

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget (2. samling)
(Alm. del - bilag 533)
retlige og indre anliggender ministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

| Bilag | Journalnummer | Kontor | |
|-------|---------------|----------|----------------|
| 1 | 400.C.2-0 | EU-sekr. | 26. marts 2002 |

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager, KOM(2002) 13 endelig.

Direktivforslaget forefindes ikke i elektronisk form

Kære<DOCUMENT_START> udenrigsminister.

Vedlagt sender jeg et forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager tillige med et grundnotat om forslaget, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet oversendes ligeledes til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

GRUNDNOTAT

om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager (KOM(2002) 13 endelig).*

1. Baggrund.

Den 11.-12. december 1998 godkendte Det Europæiske Råd i Wien Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdamtraktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres. Ifølge handlingsplanen skal man inden for et tidsrum på 5 år blandt andet fastlægge, hvilke civilretlige regler med grænseoverskridende følger der hurtig bør tilnærmes for at lette de europæiske borgers adgang til domstolene.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 (punkt 30) opfordres Rådet til at udarbejde minimumsstandarder, som sikrer et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende retssager i hele EU.

I marts 2000 fremlagde Kommissionen en grønbog om retshjælp i civile sager, og i februar 2001 foreslog Kommissionen en høring af nationale eksperter og fagfolk med henblik på at få kendskab til deltagernes holdning inden udarbejdelsen af et forslag til retsakt.

På baggrund heraf har Kommissionen nu udarbejdet et forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager.

Formålet med direktivet er først og fremmest at fastsætte mindsteregler med henblik på at garantere et passende retshjælpsniveau i forbindelse med grænseoverskridende civile retssager. Forslaget indeholder således bestemmelser, der dels sikrer, at en part i en grænseoverskridende sag behandles på samme måde, som hvis den pågældende havde bopæl i

den medlemsstat, for hvis domstole sagen er indbragt, dels sikrer at de særlige problemer, der opstår i forbindelse med en grænseoverskridende tvist, ikke hindrer, at der bevilges retshjælp. Fastsættelsen af visse mindsteregler har desuden til formål at undgå, at de økonomisk dårligst stillede ikke kan få adgang til domstolsprøvelse og følgelig udelukkes fra det europæiske retlige område, fordi de på grund af manglende midler ikke effektivt kan gøre deres rettigheder gældende.

Forslaget indeholder også en række mekanismer for samarbejde og information mellem medlemsstaterne med henblik på at lette arbejdet for de personer, der er involveret i en grænseoverskridende tvist.

Direktivet erstatter den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp fra 1977 (Strasbourg-overenskomsten) for så vidt angår forbindelserne mellem medlemsstaterne, hvorimod overenskomsten fortsat vil finde anvendelse mellem medlemsstaterne og de tredjelande, der er parter i overenskomsten.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til artikel IV i EF-traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-traktatens artikel 61, litra c, jf. artikel 65 deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af direktivet, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold.

Det fremgår af [artikel 1](#), at direktivet finder anvendelse på alle retssager på det civilretlige område, uanset hvilken domstol der skal afgøre tvisten.

I [artikel 2](#) angives, hvad der i direktivet skal forstås ved begreberne "retshjælp", "civil retssag" og "sagsomkostninger". Det fremgår heraf, at der ved "retshjælp" menes alle midler, der stilles til rådighed for en person for at sikre den pågældende effektiv adgang til domstolsprøvelse, når dennes økonomiske midler er utilstrækkelige til at dække sagsomkostningerne. Begrebet "civil retssag" omfatter alle retssager på det civilretlige område, herunder sager om handelsret, arbejdsret og forbrugerret. Ved "sagsomkostninger" forstås retsafgifter og advokatsalærer.

[Artikel 3](#) fastsætter, at enhver fysisk person, der er involveret i en tvist på det civilretlige område som sagsøger eller sagsøgt, har ret til at modtage passende retshjælp, når den pågældende ikke råder over tilstrækkelige midler til at gøre sine rettigheder gældende ved en domstol. Bestemmelsen skal sammenholdes med artikel 13 og 14, der indeholder de nærmere økonomiske og materielle betingelser for, hvornår der skal bevilges retshjælp. Ifølge bestemmelsen kan medlemsstaterne stille krav om, at retshjælpsmodtageren skal tilbagebetale en del af eller hele retshjælpen efter retssagens afslutning, hvis den pågældendes økonomiske situation i mellemtiden er betydeligt forbedret.

Retshjælpen omfatter navnlig effektiv bistand fra en advokat og fritagelse for betaling af sagsomkostningerne eller dækning af disse.

Efter [artikel 4](#) skal retshjælpen ydes af den medlemsstat, for hvis domstole sagen er indbragt i overensstemmelse med medlemsstaternes lovgivning.

Det følger af [artikel 5](#), at medlemsstaterne ved dækning af udgifter skal tage hensyn til de supplerende omkostninger, som er forbundet med grænseoverskridende tvister. Den medlemsstat, hvori den retshjælpsøgende har bopæl, skal dække de omkostninger, som påløber i denne medlemsstat.

[Artikel 6](#) indeholder et forbud mod forskelsbehandling mellem EU-borgere og tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i en af medlemsstaterne.

Det fremgår af [artikel 7](#), at der skal bevilges retshjælp med henblik på at dække omkostningerne ved at få dommen erklæret eksigibel eller fuldbyrdet i den medlemsstat, for hvis domstole sagen er indbragt. Retshjælp kan endvidere fortsat ydes, hvis dommen i den sag, retshjælpsmodtageren har vundet, appelleres af modparten, hvorimod ansøgningen om retshjælp tages op til fornyet vurdering, såfremt retshjælpsmodtageren appellerer dommen.

Artikel 7 henviser endvidere til artikel 50 i Rådets forordning nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I forordningen). Det følger af artikel 50 i forordningen, at den, der i domsstaten helt eller delvis har haft fri proces eller været fritaget for gebyrer og omkostninger, i videst mulige omfang skal have meddelt fri proces eller være fritaget for betaling af gebyrer eller sagsomkostninger efter lovgivningen i den medlemsstat, som en anmodning om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelsen rettes til.

Efter artikel 8 skal de nationale myndigheder, som træffer afgørelse om ansøgninger om retshjælp, sikre størst mulig åbenhed omkring behandlingen af ansøgningerne. Ethvert afslag på retshjælp skal begrundes, og der skal være mulighed for at klage over afslaget.

Artikel 9 omhandler indsendelse og videreformidling af ansøgninger om retshjælp. Det følger af bestemmelsen, at den retshjælpssøgende kan indsende sin ansøgning om retshjælp i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted. Den relevante myndighed i den pågældende medlemsstat skal inden otte dage videreformidle ansøgningen til den relevante myndighed i den medlemsstat, for hvis domstole sagen er indbragt. Dokumenter, der videreformidles i medfør af direktivet, er fritaget for legalisering og lignende formaliteter, og medlemsstaterne kan ikke opkræve gebyr for videreformidlingen. Den formidlende myndighed kan nægte at videreformidle en ansøgning, som klart ikke vil kunne antages, navnlig fordi ansøgningen ikke vedrører en retssag af civil karakter. En ansøgning om retshjælp skal udfærdiges på den modtagende myndigheds sprog eller på et andet sprog, som denne accepterer.

Det bestemmes, at artiklerne i direktivet erstatter bestemmelserne i den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp, der blev undertegnet i Strasbourg i 1977, for så vidt angår forbindelserne mellem medlemsstaterne.

Ifølge artikel 10 skal medlemsstaterne meddele Kommissionen, hvilke myndigheder, som er ansvarlige for videreformidling og modtagelse af retshjælpsansøgninger, og hvilke sprog, de accepterer, at ansøgningen om retshjælp udfærdiges på.

Det fremgår af artikel 11, at Kommissionen bistået af det udvalg, der er omhandlet i Rådets forordning nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager, vil udarbejde et standardskema til brug for videreformidlingen af ansøgninger om retshjælp.

Artikel 12 bestemmer, at medlemsstaterne skal sørge for at behandle ansøgninger om retshjælp fra personer, der ikke har bopæl i den medlemsstat, for hvis domstole sagen er indbragt, inden for en rimelig frist inden retsmødet.

Det følger af artikel 13, som omhandler de økonomiske betingelser for at opnå retshjælp, at retshjælp bevilges til fysiske personer, som på grund af deres personlige økonomiske situation ikke kan betale sagsomkostningerne. Medlemsstaterne kan fastsætte indtægtsgrundlag, over hvilke den retshjælpssøgende formodes at kunne betale sagsomkostningerne. Retshjælpssøgende, som ikke opfylder den fastsatte økonomiske betingelse, kan på trods heraf bevilges retshjælp, hvis den pågældende kan dokumentere, at den pågældende ikke er i stand til at betale sagsomkostningerne, navnlig på grund af forskelle i levestandard mellem den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har sin bopæl og den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt.

Efter artikel 14 kan medlemsstaterne fastsætte regler om, at ansøgninger om retshjælp i forbindelse med retssager, som forekommer at være åbenlyst ubegrundede, kan afvises.

Artikel 15 fastslår, at retshjælp bevilges til juridiske personer, som ikke arbejder med gevinst for øje, såfremt retssagen har til formål at beskytte almene interesser, der er anerkendt i lovgivningen, og de juridiske personer ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at betale sagsomkostningerne, jf. dog artikel 14.

Ifølge artikel 16 skal der gives retshjælp, hvis tvisten bilægges ved brug af udenretslige procedurer, når der i lovgivningen tilskyndes til at anvende sådanne procedurer, eller når en dommer henviser tvistens parter til at anvende sådanne.

Artikel 17 omhandler godtgørelse af sagsomkostninger og advokatsalærer. Det følger af bestemmelsen, at den vindende part som udgangspunkt har ret til en rimelig godtgørelse af en del af eller alle sagsomkostningerne fra den tabende part. Medlemsstaterne kan fastsætte regler om, at den tabende part, når denne har modtaget retshjælp, ikke skal godtgøre den vindende part sagsomkostningerne, eller at disse skal dækkes af staten.

Efter artikel 18 skal de relevante nationale myndigheder samarbejde om at sikre offentligheden og fagfolk oplysninger om de forskellige retshjælpsordninger, navnlig via det europæiske civilretlige netværk.

Det fremgår af artikel 19, at direktivets bestemmelser ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter regler, der er mere gunstige for de retshjælpssøgende.

Artikel 20-21 indeholder ikrafttrædelsestidspunkt og inkorporeringsfrist for direktivet. Direktivet træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende, og inkorporeringsfristen er den 1. januar 2004.

3. Dansk ret.

Retshjælp i Danmark omfatter både selve retshandlingerne (fri proces) og generel juridisk bistand uden for retten (offentlig eller privat retshjælp). Direktivet omfatter retshjælp i forbindelse med retssager på det civilretlige område og vedrører derfor alene reglerne om fri proces.

Reglerne om fri proces findes i retsplejelovens kapitel 31 (§330-336 c). I medfør af retsplejelovens § 330, stk. 3, § 330 a og § 331 a er der udstedt en bekendtgørelse om fri proces, senest bekendtgørelse nr. 999 af 6. december 2001.

Området for reglerne om fri proces er borgerlige retssager, der behandles efter retsplejelovens regler. Der er således ikke mulighed for at bevilge fri proces til udenretlige sager.

En person, der er part i en retssag for danske domstole, kan opnå fri proces uanset nationalitet og bopæl. Betingelserne for at opnå fri proces er de samme for danske og udenlandske retshjælpsøgende.

De økonomiske betingelser for fri proces

Der kan meddeles en person fri proces, hvis den pågældende "ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen", jf. retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 2. For at kunne komme i betragtning til fri proces skal ansøgerens bruttoindkomst ligge under en vis beløbsgrænse, som justeres hvert år af Justitsministeriet. Efter den seneste bekendtgørelse om fri proces kan der således meddeles fri proces til personer, hvis indtægtsgrundlag er 217.000 kr. eller mindre, og til gifte eller samlevende personer, hvis summen af ægtefællernes eller de samlevendes indtægtsgrundlag er 275.000 kr. eller mindre. For hvert hjemmeboende barn under 18 år forhøjes beløbet med 37.000 kr. Selvom ansøgerens indkomst overstiger disse beløbsgrænser, kan der undtagelsesvist meddeles fri proces, hvis ansøgeren skønnes at have et ganske særligt behov for bistand, eller hvis sagens omkostninger skønnes at blive ekstraordinært store.

Selv om de økonomiske betingelser er opfyldt, meddeles der afslag på fri proces i bagatelsager, dvs. sager, hvor det efter en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostningerne ved sagen og udsigten til, at sagen kan vindes, ikke skønnes rimeligt at føre proces, eller i sager, hvor omkostningerne skønnes at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag.

De materielle betingelser for fri proces

Udover at opfylde de økonomiske betingelser, jf. ovenfor, skal ansøgeren også have "rimelig grund til at føre proces", jf. retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 1. Betingelsen indebærer i almindelighed, at ansøgeren skal have udsigt til at få medhold i sin påstand. Ved vurderingen af, om denne betingelse er opfyldt, udøves der et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Ansøgeren skal tilvejebringe tilstrækkelig dokumentation til begrundelse for sin ansøgning.

I visse typer af borgerlige sager er man i praksis tilbageholdende med at meddele fri proces. Dette gælder f.eks. anlæg af rene inkassosager, hvor der ikke er tvivl om, at kravet består, navnlig fordi kravet enten ikke bestrides eller ikke kan bestrides. Begrundelsen herfor er, at der i sådanne sager ikke er nogen procesrisiko. I sager, hvor de sociale hensyn, der ligger til grund for reglerne om fri proces, kun undtagelsesvis gør sig gældende, f.eks. sager vedrørende forretningsmæssige forhold, vil fri proces kun ganske undtagelsesvis blive bevilget. Dette indebærer, at der typisk ikke vil blive meddelt fri proces til aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter. Tilsvarende gælder sager om spekulation. Denne sagstype er karakteriseret ved, at man løber en vis økonomisk risiko alene for at opnå en ekstraordinær økonomisk gevinst. I sådanne sager skønnes det urimeligt at belaste det offentlige med udgifter til sagens førelse. Endvidere er praksis restriktiv for så vidt angår visse injuriersager og i sager (eksempelvis civile sager vedrørende erstatning), der udspringer af et strafbart forhold begået af ansøgeren. Dette gælder også i sager, hvor der er mulighed for at få sagen behandlet ved Forbrugerklagenævnet eller et klage- eller ankenævn, der er godkendt af Forbrugerklagenævnet.

Selv om betingelserne i retsplejelovens § 330 ikke er opfyldt, kan der, "når særlige grunde taler derfor", meddeles fri proces efter retsplejelovens § 331. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel juridisk betydning, af almindelige offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation. I disse sager stilles der ligeledes krav om, at ansøgeren har en vis udsigt til medhold.

Fri proces til juridiske personer

Der kan også bevilges fri proces til juridiske personer i medfør af retsplejelovens § 331. Der lægges for så vidt angår de økonomiske betingelser vægt på, om den juridiske person – og dens eventuelle medlemmer tilsammen – må antages at være i stand til at bære sagens omkostninger. Hvis den juridiske person skønnes at kunne bære sagens omkostninger, kan

der alligevel meddeles fri proces, hvis sagen nes at være af principiel juridisk betydning eller af almindelig offentlig interesse.

Behandlingen af ansøgninger om fri proces

Ansøgning om fri proces til sager i 1. instans indgives til statsamtet, hvor sagen agtes anlagt eller skal anlægges. Statsamtets afgørelse kan påklages til Justitsministeriet (Civilretsdirektoratet). Justitsministeriet (Civilretsdirektoratet) træffer afgørelse som første og eneste instans i anke- og kæresager, og i sager efter retsplejelovens § 331 om fri proces, "når særlige grunde taler derfor". Afslag på fr i proces skal begrundes efter reglerne i forvaltningsloven. Der er mulighed for at søge om aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Udgifter, som dækkes af fri proces

Fri proces medfører fritagelse for at betale retsafgifter, beskikkelse af advokat til at udføre sagen mod vederlag af statskassen, godtgørelse for udgifter, som med god grund er afholdt til vidneførsel, syns- og skønsforretninger og andre foranstaltninger, der er iværksat af hensyn til sagens behandling og oplysning (eksempelvis udgifter til tolkning af retsmøder), samt fritagelse for at erstatte modparten sagens omkostninger. En bevilling om fri proces kan begrænses til enkelte af de nævnte begunstigelser.

Fri proces omfatter hele sagen i den pågældende instans samt fuldbyrdelse af afgørelsen. Normalt omfatter fri proces også de foranstaltninger, som er foretaget inden meddelelse af fri proces. Endvidere omfatter fri proces sagens behandling i højere instans, såfremt sagen er indbragt af modparten, og den part, der har fri proces, helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans.

Fri proces omfatter alene de omkostninger ved sagen, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring.

Fri proces betales af staten. Den part, der har fri proces, kan dog af retten blive pålagt helt eller delvis at erstatte statskassen udgifterne ved fri proces, f.eks. hvor parten har opnået fri proces ved at afgive urigtige oplysninger af væsentlig betydning, eller hvor de forudsætninger, under hvilke den fri proces må antages at være meddelt, senere er bristet på grund af forhold, som parten snarere bør bære risikoen for, end staten.

Statens samlede udgifter til fri proces var i 2000 på 155.359.481 kr.

Godtgørelse af sagsomkostninger i almindelighed

De almindelige regler om betaling af sagsomkostninger i retssager, som findes i retsplejelovens kapitel 30 (§ 311- § 329), finder også anvendelse i sager om fri proces. Det fremgår heraf, at den tabende part som udgangspunkt er pligtig at erstatte modparten de ham påførte udgifter. Retten har mulighed for at fravige dette udgangspunkt, hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Internationale regler om formidling af ansøgninger om retshjælp

Danmark undertegnede og ratificerede den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp (Strasbourg-overenskomsten) den 11. oktober 1979. Overenskomsten indeholder regler om formidling af retshjælpsansøgninger i grænseoverskridende sager. Overenskomsten bestemmer navnlig, at hvert land skal udpege en central myndighed, der sørger for at videresende retshjælpsansøgninger til den myndighed, der skal behandle sagen, samt i forbindelse hermed påser, at ansøgningen er vedlagt de dokumenter, som er nødvendige, for at ansøgningen kan behandles. Overenskomsten vedrører alene formidling af ansøgninger. Spørgsmålet om, hvorvidt retshjælp (fri proces) skal bevilges, afgøres efter den pågældende stats egne regler.

I Danmark er Justitsministeriet (Civilretsdirektoratet) central myndighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til overenskomsten. Civilretsdirektoratet behandlede i 1999 i alt 14 ansøgninger under overenskomsten, herunder 8 ansøgninger fra EU-lande. Tallet er svagt stigende.

Der er udarbejdet en tillægsprotokol til overenskomsten, som blev åbnet for undertegnelse på De Europæiske Justitsministres 24. konference den 4. oktober 2001 i Moskva. Protokollen indeholder bl.a. regler om dækning af omkostninger ved oversættelse af dokumenter og ved tolkning i forbindelse med advokatbistand, samt visse mindre ændringer i proceduren for formidling af ansøgninger om retshjælp.

Tillægsprotokollen er foreløbig undertegnet af 9 EU-lande. Danmark har endnu ikke undertegnet.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Som anført under punkt 1 deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af direktivet, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Direktivet vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet direktivet ikke får virkning her i landet.<DOCUMENT_START>

5. Høring.

Forslaget er sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Foreningen af Statsamtsmænd, Forbrugerklagenævnet og Forsikring & Pension.

Efter høringsfristens udløb vil Justitsministeriet fremsende en oversigt over de modtagne høringsvar til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.