσικές επιφυλάξεις, γεγονός που δημιουργεί δυσκολίες για τα μέρη διαφοράς.

Χρειάζεται να εξετασθεί το ζήτημα του κατά πόσον η προσοχή πρέπει να επικεντρωθεί στον υπάρχοντα μηχανισμό της συμφωνίας του Στρασβούργου ή αν τα κράτη μέλη της Ένωσης πρέπει να αναλάβουν χωριστή δράση στο επίπεδο της Ένωσης.

Η πρώτη δυνατότητα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον σύσταση επικύρωσης της συμφωνίας του Στρασβούργου από όλα τα κράτη μέλη. Η δυνατότητα αυτή παρέχει το προτέρημα της οικοδόμησης στο ήδη υπάρχον και της αποφυγής περιττής επανάληψης. Αυτή η λύση εντούτοις προσφέρει σχετικά μικρή προστιθέμενη αξία δεδομένου ότι από τη μία πλευρά 14 από τα 15 κράτη μέλη έχουν προσυπογράψει τη συμφωνία και από την άλλη συμβάλλει ελάχιστα στην επίλυση των προβλημάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία της συμφωνίας, ιδιαίτερα με την περιορισμένη χρήση και την καθυστέρηση που παρατηρείται.

Η δεύτερη δυνατότητα θα μπορούσε να υιοθετηθεί στο πλαίσιο πιο φιλόδοξης και ολοκληρωμένης δράσης σε επίπεδο Ένωσης. Θα μπορούσε για παράδειγμα να περιλαμβάνει την εγκαθίδρυση αρχών παραλαβής με ενισχυμένο τοπικό χαρακτήρα και να προβλέπει εξίσου ένα υπόδειγμα εντύπου καθώς επίσης καθήκον αιτιολόγησης της απόρριψης αιτήσεων και μηχανισμό έφεσης. Θα μπορούσε επίσης να ενθαρρύνει τη μεγαλύτερη χρήση νέων τεχνολογιών για τη διαβίβαση εντύπων και πληροφοριών και να προωθεί τις επαφές μεταξύ των αρμοδίων αρχών. Θα μπορούσε εξίσου να προβλεφθεί η κατάρτιση και τακτική ενημέρωση, ενδεχομένως στο Internet, ενός εγχειριδίου ή οδηγού απευθυνόμενου στις αρχές, στους δυνάμει δικαιούχους νομικής συνδρομής και στους δικηγόρους. Αυτό θα συνέβαλε

⁹ Αν και σε ορισμένα κράτη οι αιτήσεις μπορούν να αποστέλλονται απευθείας στο σχετικό όργανο, παρακάμπτοντας έτσι το μηχανισμό της Σύμβασης.

στην αύξηση της διαφάνειας και στον περιορισμό των καθυστερήσεων που θα απέβαινε ιδιαίτερα επωφελής στο συγκεκριμένο τομέα όπου το θέμα του χρόνου είναι ουσιαστικό.

Η πρόσφατα υπογραφείσα Σύμβαση για την επίδοση ή κοινοποίηση δικαστικών και εξωδίκων εγγράφων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις της 26ης Μαΐου 1997 (ΕΕ C 261 της 27ης Αυγούστου 1997) (που προτείνεται τώρα ως σχέδιο κανονισμού) θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως υπόδειγμα για ένα τέτοιο σύστημα.

Η αρχή διαβίβασης θα είναι υποχρεωμένη να εξασφαλίζει την ορθότητα των εγγράφων που αποστέλλονται στο κράτος υποδοχής.

Τέλος, είναι αξιοσημείωτο ότι η πληθώρα των ερωτημάτων που φτάνουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με ένα πρόβλημα που ρυθμιζόταν μέχρι τώρα μόνον εθνικά φαίνεται να αντικατοπτρίζει την αδυναμία συνεργασίας των αρχών των κρατών μελών. Προβλήματα που αφορούν τις αρχές δύο κρατών μελών θα μπορούσαν πράγματι να επιλύονται απλά με ανταλλαγή επιστολών ή με τηλεφωνική επικοινωνία.

ΣΤ. Ενημέρωση και κατάρτιση

Όσον αφορά την ενημέρωση, είναι σαφές ότι οποιαδήποτε βελτίωση της νομικής βάσης για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη είναι περιορισμένης αξίας αν δεν γνωστοποιηθεί δεόντως στους δυνάμει δικαιούχους. Οι πληροφορίες για τα δικαιώματα και τις διαδικασίες διανέμονταν μέχρι τώρα κυρίως σε εθνικό επίπεδο και κανονικά αφορούσαν μόνον τις προσφυγές και τις μορφές συνδρομής σε εθνικό επίπεδο. Σπανίως ετίθετο σαν στόχος η παρουσίαση των δικαιωμάτων που έχει ο κοινοτικός πολίτης σε όλη την Κοινότητα και σπανίως διενέμετο η πληροφορία σε συνάρτηση με τους "αποδέκτες" της, όπως θα έπρεπε να συμβαίνει για να είναι αποτελεσματική. Πρέπει να γίνει ως εκ τούτου διάκριση ανάμεσα στα διάφορα είδη ενημέρωσης:

- (1) Ενημέρωση του κοινού για την ύπαρξη δικαιωμάτων και διαδικασιών που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση· δυνάμει δικαιούχοι νομικής συνδρομής.
- (2) Ενημέρωση των σχετικών επαγγελματιών για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να καθοδηγήσουν τους αιτούντες νομική συνδρομή.
- (3) Ενημέρωση των επαγγελματιών που καλούνται να εκτελέσουν αποφάσεις για τη χορήγηση νομικής συνδρομής.

Ένας οδηγός χορήγησης νομικής συνδρομής και παροχής νομικών συμβουλών στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο συντάχθηκε το 1995 από τον καθηγητή D. Walters εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και υπό την αιγίδα του Συμβουλίου των Δικηγορικών Συλλόγων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτός ο οδηγός περιλαμβάνει πληροφορίες για τους σχετικούς κανόνες που ισχύουν στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Νορβηγία, Ισλανδία και Λιχτενστάιν, αλλά καλύπτει κυρίως τις ανάγκες της κατηγορίας (2) ανωτέρω, δηλαδή κυρίως τα νομικά επαγγέλματα. Λόγω των συνεχών τροποποιήσεων της νομοθεσίας στα κράτη μέλη, αυτός ο οδηγός χρειάζεται επίσης πιο συχνή ενημέρωση. Δεδομένου ότι καμία κεντρική αρχή των συμμετεχόντων κρατών δεν φαίνεται να κάνει χρήση αυτού του οδηγού, θα ήταν επίσης σκόπιμο να γίνει μεγαλύτερη διαφήμιση.

Ένας οδηγός με τον τίτλο "Διεκδίκηση των δικαιωμάτων σας στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά" συντάχθηκε για να καλύψει την ανάγκη μεγαλύτερης πληροφόρησης για τον τρόπο με τον οποίον οι ιδιώτες μπορούν να ζητήσουν επανόρθωση εφ' όσον αντιμετωπίζουν

δυσκολίες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων που έχουν στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Αυτός ο οδηγός στηρίχθηκε στην πρωτοβουλία "Διάλογος με τους Πολίτες και τις Επιχειρήσεις" και περιγράφει, με απλούς όρους, τα διάφορα μέσα προσφυγής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της νομικής συνδρομής.

Η νομική συνδρομή περιγράφεται λεπτομερέστερα στα ανά κράτος φυλλάδια, στα οποία συμμετείχαν τα κράτη μέλη, τα οποία συνοδεύουν τον οδηγό. Αυτά τα φυλλάδια παρέχουν βασικές πληροφορίες για τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να ζητηθεί νομική συνδρομή, για τους όρους επιλεξιμότητας και τα διαθέσιμα είδη νομικής συνδρομής. Αναφέρουν επίσης διευθύνσεις στις οποίες μπορούν να ζητηθούν περαιτέρω πληροφορίες. Κάθε φυλλάδιο μεταφράζεται στις 11 επίσημες γλώσσες της ΕΕ έτσι ώστε καθένας να μπορεί να βρει πληροφορίες για οποιοδήποτε κράτος μέλος στη γλώσσα του.

Ο οδηγός και τα φυλλάδια θα είναι διαθέσιμα στις αρχές του 2000. Τα φυλλάδια μπορούν να αναζητηθούν στη θέση στο Web "Διάλογος με τους πολίτες" στη διεύθυνση <http://europa.eu.int/citizens>

Πιθανές λύσεις

Προκειμένου να κατοχυρωθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στις πληροφορίες για τα δικαιώματα των πολιτών, συστήνεται η κατάρτιση ενός ενημερωτικού φυλλαδίου για την Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη, το οποίο θα διανεμηθεί μέσω των αρμοδίων αρχών στις οργανώσεις καταναλωτών, στα γραφεία παροχής συμβουλών στους πολίτες και στους εθνικούς συλλόγους δικηγόρων. Δεδομένου ότι αυτή η μέθοδος δράσης έχει ήδη δοκιμασθεί, θα προκύψουν ενδεχομένως τα βέλτιστα αποτελέσματα αν στηριχθούμε στο ήδη υπάρχον, κυρίως στον Οδηγό για τη χορήγηση νομικής συνδρομής.

Στην αναθεωρημένη του μορφή το φυλλάδιο μπορεί να περιλαμβάνει όχι μόνον το είδος των πληροφοριών που περιλαμβάνονταν στην αρχική έκδοση, κυρίως διαδικασίες χορήγησης νομικής συνδρομής και σχετικές διευθύνσεις αλλά μπορεί εξίσου να συνδυασθεί με τις πληροφορίες που διατίθενται από τις προτεινόμενες δικηγορικές βάσεις δεδομένων και το εγχειρίδιο που συζητήθηκαν ανωτέρω στα σημεία Δ και Ε. Μπορεί ως εκ τούτου να προσδιορίζει αρμόδιους δικηγόρους ικανούς να διαχειρίζονται νομική συνδρομή προερχόμενη από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Αυτές οι πληροφορίες θα υπάρχουν σε όλες τις επίσημες γλώσσες. Μπορούν να διανέμονται στο πλαίσιο της εκστρατείας "Διάλογος με τους Πολίτες και τις Επιχειρήσεις" και στο πλαίσιο του ειδικού οδηγού "Πρόσβαση στη δικαιοσύνη" που ήδη υπάρχει. Μπορεί επίσης να διατίθενται ηλεκτρονικά και να ενημερώνονται τακτικά.

Μπορεί επίσης να γίνει μια έκδοση συνταγμένη σε απλή γλώσσα – που να μπορεί ενδεχομένως να προσαρτηθεί στο διαφημιστικό φυλλάδιο ταξιδιωτικού γραφείου. Αυτός ο οδηγός θα περιέχει πρακτικές πληροφορίες για το δικαίωμα το οποίο διαθέτουν οι ξένοι για τη χορήγηση νομικής συνδρομής, για τα διαβήματα που πρέπει να γίνουν και για τις διευθύνσεις των αρμοδίων αρχών.

Ο οδηγός "Διεκδίκηση των δικαιωμάτων σας στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά" που συντάχθηκε με βάση την πρωτοβουλία "Διάλογος με τους Πολίτες" και ειδικότερα τα φυλλάδια περί νομικής συνδρομής μπορούν να προωθηθούν ευρύτερα. Οι εθνικές αρχές ενθαρρύνονται στην προώθηση αυτού του υλικού το οποίο παρέχει χρήσιμες πληροφορίες στους αιτούντες νομική συνδρομή. Για το λόγο αυτό οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν την ύπαρξή τους.

Αυτές οι πρωτοβουλίες μπορούν να συμπληρωθούν με ενέργειες προώθησης της κατάρτισης καθώς και με εκστρατείες ενημέρωσης προς όφελος εκείνων των επαγγελματιών που συμμετέχουν στη χορήγηση νομικής συνδρομής (δικηγόροι, δικαστές, αστυνομικοί, κοινωνικοί λειτουργοί, μεταναστευτικές αρχές). Μια τέτοια ενέργεια μπορεί επίσης να αναφέρεται στις διάφορες μεθόδους που καθιστούν, στο συγκεκριμένο πλαίσιο, δυνατή την παροχή της σχετικής κατάρτισης στο πλαίσιο διεθνών μαθημάτων. Θα μπορούσε επίσης να προταθεί η σύσταση ενός μόνιμου κέντρου πληροφόρησης που να παρέχει συνεχώς ενημερωμένες πληροφορίες στους δικηγόρους που συμφωνούν να εργάζονται σύμφωνα με το σύστημα νομικής συνδρομής.

Η κοινοτική υποστήριξη θα αποτελέσει ισχυρό κίνητρο για νέους δικηγόρους. Θα ενθαρρύνει νέους "διεθνικούς" δικηγόρους να κινηθούν κατ' αυτόν τον τρόπο και όχι κατά τον παραδοσιακό τρόπο των μεγάλων δικηγορικών δικτύων. Η ανεπάρκεια, ή ακόμα και η ανυπαρξία, ανταμοιβής για τους δικηγόρους που ορίζονται σύμφωνα με το σύστημα νομικής συνδρομής σε ορισμένα κράτη μέλη, επηρεάζει αρνητικά την ποιότητα της παρεχόμενης εργασίας.

Εκστρατείες ενημέρωσης αποσκοπούν να αναθέσουν την ευθύνη της καλύτερης ενημέρωσης περισσότερο στον ίδιο τον ιδιώτη παρά στα δημόσια όργανα και στους υπαλλήλους, οι οποίοι έχουν συμβουλευτικό ρόλο. Η Επιτροπή έχει καθιερώσει προγράμματα κατάρτισης, όπως για παράδειγμα για τους τελωνειακούς υπαλλήλους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Παρόμοια προγράμματα κατάρτισης μπορούν να προβλεφθούν για δημόσιους λειτουργούς που ασχολούνται με τα συστήματα νομικής συνδρομής.

Ζ. Μεταρρύθμιση των εθνικών συστημάτων νομικής συνδρομής και εναλλακτικά μέσα κατοχύρωσης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη

Στο πλαίσιο οποιασδήποτε εξέτασης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα μέρη διασυνοριακής διαφοράς για την παροχή νομικής συνδρομής, δεν πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν διαπιστώσει ότι ένα αποδοτικό σύστημα νομικής συνδρομής είναι δαπανηρό και για το λόγο αυτό δοκιμάζουν λιγότερο δαπανηρά εναλλακτικά μέσα. Υπό συζήτηση ή ήδη εφαρμοσθείσες εναλλακτικές λύσεις προβλέπουν:

- ◇ υπό αίρεση ή υπό όρους αμοιβή. Συγκεκριμένα το Ηνωμένο Βασίλειο δοκιμάζει την υπό όρους αμοιβή, ένα σύστημα κατά το οποίο οι δικηγόροι συμφωνούν να παραιτηθούν από την αμοιβή τους σε περίπτωση ήττας του πελάτη τους, αλλά δικαιούνται να λαμβάνουν ποσοστό της χορηγούμενης αποζημίωσης αν ο πελάτης, κερδίσει την υπόθεση. Ένα σύστημα αυτού του είδους μπορεί να παρουσιάζει ορισμένα προτερήματα. Συνεχίζει όμως να εκθέτει τον διάδικο στον κίνδυνο να οφείλει να καταβάλλει τα έξοδα του αντίδικου σε περίπτωση ήττας και σε περίπτωση που οι εθνικοί κανόνες αξιώνουν από αυτόν να επωμισθεί τα έξοδα του επικρατήσαντος διαδίκου. Επιπλέον υπάρχει περιορισμένο κίνητρο, πλην της καλής θέλησης, για κάποιον δικηγόρο ώστε να δεχθεί υπόθεση σε αυτήν την βάση εκτός αν θεωρεί εύλογα ότι πρόκειται να κερδίσει την υπόθεση.
- ◇ ασφάλεια νομικής προστασίας. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η ασφάλεια νομικής προστασίας υποστηρίζεται ως μέσο κατοχύρωσης της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή δικαιοσύνη. Για παράδειγμα, στη Γερμανία είναι σύνηθες για τις περισσότερες οικογένειες να συνάπτουν τέτοιου είδους ασφάλιση. Στη Σουηδία, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις δημιούργησαν μια κατάσταση σύμφωνα με την οποία η νομική συνδρομή χορηγείται μόνο αν οι συνθήκες δικαιολογούν το ενδεχόμενο ο αιτών να μην καλύπτεται από ασφάλεια νομικής προστασίας.

Ενώ αυτή η τάση μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα στο βαθμό που επιτρέπει ευρύτερη πρόσβαση σε οικονομικά προσιτή δικαιοσύνη, πρέπει να αναφερθούν ορισμένες επιφυλάξεις. Κατά κύριο λόγο, φαίνεται να υπάρχει περιορισμένος ενθουσιασμός εκ μέρους των κρατών μελών όσον αφορά την καθιέρωση ενός γενικού, προβλεπόμενου από το νόμο συστήματος υποχρεωτικής ασφάλισης νομικής προστασίας. Κάθε ασφάλεια θα περιοριζόταν κατ' αυτόν τον τρόπο σε εμπορική ασφάλεια και, για να είναι επιτυχής, θα όφειλε να είναι ελκυστική τόσο για τις ασφαλιστικές εταιρίες όσο και για τους ιδιώτες. Είναι πιθανόν ότι το επίπεδο κάλυψης θα ποικίλει από κράτος σε κράτος και, σε κάθε περίπτωση, αυτός που έχει πραγματικά οικονομική ανάγκη δεν θα είναι σε θέση να συνάψει τέτοια ασφάλεια. Φαίνεται ως εκ τούτου ενδεχόμενο ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να διατηρήσουν κάποια μορφή νομικής συνδρομής για να καλύψουν τουλάχιστον τους άπορους.

Κάθε γενικευμένη τάση ασφάλειας νομικής προστασίας μπορεί επίσης να συνεπάγεται κινδύνους για τον διάδικο διασυνοριακής διαφοράς. Για παράδειγμα, εξαιρουμένης της περίπτωσης που αυτή η ασφάλεια καλύπτει ειδικά τον κίνδυνο διαφοράς στο εξωτερικό, ο διάδικος διασυνοριακής διαφοράς θα συνεχίσει να χρειάζεται να στραφεί στο σύστημα νομικής συνδρομής του κράτους υποδοχής. Αν κάποιος διάδικος κατοικεί σε κράτος όπου η

ασφάλεια νομικής προστασίας δεν συνηθίζεται και εμπλακεί σε διαφορά σε κράτος όπου αυτή η ασφάλεια υπάρχει, μπορεί να βρεθεί αντιμέτωπος με τον κίνδυνο είτε το εκ του νόμου σύστημα νομικής συνδρομής να έχει σε μεγάλο βαθμό αποδυναμωθεί σε αυτό το κράτος είτε να μπορεί να λάβει νομική συνδρομή μόνον αν σύμφωνα με τα κριτήρια τους κράτους υποδοχής, δικαιολογείται από τις περιστάσεις να μην έχει καλυφθεί από ασφάλεια νομικής προστασίας.

Σε μια περίοδο κατά την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε πρόσφατα το Συμβούλιο να ορίσει ελάχιστες προδιαγραφές που να κατοχυρώνουν εύλογο επίπεδο νομικής συνδρομής σε διασυνοριακές υποθέσεις, δεν θα ήταν παραδεκτό αυτός ο στόχος να τίθεται σε κίνδυνο από μεταρρυθμίσεις που γίνονται σε εθνικό επίπεδο. Τα κράτη μέλη που προβλέπουν αναθεώρηση των συστημάτων της νομικής συνδρομής χρειάζεται ως εκ τούτου να εξασφαλίσουν ότι δεν θα υπάρξει σύγκρουση μεταξύ αυτών των μεταρρυθμίσεων και της κοινοτικής πολιτικής.

Πιθανές λύσεις

Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να κατοχυρωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών δεν θα θέσουν σε κίνδυνο το στόχο που αποβλέπει στο να εξασφαλισθεί ικανοποιητικό επίπεδο νομικής συνδρομής σε διασυνοριακές υποθέσεις;

Πως μπορεί να κατοχυρωθεί σε τέτοιες υποθέσεις η πολιτική καθιέρωσης ελάχιστων προδιαγραφών;