



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.2.2000
KOM(2000) 51 endelig

GRØNBOG FRA KOMMISSIONEN

Retshjælp i civilsager: Problemerne for parter i grænseoverskridende tvister

GRØNBOG FRA KOMMISSIONEN

Retshjælp i civilsager: Problemerne for parter i grænseoverskridende tvister

Del I: Generel introduktion

En af konsekvenserne af den øgede udnyttelse af de traktatsikrede rettigheder med hensyn til fri bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser er, at det potentielle antal af grænseoverskridende tvister også øges. Det er ikke nødvendigvis kun store virksomheder, der bliver involveret i sådanne tvister - der kan også være tale om små virksomheder eller private borgere, der måske kun råder over beskedne midler. En privatperson kan f.eks. blive impliceret i en ulykke under sin ferie eller under en indkøbstur i udlandet, eller han kan købe en vare, der senere viser sig at være behæftet med fejl eller farlig. Eller hans kone kan have forladt ham, taget børnene i ægteskabet med sig og bosat sig i et andet land. Han kan i så fald blive nødt til at anlægge sag i det land, hvor tvisten opstod, eller - endnu værre - blive truet med sagsanlæg i det andet land. En lille virksomhed, der sælger varer i udlandet, kan senere risikere sagsanlæg i køberens land. En forbruger kan via Internet bestille varer fra udlandet, som han aldrig modtager, eller som viser sig at være behæftet med fejl.

Hvad begrebet "retshjælp" dækker, kan være forskelligt fra det ene land til det andet. I denne grøn bog benytter Kommissionen udtrykket "retshjælp" for alle de følgende former for bistand:

- at en advokat gratis eller mod reduceret salær yder rådgivning eller repræsenterer klienten i retten
- at der bevilges hel eller delvis fritagelse fra andre omkostninger, bl.a. retsafgifter, der ellers normalt skal betales
- at der ydes direkte økonomisk bistand til dækning af sagsomkostninger såsom advokatsalærer, retsafgifter, udgifter til vidner, den tabende parts dækning af modpartens omkostninger osv.

En person, der risikerer sagsanlæg eller selv ønsker at anlægge sag i udlandet, kan få behov for juridisk bistand i tre faser:

- (1) Rådgivning før den eventuelle retssag
- (2) Advokatbistand under retssagen og fritagelse for retsafgifter
- (3) Bistand når en udenlandsk dom erklæres eksigibel eller fuldbyrdes.

Igennem adskillige år er der via spørgsmål til Europa-Parlamentet og henvendelser til Kommissionen blevet peget på nogle af de problemer, som personer impliceret i tvister og retssager i en anden medlemsstat end deres egen har haft med at få adgang til retshjælp. Ifølge en komparativ analyse af medlemsstaternes retshjælpsordninger er der faktisk store nationale

forskelle på retshjælpsområdet, hvilket stiller parter i grænseoverskridende tvister over for alvorlige vanskeligheder.

Kommissionen har allerede støttet flere initiativer på dette område. Her kan f.eks. nævnes den "Guide to legal aid and advice in the EEA", som blev udarbejdet i 1996 af professor D. Walters for Kommissionen og Council of the Bars and Law Societies of the EU, og det seminar om retshjælp, der blev afholdt på universitetet i Angers i april 1998, og som var baseret på en rapport fra professor Adrian Wood om "Access to Legal Aid in the Member States of the EU: Problems and tentative solutions", hvortil der blev ydet finansiel støtte under GROTIUS-programmet.

Kommissionen interesserer sig også for de beslægtede problemer med inddrivelse af retsafgifter og advokathonorarer og vil udsende et arbejdsdokument herom i løbet af første halvdel af 2000.

Blot en flygtig gennemgang viser, at der er fundamentale forskelle i filosofien bag retshjælpsordningerne i medlemsstaterne og i den måde, hvorpå de er indrettet og forvaltes. Med hensyn til filosofien bag disse ordninger ser det overordnede mål i nogle lande ud til at være at sikre alle adgang til juridisk rådgivning og til at få en sag prøvet ved en domstol, medens retshjælpssystemet i andre lande mere fungerer som et supplement til det sociale system og kun henvender sig til de allerfattigste.

Disse forskelle slår også igennem i praksis. I nogle lande er der et veludviklet system, hvor staten eller en statslig institution direkte yder de implicerede advokater en realistisk godtgørelse, medens det i andre lande er advokaterne selv, der (hvadenten det er frivilligt eller obligatorisk) tilbyder retshjælp gratis eller uden fuld betaling.

I mange medlemsstater er der eller påtænkes der gennemført radikale reformer i en forholdsvis nær fremtid.

I betragtning af, at de enkelte nationale ordninger i princippet kun gælder for sager, der føres på det pågældende lands område, vil en ansøger fra medlemsstat A, der har behov for retshjælp i medlemsstat B, komme til at stå over for mange hindringer, hvoraf mange måske netop skyldes, at vedkommende er bosat i udlandet.

Disse hindringer kan bero på:

- Krav om bopæl eller ophold i den medlemsstat, hvor der ansøges om retshjælp
- Betingelser med hensyn til ansøgerens økonomiske situation
- Betingelser angående rimeligheden af eller udsigterne til at vinde den retssag, hvortil der ansøges om retshjælp
- Mangel på oplysninger om adgangen til retshjælp i andre medlemsstater eller hvordan der kan ansøges om retshjælp i andre medlemsstater
- Den omstændighed, at de nationale retshjælpsordninger ikke omfatter dækning af de merudgifter, der er forbundet med grænseoverskridende tvister (oversættelse af sagsakter, juridisk bistand i to lande, forkyndelse af akter osv.)
- Sprogproblemer

Selv om den anden og den tredje af de ovennævnte hindringer måske også gør sig gældende selv for indenlandske ansøgere, vil de ofte være større for udenlandske ansøgere. Disse vanskeligheder analyseres mere indgående nedenfor.

De traktatsikrede frihedsrettigheder indebærer, at en borger, der bliver impliceret i en tvist som følge af en aktivitet, han udøver inden for rammerne af en af disse frihedsrettigheder, må være i stand til at anlægge sag eller blive retsforfulgt i den anden medlemsstat på lige fod med borgerne i dette land. I mange tilfælde kan det i praksis kun ske, når der under de givne omstændigheder er adgang til retshjælp.

I mangel af EU-lovgivning på området er det op til de enkelte medlemsstaters retssystemer at fastsætte de nærmere retsplejeregler for at sikre de rettigheder, EU-retten giver borgerne, herunder også retten til retshjælp. Sådanne regler må dog hverken indebære diskrimination af personer, som i henhold til EU-retten har ret til ligebehandling, eller indskrænke de grundlæggende traktatfæstede frihedsrettigheder.

Allerede med bestemmelserne i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten) blev civilretligt samarbejde betraget som et spørgsmål af fælles interesse, uanset hvad det er for rettigheder, dette samarbejde omfatter. Bestemmelserne i afsnit VI skulle "uden at det i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser" supplere disse beføjelser og bidrage til en "stadigt tættere union", dvs. et EU omfattende andet og mere end blot et marked.

Med Amsterdam-traktaten blev det civilretlige samarbejde i sager med grænseoverskridende implikationer lagt ind under EF-traktatens afsnit IV (art. 65). Rådet kan nu vedtage foranstaltninger bl.a. for at "fjerne hindringerne for, at civile retssager forløber tilfredsstillende". I konklusionerne fra det særlige møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 om skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union opfordrede Det Europæiske Råd Rådet til på basis af forslag fra Kommissionen at fastlægge mindsteregler, der kan sikre en tilfredsstillende retshjælp i grænseoverskridende sager overalt i EU. Nærværende grøn bog er første skridt på vejen mod virkeliggørelse af dette mål.

Ved siden af de forpligtelser, der direkte følger af fællesskabsretten, må også andre internationale retsakter tages med i betragtning. Der er især tale om artikel 6, stk. 3, i den europæiske menneskerettighedskonvention (som gælder i samtlige EU-lande), og som giver enhver, der anklages for at have begået en kriminel handling, ret til gratis juridisk bistand, hvis vedkommende ikke har råd til selv at betale for den, når hensynet til en retfærdig rettergang tilsiger det. Ud over denne konkrete bestemmelse, som kun gælder i straffesager, er bestemmelsen i artikel 6, der knæsetter retten til en retfærdig rettergang, uanset sagens art, generelt blevet fortolket sådan, at den under visse omstændigheder også omfatter retten til retshjælp.

Formålet med denne grøn bog, der primært omhandler retshjælp i civilsager, er at analysere de hindringer, der i øjeblikket findes for den effektive adgang til retshjælp for europæiske borgere, der er impliceret i en retssag i en anden medlemsstat end deres egen. Derefter fremsættes en række reformforslag. Hovedformålet er imidlertid at fremkalde en reaktion fra alle berørte.

For at Kommissionen kan få mulighed for at tage alle bemærkninger, der fremsættes til denne grøn bog, med i betragtning, opfordres alle interesserede til senest den 31. maj 2000 at indsende deres skriftlige bemærkninger til:

Generaldirektøren
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
Europa-Kommissionen
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Fax: (+32 2) 2967481

Del II: Udvikling af en EU-politik til forbedring af adgangen til retshjælp for parter i grænseoverskridende tvister

Årsagerne til de forskelle mellem de nationale retshjælpsordninger, som er roden til problemet, er fortrinsvis historisk betingede og uden større relevans i denne sammenhæng. Årsagerne til modviljen mod at ændre denne situation er fortrinsvis politiske og økonomiske, selv om de sjældent kommer til udtryk. De fremgår imidlertid helt tydeligt af en kort komparativ analyse af de forskellige nationale ordninger:

- ☞ Enhver ændring af de nuværende ordninger kan resultere i større omkostninger for de ansvarlige regeringer og i sidste instans for skatteyderne
- ☞ Enhver forbedring i adgangen til retshjælp kan resultere i en stigning i antallet af retssager (det er et omdiskuteret spørgsmål, om udgifterne til retshjælp dikteres af efterspørgslen eller af udbuddet)
- ☞ Spørgsmål angående retshjælpens kvalitet kan rejse sig, og en forbedring på ét punkt kan derfor udløse krav om andre forbedringer
- ☞ Der er frygt for, at enhver fælles politik vil indebære i det mindste en vis harmonisering.

I nogle medlemsstater er der for øjeblikket en debat i gang om, hvordan man bedst kan sikre, at alle har råd til at gå til en domstol. I denne debat fremsættes der undertiden tanker angående ordninger, der rækker videre end egentlig retshjælp. Eller der slås til lyd for løsninger baseret på indførelse eller udvidelse af ordninger med helt eller delvist salærafkald, forsikringer tegnet af klienter eller advokater eller markedsorienterede ordninger til nedsættelse af advokatsalærene. Men retshjælp vil dog fortsætte med at spille en vigtig rolle på dette område.

Der er behov for at sætte overvejelser i gang på EU-plan og få fastlagt en EU-politik angående retshjælp for at sikre, at man ikke glemmer at tage hensyn til parter i grænseoverskridende tvister og de særlige problemer, der rejser sig for dem.

Man kunne derfor foreslå, at der sættes ind på at fjerne enhver diskrimination mod EU-borgere, der grunder på bopæl eller nationalitet samt på at fjerne eller mindske de problemer, der skyldes meromkostningerne ved grænseoverskridende tvister eller forskelle i de nationale retshjælpssystemer hvad angår beløbsgrænser og vurdering af retssagens rimelighed.

A. Nationalitets- og bopælsbaserede kriterier for adgang til retshjælp

1. Den nuværende situation i medlemsstaterne

En EU-borger, der får et juridisk problem i en anden medlemsstat end den, hvor han har bopæl, har mange forhindringer at overvinde, også selv om han kan skaffe sig oplysninger om lovgivningen, herunder reglerne om adgang til retshjælp, i det pågældende land.

Det første spørgsmål, der rejser sig, er, om han falder ind under kategorien af retshjælpsberettigede personer i henhold til lovgivningen i det land, hvor han ønsker at opnå retshjælp.

Udgangspunktet er, at medlemsstaternes retshjælpssystemer generelt er territoriale i den forstand, at der kun ydes retshjælp til retssager, der føres i det pågældende land (visse begrænsede undtagelser findes i Skandinavien, men kun i særlige tilfælde, f.eks. i sager om forældremyndighed). Det er derfor ikke sandsynligt, at en EU-borger med bopæl i medlemsstat A, der bliver impliceret i en tvist i medlemsstat B, hvadenten det er som sagsøger eller sagsøgt, vil kunne opnå nogen bistand fra medlemsstat A - han vil være henvist til retshjælpssystemet i medlemsstat B.

Det er imidlertid ikke i alle medlemsstater, at alle ansøgere om retshjælp behandles lige, uanset om de er statsborgere eller har bopæl eller ophold i det land, hvor retssagen føres. Denne uensartede situation kompliceres yderligere af de internationale traktater og konventioner, som medlemsstaterne er med i. Der kan groft sondres mellem fire landegrupper:

📖 Nogle medlemsstater yder retshjælp uden krav om statsborgerskab eller bopæl

📖 En medlemsstat yder kun retshjælp til udlændinge på basis af gensidighed

📖 En medlemsstat yder kun retshjælp til borgere med bopæl i landet, hvilket betyder, at der ikke altid ydes retshjælp til de af dets egne statsborgere, der er bosiddende i udlandet

📖 Nogle medlemsstater yder retshjælp til deres egne statsborgere, uanset hvor de er bosiddende, og sidestiller statsborgere fra andre lande med bopæl eller i nogle tilfælde blot ophold i landet med deres egne statsborgere.

For de to sidstnævnte landegrupper vedkommende gælder, at en person, der ikke er bosat, men som ønsker at anlægge sag eller bliver indstævnet for retten i et af disse lande, ikke kan opnå retshjælp i dette land.

Det fremgår klart af det ovenstående, at personer, der bliver impliceret i en grænseoverskridende tvist, i nogle lande simpelt hen kommer til at stå i et tomrum - de vil ikke have ret til retshjælp, hverken i deres eget land eller i det andet land.

Et andet problem består i, at juridiske personer i nogle medlemsstater har adgang til retshjælp efter den gældende nationale lovgivning. I en grænseoverskridende kontekst kan det have betydelig indvirkning på, hvordan direktiv 98/27/EF om forbrugerorganisationers søgsmålsret - hvis gennemførelsesfrist er den 1. januar 2001 - gennemføres af medlemsstaterne. Retshjælp kunne løse det problem, som forbrugerorganisationerne sandsynligvis oftest vil støde på, når de forsøger at udnytte den søgsmålsret, som direktivet giver dem, nemlig mangelen på økonomiske ressourcer.

2. EU-rettens virkninger for sådanne krav

Spørgsmålet om, hvorvidt sådanne krav (bopæl, statsborgerskab eller blot ophold i landet osv.) er legitime set ud fra EU-retten, er meget kompliceret.

EF-Domstolen har aldrig haft lejlighed til at udtale sig specielt om retshjælp. Der findes imidlertid en omfattende retspraksis angående analoge spørgsmål, hvoraf der kan drages en række pålidelige konklusioner.

①For det første ser det ud til at være helt klart, at en formel regel om, at kun statsborgere i det land, hvor retssagen finder sted (benævnt "værtslandet"), har adgang til retshjælp, ikke vil kunne gøres gældende over for EU-borgere, der arbejder i værtslandet (hvadenten de er

bosiddende i landet eller ej) eller medlemmer af deres familie, som de har det økonomiske ansvar for¹.

②For det andet tyder en nyere retspraksis på, at en EU-borger bosat i et andet EU-land har ret til i værtslandet at blive behandlet på lige fod med landets egne borgere, uanset om vedkommende er arbejdstager eller ej².

③For det tredje har EF-Domstolen statueret, at retten til at rejse til en stat, selv på midlertidig basis, blot for at modtage tjenesteydelser der (en ret, der garanteres af EU-retten), indebærer en ret til at blive behandlet på lige fod med dette lands statsborgere eller bosiddende med hensyn til beskyttelse af den pågældendes fysiske integritet (se Cowan-dommen)³. I en nyere dom udtalte Domstolen, at det følger af de traktatsikrede frihedsrettigheder, at enhver person, som disse rettigheder gælder for, må kunne anlægge sag ved retterne i en medlemsstat på lige fod med dette lands egne borgere (se Data Delecta-dommen⁴).

④Endelig statuerede Domstolen i Bickel-dommen⁵, at retten til benytte sit eget sprog i en straffesag faldt ind under EF-traktaten og dermed var underlagt det forbud mod diskrimination grundet nationalitet, der fastsættes i traktatens artikel 12 (tidl. artikel 6). Det indebærer, at en EU-borger, der er impliceret i en straffesag i værtslandet (her Bolzano-provinsen i Italien) havde ret til at bruge sit eget sprog (tysk), som om han ikke blot var italiensk statsborger, men italiensk statsborger bosat i Bolzano-provinsen (som i henhold til italiensk ret har dette privilegium), uden nødvendigvis at være arbejdstager eller bosat i landet.

Som helhed tyder denne retspraksis på, at **enhver**, der nyder godt af de traktatsikrede frihedsrettigheder (også købere af grænseoverskridende tjenester eller varer) har ret til at blive behandlet på lige fod med værtslandets egne borgere, både med hensyn til den formelle søgsmålsret og med hensyn til de betingelser, hvorunder sådanne sager i praksis kan anlægges, uanset om vedkommende er eller nogensinde har været bosat eller har opholdt sig i landet. Det er kun logisk, at søgsmålsretten også omfatter den effektive domstolsadgang og dermed også retten til retshjælp, når en af landets egne borgere under samme omstændigheder ville have haft ret til retshjælp.

Det må indebære, at ikke blot regler om, at kun værtslandets egne borgere har ret til retshjælp, men også krav om, at udlændinge skal være bosat eller opholde sig på det nationale område

¹ Det følger af Mutsch-dommen (sag 137/84, Sml. 1985, s. 2681-2697), hvor EF-Domstolen statuerede, at retten til at få en retssag ført på sit eget sprog bidrog væsentligt til den vandrende arbejdstagers integration i værtslandet og dermed udgjorde en "social fordel" som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning 1612/68. EU-borgere, der arbejdede i dette værtsland, kunne derfor gøre denne ret gældende på samme måde som landets egne borgere. Samme ræsonnement må i endnu højere grad anses også at gælde for retshjælp. Af retspraksis fremgår, at denne ret også gælder for grænsearbejdere (se Meints-dommen, sag C-57/96, Sml. 1997, s. I-6689) og de familiemedlemmer, som arbejdstageren har det økonomiske ansvar for (se Deak-dommen, sag 94/84, Sml. 1985 s. 1873, og Bernini-dommen, sag C-3/90, Sml. 1992 s.

² Se Martinez Sala-dommen, sag C-85/96, Sml. 1998 s. I-2694. Denne sag drejede sig om adgang til sociale ydelser på lige fod med landets egne borgere, selv om den pågældende ikke var arbejdstager.

³ Dom af 2. februar 1989, sag 186/87, Sml. s. 195. Der var tale om retten til erstatning efter en voldsforbrydelse efter de franske erstatningsregler. Det blev statueret, at sagsøgeren (en britisk statsborger) havde ret til at blive behandlet på lige fod med franske statsborgere blot som turist (og modtager af tjenesteydelser), selv om han hverken arbejdede eller var bosat i Frankrig på det pågældende tidspunkt.

⁴ Dom af 26. september 1996, sag C-43/95, Sml. 1996, s.I-4661.

⁵ Dom af 24. november 1998, Bickel & Franz, sag C-274/96

for at blive sidestillet med landets egne borgere, må blive ramt af EF-traktatens artikel 12, og at sådanne krav derfor ikke kan gøres gældende over for EU-borgere, der er impliceret i en tvist i værtslandet.

Selv et krav, der ikke formelt var diskriminerende (f.eks. et bopæls- eller opholdskrav gældende for både ind- og udlændinge), kunne udgøre en form for skjult diskrimination (eftersom det med langt større sandsynlighed vil kunne opfyldes af landets egne borgere end af udlændinge)⁶ og ville derfor ikke kunne accepteres, medmindre det var objektivt begrundet. Det ville være op til medlemsstaten at påberåbe sig sådanne grunde i konkrete sager, men man kan umiddelbart vanskeligt forestille sig, hvilke grunde der kunne være tale om.

Et andet punkt, der er relevant i den forbindelse, er, at en part i en grænseoverskridende tvist i praksis kan få brug for to advokater - en til at rådgive ham i hans hjemland, og en anden til at føre sagen i værtslandet. Enhver regel i værtslandet, der gør det vanskeligere at opnå retshjælp til rådgivning ydet af en "udenlandsk" advokat, end hvis den ydes af en lokal advokat, kunne også udgøre en skjult diskrimination, både mod den pågældende part (ved at begrænse hans frie adgang til at modtage tjenesteydelser) og mod advokaten (ved at begrænse dennes frie ret til at præstere tjenesteydelser)⁷.

En bestemmelse af begrænset rækkevidde, men direkte omhandlende retshjælp, findes i artikel 44 i Bruxelles-konventionen (konventionen af 1968 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, som flere gange er blevet revideret, og som alle medlemsstater har tiltrådt). Denne bestemmelse gælder, når en sagsøger, der har fået rettens medhold, søger at få en dom afsagt i én kontraherende stat fuldbyrdet i en anden kontraherende stat. Den går ud på, at en person, der har modtaget retshjælp eller haft fri proces i det land, hvor han har opnået dommen, automatisk har ret til at opnå den gunstigste retshjælp eller den mest omfattende fritagelse for retsomkostninger, der forudses i lovgivningen i det land, hvor han søger dommen fuldbyrdet. Denne bestemmelse kan derfor - om end på et begrænset område - bevirke, at vedkommende behandles gunstigere end værtslandets egne borgere i tilsvarende sager.

3. *Virkningerne af andre internationale retsakter*

Ud over kravene i EU-retten, der som sådanne gælder i alle medlemsstater, spiller også den europæiske menneskerettighedskonvention ind⁸. Artikel 6, der knæsetter retten til en retfærdig rettergang, fastsætter konkrete krav om ydelse af retshjælp i straffesager (stk. 3). Denne artikel er også blevet fortolket derhen, at der skal ydes retshjælp til mindrebemidlede i

⁶ Se herom den ovennævnte Bickel-dom. I denne sag indeholdt de omtvistede nationale bestemmelser elementer, der var både direkte og indirekte diskriminerende, idet kun tysktalende italienske borgere bosat i Bolzano-provinsen kunne gøre brug af retten til at benytte tysk i retssager. EF-Domstolen statuerede, at artikel 12 (tidl. artikel 6) gav ikke blot ikke-italienske EU-borgere bosat i Bolzano-provinsen, men også EU-borgere, der opholdt sig midlertidigt i provinsen, ret til at blive behandlet, som om de var italienske statsborgere bosat i denne provins, under henvisning til at størsteparten af de italienske borgere, der ville ønske at gøre brug af denne ret, rent faktisk ville være bosat i Bolzano-provinsen, hvilket størsteparten af de tysktalende ikke-italienske EU-borgere ikke ville være.

⁷ Se navnlig Gebhard-dommen af 30. november 1995, sag C-55/94, Sml. 1995, s. I-4165 (etableringsfrihed), Guiot-dommen af 28. marts 1996, sag C-272/94, Sml. 1996, s. I-1905 (fri udveksling af tjenesteydelser) og Kohll-dommen af 28. april 1998, sag C-158/96, Sml. 1998, s. I-1831 (fri udveksling af tjenesteydelser).

⁸ Forholdet mellem EU-retten og den europæiske menneskerettighedskonvention er meget kompliceret. Det skal her blot konstateres, at alle medlemsstaterne har undertegnet konventionen, og de er derfor bundet af dens bestemmelser.

civilsager, når hensynet til en retfærdig rettergang tilsiger det (se Airey mod Irland A32-1979).

Selv om det er overordentligt vigtigt, er det langt fra klart, i hvilket omfang artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention pålægger en sådan forpligtelse i civilsager. Men denne artikel har helt klart haft indvirkning på retshjælpssystemerne i de kontraherende stater.

Endelig er det værd at pege på to Haag-konventioner, nemlig konvention II fra marts 1954 om civilprocessen og konvention XXIX af 25. oktober 1980 om international domstolsadgang. Konvention II, der er blevet ratificeret af Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Spanien og Sverige, indeholder et afsnit om gratis retshjælp. Disse bestemmelser indeholder i alt væsentligt krav om, at de kontraherende stater skal behandle borgere fra de andre kontraherende stater som deres egne borgere.

Konvention XXIX, som er ratificeret af Finland, Frankrig, Nederlandene, Spanien og Sverige, går et stykke videre, idet den kræver, at statsborgere i de kontraherende stater og personer bosat i en kontraherende stat med hensyn til adgangen til retshjælp i retssager i hver kontraherende stat skal behandles, som om de var statsborgere og bosat i denne stat. Samme princip gælder for juridisk rådgivning forud for en retssag, forudsat at den pågældende opholder sig i den stat, hvor han søger rådgivning.

Det ville være meget ønskeligt, om Haag-konventionen af 1980 om international domstolsadgang blev ratificeret generelt og anvendt korrekt. Kommissionen forelagde i 1986 Rådet et forslag til en henstilling herom (KOM(86) 610 endelig udg. af 13.11.1986). Dette forslag blev hilst velkomment i Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, men blev ikke fulgt op i Rådet eller medlemsstaterne.

Løsningsmuligheder

De internationale forpligtelser og EU-retlige forpligtelser med hensyn til grænseoverskridende adgang til retshjælp på lige fod med landets egne borgere danner i dag et broget billede, der skaber megen uklarhed for den enkelte borger med hensyn til, hvad der er hans rettigheder.

Haag-konventionen fra 1980 om international domstolsadgang er helt klar, men er kun blevet ratificeret af få medlemsstater. Den europæiske menneskerettighedskonvention er uklar i sit anvendelsesområde med hensyn til de kontraherende staters forpligtelser til at yde retshjælp. De forpligtelser, der følger af EF-traktatens artikel 12 A finder ensartet anvendelse, men er ikke klart formuleret. At man er nødt til at udlede dem af retspraksis, gør dem lidet tilgængelige for borgerne.

Før man lovgiver på dette område, ville det derfor være en god ide at få afklaret medlemsstaternes forpligtelser efter EF-traktatens artikel 12 (tidl. artikel 6) og minde dem om, at de bør ratificere Haag-konventionen fra 1980 om international domstolsadgang.

Kommissionen vil dog gerne høre andres synspunkter om, hvilken strategi der bør anlægges på dette område, navnlig med hensyn til nødvendigheden af EU-lovgivning. Kommissionen mener, at disse principper af hensyn til gennemsigtigheden bør fastlægges i en lettilgængelig og bindende form. Kommissionen vil derfor undersøge, om den bør foreslå lovgivning, der klart fastlægger medlemsstaternes forpligtelse til ikke hverken direkte eller indirekte at

diskriminere mod borgere fra andre medlemsstater med hensyn til ydelse af retshjælp eller hel eller delvis fri proces.

Kommissionen vil også gerne have kommentarer om, hvorvidt dette princip bør udvides til at gælde for borgere fra tredjelande med bopæl i en medlemsstat, således som det fastsættes i Haag-konventionen fra 1980. Den vil desuden gerne høre, om medlemsstaterne ser en udvidelse af retshjælpslovgivningens anvendelsesområde som en måde, hvorpå man muligvis kunne løse de økonomiske problemer, der rejser sig for forbrugerorganisationer, der ønsker at optræde som "godkendte organisationer" efter det ovennævnte direktiv om søgsmålsret.

B. Materielle kriterier

Selv i den situation, hvor ansøgeren opfylder de nationalitets- og bopælsmæssige kriterier, der gælder i værtslandet, må han også godtgøre, at han for det første opfylder de betingelser, der er fastlagt i dette lands lovgivning, navnlig med hensyn til hans økonomiske situation, og de krav, der stilles til "rimeligheden" af den sag, hvortil der søges om retshjælp, ligesom der må være adgang til retshjælp til den type sag, han er impliceret i.

(a) Økonomiske betingelser

I nogle medlemsstater gælder der en beløbsgrænse, der kan variere, bl.a. efter ansøgerens familieforhold eller hans indkomst og formue. Har han en indkomst over dette loft, kan han ikke få retshjælp. Selv om sådanne beløbsgrænser ser ud til at være neutrale, eftersom de ikke indebærer nogen åbenlys diskrimination grundet på nationalitet eller bopæl, tager de ikke hensyn til de forskellige indkomstniveauer i medlemsstaterne, og da slet ikke i de tilfælde, hvor grænsen er sat i forhold til mindsteindkomsten i det land, hvor ansøgeren er bosat.

En ansøger bosat i et højomkostningsland, der med hensyn til sin økonomiske situation opfylder de økonomiske kriterier i det land, han bor i, men hvis indkomst overstiger loftet i det (lavomkostnings-)land, hvor sagen skal føres, vil således ikke kunne opnå retshjælp.

På den anden side er der nogle medlemsstater, der ikke fastsætter en bestemt beløbsgrænse. Ansøgeren skal derimod godtgøre, at han ikke er i stand til at betale for retssagen, normalt ved at fremlægge en attest udstedt af myndighederne i hjemlandet. Denne særlige ordning kan, hvis den anvendes korrekt, sætte myndighederne i stand til at tage hensyn til såvel ansøgerens økonomiske situation som den sandsynlige størrelse af sagsomkostningerne.

De meget uensartede krav, der stilles i de enkelte medlemsstater, har afskrækkende virkning for enhver, der ønsker at rejse en grænseoverskridende sag, navnlig hvis der er tale om en person fra et højomkostningsland, der er impliceret i en tvist i et lavomkostningsland, og de udgør derfor en yderligere forhindring for en effektiv domstolsadgang. Det kompliceres ydermere af, at den retshjælp, der ydes i nogle medlemsstater, måske skal tilbagebetales sidenhen, hvis modtagerens økonomiske situation bedres inden for et bestemt tidsrum.

(b) Betingelser med hensyn til "rimeligheden" af den sag, hvortil der ansøges om retshjælp

Medlemsstaterne søger generelt at forebygge ansøgninger om retshjælp til sager, som der ikke er rimelig grund til at føre, ved at foretage en vurdering af processens rimelighed. Sådanne ansøgninger kan derigennem afvises, men det subjektive i denne afgørelse kan rejse store problemer for EU-borgere, der ønsker adgang til retssystemet i et andet land end deres eget.

De fleste medlemsstater vurderer sagens rimelighed på grundlag af variable kriterier, der giver en bred margin for subjektivt skøn. Man ser undertiden på, om "sagen er gennemførlig", om ansøgeren har "god udsigt til at vinde sagen", om en "part uden retshjælp risikerer selv at skulle betale", eller man anlægger en tilsvarende vurdering. I nogle medlemsstater er der tale om en ret formel vurdering, medens vurderingen i andre lande kan udvikle sig til en decideret forhåndsprøvelse.

(c) Betingelser med hensyn til arten af den proces, hvortil der ansøges om retshjælp

Det bemærkes, at der i de fleste medlemsstater er adgang til retshjælp ved alle domstole, dvs. både civile retter, handelsretter, administrative retter og strafferetter. I nogle lande kan der imidlertid ikke søges om retshjælp til sager ved bestemte domstole, f.eks. administrative domstole eller til bestemte typer sager, f.eks. injuriersager.

Løsningsmuligheder

Det drejer sig om at finde en måde, hvorpå man kan mindske de vanskeligheder, der rejser sig for sagsøgere i grænseoverskridende sager, uden at gribe ind i medlemsstaternes suveræne ret til at tilrettelægge deres retshjælpssystemer, som de ønsker det.

⌚ Med hensyn til de økonomiske kriterier er alle systemer baseret på størrelsen af sagsomkostninger og indkomstniveauet i det pågældende land. En person bosat i et højomkostningsland, der opfylder de der gældende økonomiske betingelser, vil måske, hvis han bliver impliceret i en retssag i et lavomkostningsland, have for høj en indkomst til at kunne opnå retshjælp i dette land. Forskellene i de økonomiske kriterier, der lægges til grund, afspejler dog ikke nødvendigvis kun disse forskelle i omkostnings- og indkomstniveauer, men også forskellige holdninger til domstolsadgang, for i nogle lande anvendes der kriterier, der selv under hensyn til indkomstniveauforskellene er mere generøse end i andre. Det er ikke altid rimeligt at forvente, at det land, hvor sagen føres, simpelthen skal anvende de kriterier, der gælder i ansøgerens hjemland, for det kunne betyde, at en part fra land A blev behandlet mere gunstigt i land B end dette lands egne borgere. Men man kunne følge en mere målrettet fremgangsmåde gående ud på at anvende kriterierne i værtslandet, men tilpasse dem med en "korrektion" eller en "vægtning", der tager hensyn til forskellene i leveomkostningerne i de to lande, eller anlægge en mere fleksibel og objektiv vurdering, der sætter myndighederne i stand til at tage hensyn til såvel ansøgerens disponible indkomst som de forventede sagsomkostninger.

⌚ Med hensyn til vurdering af sagens rimelighed bør der i det mindste skabes større gennemsigtighed. Der kunne bl.a. være tale om en pligt til at præcisere og offentliggøre, hvilke kriterier der følges, ikke blot i værtslandet, men også i de andre medlemsstater. Det kunne ske via de kompetente myndigheder, der blev oprettet i henhold til Europarådets overenskomst fra 1977 om formidling af grænseoverskridende ansøgninger om retshjælp, (og via hvilke grænseoverskridende ansøgninger om retshjælp kunne formidles, som beskrevet nedenfor). Desuden burde de kompetente myndigheder have pligt til at give en nærmere begrundelse for afslag på retshjælp, der beror på, at processen ikke skønnes at opfylde rimelighedskriterierne.

C. Problemerne omkring de meromkostninger, der skyldes sagens grænseoverskridende karakter

Selv om ansøgeren har overvundet de juridiske forhindringer og godtgjort, at han er berettiget til retshjælp i værtslandet, vil han ikke desto mindre med stor sandsynlighed opdage, at systemet er indrettet på rent indenlandske sager og derfor ikke tager højde for de meromkostninger, der beror på sagens grænseoverskridende element. Der kan bl.a. være tale om følgende merudgifter:

- (1) Nødvendigheden af at have to advokater. Direktiverne om advokaters frie udveksling af tjenesteydelser og etablering i medlemsstaterne har naturligvis gjort det lettere at gøre brug af advokater i andre medlemsstater. Men en part i en grænseoverskridende tvist vil dog i praksis sandsynligvis få brug for en advokat i både hjemlandet (det land, hvori han er bosat) for at få grundlæggende rådgivning om lovgivningen og de processuelle regler i værtslandet, og i værtslandet, hvor han får brug for mere indgående rådgivning og eventuelt for en advokat til at føre sagen i retten. I de fleste tilfælde vil hjemlandet ikke yde retshjælp, hvis der er tale om rådgivning om udenlandsk ret eller om en sag, der skal føres i udlandet. Omvendt vil værtslandet måske ikke yde retshjælp til rådgivning ydet af en advokat i et andet land, selv om denne rådgivning angår en sag, der skal føres i værtslandet, og retshjælpssystemet i dette land åbner måske også kun mulighed for retshjælp til én advokat. Det legitime i sådanne restriktioner drøftes ovenfor under punkt A, men så længe de fortsætter med at bestå, er der stor sandsynlighed for, at ansøgeren selv kommer til at stå mellem to stole og derfor bliver nødt til selv at afholde merudgifterne til en advokat i sit hjemland.
- (2) Udgifter til oversættelse og tolkning. Det kan være nødvendigt med tolkning under retssagen og måske også ved klientens samråd med sin advokat i værtslandet, hvis det ikke er muligt at finde en advokat, der taler samme sprog som ansøgeren. Der kan også være behov for oversættelse af sagsakter.
- (3) Forskellige merudgifter, bl.a. rejseudgifter til parter, vidner, advokater osv.

Løsningsmuligheder

Hvordan kan det bedst sikres, at meromkostningerne ved grænseoverskridende sager ikke lægger hindringer i vejen for domstolsadgangen?

Bør det være ansøgerens hjemland, der påtager sig i det mindste udgifterne til den rådgivning forud for sagsanlægget, der gives i dette land, også selv om sagen føres i et andet land? (Selv dette har ikke nødvendigvis nogen større værdi for den pågældende part, eftersom en advokat i hans eget land kan være ude af stand til at rådgive ham tilstrækkelig godt om det andet lands lovgivning og retspleje til, at han ikke behøver at konsultere en advokat i det andet land).

D. Effektiv adgang til en advokat med de rette kvalifikationer

En part i en grænseoverskridende sag, der ikke er fysisk til stede i det land, hvor sagen føres, kan i praksis have store vanskeligheder med at finde en advokat i dette land til at føre hans sag. Han har brug for en advokat, der har møderet for de retter, der er kompetente til at prøve sagen, og som har erfaringer på det pågældende område, og desuden skal han helst tale samme sprog som den pågældende part.

Han kan også for at indhente forudgående rådgivning ønske at finde en advokat i sit hjemland, der har et vist kendskab til lovgivningen og retssystemet i værtslandet, som taler dette lands sprog, og som kan sætte ham i forbindelse med en advokat i værtslandet.

Nationale og EU-databaser

Kommissionen ser meget positivt på, at der oprettes jurist-databaser. I nogle lande (f.eks. Tyskland) findes der allerede en sådan landsdækkende database. Kommissionen har via Grotius-programmet bl.a. finansieret et CCBE-projekt, der gik ud på at undersøge mulighederne for at oprette en database med oplysninger om alle europæiske advokater, og som der skulle være offentlig adgang til overalt i EU. Oplysningerne i de enkelte databaser vil nok ikke kunne være nøjagtigt de samme i hvert land som følge af forskellene i etiske og faglige regler i hvert land, men databaserne skulle helst indeholde oplysning om, hvilke retter den enkelte advokat har møderet for, hans særlige områder og erfaring, hvilke sprog han taler habilt eller flydende, og om han (enten frivilligt eller automatisk) påtager sig retshjælpssager.

Man kunne foreslå, at man inden for rammerne af et europæisk advokatnetværk udpegede advokater i hvert land, der skulle fungere som kontaktpersoner for en eller flere andre medlemsstater end deres egen. Disse kontaktpersoner skulle være advokater, der var rede til at tage sager med parter fra mere end én medlemsstat, om fornødent i forbindelse med retshjælp eller gratis. Disse kontaktpersoner må derfor kunne rådgive deres *indenlandske* klienter om

- ☞ hvordan man anlægger sag eller optræder som sagsøgt i en anden medlemsstat
- ☞ hvordan man kan opponere mod fuldbyrdelse af en dom afsat i en anden medlemsstat
- ☞ hvordan man kan opnå retshjælp i en anden medlemsstat

og deres *udenlandske* klienter om

- ☞ hvordan man anlægger sag eller optræder som sagsøgt i advokatens eget land
- ☞ hvordan man kan få fuldbyrdet en dom i dette land
- ☞ hvordan man kan opnå retshjælp i dette land.

Disse kontaktpersoner skulle være i stand til at udfylde og behandle de formularer, der benyttes i det pågældende andet land, og videresende sagen til den kompetente udenlandske instans. Når de ikke selv kan komme videre med sagen, bør de være i stand til at kontakte en anden advokat inden for nettet, som kan gå videre med den i det andet land.

For at gøre denne netværksidé attraktiv for advokaterne og let identificerbar for brugerne og for at tilvejebringe garanti for kvaliteten af de tilbudte ydelser kunne man overveje en analog anvendelse af et system af ISO-typen, hvor advokater, der er med i nettet, får lov til f.eks. at benytte et bestemt symbol eller logo ved siden af deres eget. Det skulle således kun være disse advokater, der ville stå på den officielle liste, som derefter udsendes til hele EU, og som skal være tilgængelig for offentligheden bl.a. på Kommissionens kontorer i medlemsstaternes hovedstæder.

Kommissionen vil gerne have forslag med ideer om, hvordan disse tanker kunne føres ud i livet.
--

E. Tekniske procedurer

Bortset fra de andre allerede nævnte spørgsmål kan også den formelle procedure ved ansøgning om retshjælp i udlandet lægge hindringer i vejen for parter i grænseoverskridende tvister.

Spørgsmålet om, hvordan der kan søges om retshjælp i udlandet, er i det mindste i teorien relativt simpelt, eftersom alle EU-landene med undtagelse af Tyskland har ratificeret Europarådets overenskomst fra 1977 om formidling af ansøgninger om retshjælp, den såkaldte Strasbourg-overenskomst. Med denne overenskomst blev der indført et system, hvor der kan indgives en ansøgning i ét land, som via et system af myndigheder udpeget hertil af de kontraherende stater kanaliseres frem til den stat, hvori der søges om retshjælp. Overenskomstens erklærede formål er at lette proceduren for retshjælpsansøgerne, som i stedet for at skulle finde frem til, hvilken myndighed i den anden stat der er kompetent, kan nøjes med at indgive en ansøgning til den myndighed i deres eget bopælsland, der er udpeget til at kanalisere sådanne ansøgninger videre, og som kan bistå dem med at udfærdige deres ansøgning og eventuelt få oversat de relevante dele, før ansøgningen videresendes til den kompetente myndighed i værtslandet.

I princippet kan ansøgningen og bilag hertil efter ansøgerens valg affattes enten på sproget i den modtagende myndigheds land eller på engelsk eller fransk. En kontraherende stat kan dog bestemme, at det ikke skal være muligt at indgive ansøgninger på engelsk eller fransk, men kun på dets eget sprog.

- Overenskomsten er blevet suppleret med en vejledning, der ajourføres med jævne mellemrum, og som for øjeblikket kun cirkulerer blandt de kompetente myndigheder, samt en rekommandation fra Ministerkomiteen. Den nugældende rekommandation (nr. R(97) 6) indeholder henstillinger om bl.a. hurtig behandling af ansøgninger, og i bilaget til den findes en model til et ansøgningskema, som de kontraherende stater opfordres til både at bruge og acceptere.
- Overenskomstens gennemførelse overvåges af et multilateralt udvalg bestående af de kontraherende stater, der rapporterer til Ministerkomiteen og bl.a. fremsætter forslag til forbedringer af overenskomstens anvendelse.

Det ser imidlertid ud til, at denne overenskomst kun udnyttes i relativt ringe omfang. Den manglende udnyttelse af den forekommer at bero på et manglende kendskab, både til eksistensen af en ret til retshjælp i udlandet⁹ og de fremgangsmåder, der fastlægges i overenskomsten. Det ser heller ikke ud til, at de centrale myndigheder ved nok om den gældende lovgivning i andre stater og ændringer heri.

Der er desuden en betydelig risiko for, at den tid, det tager at fremsende ansøgningerne, kan ødelægge ansøgerens muligheder for, at hans ansøgning behandles i tide.

Løsningsmuligheder

Overenskomsten fra 1977 om formidling af ansøgninger om retshjælp er ikke blevet ratificeret af alle medlemsstater. Der er desuden nogle stater, der har taget sprogmæssige forbehold, hvilket rejser problemer for parter i grænseoverskridende tvister.

⁹ Selv om ansøgninger i nogle stater kan fremsendes direkte til den relevante myndighed, altså uden om overenskomsten.

Det bør overvejes, om man bør koncentrere opmærksomheden om den gældende Strasbourg-overenskomst, eller om EU-landene bør træffe deres egne foranstaltninger på EU-plan.

Det første alternativ indebærer i det mindste en henstilling om, at alle medlemsstaterne ratificerer Strasbourg-overenskomsten. Det ville have den fordel, at man bygger på noget allerede eksisterende og undgår overlappning. Men det ville give en relativt ringe merværdi, for det første fordi 14 ud af de 15 medlemsstater allerede har undertegnet overenskomsten, og for det andet fordi det ikke ville bidrage noget videre til en løsning af de problemer, der er forbundet med at få den til at fungere, især med hensyn til den manglende brug af den og forsinkelserne.

Det andet alternativ kunne vedtages som led i en mere ambitiøs helhedsaktion på EU-plan. Det kunne f.eks. omfatte etablering af mere decentraliserede modtagermyndigheder, udarbejdelse af et standardansøgningsskema og pligt til at begrunde afslag på ansøgninger samt en appelmekanisme. Det kunne også tilskynde til brug af ny teknologi til kanalisering af ansøgningsskemaer og information og fremme kontakterne mellem de relevante myndigheder. Der kunne desuden være tale om udarbejdelse og regelmæssig opdatering, eventuelt på Internet, af en håndbog eller vejledning til brug for myndigheder, potentielle brugere af retshjælp og advokater. Det kunne hjælpe med til at skabe øget gennemsigtighed og fremskynde sagen, hvilket ville være af stor betydning på dette område, hvor tiden kan spille en stor rolle.

Den nyligt undertegnede konvention om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile eller kommercielle anliggender af 26. maj 1997 (EFT C 261 af 27. august 1997) (der nu er genstand for et forordningsforslag) kunne tjene som model for et sådant system.

Hjemlandsmyndigheden skulle have pligt til at sikre, at de ansøgninger og bilagene hertil, der videresendes til værtslandet, er korrekte.

Endelig er det værd at bemærke, at det store antal spørgsmål, der har rejst sig på europæisk plan angående et problem, der hidtil kun har været nationalt reguleret, ser ud til at afspejle, at der ikke stilles krav til medlemsstaternes myndigheder om at samarbejde. Problemer mellem myndigheder i to medlemsstater kunne i realiteten ofte løses via en skriftlig eller telefonisk kontakt.

F. Information og uddannelse

Med hensyn til information er det klart, at enhver forbedring i det retlige grundlag for domstolsadgang kun vil have begrænset værdi, hvis de potentielle brugere ikke informeres ordentligt om den. Hidtil er det hovedsagelig kun på nationalt plan, at der er blevet informeret om rettigheder og fremgangsmåder, og normalt kun om de muligheder, der findes i landet selv. Der har sjældent været tale om nogen orientering af alle EU-borgere om de rettigheder, de har i hele EU, og den information, der gives, har ikke været præget af den målretning efter modtagerne, der er nødvendig, hvis den skal virke effektivt. Der derfor må sondres mellem

- (1) Information til den brede offentlighed, dvs. information til de potentielle retshjælpsmodtagere om, hvilke rettigheder de har i EU, og hvordan de kan udnytte dem

- (2) Information til de berørte faggrupper om, hvordan de kan hjælpe retshjælpsansøgere med at opnå retshjælp
- (3) Information til de faggrupper, der skal træffe afgørelser om ydelse af retshjælp.

I 1995 udarbejdede professor D. Walters for Europa-Kommissionen og advokatsammenslutningen Council of the Bars and Law Societies of the European Union en håndbog om retshjælp, "A Guide to Legal Aid and Advice in the European Economic Area". Denne håndbog indeholder oplysninger om de relevante regler i EØS-landene, dvs. EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein, men den tilgodeser primært behovet i den under punkt 2 ovenfor nævnte gruppe, dvs. advokaterne. Som følge af de lovgivningsændringer, der hele tiden foregår i disse lande, burde den også opdateres hyppigere. Da ingen af de deltagende landes centrale myndigheder ser ud til at bruge denne håndbog, ville det også være en god ide, hvis der blev reklameret mere for den.

For at imødekomme behovet for information om, hvad privatpersoner kan gøre, hvis de støder på problemer med at udnytte deres rettigheder i det indre marked, er der udsendt en brochure med titlen "Sådan gør jeg mine rettigheder gældende i EU's indre marked ". Den er udarbejdet som led i "Dialog med borgerne og virksomhederne"-initiativet og giver en letforståelig gennemgang af de muligheder, der findes på både nationalt plan og på EU-plan, herunder muligheden for retshjælp.

Retshjælp beskrives mere indgående i de foldere om de enkelte medlemsstater, der er udsendt sammen med brochuren. De indeholder de vigtigste oplysninger om, hvordan man kan opnå retshjælp, betingelserne for ydelse af retshjælp og de forskellige former for retshjælp, der findes. De giver også oplysninger om, hvor man kan søge yderligere information. Hver folder er oversat til alle 11 EU-sprog, således at man kan finde oplysninger om alle EU-lande på sit eget sprog.

Brochuren og folderne vil foreligge i begyndelsen af 2000. Folderne kan findes på "Dialog med Borgerne"-initiativets website på <http://europa.eu.int/citizens>.

Løsningsmuligheder

For at sikre en effektiv adgang til information om, hvilke rettigheder man har, anbefales det, at der udarbejdes en opdateret pjece om domstolsadgang, der via de kompetente myndigheder udsendes til forbrugerorganisationer, rådgivningskontorer og nationale advokatsammenslutninger. Eftersom denne fremgangsmåde allerede er afprøvet, kan de bedste resultater nok opnås ved at bygge på den ovennævnte retshjælpshåndbog.

I den opdaterede version kunne denne pjece indeholde ikke blot de oplysninger, der gives i den oprindelige version, dvs. om fremgangsmåder for opnåelse af retshjælp og relevante kontaktadresser. Den kunne også indeholde oplysninger både fra de foreslåede advokatdatabaser og de vejledninger, der omtales ovenfor i afsnit D og E. Den skulle således orientere om, hvordan man kan finde frem til kvalificerede advokater, der kan behandle retshjælpssager i andre medlemsstater. Disse oplysninger skulle findes på alle de nationale sprog. De kunne udsendes i forbindelse med "Dialog med Borgerne og Virksomhederne"-initiativet og den vejledning om domstolsadgang, der allerede findes. De skulle desuden findes på Internet og opdateres med jævne mellemrum.

En mere populær version - eventuelt beregnet på at blive vedhæftet f.eks. rejsebrochurer - burde også udarbejdes. Den skulle indeholde praktiske oplysninger om adgangen til retshjælp for udlændinge, hvordan man søger om retshjælp, og hvilke myndigheder man skal henvende sig til.

Der kunne gøres mere for at udbrede kendskabet til brochuren "Sådan gør jeg mine rettigheder gældende i EU's indre marked", som blev udarbejdet under "Dialog med Borgerne"-initiativet, og ikke mindst folderne om retshjælp. De nationale myndigheder tilskyndes til at promovere dette materiale, der indeholder nyttig information om, hvordan man kan opnå retshjælp. Borgerne bør derfor gøres opmærksom på, at de findes.

Sådanne initiativer kunne følges op med foranstaltninger til fremme af uddannelse og tværfaglig uddannelse samt informationskampagner rettet mod de faggrupper, der beskæftiger sig med retshjælp (advokater, dommere, politifolk, socialarbejdere, indvandringsmyndigheder). Man kunne i den sammenhæng også overveje forskellige muligheder for internationale uddannelseskurser. Desuden kunne man foreslå, at der blev oprettet et permanent informationscenter, med løbende, opdateret information til retshjælpsadvokater.

EU-støtte kunne virke som et stærkt incitament for unge advokater. Det kunne tilskynde unge internationalt orienterede advokater til at slå ind på denne vej i stedet for at følge den traditionelle kurs som erhvervsadvokater. Den utilstrækkelige eller sågar ikke-eksisterende kompensation, der ydes til de advokater, som arbejder som retshjælpsadvokater i nogle medlemsstater, kan ikke undgå at påvirke kvaliteten af deres arbejde i negativ retning.

Informationskampagner har tendens til at gøre det op til den enkelte borger at skaffe sig bedre information i stedet for at gøre myndighederne og de embedsmænd, der har til opgave at rådgive dem, bedre til at informere. Kommissionen har indført flere uddannelsesprogrammer, bl.a. for toldere ved EU's eksterne grænser. Tilsvarende uddannelsesprogrammer kunne påtænkes indført for embedsmænd, der arbejder med retshjælpsordninger.

G. Reform af de nationale retshjælpssystemer og alternative måder til at sikre domstolsadgang

Enhver analyse af problemerne med at opnå retshjælp i et andet land ved grænseoverskridende tvister ville være ufuldstændig, hvis man undlod at nævne, at nogle medlemsstater har konstateret, at et velfungerende retshjælpssystem er kostbart, og derfor har eksperimenteret med alternative måder, hvorpå man kan sikre, at alle har råd til at gå til domstolene. Blandt de alternativer, der drøftes eller er ved at blive indført, kan der peges på:

- ◇ Salærafkald. Navnlig i Det Forenede Kongerige eksperimenteres der med ordninger med salærafkald, hvor advokaterne accepterer at give afkald på deres salær, hvis deres klient taber sagen, men beregner sig en procentdel af erstatningsbeløbet, hvis klienten vinder. Et system af den type kunne have visse fordele. Men den pågældende klient løber dog stadigvæk risikoen for at skulle betale modpartens del af omkostningerne, hvis han taber sagen og får pålagt at betale modpartens omkostninger. Desuden ser denne ordning heller ikke ud til at give advokaten noget større incitament - ud over at skaffe sig goodwill - til at påtage sig sådanne sager, medmindre han var temmelig sikker på at vinde dem.
- ◇ Retshjælpforsikring. I nogle medlemsstater går man ind for retshjælpforsikring som et middel til at sikre alle adgang til at få en sag prøvet ved en domstol. I Tyskland er det f.eks. almindeligt, at de fleste husstande tegner en sådan forsikring. I Sverige har de nyligt gennemførte reformer ført til en situation, hvor der kun vil blive ydet retshjælp, hvis det efter omstændighederne var rimeligt, at ansøgeren ikke var dækket af en retshjælpforsikring.

Selv om denne tendens kunne få positive virkninger, hvis den skaber bedre domstolsadgang, må der nok manes lidt til forsigtighed. For det første er der ingen større entusiasme blandt medlemsstaterne med hensyn til generelt at indføre en offentlig ordning med lovpligtig retshjælpforsikring. Enhver forsikring vil derfor være kommerciel, og for at kunne fungere skulle den være attraktiv for både forsikringsselskaber og forsikringstegnere. Dækningen vil sandsynligvis variere fra det ene land til det andet, og under alle omstændigheder vil de virkeligt mindrebemidlede sandsynligvis ikke tegne en sådan forsikring. Derfor vil alle medlemsstaterne nok være nød til at opretholde en eller anden form for retshjælp for at tilgødese i hvert fald de allerfattigste.

Enhver mere generel udbredelse af retshjælpforsikringer kunne også indebære en risiko for parter i grænseoverskridende tvister. For medmindre forsikringen udtrykkeligt dækker risikoen i forbindelse med retssager i udlandet, vil en part i en sådan sag fortsat være nødt til at ty til værtslandets retshjælpssystem. Hvis en person bosat i et land, hvor retshjælpforsikringer ikke er almindelige, bliver impliceret i en tvist i et land, hvor disse forsikringer er almindelige, risikerer han, at retshjælpsordningen i dette land enten er blevet ophævet, eller at han kun kan opnå retshjælp, hvis det vurderet ud fra værtslandets kriterier blev skønnet rimeligt, at han ikke var dækket af en retshjælpforsikring under de givne omstændigheder.

Netop nu, hvor Det Europæiske Råd har opfordret Rådet til at få fastlagt minimumsstandarder for en rimelig adgang til retshjælp i grænseoverskridende sager, vil det ikke være acceptabelt, hvis reformer vedtaget på nationalt plan bringer dette mål i fare. De medlemsstater, der overvejer at reformere deres retshjælpssystemer, bør derfor sikre sig, at der ikke bliver nogen uoverensstemmelser mellem disse reformer og EU's politik på området.

Løsningsmuligheder

Hvordan kan man bedst sikre, at reformer af medlemsstaternes retshjælpssystemer ikke lægger hindringer i vejen for en passende adgang til retshjælp i grænseoverskridende sager?

Hvordan kan strategien med fastlæggelse af minimumsstander på dette område bedst realiseres?