



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.2.2000
KOM(2000) 51 slutlig

GRÖNBOK FRÅN KOMMISSIONEN

Rättshjälp i civilmål: Problem för parter i gränsöverskridande tvister

GRÖNBOK FRÅN KOMMISSIONEN

Rättshjälp i civilmål: Problem för parter i gränsöverskridande tvister

Del I: Allmänt

En konsekvens av det ökade utnyttjandet av den rätt till fri rörlighet för personer, varor och tjänster som följer av fördraget är att det uppstår ett potentiellt större antal gränsöverskridande tvister. Dessa tvister behöver inte nödvändigtvis inbegripa större företag, utan kan beröra småföretag och enskilda som kanske saknar stora resurser. En privatperson kan till exempel bli inblandad i en olycka i samband med sin semester eller shoppingresa utomlands. Han kanske köper en vara som senare visar sig vara behäftad med fel eller farlig. Den ena av två makar kan ha lämnat hemmet med de gemensamma barnen och bosatt sig i ett annat land. Dessa personer kan tvingas att driva ärendet i det land där tvisten uppstod eller, ännu värre, hotas med rättegång där. Ett mindre företag som säljer varor utomlands, kan senare riskera rättsliga åtgärder i köparens hemland. En konsument kan via Internet beställa varor utomlands som aldrig levereras eller visar sig vara behäftade med fel.

Vad som utgör "rättshjälp" kan variera från land till land. Med rättshjälp avser kommissionen i denna grönbok något av följande:

- Tillhandahållande av juridisk rådgivning, gratis eller till låg kostnad, eller av domstolsadvokat.
- Delvis eller fullständig befrielse från andra kostnader, t.ex. domstolsavgifter, som normalt sett skulle tas ut.
- Direkt ekonomisk hjälp för att bestrida någon av de kostnader som är förknippade med rättstvister, t.ex. advokatkostnader, domstolsavgifter, utgifter för vittnen, betalning av den vinnande partens rättegångskostnader, etc.

En person som hotas av rättsliga åtgärder eller vill vidta sådana utomlands kan behöva rättshjälp i tre steg:

- (1) Rådgivning inför en rättegång.
- (2) Biträde av en advokat under rättegången och befrielse från domstolsavgifter.
- (3) Bistånd i samband med att den utländska domen förklaras verkställbar eller verkställs.

Under ett antal år har en rad frågor till Europaparlamentet och korrespondens riktad till kommissionen belyst vissa av de problem som personer som är inblandade i rättstvister i en annan medlemsstat än den egna har haft när det gäller att få tillgång till rättshjälp. En jämförande studie av de nationella rättshjälpssystemen visar att det faktiskt föreligger stora

skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om rättshjälp, vilket ställer parter i gränsöverskridande tvister inför stora svårigheter.

Kommissionen har redan stött flera initiativ på detta område. Här kan nämnas skriften "Handbok för rättshjälp och juridisk rådgivning inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet", som utarbetades 1996 av professor D. Walters Europeiska för kommissionens räkning och med stöd av Rådgivande kommittén för advokatsamfunden i Europeiska unionen, och seminariet om rättshjälp vid universitet i Angers i april 1998, som baserade sig på professor Adrian Woods rapport "Access to Legal Aid in the Member States of the EU: Problems and tentative solutions" som utarbetats med stöd från Grotius-programmet.

Kommissionen är också intresserad av det angränsande problemet med ersättning för juridiska kostnader och arvoden och kommer att offentliggöra ett arbetsdokument om detta under första halvåret 2000.

Även en ytlig genomgång avslöjar att det finns grundläggande skillnader i tankarna bakom rättshjälpssystemen i medlemsstaterna och de sätt systemen har organiserats och förvaltas på. När det gäller filosofin bakom systemen tycks det vara ett övergripande mål i vissa medlemsstater att ge alla tillgång till juridisk rådgivning och rättslig prövning. I andra medlemsstater fungerar rättshjälpssystemet mer som ett komplement till sociallagstiftningen och är bara till för de allra fattigaste.

Dessa skillnader får också praktisk betydelse. I vissa länder finns det ett väl utvecklat system varigenom staten eller ett statligt organ direkt betalar ut en skälig ersättning till advokater som åtar sig rättshjälpsmål. I andra länder bygger systemet på att advokater själva (frivilligt eller obligatoriskt) erbjuder sina tjänster gratis (pro bono) eller utan full betalning.

En rad medlemsstater har genomfört eller planerar att genomföra omfattande reformer inom en relativt snar framtid.

Med hänsyn till att vart och ett av de nationella systemen i princip endast gäller för mål som drivs på den nationens territorium, kommer en rättshjälpssökande från medlemsstat A, som behöver rättshjälp i medlemsstat B, att mötas av många hinder. Vissa av dessa kan hänföras direkt till att sökanden är bosatt utomlands.

Dessa hinder kan orsakas av:

- Krav på att sökanden är bosatt eller uppehåller sig i den medlemsstat där rättshjälp söks.
- Villkor rörande sökandens ekonomiska situation.
- Villkor som är kopplade till rimligheten av eller utsikterna till att vinna det mål för vilket rättshjälp söks.
- Brist på information om vilken rättshjälp som finns att tillgå i andra medlemsstater eller om förfarandena för att ansöka om rättshjälp i andra medlemsstater.
- Det förhållandet att nationella rättshjälpssystem inte omfattar de extra kostnader som uppstår vid gränsöverskridande tvister (översättning av handlingar, juridisk rådgivning i två länder, delgivning av handlingar etc.).
- Språkhinder.

Även om det andra och det tredje av de nämnda hindren även kan drabba inhemska sökande, är de ofta allvarigare för utländska sökande. Dessa problem analyseras mer ingående nedan.

Det är en naturlig följd av EG-fördragets friheter att en medborgare, i syfte att lösa tvister som uppkommit när medborgaren utövat verksamhet i enlighet med dessa friheter, måste kunna väcka talan eller gå i svaromål vid en medlemsstats domstolar på samma sätt som medborgarna i den medlemsstaten. I många fall kan en sådan rätt till domstolsprövning utövas effektivt endast när det under givna förhållanden finns tillgång till rättshjälp.

På de områden som inte regleras av gemenskapslagstiftning är det upp till varje medlemsstat att fastställa de detaljerade förfaranderegler som behövs för att skydda rättigheter som tillkommer medborgarna genom gemenskapsrätten, också när det gäller rättshjälp. Sådana regler får emellertid varken innebära diskriminering av dem som enligt gemenskapsrätten har rätt till likabehandling eller inskränka de grundläggande friheter som garanteras genom gemenskapsrätten.

Redan enligt bestämmelserna i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) betraktades civilrättsligt samarbete som en fråga av gemensamt intresse, oavsett vilka rättigheter samarbetet omfattar. Bestämmelserna i avdelning VI skulle "utan att detta påverkar Europeiska gemenskapens befogenheter" komplettera dessa rättigheter och bidra till en "allt fastare union", dvs. till ett EU som är något mer än bara en marknad.

Enligt Amsterdamfördraget omfattas frågan om civilrättsligt samarbete med gränsöverskridande följer av avdelning IV i EG-fördraget (artikel 65). Rådet kan numera anta åtgärder bland annat för att undanröja sådant som hindrar civilrättsliga förfaranden från att fungera väl. I slutsatserna från det särskilda möte som hölls i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, uppmanades ministerrådet av Europeiska rådet att på grundval av förslag från kommissionen skapa minimiregler som säkerställer tillräcklig rättshjälp i gränsöverskridande fall i hela EU. Denna grönbok är ett första steg för att uppnå detta mål.

Utöver de förpliktelser som följer direkt av gemenskapsrätten, finns det andra internationella rättsakter som bör beaktas. Artikel 6.3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (som är tillämplig i alla medlemsstater) ger alla brottsåtalade rätt till kostnadsfri rättshjälp om han eller hon inte har råd att betala för sådan och rätten till en rättvis rättegång så kräver. Vid sidan av denna specifika bestämmelse, som endast är tillämplig i brottmål, har den allmänna bestämmelsen i artikel 6 om rättvis prövning oavsett ärendets natur i vissa fall ansetts innefatta rätten till rättshjälp.

Syftet med denna grönbok, som huvudsakligen handlar om rättshjälp i civilmål, är att analysera vilka hinder som föreligger när det gäller faktiskt tillgång till rättshjälp för medborgare i Europeiska unionen som är parter i mål i en annan medlemsstat än sin egen. Därefter följer några förslag till förändringar. Det främsta syftet är dock att locka fram synpunkter från de berörda parterna.

För att kommissionen skall kunna ta hänsyn till resultaten från den diskussion som följer av denna grönbok, uppmanas alla berörda parter att senast den 31 maj 2000 sända sina skriftliga kommentarer till:

Generaldirektören
Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor
Europeiska kommissionen
Rue de la Loi 200
B-1049 Bryssel, Belgien
Fax: (32 2) 296 74 81

Del II: Gemenskapens politik för att förbättra tillgången till rättshjälp för parter i gränsöverskridande tvister

Skillnaderna mellan de nationella systemen, som är roten till problemen, har huvudsakligen historiska förklaringar som är av liten betydelse i detta sammanhang. Motståndet mot förändringar har politiska och ekonomiska orsaker, även om motiven sällan uttalas direkt. De kan dock lätt urskiljas genom en kort jämförande studie av de olika nationella systemen:

- ☞ En ändring av det rådande systemet skulle öka kostnaderna för de ansvariga regeringarna och i slutändan även för skattebetalaren.
- ☞ En förbättring av möjligheterna till rättshjälp kan leda till en ökning av antalet fall som går till domstol (det pågår diskussioner om huruvida kostnaderna för rättshjälp styrs av efterfrågan eller tillgång).
- ☞ Det kan uppstå frågor kring på kvaliteten på rättshjälpstjänster. Förbättringar på en punkt kan därför leda till krav på även andra förbättringar.
- ☞ Det finns en oro för att varje form av samordnad politik skulle innebära åtminstone en viss harmonisering.

I vissa medlemsstater pågår för närvarande en debatt om hur man skall kunna säkerställa att alla har råd att få sin sak rättsligt prövad. Denna diskussion kan inbegripa alternativ som går utöver tillhandahållandet av rättshjälp och innebära förespråkande av lösningar som baseras på införande eller utsträckt tillämpning av system där advokatarvodet helt eller delvis ersätts av andelar i det skadestånd som eventuellt kommer att utbetalas, där kunder eller advokater tecknar försäkringar eller marknadsanpassade lösningar tillämpas för att minska advokatarvodena. Rättshjälp kommer dock att fortsätta att spela en viktig roll på området.

Det är nödvändigt att se frågan utifrån ett gemenskapsperspektiv och utveckla en gemenskapspolitik för rättshjälp för att inte förbise parterna i gränsöverskridande tvister och de särskilda svårigheter som dessa utsätts för.

Det skulle således vara möjligt att föreslå en rad åtgärder för att undanröja all diskriminering av unionsmedborgare på grund av bosättning eller nationalitet och att undanröja eller minimera de hinder som beror på extra kostnader vid gränsöverskridande tvister och skillnader mellan de nationella systemen vad gäller takbelopp och granskning av om ansökan kan anses som "grundad".

A. Personkriterier

1. Den nuvarande situationen i medlemsstaterna

En unionsmedborgare som får rättsliga problem i en annan medlemsstat än bosättningslandet måste övervinna åtskilliga hinder. Detta gäller även om personen i fråga kan informera sig om lagstiftningen och har rätt till rättshjälp i det andra landet.

Först uppkommer frågan om personen tillhör någon kategori av personer som är berättigade till rättshjälp enligt lagstiftningen i den stat som ansökan gäller.

Utgångspunkten är att medlemsstaternas rättshjälpssystem i allmänhet är territoriella, såtillvida att rättshjälp endast beviljas för rättsliga förfaranden i den staten (det finns vissa undantag från detta i de skandinaviska länderna, men bara i särskilda fall, t.ex. delad vårdnad om barn när föräldrarna är bosatta i olika länder). En unionsmedborgare som är bosatt i medlemsstat A, men som dragits in i en tvist i medlemsstat B (antingen som kärke eller som svarande), har mycket små möjligheter att erhålla någon hjälp i stat A. Följden är att personen i fråga i stället måste vända sig till rättshjälpssystemet i medlemsstat B.

Det är dock inte alla medlemsstater som tillämpar likabehandling av rättshjälpssökande oberoende av vilken nationalitet de har, var de är bosatta eller om de befinner sig i den stat där tvisten slits. Situationen är komplicerad och påverkas av internationella avtal och konventioner som tillträtts av medlemsstaterna. Följande fyra grupper kan identifieras:

- 📖 Vissa medlemsstater beviljar rättshjälp utan krav på nationalitet eller bosättning.
- 📖 En medlemsstat beviljar rättshjälp till utlänningar endast på grundval av ömsesidighet.
- 📖 En medlemsstat beviljar rättshjälp endast till personer som är bosatta i landet, vilket kan leda till att vissa rättshjälpförmåner inte beviljas egna medborgare som inte uppfyller bosättningskriteriet.
- 📖 Några medlemsstater beviljar rättshjälp till sina medborgare oavsett var de är bosatta och likabehandlar i det avseendet icke-medborgare som är bosatta på deras territorium och i vissa fall också sådana som bara uppehåller sig där.

Beträffande de två senare kategorierna av stater är en individ som inte är bosatt i en sådan stat, men som antingen önskar väcka talan eller gå i svaromål där, inte berättigad till rättshjälp i denna stat.

Av det ovan sagda framgår klart att den som är part i ett mål i ett annat land än hemlandet helt enkelt hamnar mellan två stolar i vissa fall; han är inte berättigad till rättshjälp vare sig i hemlandet eller i rättegångslandet.

En annan fråga är det faktum att juridiska personer enligt vissa medlemsstaters lagstiftning är berättigade till rättshjälp. I gränsöverskridande mål kan detta kraftigt påverka det sätt på vilket medlemsstaterna genomför direktiv 98/27/EG om förbudsföreläggande – som skall vara genomfört före den 1 januari 2001. Rättshjälp kan lösa det problem som konsumentorganisationer sannolikt oftast möter när de försöker till fullo utnyttja den rätt att väcka talan som direktivet ger dem, nämligen brist på ekonomiska medel.

2. *Gemenskapsrättens inverkan på sådana krav*

Frågan huruvida sådana villkor (bosättning, medborgarskap eller till och med närvaro på det nationella territoriet etc.) är förenliga med gemenskapsrätten är en mycket komplicerad fråga.

Europeiska gemenskapernas domstol har aldrig fällt något avgörande om sådana villkor för rättshjälp. Det finns dock en omfattande praxis om jämförbara frågor vilket gör det möjligt att dra tillförlitliga slutsatser.

①För det första tycks det ganska klart att en formell regel som innebär att endast medborgarna i den stat där rättstvisten äger rum (här kallad "värdstaten") har rätt till rättshjälp inte kan

göras gällande mot unionsmedborgare som är yrkesverksamma i värdstaten (oavsett om de är bosatta där eller inte) eller familjemedlemmar som de ansvarar för ekonomiskt¹.

②För det andra antyder nyare praxis att en unionsmedborgare som är bosatt i värdstaten har rätt till samma behandling som medborgare oavsett om han eller hon är yrkesarbetande².

③För det tredje har EG-domstolen hävdade att rätten att bege sig till en stat (även tillfälligt) för att köpa tjänster (denna rätt följer av gemenskapslagstiftningen), innefattar rätt att behandlas på samma sätt som medborgare i det landet i fråga om integritetsskydd (se domen i Cowan-målet³). På senare tid har domstolen gjort gällande att det är en naturlig följd av de friheter som säkerställs genom gemenskapsrätten att de som åtnjuter dessa friheter måste kunna väcka talan inför en medlemsstats domstolar på samma grunder som medborgare i den medlemsstaten (se domen i målet Data Delecta Aktiebolag⁴).

④Slutligen hävdade domstolen i Bickel- domen⁵ att rätten att använda det egna språket vid domstolsförfaranden omfattades av EG-fördragets tillämpningsområde och därmed av det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som föreskrivs i artikel 12 (f.d. artikel 6) i fördraget. Detta fick till följd att en unionsmedborgare som var part i ett brottmål i värdstaten (närmare bestämt i den italienska provinsen Bolzano) gavs rätt att använda sitt eget språk (tyska) som om han vore inte bara italiensk medborgare utan en italiensk medborgare bosatt i provinsen Bolzano (som beviljats denna förmån genom italiensk lag), utan att behöva ha ställning som arbetstagare i det landet eller vara bosatt där.

Sammantaget visar denna praxis att **varje** person som åtnjuter en rättighet enligt gemenskapslagstiftningen (inklusive den som tar emot tjänster eller köper varor) har rätt till samma behandling som medborgare i värdlandet, både när det gäller formell rätt väcka talan och praktiska förutsättningar för detta, oberoende av om han eller hon är, eller någonsin har varit, medborgare eller ens fysiskt närvarande i det aktuella landet. Det är bara logiskt att rätten att väcka talan innefattar faktisk rätt till prövning i domstol och därmed rätt till rättshjälp, när en medborgare i det landet under motsvarande förhållanden skulle ha sådan rätt.

Detta skulle betyda att inte bara regler som begränsar rätten till rättshjälp till medborgare i värdlandet, utan även villkor som innebär att medborgare i andra medlemsstater måste vara bosatta eller till och med närvarande inom det nationella territoriet för att jämföras med medborgare, skulle omfattas av artikel 12 i EG-fördraget. Sådana villkor skulle därmed inte kunna göras gällande mot unionsmedborgare som är parter i tvister i värdstaten.

¹ Detta följer av Mutsch- domen (mål 137/84, Rec. 1985 2681-2697) där domstolen ansåg att rätten att använda sitt eget språk vid domstolsförfaranden i väsentlig grad bidrar till att den migrerande arbetstagaren integreras i värdlandet och därmed utgör en "social förmån" i enlighet med artikel 7.2 i förordning 1612/68. Medborgare i gemenskapen som arbetar i ett visst land kan därför hävda denna rätt på samma grund som medborgarna i värdlandet. Detta resonemang borde gälla i ännu högre grad i fråga om rättshjälp. Rättspraxis visar tydligt att denna rätt också gäller för gränsarbetare (se Meints, mål C-57/96, REG 1997, s. I-6689) och familjemedlemmar som arbetstagaren ansvarar för ekonomiskt (se Deak, mål 94/84, Rec. 1985 s. 1873 och Bernini, C-3/90, Rec. 1992 s.

² Se Martinez Sala- domen, mål C-85/96, REG 1998 s. I-2694. Detta mål gällde lika tillgång till sociala förmåner, även när den sökande inte var arbetstagare.

³ Dom av den 2 februari 1989, mål 186/87, Rec. s. 195. Detta mål gällde bland annat rätt till ersättning enligt det statliga franska systemet för ersättning till brottsoffer. Den sökande (medborgare i Förenade kungariket) ansågs vara berättigad till samma behandling som franska medborgare blott i egenskap av turist (och mottagare av tjänster) trots att han varken arbetade eller var bosatt i Frankrike vid den aktuella tidpunkten.

⁴ Dom av den 26 september 1996, mål C-43/95, REG 1996, s. I-4661.

⁵ Dom av den 24 november 1998, Bickel & Franz, mål C-274/96.

Till och med ett villkor som formellt sett inte är diskriminerande (t.ex. ett villkor om bosättning eller närvaro som tillämpas både mot medborgare och utlänningar) kan utgöra förtäckt diskriminering (eftersom det är mycket troligare att medborgare uppfyller detta krav än utlänningar)⁶ och därmed vara otillåtet om det inte kan motiveras på objektiva grunder. Det är upp till medlemsstaten att åberopa sådana grunder i ett givet fall, men vid första påseendet är det svårt att föreställa sig vilka situationer det skulle kunna röra sig om.

Här är det också av betydelse att en part i en gränsöverskridande tvist kan behöva två advokater, en i hemlandet som ger inledande rådgivning och en i rättegångslandet som agerar ombud i tvisten. Varje regel i rättegångslandet som gör det svårare för en part att uppbära rättshjälp för rådgivning från en "utländsk" advokat än för råd från en inhemsk advokat kan också utgöra förtäckt diskriminering, både mot parten i fråga (beträffande hans rätt att ta emot tjänster) och mot advokaten (beträffande hans rätt att tillhandahålla tjänster)⁷.

En bestämmelse med begränsad räckvidd, men med direkt koppling till rättshjälp, finns i artikel 44 i Brysselkonventionen (1968 års konvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, som setts över vid återkommande tillfällen och till vilken alla medlemsstaterna är parter). Denna artikel är tillämplig när en vinnande part enligt dom om betalning, dvs. en kärande som vunnit sitt mål, i en avtalsslutande stat söker verkställighet av en dom som erhållits i en annan avtalsslutande stat. Där föreskrivs att en person som haft rättshjälp eller varit befriad från kostnader och avgifter i den stat där domen avgavs automatiskt skall vara berättigad till rättshjälp eller kostnads- och avgiftsbefrielse i största möjliga utsträckning enligt lagen i den stat där han söker verkställighet av domen. Denna bestämmelse kan därför, om än på ett begränsat område, medföra att sökanden behandlas förmånligare än värdlandets egna medborgare.

3. *Betydelsen av andra internationella instrument*

Utöver gemenskapsrättens krav, som gäller i alla medlemsstater, spelar Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna en roll⁸. I artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång föreskrivs särskilda krav för beviljande av rättshjälp i brottmål (punkt 3). Denna artikel har också tolkats så att den innebär krav på att rättshjälp skall beviljas behövande personer i **civilmål** när intresset av en rättvis process så kräver (se Airey mot Irland A32-1979).

Även om artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är mycket viktig, är det långt ifrån klart i vilken utsträckning den pålägger en sådan skyldighet i civilmål. Det är

⁶ Angående denna punkt, se ovannämnda Bickel-dom. I detta mål innehöll de tvistiga nationella reglerna element som var både direkt och indirekt diskriminerande, genom att endast tysktalande italienska medborgare bosatta i provinsen Bolzano kunde göra gällande rätten att använda tyska i domstolsförfaranden. EG-domstolen ansåg att artikel 12 (tidigare artikel 6) berättigade inte endast icke-italienska medborgare bosatta i provinsen Bolzano, utan även dem som tillfälligt befann sig där, att bli behandlade som om de vore italienska medborgare bosatta i den regionen, med hänvisning till att flertalet av de italienska medborgare som skulle vilja göra bruk av denna möjlighet, faktiskt skulle vara bosatta i provinsen Bolzano, vilket inte skulle vara fallet för de flesta tysktalande icke-italienare.

⁷ Se särskilt dom av den 30 november 1995 (Gebhart), mål C-55/94, REG 1995, s. I-4165 (etableringsfrihet), dom av den 28 mars 1996 (Guiot), mål C-272/94, REG 1996, s. I-1905 (frihet att tillhandahålla tjänster) och dom av den 28 april 1998 (Kohll), mål C-158/96, REG 1998, s. I-1831 (frihet att ta emot tjänster).

⁸ Förhållandet mellan gemenskapsrätten och konventionen om de mänskliga rättigheterna är mycket komplicerat. Här räcker det att konstatera att alla medlemsstater har undertecknat konventionen och därför är bundna av dess bestämmelser.

dock uppenbart att artikeln har haft en betydelse för de fördragsslutande parternas rättshjälpssystem.

Slutligen är det värt att nämna de två Haagkonventionerna, nämligen konvention II från mars 1954 rörande vissa till civilprocessen hörande ämnen och konvention XXIX av den 25 oktober 1980 om internationell rättshjälp. Konvention II, som ratificerats av Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Sverige innehåller ett avsnitt om kostnadsfri rättshjälp. I princip krävs det att de fördragsslutande parterna ger medborgare i andra fördragsslutande länder samma behandling som sina egna medborgare.

Konvention XXIX, som ratificerats av Finland, Frankrike, Nederländerna, Spanien och Sverige, går ett steg längre genom att föreskriva att medborgare i de fördragsslutande staterna och personer som har sitt hemvist i en fördragsslutande stat i fråga om rätten till rättshjälp i samband med domstolsförfaranden i respektive avtalsslutande stat skall behandlas som om de vore medborgare och bosatta i den stat där tvisten slits. Samma princip gäller för juridisk rådgivning inför en rättstvist förutsatt att den berörda personen finns i den stat där rådgivning söks.

Det är mycket önskvärt att 1980 års Haagkonvention om internationell rättshjälp ratificeras generellt och tillämpas korrekt. 1986 lade kommissionen fram en rekommendation om detta för rådet (KOM(86) 610 slutlig, 13.11.1986). Förslaget välkomnades av Europaparlamentet och av Ekonomiska och sociala kommittén men följdes aldrig upp av rådet och medlemsstaterna.

Möjliga lösningar

De internationella och gemenskapsrättsliga skyldigheter som idag reglerar rätt till rättshjälp på samma villkor som för medborgare i värdstaten är ett förvirrande lapptäcke som lämnar medborgaren i ovisshet om sina rättigheter.

1980 års Haagkonvention om internationell rättshjälp är tydlig men har bara ratificerats av en minoritet av medlemsstaterna. Tillämpningsområdet för Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är oklart vad gäller de fördragsslutande parternas skyldighet att bevilja rättshjälp. De skyldigheter som följer av artikel 12 i EG-fördraget är generellt tillämpliga men oklart formulerade. De måste härledas ur rättspraxis och det gör dem otillgängliga för den enskilde medborgaren.

Innan någon lagstiftning antas på området vore det alltså lämpligt att klargöra medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 12 (f.d. artikel 6) i EG-fördraget och påminna dem om att de bör ratificera 1980 års Haagkonvention om internationell rättshjälp.

Kommissionen skulle dock välkomna kommentarer från de berörda parterna om vilken strategi som bör användas på detta område, särskilt vad gäller frågan om huruvida det verkligen behövs gemenskapslagstiftning. I öppenhetens intresse anser kommissionen att det är nödvändigt att principerna ges en lättillgänglig och bindande form. Kommissionen kommer således att undersöka om den bör föreslå lagstiftning som tydligt anger medlemsstaternas skyldighet att inte diskriminera, direkt eller indirekt, medborgare i andra medlemsstater vid beviljande av rättshjälp eller delvis eller fullständig befrielse från att stå för utgifter och kostnader.

Kommissionen skulle också välkomna kommentarer från de berörda parterna om huruvida denna princip borde utsträckas till att gälla medborgare i tredje land som har sitt hemvist i medlemsstaten, såsom är fallet i 1980 års Haagkonvention. Vi vill också gärna få synpunkter som visar om medlemsstaterna anser, att en utvidgning av rättshjälpen i lagstiftningen är ett möjligt sätt att lösa ekonomiska problem som konsumentorganisationer har, när de agerar som "godkända inrättningar" enligt direktivet om förbudsföreläggande som nämns ovan.

B. Materiella kriterier

Även om sökanden skulle uppfylla värdlandets personkriterier, måste han också visa att han uppfyller villkoren i den statens lagstiftning, särskilt vad gäller hans ekonomiska situation och sakförhållandena i den tvist som begäran om rättshjälp avser. Det måste även finnas rättshjälp att tillgå för den aktuella typen av tvist.

(a) Ekonomiska kriterier

Vissa medlemsstater tillämpar en ekonomisk tröskel som kan variera bland annat beroende på sökandens familjeförhållanden, inkomst och tillgångar. Om sökandens inkomster överstiger detta tak är han inte berättigad till rättshjälp. Även om sådana trösklar kan förefalla vara neutrala, eftersom de inte innebär någon öppen diskriminering på grundval av medborgarskap eller bosättningsort, tar de ingen hänsyn till de olika inkomstnivåerna i medlemsstaterna, särskilt när denna tröskel står i relation till minimiinkomsten i den medlemsstat där sökanden är bosatt.

Följaktligen kommer en sökande bosatt i ett högkostnadsland, vars tillgångar uppfyller det ekonomiska kravet i den medlemsstat där han är bosatt, men överstiger taket i den (lågkostnads-)stat där rättegången skall äga rum, att berövas rätten till rättshjälp.

Å andra sidan har vissa medlemsstater låtit bli att fastställa ett särskilt belopp. Det är i stället sökanden som måste visa att han eller hon inte kan betala rättegångskostnaderna, vanligtvis genom ett intyg om sina ekonomiska tillgångar, utfärdat av myndigheterna i bosättningslandet. Denna metod gör, om den tillämpas korrekt, att myndigheterna kan beakta både sökandens tillgångar och de sannolika rättegångskostnaderna.

Skillnaderna mellan kraven i de olika medlemsstaterna är avskräckande för var och en som vill inleda ett förfarande i en annan medlemsstat, särskilt för en person från ett högkostnadsland som är tvistemålspart i ett lågkostnadsland. Bristen på överensstämmelse är därför ytterligare ett hinder för faktisk tillgång till rättslig prövning. Ytterligare en komplicerande faktor är att rättshjälpen kan vara förenad med återbetalningsskyldighet om sökandens ekonomiska situation förbättras inom viss tid.

(b) Villkor avseende "sakförhållandena" i den tvist som ansökan om rättshjälp avser

Medlemsstaterna försöker vanligtvis att motverka ogrundade ansökningar om rättshjälp genom prövning av sakförhållandena. Ogrundade ansökningar kan således avslås, men det subjektiva elementet i sådana beslut kan medföra stora svårigheter för EU-medborgare som vill få tillgång till rättssystemet i en annan medlemsstat än deras egen.

Flertalet medlemsstater prövar om ansökan är grundad utifrån tójbara kriterier som lämnar bred marginal för en subjektiv bedömning. Ibland ställs frågor av typen: finns det en "rimlig chans att nå framgång i målet", finns det en "god möjlighet att sökanden kommer att vinna

målet", skulle en "part utan ombud riskera att förlora sina egna pengar", eller något liknande test. I en del medlemsstater är denna kontroll relativt formell, men i andra kan testerna utvecklas till en utförlig granskning.

(c) Villkor som gäller typen av förfarande för vilket rättshjälp söks

Det bör observeras att i flertalet medlemsstater kan rättshjälp erhållas för mål i alla typer av domstolar (civilmål, handelsrättsliga mål, förvaltningsmål eller brottmål). I några stater finns dock ingen rättshjälp att få inför vissa domstolar, t.ex. förvaltningsdomstolar, eller för vissa typer av processer, t.ex. förtal.

Tänkbara lösningar

Utmaningen är att utforma sätt att, utan att inkräkta på medlemsstaternas behörighet att utforma sina rättshjälpssystem som de vill, undanröja eller minska svårigheterna för kärke i gränsöverskridande tvister.

⌘ Beträffande det ekonomiska kriteriet är alla system utformade på grundval av rättegångskostnader och inkomstnivåer i det aktuella landet. En person som är bosatt i ett högkostnadsland och uppfyller det ekonomiska kriteriet där kan, ifall han dras in i en tvist i ett lågkostnadsland, ha för hög inkomst för att kvalificera för rättshjälp där. Skillnaderna i de ekonomiska kriterierna kan dock utöver dessa kostnader och inkomstnivåer även återspegla olika politiska uppfattningar om tillgången till rättslig prövning, eftersom vissa länders kriterier, också med hänsyn till inkomstskillnader, är mer generösa än andras. Det är inte rimligt att förvänta sig att rättegångslandet skall tillämpa kriterierna i sökandens bosättningsland rakt av, eftersom detta skulle kunna innebära att en tvistemålspart från land A skulle behandlas mer förmånligt i land B än medborgare i det landet. En mer målinriktad lösning kunde dock vara att tillämpa kriterierna i rättegångslandet, men anpassa dem genom en "korrigeringskoefficient" eller genom "viktning" och därigenom beakta skillnaderna i levnadsomkostnader i de båda aktuella länderna eller, alternativt, tillämpa den prövningsmetod som är mest flexibel och objektiv, varmed myndigheterna skulle kunna ta med både sökandens disponibla inkomst och de sannolika rättegångskostnaderna.

⌘ Vad gäller prövningen av sakförhållandena, är ökad öppenhet i förfarandena det minsta krav som kan ställas. Detta skulle kunna innefatta skyldighet att specificera och offentliggöra de kriterier som används, inte bara i rättegångsstaten, utan även i övriga medlemsstater. En möjlig väg skulle vara via de behöriga myndigheter som upprättats enligt Europarådets konvention från 1977 om översändande av ansökningar om rättshjälp (den mekanism som gör det möjligt att översända gränsöverskridande ansökningar om rättshjälp och som tas upp nedan). Dessutom bör de behöriga myndigheterna vara skyldiga att ge detaljerade motiveringar till en vägran att bevilja rättshjälp på grundval av att ansökan inte uppfyllt kraven vid prövningen av sakförhållandena.

C. Problemet med de extra kostnader som uppstår till följd av att tvisten är gränsöverskridande

Även om sökanden överkommer de rättsliga hinder som ligger i hans väg och beviljas rättshjälp i landet där tvisten eller rättegången äger rum, kommer han ändå mycket sannolikt att finna att systemet utformats helt och hållet efter de nationella domstolsförfarandena och således inte är avsett att bära de extra kostnader som uppstår till följd av att ärendet har ett gränsöverskridande element. Dessa kostnader kan innefatta följande:

- (1) Behovet av att anlita två advokater. Direktiven om tillhandahållande av tjänster och om advokaters etablering i medlemsstaterna har säkerligen underlättat tillgången till advokater i andra länder. I praktiken kommer dock tvistemålsparter troligen att behöva tillgång till en advokat både i hemlandet (dvs. den stat i vilken han är bosatt), för att kunna få grundläggande rådgivning om lagstiftning och förfaranden i värdlandet, och i värdlandet, för att kunna få mer detaljerad rådgivning och, om nödvändigt, biträde i rätten. I de flesta fall kommer hemlandet inte att bevilja rättshjälp om rådgivningen gäller utländsk rätt eller avser en tvist som kommer att slitas utomlands. Omvänt kanske inte värdstaten beviljar rättegångshjälp för rådgivning av en advokat i en annan stat, även om rådgivningen rör en tvist som kommer att slitas i rättegångsstaten. Systemet i den staten täcker kanske under alla omständigheter bara kostnaderna för en advokat. Berättigandet av sådana villkor diskuteras ovan under punkt A, men så länge de finns, är det mycket stor risk för att sökanden själv hamnar mellan två stolar och tvingas bära de extra kostnaderna för advokaten i hemstaten.
- (2) Kostnader för översättning och tolkning. Det kan bli nödvändigt att tillhandahålla tolkning vid domstolsförhandlingarna och till och med vid samrådet mellan klienten och dennes advokat i värdstaten om det inte går att finna en advokat med samma modersmål som sökanden. Dessutom kan dokument behöva översättas.
- (3) Diverse faktorer, t.ex. extra resekostnader för parter, vittnen, advokater etc.

Tänkbara lösningar

Vilka är de bästa sätten att se till att extra kostnader för gränsöverskridande tvister inte utgör ett hinder för rättslig prövning?

Är det ett ansvar för sökandens hemstat att bära åtminstone kostnaderna för rådgivning i det landet före rättegången, även om själva rättegången äger rum i en annan medlemsstat? (Inte heller detta behöver vara till stor hjälp för parten, eftersom en advokat i sökandens hemland kanske inte kan ge sådana råd om lagstiftning och förfaranden i det andra landet att parten slipper anlita en advokat i det landet.)

D. Faktisk tillgång till en advokat med lämpliga kvalifikationer

En person som är part i ett civilmål utan att vara närvarande i värdstaten, kan mötas av mycket svåra praktiska problem med att finna en advokat i det landet som kan företräda klienten i det aktuella målet. Klienten behöver en advokat som är kvalificerad att vara ombud i de domstolar som är behöriga att pröva ärendet. Advokaten skall också ha erfarenhet inom det relevanta rättsområdet och helst ha samma modersmål som klienten.

I syfte att erhålla preliminär rådgivning kan klienten även önska finna en advokat i hemlandet med viss kunskap om lagstiftningen och rättssystemet i rättegångslandet, som talar det landets språk och som kan hjälpa honom att ta kontakt med en advokat i värdlandet.

Nationella och gemenskapstäckande databaser

Kommissionen välkomnar att det upprättas databaser för jurister. I vissa länder (t.ex. Tyskland) finns det redan en sådan rikstäckande databas. Genom Grotius-programmet har kommissionen bland annat finansierat ett CCBE-projekt för utvärdering av möjligheterna att

upprätta en databas för Europeiska advokater som kunde göras tillgänglig för allmänheten överallt i Europeiska unionen. Informationen i databasen kanske inte kan vara exakt densamma i varje land till följd av skillnader i de etiska och yrkesetiska regler som gäller i olika länder. Helst skulle databasen dock innehålla uppgifter om vid vilka domstolar advokaten är behörig att företräda sin klient, hans kunskaps- och erfarenhetsområden, de språk han behärskar väl eller flytande och om han står till förfogande (frivilligt eller automatiskt) för att ta sig an fall som finansieras via rättshjälpssystemet.

En möjlighet är att föreslå att nationella advokater, inom ramen för ett europeiskt advokatnätverk, görs till kontaktpersoner för en eller flera andra medlemsstater än deras egna. Dessa kontaktpersoner skulle vara advokater villiga att handha fall där fler än en medlemsstat är inblandande, om nödvändigt med ersättning ur rättshjälpssystemet eller utan ersättning alls. De måste därför kunna vägleda sina *inhemska* klienter när det gäller att

- ☞ Väcka talan eller gå i svaromål i en annan medlemsstat,
- ☞ i klientens hemland bestrida verkställighet av en dom som erhållits i en annan medlemsstat, eller
- ☞ få rättshjälp beviljad i en annan medlemsstat,

och sina *utländska* klienter när det gäller att

- ☞ väcka talan eller gå i svaromål i advokatens hemland,
- ☞ verkställa en utländsk dom i det landet, eller
- ☞ få rättshjälp beviljad där.

Kontaktpersonerna måste vara kapabla att behandla de nödvändiga formulär som används i förbindelserna mellan de berörda jurisdiktionerna och vidarebefordra ärendet till den behöriga utländska myndigheten. När advokatens förmåga inte längre räcker till bör han vara i stånd att kontakta en annan advokat i nätverket, som kan driva saken vidare i det andra landet.

För att göra idén med ett nätverk intressant för de yrkesverksamma och lättbegriplig för användarna samt för att garantera att de erbjudna tjänsterna håller tillräcklig kvalitet, är det tänkbart med en parallell användning av ett ISO-liknande system, som exempelvis ger advokater i nätverket rätt att använda en särskild logotyp vid sidan av sin egen. Endast dessa advokater skulle tas upp i den särskilda förteckning som därefter distribueras över hela unionen och som kommer att hållas tillgängliga för allmänheten vid bland annat kommissionens kontor i medlemsstaternas huvudstäder.

Kommissionen skulle välkomna förslag från de berörda parterna på hur dessa idéer skulle kunna genomföras.

E. Tekniska förfaranden

Vid sidan av de frågor som redan tagits upp, kan även sättet att ansöka om rättshjälp utomlands utgöra ett hinder för rättslig prövning för parter i gränsöverskridande tvister.

Frågan om hur man ansöker om rättshjälp är, åtminstone i teorin, relativt enkel att lösa, eftersom samtliga unionens medlemsstater utom Tyskland har ratificerat Europarådets konvention från 1977 om översändande av ansökningar om rättshjälp, allmänt kallad Strasbourgöverenskommelsen. Genom denna överenskommelse upprättades ett system som innebär att ansökningar kan göras i ett land och, via ett system av översändande och centrala mottagande myndigheter som utsetts för ändamålet, översändas till den avtalslutande stat som ansökan om rättshjälp avser. Det uttryckliga syftet med överenskommelsen är att underlätta för rättshjälpssökande som, i stället för att behöva identifiera de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, kan inskränka sig till att överlämna sin ansökan till det förmedlande organet i det land där han har hemvist. Det förmedlande organet skall bistå de sökande genom att ställa samman deras handlingar och, om nödvändigt, översätta relevanta delar innan det översänder ansökan till det mottagande organet i värdstaten.

I princip kan ansökan med bifogade handlingar vara avfattad, alltefter sökandens val, antingen på det mottagande organets officiella språk eller på engelska eller franska. De fördragsslutande staterna får dock reservera sig mot användning av engelska eller franska och insistera på att ansökningarna lämnas in på värdstatens eget språk.

- Överenskommelsen kompletteras av en förfarandemanual som uppdateras med jämna mellanrum och som för närvarande endast sprids bland de behöriga myndigheterna, samt av rekommendationer från Europarådets ministerkommitté. Den nu gällande rekommendationen (nr R(97) 6) innehåller bland annat rekommendationer om skyndsamt behandling av ansökningar; i bilagan finns dessutom ett standardansökningsformulär som de fördragsslutande staterna uppmanas att både godta och själva använda.
- Tillämpningen av överenskommelsen övervakas av en multilateral kommitté från de fördragsslutande staterna, vilken rapporterar till ministerkommittén och bland annat lämnar förslag till bättre tillämpning av överenskommelsen.

Överenskommelsen tycks dock tillämpas i ganska liten omfattning. Detta underutnyttjande antyder bristande kunskaper, både om att det finns en möjlighet att få rättshjälp utomlands⁹, och om den mekanism som upprättas genom konventionen. Det verkar också som om de centrala organen inte är tillräckligt informerade om gällande lagstiftning i andra stater än den egna och om de förändringar som görs i denna.

Förseningar vid översändandet innebär även en allvarlig risk för att ansökan om rättshjälp inte kan tas upp till prövning i tid.

Tänkbara lösningar

1977 års konvention om översändande av ansökningar om rättshjälp har inte ratificerats av alla medlemsstater. Vidare har vissa stater insisterat på språkliga reservationer, vilket skapar svårigheter för de tvistande parterna.

Det måste övervägas huruvida uppmärksamheten skall inriktas på den befintliga mekanismen i Strasbourgöverenskommelsen eller om unionens medlemsstater bör vidta egna åtgärder på unionsnivå.

⁹ I vissa stater kan dock ansökningarna sändas direkt till den behöriga myndigheten, varigenom konventionsmekanismen kringgås.

Det första alternativet skulle innefatta åtminstone en rekommendation om att alla medlemsstater ratificerar Strasbourgöverenskommelsen. Detta skulle ha fördelen av att bygga på vad som redan finns och undvika onödig överlappning. En sådan lösning skulle dock inte tillföra så mycket, dels eftersom 14 av 15 medlemsstater redan har undertecknat överenskommelsen, dels eftersom den inte skulle bidra i någon större utsträckning till att lösa de problem som hör samman med tillämpningen av överenskommelsen, särskilt vad gäller underutnyttjande och förseningar.

Det andra alternativet skulle kunna genomföras i samband med en mer ambitiös och integrerad åtgärd på unionsnivå. En sådan åtgärd skulle till exempel kunna innefatta mer decentraliserade mottagande organ, standardiserade ansökningsformulär och skyldighet att motivera avslag på ansökningar samt en överklagandefunktion. Den kunde också användas för att uppmuntra till ytterligare användning av ny teknik för att översända formulär och information samt främja kontakter mellan organen i fråga. Vidare kunde den ligga till grund för utarbetande och regelbunden uppdatering, eventuellt på Internet, av en manual eller guide avsedd för myndigheter, potentiella rättshjälpsmottagare och advokater. Detta skulle bidra till att öka öppenheten och minska förseningarna, vilket är extra betydelsefullt på detta område där en snabb behandling kan spela stor roll.

Den nyligen undertecknade konventionen av den 26 maj 1997 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (EGT C 261, 27.8.1997, nu på förslag som utkast till förordning) skulle kunna utgöra en modell för ett sådant system.

Det förmedlande organet skulle vara skyldigt att se till att de ansökningar med bilagor som översänds till rättegångsstaten är korrekta.

Slutligen är det värt att notera att den mängd av frågor som rests på europeisk nivå om ett problem som hittills bara reglerats nationellt, tycks avspegla att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaternas myndigheter att samarbeta. Problem som rör myndigheterna i två medlemsstater kan ofta lösas genom vanlig korrespondens eller ett telefonsamtal.

F. Information och utbildning

Vad gäller information är det uppenbart att varje förbättring av den rättsliga grunden för tillgång till rättslig prövning skulle vara av begränsat värde om de potentiella intressenterna inte informeras ordentligt om den. Hittills har information om rättigheter och förfaranden huvudsakligen utgått på det nationella planet och vanligtvis endast gällt de möjligheter som står till buds i det aktuella landet. Det har sällan varit tal om att informera gemenskapsmedborgaren om de rättigheter som gäller inom hela gemenskapen. Inte heller har informationen spritts med hänsyn till den praktiska uppdelning mellan olika målgrupper som krävs för att den skall få avsedd verkan. Åtskillnad behöver därför göras mellan

- (1) informationen till den breda allmänheten, dvs. till potentiella rättshjälpsökande om vilka rättigheter de har inom unionen och hur de kan utnyttja dessa,
- (2) informationen till berörda yrkesgrupper om hur de kan hjälpa sökandena att erhålla rättshjälp, och
- (3) informationen till de yrkesgrupper som skall verkställa beslut om beviljande av rättshjälp.

År 1995 utarbetade professor D Walters en handbok om rättshjälp ("Handbok för rättshjälp och juridisk rådgivning inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet") för Europeiska kommissionens räkning och med stöd av Rådgivande kommittén för advokatsamfundet i Europeiska unionen. Denna handbok innehåller uppgifter om relevanta bestämmelser inom EES, dvs. EU samt Norge, Island och Liechtenstein. Den fyller dock bara behoven för kategori (2) ovan, nämligen praktiserande jurister. På grund av de ständiga ändringarna av medlemsstaternas lagstiftning borde handboken dessutom uppdateras oftare. Då ingen av de deltagande ländernas centrala myndigheter tycks göra bruk av handboken, skulle den förmodligen tjäna på större uppmärksamhet.

Handboken "Enforcing Your Rights in the Single European Market" skrevs för att öka medvetenheten om hur enskilda kan söka rättelse om de möter hinder vid utövandet av sina rättigheter på den inre marknaden. Handboken utarbetades genom initiativet "Dialog med medborgarna och företagen" och beskriver på ett enkelt sätt de olika vägarna till rättelse på såväl medlemsstats- som unionsnivå, inklusive rättshjälp.

Rättshjälp beskrivs utförligare i de särskilda faktablad för de olika länderna (som alla medlemsstater bidrog till) som medföljer handboken. Dessa faktablad ger viktiga upplysningar om rättshjälpsförfaranden, kriterier för när man har rätt till rättshjälp och de olika typer av rättshjälp som finns. De anger också kontaktpunkter där ytterligare information finns att tillgå. Varje faktablad har översatts till alla EU:s officiella språk, så att människor kan hitta information om vilken medlemsstat som helst på det egna språket.

Både handboken och faktabladen kommer att göras tillgängliga i början av 2000. Faktabladen kommer då att ha lagts ut på hemsidan Dialog med medborgarna på <http://europa.eu.int/citizens>.

Tänkbara lösningar

För att säkerställa att allmänheten har effektiv tillgång till information om de egna rättigheterna, rekommenderas att en uppdaterad broschyr om tillgång till rättslig prövning utarbetas. Broschyren skulle spridas via behöriga myndigheter till konsumentorganisationer, rådgivningskontor och nationella advokatförbund. Eftersom denna metod redan har prövats, kan bäst resultat förmodligen uppnås om man bygger vidare på den handbok om rättshjälp som redan finns.

I den uppdaterade versionen skulle broschyren också kunna innehålla annan information än den som ges i den ursprungliga versionen, dvs. om förfaranden för att erhålla rättshjälp och relevanta kontaktadresser. Den skulle även kunna innehålla uppgifter både från de föreslagna advokatdatabaserna och från den manual som nämns ovan under D och E och ange förteckningar över behöriga advokater som kan hantera frågor om rättshjälp i andra medlemsstater. Denna information skulle finnas på alla de nationella språken. Den kunde spridas i samband med kampanjen "Dialog med medborgarna och företagen" och den särskilda handbok om tillgång till rättslig prövning som redan finns. Informationen skulle dessutom göras tillgänglig på Internet och uppdateras regelbundet.

Det borde även utarbetas en mer lättillgänglig version – som eventuellt skulle kunna bifogas exempelvis en resebroschyr. Den skulle innehålla praktisk information om tillgången till rättshjälp för utlänningar, hur man ansöker och vilka myndigheter man skall vända sig till för detta.

Handboken "Enforcing Your Rights in the Single European Market" som utarbetats genom initiativet Dialog med medborgarna, och särskilt faktabladen om rättshjälp, kunde marknadsföras bättre. Nationella myndigheter uppmanas att föra ut detta material som ger viktig information till människor som söker rättshjälp. Medborgarna bör upplysas om att de finns.

Sådana initiativ kunde kompletteras med åtgärder för att främja utbildning och informationskampanjer för de yrkesgrupper som arbetar med rättshjälp (advokater, domare, poliser, socialarbetare, invandringsmyndigheter). Man kan i detta sammanhang också överväga olika sätt att göra relevant utbildning tillgänglig inom ramen för internationella kurser. Ytterligare en möjlighet är att inrätta ett permanent informationscenter med fortlöpande uppdaterad information för advokater som arbetar inom rättshjälpssystemet.

Stöd från gemenskapen skulle kunna fungera som en sporre för unga advokater med erfarenheter från två rättssystem att slå in på denna väg i stället för följa den traditionella banan som affärsadvokater. Den bristande, och ibland obefintliga, ersättningen i vissa medlemsstater till advokater som arbetar på rättshjälpbasis torde påverka kvaliteten på deras arbete negativt.

Informationskampanjer tenderar att göra den enskilde individen ansvarig för att hålla sig informerad i stället för att kräva bättre insatser från de myndigheter och tjänstemän som har till uppgift att upplysa dem. Kommissionen har infört utbildningsprogram, bland annat för tulltjänstemän vid unionens yttre gränser. Motsvarande utbildningsprogram kan införas för tjänstemän som arbetar inom rättshjälpssystemen.

G. Reform av de nationella rättshjälpssystemen och alternativa sätt att säkra tillgången till rättslig prövning

Varje analys som rör problem för en part i ett gränsöverskridande mål att erhålla rättshjälp skulle vara meningslös om man bortsåg från att vissa medlemsstater har funnit att ett väl fungerande rättshjälpssystem är kostsamt och därför har experimenterat med alternativa sätt att se till att möjligheten till rättslig prövning är ekonomiskt tillgänglig för alla. Bland de alternativ som är under diskussion eller håller på att införas finns följande:

- ◇ Advokatarvode betalas av kändanden endast om skadestånd utdöms ("conditional fees"). Särskilt i Storbritannien experimenteras det med "conditional fees", ett system som innebär att advokater avstår från ersättning om klienten förlorar sitt mål, men förbehåller sig en procentandel av det utdömda skadeståndet om klienten vinner. Ett system av detta slag kan ha vissa fördelar. Parten löper dock fortfarande risken att tvingas betala den andra partens rättegångskostnader om han förlorar målet och nationella bestämmelser föreskriver att han skall betala den vinnande partens kostnader. Vidare torde det inte finnas något större incitament för en advokat, utöver att skaffa sig goodwill, att ta på sig sådana mål om han inte redan var tämligen säker på att vinna.
- ◇ Rättshjälpförsäkring. I vissa medlemsstater förespråkas rättshjälpförsäkring som en väg att garantera alla tillgång till rättslig prövning vid domstol. I till exempel Tyskland tecknar de flesta familjer en sådan försäkring. I Sverige har de nyligen genomförda reformerna lett till en situation där rättshjälp endast beviljas om det under rådande omständigheter var skäligt att sökanden inte täcktes av en rättshjälpförsäkring.

Även om denna utveckling kan få positiva effekter om den skapar bättre tillgång till rättslig prövning är det på sin plats att uppmana till viss försiktighet. För det första verkar det inte finnas någon större entusiasm bland medlemsstaterna när det gäller att införa ett allmänt lagstadgat system för rättshjälpförsäkring. Varje försäkring skulle därmed vara kommersiell och för att kunna fungera måste den således vara attraktiv både för försäkringsbolag och enskilda. Täckningen skulle troligtvis variera från land till land och det är under alla omständigheter osannolikt att de verkligt behövande skulle teckna en sådan försäkring. Därför torde alla medlemsstater behöva upprätthålla någon form av rättshjälp för att åtminstone tillgodose de minst bemedlades behov.

En mer generell användning av rättshjälpförsäkringar kan också innebära faror för parter i gränsöverskridande tvister. Om en sådan försäkring inte uttryckligen täcker risken för processer i utlandet, skulle en part i en sådan tvist fortfarande vara tvungen att vända sig till värdlandets rättshjälpssystem. Om en person bosatt i ett land utan utbredd rättshjälpförsäkring skulle dras in i en tvist i ett land där sådan försäkring är vanlig riskerar han antingen att det lagstadgade rättshjälpssystemet i det landet i stort sett avskaffats, eller att han bara kan beviljas rättshjälp om det enligt värdlandets kriterier under rådande omständigheter var skäligt att han inte hade tecknat någon rättshjälpförsäkring.

Vid en tidpunkt när Europeiska rådet nyligen har uppmanat rådet att upprätta miniminormer som säkerställer tillräcklig rättshjälp i gränsöverskridande mål, skulle det vara oacceptabelt om nationella reformer ointetgjorde denna målsättning. De medlemsstater som planerar reformer av sina rättshjälpssystem måste därför se till att det inte finns någon konflikt mellan dessa reformer och gemenskapens politik.

Möjliga lösningar

Vilken är den bästa vägen att se till att reformer av medlemsstaternas rättshjälpssystem inte äventyrar målsättningen att säkerställa en adekvat rättshjälpnivå i gränsöverskridande mål?

Hur kan politiken för att skapa miniminormer för sådana fall tillgodoses på bästa sätt?