

Kapitel 3

EU-initiativer

1. EU-samarbejdet om civilproces

EU-samarbejdet om civilproces finder først og fremmest sted inden for den overordnede ramme, som lægges af EF-traktatens artikel 61ff om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den vigtigste bestemmelse er i den forbindelse EF-traktatens artikel 65 om civilretligt samarbejde, der er sålydende:

Foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der skal træffes i henhold til artikel 67, og i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion, omfatter

- a) forbedring og forenkling:

- af ordningen for forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter på tværs af grænserne

- af samarbejdet om bevisoptagelse

- af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af afgørelser i udenretslige sager

- b) fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence

- c) fjernelse af hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.

Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EF-traktaten og EU-traktaten, indebærer, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger omfattet af (blandt andet) artikel 65, og at sådanne foranstaltninger ikke gælder for Danmark.

EU-samarbejdet om civilproces omfatter således ikke Danmark, men de vedtagne foranstaltninger er udtryk for en fælles holdning i 14 (og snart 24) europæiske lande. Retsplejerådet finder det derfor naturligt at inddrage også EU-samarbejdet om civilproces i sine overvejelser.

Hertil kommer, at protokollen om Danmarks stilling ikke er til hinder for, at Danmark på mellemstatsligt grundlag tilslutter sig en eller flere konkrete foranstaltninger på det civilprocessuelle område, hvis Danmark og Fællesskabet er enige herom. På det civilprocessuelle område forhandles der foreløbig om Danmarks tilslutning til

Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen (se om disse forordninger afsnit 1.4 nedenfor).

1.1. Wien-handlingsplanen

EF-traktatens artikel 61ff blev indsat ved Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999. Allerede forud for Amsterdamtraktatens ikrafttræden havde Det Europæiske Råd i december 1998 godkendt Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdamtraktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres (den såkaldte Wien-handlingsplan, EFT 1999 C 19). Handlingsplanen indeholder følgende om det civilretlige samarbejde:

39. Målet er at gøre livet lettere for de europæiske borgere ved at forbedre og forenkle reglerne og procedurerne for samarbejde og kommunikation mellem myndighederne og for fuldbyrdelse af afgørelser, ved at gøre reglerne om lovvalg og retternes kompetence mere forenelige og ved at fjerne hindringerne for en smidig afvikling af civile retssager i et europæisk retligt område. I den forbindelse skal koordinationen mellem de europæiske retsvæsner og kendskabet til medlemsstaternes lovgivning forbedres, navnlig i sager med store menneskelige dimensioner, der har indvirkning på borgernes dagligdag.

40. Følgende foranstaltninger skal træffes inden to år efter traktatens ikrafttræden:

- a) Afslutning af arbejdet med revision af Bruxelles- og Luganokonventionerne, såfremt det ikke allerede er fuldført.
- b) Udarbejdelse af et juridisk instrument om, hvilken lov der skal anvendes på forpligtelser uden for kontrakt (Rom II).
- c) Indlede revisionen, om nødvendigt, af visse bestemmelser i konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (Rom I), idet der tages hensyn til særbestemmelser om lovvalgsregler i andre fællesskabsinstrumenter.
- d) Undersøgelse af muligheden for at udvide princippet i det europæiske strafferetlige netværk til at omfatte civilsager. Stærkt personlige kontaktpunkter i hver enkelt medlemsstat kan gøre det muligt at lette kendskabet til medlemsstaternes lovgivning og sikre en bedre koordination af procedurerne i visse sager med store menneskelige dimensioner (grænseoverskridende forældrekonflikter f.eks.).

41. Følgende foranstaltninger skal træffes inden fem år efter traktatens ikrafttræden:

- a) Undersøgelse af mulighederne for at udarbejde et juridisk instrument om, hvilken lov der skal anvendes på skilsmisse (Rom III): Efter at det første skridt i forbindelse med skilsmisse er taget med Bruxelles-konventionen om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, bør det på grundlag af en indgående undersøgelse undersøges, om det er muligt at nå til enighed om regler for, hvilken lov der skal anvendes, så man undgår "forum shopping".

- b) Undersøgelse af muligheden for at udarbejde udenretslige løsninger på tvister, særlig i forbindelse med grænseoverskridende familiekonflikter. I den forbindelse bør det undersøges, om mægling kan bruges som middel til at løse familiekonflikter.
- c) Undersøge muligheden for at udarbejde et juridisk instrument om international kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller og arvespørgsmål. Under udarbejdelsen af sådanne instrumenter skal der tages hensyn til forbindelsen mellem formueforholdet mellem ægtefæller og reglerne vedrørende arv. Der bør tages hensyn til det arbejde, der allerede er iværksat inden for rammerne af Haagerkonferencen om international privatret.
- d) Fastlægge hvilke civilretlige regler med grænseoverskridende følger der hurtigt bør tilnærmes for at lette de europæiske borgeres adgang til domstolene, og efterfølgende undersøge udarbejdelsen af supplerende foranstaltninger for at skabe større overensstemmelse mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler. Dette kunne omfatte en undersøgelse af reglerne for, hvorvidt sagsøgte i en civil retssag skal stille sikkerhed for sagsomkostninger og -udgifter, hvorvidt der kan meddeles fri proces, samt andre mulige hindringer af økonomisk art.
- e) Forbedring og forenkling af samarbejdet mellem domstolene under forberedelsen af sagerne.
- f) Undersøge muligheden for tilnærmelse af visse områder inden for privatretten, som f.eks. at skabe en ensartet international privatret, der skal gælde for erhvervelse af løsøre i god tro.

1.2. Det Europæiske Råds møde i Tammerfors

Efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden afholdt Det Europæiske Råd i oktober 1999 et særligt møde om retlige og indre anliggender. Formandskabets konklusioner fra mødet indeholder blandt andet følgende:

Hen imod en Union med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Tammerfors som milepæl

1. Den europæiske integration har fra første færd været fast forankret i et fælles engagement med hensyn til frihed, der bygger på menneskerettigheder, demokratiske institutioner og retssamfund. Disse fælles værdier har vist sig at være nødvendige for at sikre fred og udvikle velstand i Den Europæiske Union. De vil også være hjørnestenen i udvidelsen af Unionen.

2. Den Europæiske Union har allerede givet sine borgere de vigtigste bestanddele af et fælles område med velstand og fred: det indre marked, Den Økonomiske og Monetære Union og evnen til at tage globale politiske og økonomiske udfordringer op. Med Amsterdamtraktaten ligger udfordringen nu i at sikre, at frihed, herunder retten til at færdes frit inden for hele EU, kan nydes under forhold med sikkerhed og retfærdighed, der gælder for alle. Det er et projekt, der tager hensyn til de bekymringer, borgerne ofte giver udtryk for, og som har direkte indflydelse på dagligdagen. (...)

5. Hvis denne frihed skal kunne nydes, kræver det et ægte område med retfærdighed, hvor borgerne har lige så let adgang til domstole og myndigheder i de andre medlemsstater som i deres egen. (...) Domme og afgørel-

ser bør respekteres og fuldbyrdes i hele EU, samtidig med at den grundlæggende retssikkerhed for enkeltpersoner og økonomiske aktører sikres. Der skal opnås bedre forenelighed og større konvergens mellem medlemsstaternes retssystemer. (...)

Et ægte europæisk område med retfærdighed

28. I et ægte, europæisk område med retfærdighed bør enkeltpersoner og virksomheder ikke forhindres i eller afskrækkes fra at udøve deres rettigheder som følge af uforenelige eller komplicerede retlige og administrative systemer i medlemsstaterne.

Bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer i Europa

29. For at lette adgangen til domstolene og tilsvarende organer opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til i samarbejde med andre relevante fora såsom Europarådet at iværksætte en oplysningskampagne og offentliggøre hensigtsmæssige "brugervejledninger" om det retlige samarbejde i EU og medlemsstaternes retssystemer. Det opfordrer også til, at der oprettes et lettilgængeligt informationssystem, som skal vedligeholdes og ajourføres af et netværk af kompetente nationale myndigheder.

30. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til på grundlag af forslag fra Kommissionen at udarbejde minimumsstandarder, som sikrer et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende retssager i hele EU samt særlige fælles procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om mindre krav på handels- og forbrugerområdet samt krav vedrørende underholdsbidrag og ubestridte krav. Medlemsstaterne bør også indføre alternative udenretslige procedurer.

31. Der bør fastsættes fælles minimumsstandarder for flersprogede formularer eller dokumenter til brug for grænseoverskridende retssager i hele EU. Sådanne dokumenter eller formularer bør derefter accepteres gensidigt som gyldige i alle retssager i EU. (...)

Gensidig anerkendelse af retsafgørelser

33. En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det Europæiske Råd støtter derfor princippet om gensidig anerkendelse, der efter dets mening bør være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område. Princippet bør gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.

34. På det civilretlige område opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte et forslag om yderligere begrænsning af de mellemliggende foranstaltninger, der stadig kræves for at muliggøre anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse eller en dom i den anmodede stat. Som et første skridt bør disse mellemliggende procedurer afskaffes for så vidt angår afgørelser om mindre krav på handels- og forbrugerområdet samt med hensyn til visse retsafgørelser i familietvister (f.eks. krav vedrørende underholdsbidrag og samværsret). Sådanne afgørelser vil da automatisk blive anerkendt i hele EU uden mellemliggende procedurer eller grunde til at nægte fuldbyrdelse. I forbindelse hermed kan der fastlægges minimumsstandarder for specifikke aspekter af den civile retspleje. (...)

37. Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om inden december 2000 at vedtage et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse. I forbindelse med

dette program bør der også sættes et arbejde i gang med hensyn til et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument og de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarder for, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes grundlæggende retsprincipper.

Større konvergens på det civilretlige område

38. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at forberede nye procedureregler for grænseoverskridende sager, navnlig på punkter, der kan fremme et smidigt retligt samarbejde og en bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer, f.eks. foreløbige retsmidler, bevisoptagelse, betalingsordrer og tidsfrister.

39. For så vidt angår materiel ret ønskes en samlet undersøgelse af behovet for indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes civilret for at fjerne hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende. Rådet bør aflægge rapport herom i 2001.

1.3. Programmet om gensidig anerkendelse

Rådet vedtog i slutningen af 2000 et program om gensidig anerkendelse (EFT 2001 C 12). Programmet indeholder blandt andet følgende:

I. Områderne for gensidig anerkendelse

(...) 3. Ubestridte krav

Afskaffelse af eksekvaturproceduren i forbindelse med ubestridte krav bør være en af Fællesskabets prioriteter.

Udtrykket "ubestridte krav" vil blive defineret nærmere, når anvendelsesområdet for de forskellige instrumenter, der udarbejdes i medfør af programmet, er blevet afgrænset. Indtil videre forbindes udtrykket generelt med de situationer, hvor en fordringshaver – efter at det er blevet konstateret, at skyldner ikke bestrider gældens art eller omfang – har opnået et tvangsfuldbyrdsdokument mod den pågældende skyldner.

At fuldbyrdelsen af afgørelser vedrørende krav, der ikke bestrides, kan forsinkes af en eksekvaturprocedure, er i sig selv ulogisk. Det er derfor helt igennem på sin plads, at dette område bliver et af de første, hvor eksekvaturproceduren afskaffes. For forretningslivet er det bydende nødvendigt, at uindfrie fordringer hurtigt kan inddrives, og for de økonomiske kredse, som er berørt af det indre marked, har det længe været et ønske.

4. Tvister om mindre krav

Udtrykket "mindre krav", som optræder i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, dækker forskellige situationer af varierende betydning, som behandles forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Det arbejde, der i overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors vil blive iværksat med henblik på en forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om mindre krav, vil også komme til at betyde, at anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser lettes gennem udarbejdelse af specifikke fælles retsplejeregler eller minimumsstandarder.

II. De forskellige niveauer for gensidig anerkendelse

(...) 1. *Minimumsstandarder for specifikke aspekter af den civile retspleje*

Det vil i visse tilfælde være nødvendigt – for ikke at sige absolut påkrævet – på fællesskabsplan at fastsætte en række retsplejeregler, som skal udgøre fælles minimumsgarantier, der skal styrke medlemsstaternes gensidige tillid til hinandens retspleje. Gennem sådanne garantier kan man navnlig sikre, at betingelserne for en retfærdig rettergang nøje opfyldes – i direkte forlængelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

I tilknytning til hver enkelt påtænkt foranstaltning vil der blive taget stilling til fastsættelsen af sådanne minimumsgarantier med henblik på at bestemme deres hensigtsmæssighed og rolle. På visse områder, og især når eksekvaturproceduren påtænkes afskaffet, vil fastsættelsen af sådanne minimumsgarantier kunne være en nødvendig forudsætning for de tilstræbte fremskridt.

Forekommer det ikke tilstrækkeligt at fastsætte minimumsgarantier, skal der arbejdes hen imod en vis harmonisering af retsplejen.

For at tage hensyn til visse grundlæggende retsprincipper, som nogle medlemsstater opererer med, skal foranstaltninger, der har til formål at fastsætte minimumsgarantier eller indføre en vis harmonisering af retsplejen, navnlig tilstræbes på området gensidig anerkendelse af afgørelser om forældremyndighed (herunder afgørelser om samværsret). Dette gælder bl.a. spørgsmål vedrørende hensynet til barnets tarv og barnets rolle i sagsbehandlingen.

For at gøre forkyndelsen af retslige dokumenter mere pålidelig, effektiv og hurtig, idet dette helt indlysende er et af grundelementerne i medlemsstaternes tillid til hinandens retspleje, påtænkes der iværksat en harmonisering af de relevante regler eller udarbejdet minimumsstandarder.

Ved at sætte parterne i en sag i stand til at gøre deres påstande gældende under forhold, som alle medlemsstater anerkender som fyldestgørende, styrker man tilliden til retsplejen i de forudgående led, og det bliver således lettere at afskaffe enhver efterprøvelse i de efterfølgende led.

Denne udvikling skal ske under behørig hensyntagen til de fremskridt, der allerede er gjort med ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager.

2. *Effektive foranstaltninger, der skal forbedre fuldbyrdelsen af retsafgørelser*

Et andet sæt ledsageforanstaltninger går ud på at indkredse, hvordan man kan effektivisere fuldbyrdelsen i den anmodede stat af en retsafgørelse truffet i en anden medlemsstat.

Nogle af disse foranstaltninger kunne mere specifikt være rettet mod en skyldners formue. Det ville nemlig være nemmere at fuldbyrde retsafgørelser i Den Europæiske Union, hvis det var muligt at skaffe sig et helt præcist overblik over en skyldners finansielle situation. Der vil derfor kunne træffes foranstaltninger med henblik på præcist at identificere de aktiver i en skyldners formue, der befinder sig på medlemsstaternes område.

Ved udarbejdelsen af foranstaltninger af denne art bør der i overensstemmelse med medlemsstaternes interne retsregler eller international ret tages hensyn til de følger, som foranstaltningerne vil kunne få for så vidt angår databeskyttelse og fortroligheden af visse oplysninger.

3. *Forbedring af det civilretlige samarbejde som helhed*

Som ledsageforanstaltninger må også regnes foranstaltninger, der skaber gunstige rammer for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, dvs. et bedre samarbejde mellem medlemsstaternes retslige myndigheder.

I den forbindelse bør oprettelsen af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område indgå i programmet med foranstaltninger som en ledsageforanstaltning.

Nævnes bør ligeledes udarbejdelsen af et instrument, som skal styrke samarbejdet mellem retterne i medlemsstaterne for så vidt angår bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område.

Tilsvarende indgår foranstaltninger, der kan lette borgernes adgang til domstolene, i programmet med foranstaltninger. I den forbindelse vil der blive taget hensyn til opfølgningen af den grøn bog om retshjælp, som Kommissionen fremlagde i februar 2000, idet sigtet er, at der træffes initiativer vedrørende retshjælp i grænseoverskridende sager.

På samme måde forekommer det hensigtsmæssigt at sikre, at offentligheden informeres bedre om de regler, der gælder med hensyn til gensidig anerkendelse.

Endelig vil en harmonisering af lovvalgsreglerne kunne virke befordrende på gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse.

III. De forskellige etaper

(...) *Ledsageforanstaltninger*

Der er allerede blevet foreslået to foranstaltninger, som bør vedtages, så snart programmet iværksættes:

- instrument om bevisoptagelse
- oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område.

Derudover vil der for hvert programområde og for hver enkelt etape kunne overvejes følgende ledsageforanstaltninger:

- minimumsstandards for så vidt angår civil retspleje
- harmonisering af reglerne for forkyndelse af retslige dokumenter eller udarbejdelse af minimumsstandards
- foranstaltninger, der letter fuldbyrdelsen af retsafgørelser, herunder foranstaltninger, der gør det muligt at identificere de forskellige aktiver i en skyldners formue
- foranstaltninger, der skal lette borgernes adgang til domstolene
- foranstaltninger, der skal lette informeringen af offentligheden
- foranstaltninger vedrørende harmonisering af lovvalgsreglerne.

1.4. Vedtagne og foreslåede foranstaltninger

Der er vedtaget to forordninger om retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser (de såkaldte Bruxelles I- og Bruxelles II-forordninger), og der er endvidere vedtaget en forordning om konkurs. (Bruxelles II-forordningen erstattes den 1. marts 2005 af den såkaldte Bruxelles IIa-forordning).

Herudover er der vedtaget følgende foranstaltninger på det civilprocessuelle område:

- Forordning nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse
- Forordning nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om bevisoptagelse
- Direktiv nr. 2002/8 af 27. januar 2003 om retshjælp og fri proces
- Beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav og har endvidere offentliggjort en grønbog om inkassoproces og småsagsproces.

Forordningerne om retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, om konkurs, om forkyndelse og om bevisoptagelse har ikke betydning for de emner, der behandles i nærværende betænkning, og vil derfor ikke blive omtalt nærmere. Det samme gælder beslutningen om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område.

Direktivet om retshjælp og fri proces er beskrevet i afsnit 2 nedenfor.

Kommissionens forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav er beskrevet i afsnit 3 nedenfor.

Endelig er Kommissionens grønbog om inkassoproces og småsagsproces omtalt i afsnit 4 nedenfor.

2. Direktivet om retshjælp og fri proces

Rådet vedtog den 27. januar 2003 et direktiv om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art. Direktivet er vedtaget med hjemmel i artikel 61, litra c, og artikel 67 i EF-traktaten og gælder derfor ikke for Danmark. Når der i det følgende tales om "medlemsstaterne", menes således medlemsstaterne med undtagelse af Danmark.

Formålet med direktivet er at forbedre adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (art. 1, stk. 1).

Der er tale om et minimumsdirektiv. Medlemsstaterne kan således frit fastsætte gunstigere regler om retshjælp og fri proces end krævet i direktivet (art. 19).

Direktivet skal være gennemført i national ret senest den 30. november 2004 (art. 22). Direktivets regel om retshjælp i form af rådgivning forud for en retssag skal dog først være gennemført den 30. maj 2006.

2.1. Direktivets anvendelsesområde

Direktivet finder anvendelse i grænseoverskridende tvister på det civil- og handelsretlige område (art. 1, stk. 2).

Det civil- og handelsretlige område

Det "civil- og handelsretlige område" er et selvstændigt EU-retligt begreb, der efterhånden er godt indarbejdet. På de andre fællesskabssprog anvendes den samme formulering, som i EF-domskonventionen blev oversat til dansk med "borgerlige sager, herunder handelssager". EF-domstolens afgørelser om fortolkningen af EF-domskonventionen viser derfor, hvad begrebet omfatter.

Det civil- og handelsretlige område omfatter grundlæggende privatretlige krav i modsætning til offentligretlige krav, men der er som nævnt tale om et selvstændigt EU-retligt begreb, således at det ikke er afgørende, om kravet i national ret opfattes som privatretligt eller offentligretligt.

Det civil- og handelsretlige område omfatter eksempelvis krav, der støttes på en kontrakt, og erstatningskrav uden for kontrakt. Også ejendomsretlige krav samt familieretlige og arveretlige krav er omfattet.

Straf falder uden for det civil- og handelsretlige område. Det er imidlertid kravets art og ikke sagens art, der er afgørende. Civilretlige adhæsionskrav i straffesager er derfor omfattet af direktivet. Omvendt vil private straffesager ikke være omfattet for så vidt angår selve spørgsmålet om straf, selv om straffesagen behandles i civilprocessens former. Hvis der under en privat straffesag samtidig forfølges et civilretligt krav, er dette krav imidlertid omfattet af direktivet.

Krav mod det offentlige af offentligretlig karakter falder uden for det civil- og handelsretlige område. Krav om at få en tilladelse eller om at få ophævet et påbud må i hvert fald anses som offentligretlige og dermed uden for direktivets område. Det samme gælder alle krav vedrørende skatter og afgifter.

Krav om tildeling af en social ydelse fra det offentlige må formentlig i de fleste tilfælde anses som offentligretlige og dermed uden for direktivets område. Som eksempler kan nævnes krav om førtidspension og krav om hjemmehjælp.

Her er der imidlertid tale om en vanskelig grænsedragning, idet de sociale ordninger er temmelig forskelligt indrettet i de forskellige medlemsstater, og idet der som nævnt er tale om et selvstændigt EU-retligt begreb.

Direktivet finder kun anvendelse i "grænseoverskridende tvister". Dette er en indskrænkning i forhold til Kommissionens forslag, der

omfattede alle tvister på det civil- og handelsretlige område. Indskrænkningen til grænseoverskridende tvister er navnlig begrundet i, at de bestemmelser i EF-traktaten, som direktivet er udstedt i medfør af, næppe hjemler en regulering af medlemsstaternes regler om retshjælp og fri proces generelt.

Grænseoverskridende tvister

Direktivet indeholder en legal definition af, hvad der skal forstås ved en "grænseoverskridende tvist" (art. 2). En grænseoverskridende tvist defineres som en tvist, hvor ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat end den, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt. I sager om tvangsfuldbyrdelse af retsafgørelser, er tvisten grænseoverskridende, hvis ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat end den, hvor tvangsfuldbyrdelsen skal ske.

En tvist er således ikke "grænseoverskridende" i direktivets forstand i de tilfælde, hvor ansøgeren hverken har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en medlemsstat (men i et tredjeland).

Det er bopælen eller det sædvanlige opholdssted på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, der er afgørende.

Omfattede personer

Direktivet omfatter retshjælp og fri proces til fysiske personer, der er involveret i en grænseoverskridende tvist (art. 3, stk. 1).

Direktivet regulerer således slet ikke spørgsmålet om retshjælp og fri proces til juridiske personer.

Med hensyn til fysiske personer kan det ikke ud fra direktivets ordlyd afgøres med sikkerhed, om direktivet omfatter personer, der har bopæl i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor tvangsfuldbyrdelsen skal ske, eller som slet ikke har bopæl i en medlemsstat (men i et tredjeland).

På den ene side omfatter direktivet kun grænseoverskridende tvister, der direkte er defineret som tvister, hvor *ansøgeren* har bopæl i en anden medlemsstat (art. 2). På den anden side forpligter direktivet medlemsstaterne til at give retshjælp til personer, der er involveret i en tvist, der er omfattet af direktivet (art. 3, stk. 1).

Endvidere indeholder direktivet en regel om, at medlemsstaterne uden forskelsbehandling bevilger retshjælp til EU-borgere og til tredjelandsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat (art. 4).

Dette diskriminationsforbud kan i princippet læses som en *indskrænkning* af, hvilke personer der har ret til retshjælp og fri proces. Art. 4 synes således at udelukke tredjelandsstatsborgere uden bopæl eller ophold i en medlemsstat (samt tredjelandsstatsborgere med *ulovligt* ophold i en medlemsstat) fra retten til retshjælp og fri proces. (Der er i øvrigt den uoverensstemmelse mellem art. 4 og præamblen, at art. 4 kræver lovligt ophold, hvorimod præambelens 13. betragtning kræver lovligt, *sædvanligt* ophold).

Efter sin ordlyd angår art. 4 derimod også EU-borgere, som ikke har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en medlemsstat (men i et tredjeland). (Præambelens 13. betragtning angår derimod udtrykkeligt (kun) EU-borgere med bopæl eller sædvanligt opholdssted i en medlemsstat).

Når direktivet sammenholdes med EU-rettens forskellige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, vil ret til retshjælp og fri proces formentlig i grænseoverskridende tvister i hvert fald tilkomme:

- den ansøger (uanset nationalitet), som har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelsen skal ske (i mangel af en sådan ansøger er der slet ikke tale om en grænseoverskridende tvist i direktivets forstand)
- EU-borgere med bopæl eller sædvanligt opholdssted i en medlemsstat (herunder den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelsen skal ske)
- tredjelandssstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat (herunder den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelsen skal ske)
- EU-borgere uden bopæl eller sædvanligt opholdssted i en medlemsstat.

Det er således sandsynligt, at det kun kan komme på tale at udelukke tredjelandssstatsborgere uden bopæl eller ophold i en medlemsstat (samt tredjelandssstatsborgere med *ulovligt* ophold i en medlemsstat) fra retten til retshjælp og fri proces.

2.2. Direktivets krav til retshjælp og fri proces

Retshjælp

Medlemsstaterne skal give retshjælp, der sikrer rådgivning *forud* for en retssag med henlik på bilæggelse af tvisten inden en retssag (art. 3, stk. 2, litra a).

Det må antages, at dette kun gælder i forhold til påtænkte egentlige retssager og ikke i forhold til sager om tvangsfuldbyrdelse.

Efter sin ordlyd gælder reglen kun *forud* for en retssag. Når ansøgeren eller modparten har anlagt retssag, er der derfor formentlig ingen pligt til at give retshjælp.

Direktivet indeholder ikke nærmere regler om omfanget af den krævede rådgivning, og medlemsstaterne er således overladt et vist skøn i den forbindelse.

Fri proces

Medlemsstaterne skal give fri proces, der omfatter (art. 3, stk. 2, litra a):

- juridisk bistand og repræsentation i retten
- fritagelse for eller hjælp til at betale egne sagsomkostninger.

Den fri proces behøver dog ikke at omfatte juridisk bistand eller repræsentation i retten i forbindelse med procesformer, der er udformet med det formål at sætte parterne i stand til selv at føre deres sag, medmindre retten (eller en anden kompetent myndighed) bestemmer andet for at sikre, at parterne stilles lige, eller for at tage hensyn til sagens kompleksitet (art. 3, stk. 3).

Medlemsstaterne kan således frit indrette enkle procesformer (eksempelvis en småsagsproces eller en inkassoprocess), hvor parterne selv har mulighed for at føre deres sag, og i så fald er medlemsstaterne ikke forpligtet til at lade den fri proces omfatte juridisk bistand eller repræsentation i retten.

Medlemsstaterne skal dog indrette deres lovgivning sådan, at retten (eller en anden kompetent myndighed) konkret kan beslutte alligevel at give fri proces til juridisk bistand eller repræsentation i retten i en sådan sag, enten af hensyn til at stille parterne lige eller på grund af sagens kompleksitet.

Direktivet indeholder ikke nogen generel bestemmelse om, hvad der skal henregnes til de sagsomkostninger, som den fri proces skal dække. Medlemsstaterne er således her overladt et vist skøn. Direktivet indeholder imidlertid en specifik regel om visse omkostninger, der er forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter (art. 7). Disse omkostninger skal være dækket af den fri proces. Det drejer sig om:

- udgifter til tolkning (litra a)
- udgifter til oversættelse af dokumenter fremlagt af ansøgeren, når de er nødvendige for sagens afgørelse, og retten har stillet krav om oversættelse (litra b)
- rejseudgifter, der skal afholdes af ansøgeren, når de personer, der er involveret i fremstillingen af ansøgerens sag, skal møde personligt i retten og ikke kan afgive forklaring på anden vis (litra c).

Udgifter til tolkning omfatter formentlig både tolkning af hensyn til ansøgeren og tolkning af hensyn til vidner og sagkyndige.

Som det fremgår er kun udgifter til oversættelse af de dokumenter, der fremlægges af ansøgeren, omfattet af den særlige regel om omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter. Udgifter til oversættelse af dokumenter, som fremlægges af andre parter, eller som retten indhenter af egen drift, er således ikke omfattet.

De personer, der er involveret i fremstillingen af ansøgerens sag, omfatter formentlig både ansøgeren og vidner og sagkyndige. Reglen gælder kun, hvis de obligatorisk skal møde personligt i retten og ikke kan deltage på anden vis (eksempelvis via videokonference).

Fri proces til en retssag omfatter også omkostningerne ved tvangsfuldbyrdelse i den medlemsstat, hvor retssagen er blevet ført (art. 9, stk. 1). Det er naturligvis kun for fordringshaveren (ikke skyldneren), at den fri proces omfatter tvangsfuldbyrdelse af afgørelsen. Tvangsfuldbyrdelse i en anden medlemsstat omtales nedenfor.

Fri proces til udenretslige procedurer

Direktivet indeholder en regel om, at den fri proces omfatter udenretslige procedurer, når parterne ved lov er forpligtet til at benytte sådanne procedurer, eller når retten pålægger parterne at benytte sådanne procedurer (art. 10).

Direktivet omfatter således i hvert fald ikke aftalebaseret voldgift eller mægling, som parterne iværksætter uden at involvere domstolene. Direktivet omfatter næppe heller voldgift (eller mægling), blot fordi retten har pålagt parterne at anvende voldgift (eller mægling), hvis dette skyldes, at en af parterne i strid med en aftale om voldgift (eller mægling) har anlagt retssag, hvorefter den anden part har påstået sagen afvist eller udsat.

Fri proces under appel

Direktivet indeholder en regel om, at fri proces skal fortsætte under appel, uanset hvem af parterne der appellerer (art. 9, stk. 3). Samtidig fastslås det dog, at såvel de økonomiske betingelser som de materielle betingelser for at få fri proces skal være opfyldt.

Da medlemsstaterne ydermere kan bestemme, at en ansøgning om fri proces på et hvilket som helst tidspunkt kan tages op til fornyet vurdering af de økonomiske og materielle betingelser (art. 9, stk. 4), har bestemmelsen om fortsat fri proces under appel først og fremmest signalværdi.

Tvangsfuldbyrdelse i en anden medlemsstat

Direktivet indeholder en regel om, at en ansøger, der har haft fri proces i den medlemsstat, hvor retssagen er blevet ført, i forbindelse med anerkendelse eller fuldbyrdelse i en anden medlemsstat skal modtage fri proces som fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, hvor afgørelsen søges anerkendt eller fuldbyrdet (art. 9, stk. 2).

Bestemmelsen skal formentlig forstås på den måde, at ansøgeren automatisk har fri proces i den medlemsstat, hvor tvangsfuldbyrdelsen skal ske, uden at det er nødvendigt at indgive en ansøgning herom i denne stat.

Den medlemsstat, hvor tvangsfuldbyrdelsen skal ske, kan imidlertid frit bestemme, at en ansøgning om fri proces kan tages op til fornyet vurdering af de økonomiske og materielle betingelser (art. 9,

stk. 4), og ved en sådan fornyet vurdering vil fuldbyrdelsesstaten skulle anvende de økonomiske og materielle betingelser, der gælder i fuldbyrdelsesstaten. Reglen om automatisk fri proces til tvangsfuldbyrdelse i en anden medlemsstat har derfor først og fremmest signalværdi.

Direktivet indeholder desuden en regel om, at fri proces skal gives til fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter i en anden medlemsstat (art. 11). Derimod indeholder direktivet ingen regler om fri proces til fuldbyrdelse af retsforlig i en anden medlemsstat.

Bestemmelserne må antages at angå selve tvangsfuldbyrdelsen og ikke en eventuel nødvendig eksekvaturprocedure. For eksekvaturproceduren gælder i mange tilfælde art. 50 i Bruxelles I-forordningen. Denne bestemmelse giver rekvirenten (men ikke rekviritus) ret til fri proces til eksekvaturesagen, hvis rekvirenten havde fri proces under retssagen. Omfanget af (men ikke adgangen til) den fri proces kan reguleres i national ret, men fri proces skal gives på det gunstigste niveau, som den nationale lovgivning giver mulighed for. Artikel 50 i Bruxelles I-forordningen gælder i øvrigt i modsætning til direktivet også for juridiske personer.

2.3. Økonomiske betingelser for retshjælp og fri proces

Medlemsstaterne er i det i afsnit 2.2 beskrevne omfang forpligtet til at yde retshjælp og fri proces til personer, der på grund af deres økonomiske situation helt eller delvis er ude af stand til at betale de pågældende sagsomkostninger (art. 5, stk. 1).

Den økonomiske situation skal vurderes af den kompetente myndighed på grundlag af objektive elementer som for eksempel indkomst, formue eller familiemæssige forhold (art. 5, stk. 2). I vurderingen kan indgå den økonomiske situation for personer, som ansøgeren forsørger.

Medlemsstaterne kan på grundlag af disse kriterier fastsætte tærskler, over hvilke ansøgeren anses helt eller delvis selv at kunne betale de pågældende sagsomkostninger (art. 5, stk. 3).

Ansøgere, som ligger over sådanne tærskler, har dog krav på fri proces, hvis de kan godtgøre, at de på grund af forskelle i leveomkostningerne mellem forumstaten og den medlemsstat, hvor de har bopæl eller sædvanligt opholdssted, ikke kan betale de pågældende sagsomkostninger (art. 5, stk. 4).

Egenbetaling

Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgeren selv betaler en rimelig del af sagsomkostningerne (art. 3, stk. 4). Dette skal ske under hensyntagen til de økonomiske betingelser (jf. ovenfor).

Alternative finansieringskilder

Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at yde retshjælp eller fri proces, hvis ansøgeren i den konkrete sag har reel adgang til andre ordninger, der dækker de pågældende sagsomkostninger (art. 5, stk. 5).

Direktivet tager ikke udtrykkelig stilling til, om en sådan anden ordning (eksempelvis en retshjælpsforsikring) skal dække de pågældende sagsomkostninger krone for krone, eller om det er tilstrækkeligt, at ordningen i det væsentlige dækker de pågældende sagsomkostninger.

Svaret på dette spørgsmål har ret stor betydning for den praktiske administration af forholdet mellem fri proces og retshjælpsforsikring. Administrationen kan gøres meget enklere, hvis fri proces som hovedregel kan afslås, allerede hvis ansøgeren har reel adgang til en retshjælpsforsikring, der jævnt hen dækker de pågældende sagsomkostninger. (Dette er eksempelvis tilfældet i England og Sverige i dag).

2.4. Materielle betingelser for retshjælp og fri proces

Medlemsstaterne kan fastsætte, at den kompetente myndighed kan afslå ansøgninger om retshjælp og fri proces til søgsmål, der forekommer åbenbart grundløse (art. 6, stk. 1).

Fri proces (men ikke retshjælp i form af rådgivning forud for en retssag) kan afslås af grunde, der vedrører sagens realitet (art. 14, stk. 2).

Direktivet indeholder en regel om, at adgang til domstolene dog skal være sikret. Det må antages, at direktivet her blot *ex tute* gengiver Den Europæiske Menneskeretskonventions krav om reel adgang til domstolene. Den pågældende regel i direktivet kan således ikke antages at stille yderligere krav i forhold til Den Europæiske Menneskeretskonvention (jf. herom *kapitel 2*, afsnit 3).

Grunde, der vedrører sagens realitet, omfatter blandt andet en vurdering af udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i retssagen, sagens art og forholdet mellem fordelene ved sagen og omkostningerne ved sagen. Endvidere kan nævnes et kriterium som ansøgerens adfærd i forbindelse med sagens opkomst. Som eksempler kan nævnes tilfælde, hvor ansøgeren afkræves erstatning for et forsætligt strafbart forhold, og tilfælde, hvor ansøgeren har afvist en forligsmæssig løsning eller tydeligvis ikke har gjort sit til at få sagen løst uden retssag (være sig forligsmæssigt eller ved en nævnsbehandling eller lignende).

Direktivets art. 6, stk. 3, indeholder en uklar regel, som indledes med ordene "Når medlemsstaterne træffer afgørelse om en ansøg-

nings realitet". Denne indledning er dybest set meningsløs, hvilket skyldes, at bestemmelsen er udtryk for et politisk kompromis mellem synspunkter, der reelt er uforenelige.

EF-domstolen fortolker så vidt muligt EU-regler på en måde, der giver reglerne reel betydning. Det er derfor sandsynligt, at direktivets art. 6, stk. 3, vil blive fortolket som en regel, der knytter sig til art. 6, stk. 2.

I så fald er art. 6, stk. 3, udtryk for en normering af, hvornår medlemsstaterne kan afslå fri proces "af grunde, der vedrører sagens realitet".

For det første skal medlemsstaterne tage i betragtning, hvor vigtig den konkrete sag er for ansøgeren. Dette må forstås på den måde, at sagens vigtighed for ansøgeren altid skal indgå som kriterium i afvejningen. Reglen siger derimod ikke noget om, hvor stor vægt dette kriterium har i forhold til andre kriterier. Sagens vigtighed for ansøgeren kan dog naturligvis ikke tillægges så lille betydning i afvejningen, at kriteriet reelt bliver betydningsløst.

For det andet kan medlemsstaterne tage hensyn til sagens art, hvis ansøgeren kræver erstatning for ærekrænkelser uden at have lidt noget økonomisk tab, eller hvis ansøgningen vedrører et krav med direkte tilknytning til ansøgerens selvstændige erhvervsvirksomhed.

Denne regel kan vanskeligt forstås på anden måde, end at sagens art *kun* kan indgå i afvejningen, *når* der er tale om ærekrænkelser eller om en erhvervsmæssig sag. For denne fortolkning taler også forhistorien. De to sagstyper var oprindeligt anført som eksempler, men på rådsmødet den 14.-15. oktober 2002 blev der indgået et politisk kompromis, hvor "in particular" blev ændret til "when".

Retsstillingen kan herefter formentlig beskrives på følgende måde:

- Fri proces (men ikke retshjælp i form af rådgivning forud for en retssag) kan afslås af "grunde, der vedrører sagens realitet". Disse grunde kan fastlægges nærmere i national lovgivning, idet medlemsstaterne dog (1) er forpligtet til altid at lade sagens vigtighed for ansøgeren indgå i afvejningen og (2) kun må lade sagens art indgå i afvejningen, når der er tale om ærekrænkelser eller om en erhvervsmæssig sag.

Retsstillingen er ikke specielt logisk, idet medlemsstaterne navnlig er meget frit stillet med hensyn til alle andre kriterier end dem, hvis anvendelse er direkte normeret i direktivet. Medlemsstaterne har således eksempelvis en vid skønsmargin med hensyn til, hvilken vægt udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i retssagen, skal tillægges. Det samme gælder med hensyn til forholdet mellem fordelene ved sagen og omkostningerne ved sagen og med hensyn til ansøgerens adfærd i forbindelse med sagens opkomst, herunder hvad angår alternativer til retssagsbehandling.

2.5. Fremgangsmåden ved behandling af ansøgninger om retshjælp og fri proces

Retshjælp og fri proces bevilges af den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske (art. 12).

Den medlemsstat, hvor ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted, bevilger dog retshjælp og fri proces til dækning af omkostninger, der pådrages i denne medlemsstat til juridisk rådgivning, indtil det tidspunkt, hvor ansøgningen er modtaget i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske (art. 8, litra a).

Indgivelse af ansøgninger

Ansøgninger om retshjælp og fri proces kan indgives direkte til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske (art. 13, stk. 1, litra b). Sådanne ansøgninger skal udfærdiges på (og bilag oversættes til) et af den pågældende medlemsstats officielle sprog eller et andet sprog, som den pågældende medlemsstat har angivet (art. 13, stk. 2).

Ansøgninger om retshjælp og fri proces kan alternativt indgives til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted (art. 13, stk. 1, litra b).

Sådanne ansøgninger skal ligeledes være udfærdiget på et af de officielle sprog i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske, eller på et andet sprog, som den pågældende medlemsstat har angivet.

Efter direktivets ordlyd påhviler det ansøgeren at sørge for, at ansøgningen er udfærdiget på dette sprog. Hvis ansøgeren opfylder direktivets betingelser (som implementeret i bopælsstaten) for at få retshjælp, omfatter retshjælpen dog også udgifter til oversættelse af en ansøgning om retshjælp eller fri proces (art. 8, litra b).

Den kompetente myndighed i bopælsstaten skal i alle tilfælde for egen regning oversætte bilagene til ansøgningen (art. 13, stk. 4 og 6). Den kompetente myndighed kan dog nægte at videreformidle en ansøgning (og dermed at oversætte bilagene), hvis ansøgningen er åbenbart ubegrundet, eller hvis ansøgningen åbenbart ikke er omfattet af direktivet (art. 13, stk. 3).

I de tilfælde, hvor ansøgeren ikke opfylder direktivets betingelser for at få retshjælp (som implementeret i bopælsstaten), kan den kompetente myndighed i bopælsstaten også efterfølgende kræve udgifterne til oversættelse af bilagene godtgjort, hvis ansøgningen om retshjælp eller fri proces afslås af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, hen-

holdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske (art. 13, stk. 6, sammenholdt med art. 8, litra b).

Den kompetente myndighed i bopælsstaten skal videresende ansøgningen til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor retssagen verserer eller påtænkes anlagt, henholdsvis hvor fuldbyrdelse skal ske, inden 15 dage efter at have modtaget en behørigt udfyldt ansøgning samt en oversættelse af bilagene (art. 13, stk. 4). Den kompetente myndighed i bopælsstaten skal bistå ansøgeren med at sikre, at ansøgningen er vedlagt de bilag, som myndigheden ved er nødvendige, for at der kan træffes afgørelse om ansøgningen.

Kommissionen udarbejder en standardformular til brug ved udfærdigelse af ansøgninger om retshjælp og fri proces og en standardformular til brug ved fremsendelse af sådanne ansøgninger (art. 16).

Behandling af ansøgninger

Ansøgeren skal holdes fuldt underrettet om behandlingen af ansøgningen (art. 15, stk. 1).

Når ansøgninger afslås helt eller delvis, skal afslaget begrundes (art. 15, stk. 2). Direktivet indeholder ikke nogen nærmere normering af begrundelseskravet, og medlemsstaterne er således overladt et vist skøn.

Medlemsstaterne kan formentlig vælge at give relativt kortfattede begrundelser. Det må dog antages, at der mindst skal henvises til den eller de nationale regler, der har haft betydning for afslaget, og som svarer til direktivets forskellige muligheder for at afslå retshjælp og fri proces.

Hvis ansøgningen ikke er omfattet af direktivet, er det naturligvis tilstrækkeligt at angive, at tvisten ikke er grænseoverskridende eller ikke kan henregnes til det civil- og handelsretlige område.

Hvis ansøgningen afslås af økonomiske grunde, må dette angives.

Hvis ansøgningen afslås af grunde, der vedrører sagens realitet, må dette angives, og der må formentlig også kræves i det mindst en kort angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende (eksempelvis udsigten til at få medhold i retssagen, sagens betydning for ansøgeren, sagens art eller forholdet mellem fordelene ved sagen og omkostningerne ved sagen).

Afslag på retshjælp og fri proces skal som hovedregel kunne genoptages, påklages, appelleres eller på anden måde prøves (eksempelvis ved indbringelse for domstolene) (art. 15, stk. 3). Medlemsstaterne kan dog gøre undtagelse herfra for så vidt angår afslag meddelt af en ret, hvis afgørelse vedrørende sagens realitet ikke kan appelleres, eller af en appelret. Endvidere må det antages, at medlemsstaterne kan fastsætte nærmere betingelser for at anvende prøvelsesmulighederne, eksempelvis i form af klage- eller appelfrister eller i form af et krav om, at genoptagelse er betinget af, at der foreligger væsentlige, nye faktiske oplysninger.

Afslag på retshjælp og fri proces af grunde, der vedrører sagens

realitet (direktivets art. 6), skal altid i sidste instans kunne indbringes for en domstol (art. 15, stk. 4).

Tilbagebetaling af retshjælp og fri proces

Medlemsstaterne kan fastsætte, at den kompetente myndighed kan beslutte, at ansøgeren helt eller delvis skal refundere de afholdte udgifter til retshjælp eller fri proces, hvis (art. 3, stk. 5):

- ansøgerens økonomiske situation har forbedret sig væsentligt, eller
- afgørelsen om at bevilge retshjælp eller fri proces blev truffet på grundlag af urigtige oplysninger fra ansøgeren.

Direktivet indeholder ikke nogen udtrykkelig tidsgrænse for, i hvor lang tid efter, at der er ydet retshjælp eller fri proces, der kan kræves tilbagebetaling i tilfælde af, at ansøgerens økonomiske situation forbedrer sig væsentligt.

Direktivet giver formentlig mulighed for at tage hensyn til en væsentlig forbedring af ansøgerens økonomiske situation, som er hidført ved selve retssagen. Med andre ord kan det forhold, at ansøgeren under retssagen tilkendes (eller ved forlig opnår) et beløb, der forbedrer hans eller hendes økonomiske situation væsentligt, i sig selv begrunde en afgørelse om refusion af de afholdte udgifter til retshjælp eller fri proces.

Direktivet indeholder ingen nærmere kvantificering af, hvornår der foreligger en "væsentlig" (*substantial*) forbedring af ansøgerens økonomiske situation. Medlemsstaterne er således overladt et vist skøn i den forbindelse.

Tilbagebetaling begrundet i urigtige oplysninger kan efter bestemmelsens ordlyd beslutes, når blot oplysninger, som hidrører fra ansøgeren, objektivt var urigtige. Det kræves således ikke, at ansøgeren kan bebrejdes, at sagen ikke var rigtigt oplyst, men de urigtige oplysninger skal hidrøre fra ansøgeren. Det må desuden være forudsat, at der er årsagssammenhæng mellem de urigtige oplysninger og bevillingen af retshjælp eller fri proces. Tilbagebetaling kan således kun beslutes, i det omfang der ikke ville være blevet bevilget retshjælp eller fri proces, hvis sagen havde været rigtigt oplyst.

Krav om tilbagebetaling begrundet i, at bevillingen blev givet på grundlag af urigtige oplysninger, må kunne fremsættes, indtil tilbagebetalingskravet er forældet efter nationale forældelsesregler. (EU-retten indebærer i den forbindelse, at forældelsesreglerne med hensyn til tilbagebetalingskrav omfattet af direktivet ikke må være mindre gunstige for borgerne end forældelsesreglerne med hensyn til sammenlignelige tilbagebetalingskrav i national ret).

3. Europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav

Kommissionen fremsatte den 30. april 2002 et forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav (KOM(2002) 159). Kommissionen fremsatte den 11. juni 2003 et ændret forslag (KOM(2003) 341). Det bemærkes, at beskrivelsen i det følgende bygger på det oprindelige forslag. Forslaget forventes vedtaget i 2004.

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

Når der i det følgende tales om "medlemsstaterne", menes således medlemsstaterne med undtagelse af Danmark.

Forslagets formål

Formålet med forordningsforslaget er at indføre et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav, som tillader fri bevægelighed for retsafgørelser, retsforlig og officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne (artikel 1). Tanken er, at ved at fastlægge mindstestandarder fjernes behovet for enhver mellemliggende procedure (eksekvatur) i fuldbyrdsstaten forud for tvangsfuldbyrdsen.

Ideen er, at den domstol, der har afsagt retsafgørelsen, skal attestere afgørelsen som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument, og at retsafgørelsen på det grundlag uden videre skal kunne tvangsfuldbyrdes i andre medlemsstater.

Hele arrangementet bliver i dobbelt forstand frivilligt.

For det første vil ingen medlemsstat være forpligtet til at indrette sine civilprocessuelle regler sådan, at retsafgørelser truffet i den pågældende medlemsstat kan attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument. Hvis en konkret retsafgørelse opfylder betingelserne for attestation, vil medlemsstaten imidlertid være forpligtet til at meddele attestation, og de øvrige medlemsstater vil være forpligtet til at fuldbyrde afgørelsen alene på det grundlag.

For det andet vil ingen fordringshaver være forpligtet til at anvende ordningen. Selv om betingelserne for attestation er opfyldt, kan fordringshaveren således vælge i stedet at søge afgørelsen fuldbyrdet efter de eksisterende regler i Bruxelles I-forordningen, der ikke foreslås ændret.

Forordningens anvendelsesområde

Efter artikel 2 skal forordningen finde anvendelse på det civil- og handelsretlige område, uanset domsmyndighedens art. Forordningen finder dog ikke anvendelse på spørgsmål vedrørende (a) fysiske

personers retlige status samt deres rets- og handleevne, formueforholdet mellem ægtefæller og arv efter loven eller testamente, (b) konkurs, akkord, og andre lignende ordninger, (c) social sikring og (d) voldgift. Forordningens anvendelsesområde svarer således til anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen (og EF-domskonventionen).

Artikel 3 indeholder en række definitioner. Begrebet "retsafgørelse" defineres i overensstemmelse med definitionen i Bruxelles I-forordningen (og EF-domskonventionen) som enhver afgørelse truffet af en ret i en medlemsstat, uanset hvordan den betegnes, såsom dom, kendelse eller fuldbyrdsordre, herunder fastsættelse af sagsomkostninger, som foretages af en embedsmand ved retten (stk. 1).

Ved "krav" forstås et forfaldent pengekrav på et nærmere angivet beløb (stk. 3).

Et krav anses for "ubestridt", hvis skyldneren (stk. 4):

- a) udtrykkeligt har givet sit samtykke hertil under retssagen ved erkendelse eller ved at indgå et forlig, som retten har godkendt, eller
- b) aldrig har gjort indsigelser over for kravet i løbet af retssagen, idet en erklæring fra skyldnerens side, der udelukkende er baseret på faktiske vanskeligheder ved at indfri gælden, ikke kan anses for en indsigelse i denne henseende, eller
- c) ikke har givet møde eller ladet sig repræsentere på retsmøde om det pågældende krav, efter først at have bestridt kravet under retssagen, eller
- d) udtrykkeligt har erkendt kravet i et officielt bekræftet dokument.

Fuldbyrdelse uden eksekvatur

Artikel 4 bestemmer, at en retsafgørelse om et ubestridt krav, der er attesteret som et europæisk fuldbyrdsdokument i oprindelsesstaten, anerkendes og fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater uden krav om eksekvaturprocedure.

Efter artikel 5 skal en retsafgørelse om et ubestridt krav efter anmodning attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument af den ret, der har afsagt retsafgørelsen, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) Retsafgørelsen skal have opnået formel retskraft og kunne fuldbyrdes i oprindelsesstaten. (Det bemærkes, at kravet om formel retskraft *ikke* gælder efter Bruxelles I-forordningen eller EF-domskonventionen).
- b) Retsafgørelsen må ikke stride mod kompetencereglerne i afdeling 3, 4 og 6 i kapitel II i Bruxelles I-forordningen. (Disse kompetenceregler angår henholdsvis forsikringssager, sager om forbrugeraftaler og enekompetence).

c) Såfremt kravet anses for ubestridt på grund af manglende indsigelse eller på grund af udeblivelse (artikel 3, stk. 4, litra b og c), skal retssagen i oprindelsesstaten opfylde de mindstestandarder for procedurer, som er fastlagt i forordningens kapitel III. (Disse mindstestandarder finder derimod ikke anvendelse i tilfælde, hvor skyldneren udtrykkeligt har erkendt kravet (artikel 3, stk. 4, litra a og d).

Når en retsafgørelse ikke har opnået formel retskraft (jf. betingelsen under litra a), men opfylder de øvrige betingelser, skal den afsigende ret efter anmodning udstede en attest som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for sikrende retsmidler, jf. artikel 9. En sådan attest giver grundlag for enhver form for sikrende foranstaltning mod skyldnerens ejendom i fuldbyrdsmedlemsstaten. Der kan således ikke i national ret stilles yderligere betingelser for at foretage sikrende foranstaltninger, eksempelvis om, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet.

Mindstestandarder ved udeblivelse

Som nævnt kan en retsafgørelse om et krav, der anses for ubestridt på grund af manglende indsigelse eller på grund af udeblivelse (artikel 3, stk. 4, litra b og d), kun attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument, hvis retssagen i oprindelseslandet har fulgt procedurekravene i kapitel III.

Kapitel III indeholder krav til forkyndelsen af stævningen (artikel 11-13), til forkyndelsen af indkaldelser til retsmøder (artikel 14) og til længden af fristen for skyldnerens svar (artikel 15). Kapitel III indeholder desuden krav til stævningen (artikel 16) og til underretning af skyldneren om de nødvendige processuelle skridt for at gøre indsigelse mod kravet (artikel 17) og for at undgå en retsafgørelse som følge af udeblivelse fra et retsmøde (artikel 18).

4. Grøn bog om inkassoproces og småsagsproces

Kommissionen offentliggjorde den 20. december 2002 en grøn bog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi (KOM(2002) 746). Høringsfristen over grønbogen udløb den 31. maj 2003, og Kommissionen planlægger at fremsætte et forslag til forordning om betalingspåbud (inkassoproces) inden udgangen af 2003 og et forslag til retsakt om søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces) i 2004.

4.1. Oversigt

EF-procedure for betalingspåbud (inkassoprocess)

Kommissionen fremhæver i grønbogen, at man har valgt en fremgangsmåde med to trin, som dels skal føre til en afskaffelse af eksekvaturproceduren for retsafgørelser om ubestridte krav, dels skal indføre en særlig procedure inden for Fællesskabet for opnåelse af sådanne retsafgørelser, et såkaldt EF-betalingspåbud.

Første trin består af det forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav, som Kommissionen fremsatte i 2002 (jf. afsnit 3 ovenfor). Dette forslag tilstræber ikke en harmonisering af procedurerne for at opnå en retsafgørelse, men har alene til formål at effektivisere tvangsfuldbyrdsen heraf på tværs af grænserne gennem afskaffelse af den såkaldte eksekvaturprocedure

Den foreliggende grønbog er begyndelsen på andet trin, som vedrører spørgsmålet om en tilnærmelse af de nationale procedurer for selve opnåelsen af en dom for et ubestridt krav. Grønbogen har således til formål at undersøge mulighederne for at indføre en harmoniseret procedure, der skal regulere processen frem til afsigelse af en endelig dom (der herefter vil kunne fuldbyrdes over grænserne uden eksekvaturprocedure).

Kommissionens forslag til forordning om et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav lægger op til, at et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument – som fritager for eksekvaturprocedure i fuldbyrdsstaten – skal kunne udstedes for alle retsafgørelser i medlemsstaterne, hvis de opfylder nogle specifikke europæiske minimumskrav, herunder navnlig med hensyn til rettidig forkyndelse for skyldneren.

Grønbogens overvejelser går væsentlig videre end dette, idet Kommissionen her præsenterer tanker, som lægger op til indførelse af en egentlig fælleseuropæisk inkassoprocess.

Foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces)

Som sit andet hovedområde sigter grønbogen mod at opfylde målsætningerne i arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser (jf. herom afsnit 1.3 ovenfor) vedrørende foranstaltninger til forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om krav af mindre værdi. Her skal grønbogen danne grundlag for overvejelser om indførelse af en særlig, fælles procesform for søgsmål vedrørende krav af mindre værdi (såkaldt småsagsproces) i alle EU-lande. Herved lettes adgangen til at opnå dom i grænseoverskridende sager vedrørende sådanne småkrav.

Også her er der tale om tanker, der i givet fald vil forudsætte en

meget betydelig harmonisering af medlemsstaternes civile retsplejeregler på området for mindre krav.

Retsgrundlaget

Grundlaget for eventuelle fremtidige forslag vedrørende et EF-betalingspåbud eller fælleseuropæiske regler om småsagsproces må i givet fald forventes at ville være EF-traktatens afsnit IV om blandt andet civilretligt samarbejde.

Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EF-traktaten og EU-traktaten, indebærer, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger omfattet af EF-traktatens afsnit IV, og at sådanne foranstaltninger ikke gælder for Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som med hjemmel i disse traktatbestemmelser på et senere tidspunkt måtte blive fremsat som led i opfølgningen på grønbogen. Sådanne retsakter vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Kommissionens grundlæggende overvejelser

Grønbogen indledes med en generel introduktion, hvor Kommissionen påpeger, at selv om de to emner, der behandles i grønbogen, vedrører forskellige dele af den civile retspleje, er det i et vist omfang de samme spørgsmål, der skal tages op i forbindelse med overvejelser om harmonisering eller indførelse af en fælleseuropæisk procedure. Herudover fremhæves det, at der med grønbogens overvejelser på de to områder for første gang inden for det civilretlige samarbejde nu direkte tages fat på de processuelle regler, der gælder i medlemsstaterne for selve opnåelsen af en eksigibel dom.

Herefter overvejes det, om eventuelle retsakter på områderne i givet fald alene skal gælde grænseoverskridende sager, eller om de også skal omfatte sager, hvor de involverede parter har hjemsted i samme medlemsstat. Kommissionen fremhæver i den forbindelse en række aspekter, som gør, at man tilsyneladende hælder mod at lade eventuelle initiativer på området gælde generelt, det vil sige også i rent nationale sager. Det fremhæves blandt andet, at der kan forekomme tilfælde, hvor sagens grænseoverskridende aspekt først viser sig sent i forløbet – eventuelt først i fuldbyrdelsesfasen – hvis skyldneren er flyttet til eller kun har aktiver i en anden medlemsstat. Desuden bemærkes det, at forskelle i effektiviteten af de ordninger, der er til rådighed ved inddrivelse af krav i almindelighed, og ikke mindst ubestridte krav eller småkrav, kan have en afsmittende effekt på det indre markeds funktion.

Endelig overvejes det, hvilken type fællesskabsretsakt (forordning eller direktiv), der vil være bedst egnet til at opnå en tilnærmelse af retsplejen i medlemsstaterne på de omhandlede områder. Valget af retsakt vil få betydelige konsekvenser for ordningernes konkrete udformning, og Kommissionen lægger derfor op til, at det først ind-

kredses nærmere, hvilke aspekter af retsplejen, der i givet fald skal være omfattet af et eller flere EU-initiativer.

4.2. Inkassoprocess

4.2.1. Nugældende nationale ordninger og behovet for et EU-initiativ

Kommissionen påpeger i grønbogen, at det ofte forekommer, at fordringshavere i medlemsstaterne må gå rettens vej for at få konstateret adkomst til et krav, de skal have inddrevet hos en skyldner, som ikke bestrider kravet, men blot ikke vil eller kan betale. Der bør derfor være hurtige og effektive procedurer til behandling af sager om sådanne krav, der ikke indeholder egentlige juridiske tvister, og som derfor hurtigt skal kunne tvangsfuldbyrdes. Dette er formålet med overvejelserne om en EF-procedure for betalingspåbud.

Behovet for sådanne procedurer eksisterer efter Kommissionens opfattelse ikke mindst i grænseoverskridende sager, hvor fremgangsmåden er mere besværlig, og hvor proceduren bliver yderligere fordyret og forsinket af, at retsafgørelser først skal erklæres eksigible i en anden medlemsstat. Ved indførelse af regler om et EF-betalingspåbud med en simpel og fælleseuropæisk procedure fjerner man incitamentet for uvederhæftige skyldnere til uden videre begrundelse at tilbageholde betalinger, hvilket blandt andet – navnlig for mindre virksomheder – kan være en medvirkende årsag til insolvens. Kreditorer vil således få et bedre redskab til inddrivelse af ubestridte fordringer, hvilket i dag kan være så besværligt og dyrt – ikke mindst i grænseoverskridende sager – at det slet ikke kan betale sig at iværksætte processen.

Kommissionen fremhæver desuden et EF-betalingspåbud med hurtig og effektiv inddrivelse af ubestridte fordringer som et vigtigt instrument ved prioriteringen af domstolenes begrænsede ressourcer.

Kommissionen er opmærksom på, at problemerne med sager om ubestridte krav i nogle medlemsstater primært løses via regler om afsigelse af udeblivelsesdomme eller andre foranstaltninger som led i den almindelige civilproces. Kommissionen påpeger imidlertid, at mange medlemsstater har en særlig procedure med betalingspåbud, som har vist sig ganske nyttig til hurtig og effektiv inddrivelse af ubestridte krav, og at sådanne procedurer bliver stadigt mere anerkendte i hele EU. Trods store forskelle i de nationale procedurer for betalingspåbud har de visse fællestræk, herunder navnlig at de alle bygger på et grundprincip om, at det i modsætning til de normale retsplejeordninger er modtageren af betalingspåbuddet (skyldneren), som skal reagere for at indlede en kontradiktorisk proces og dermed i første omgang hindre tvangsfuldbyrdelse.

Kommissionen påpeger endvidere, at der inden for EU overordnet

set kan skelnes mellem to grundmodeller, henholdsvis bevismodellen og den bevisløse model. I bevismodellen skal fordringshaveren i et vist omfang fremlægge skriftligt bevis for søgsmålets berettigelse, som en dommer skal tage stilling til, inden et betalingspåbud udstedes. Til gengæld har skyldneren typisk kun én mulighed for at bestride kravet. I den bevisløse model udsteder retten et betalingspåbud uden vurdering af anmodningens realitet, hvis anmodningen opfylder nogle grundlæggende, formelle krav. Dette pålægger skyldneren et større ansvar, men til gengæld gives skyldneren i de medlemsstater, der har denne ordning, typisk to muligheder for at gøre indsigelse. Kommissionen rejser i grønbogen forskellige spørgsmål om, hvorvidt et eventuelt fællesskabsinitiativ skal holde sig til en af disse grundmodeller, eller om man eventuelt kan sammensætte de mest velfungerende elementer fra hver model – for eksempel ved et system uden dokumentationskrav og efterprøvelse kombineret med begrænsninger i appelmulighederne.

På denne baggrund og med udgangspunkt i de eksisterende nationale ordninger overvejes det herefter i grønbogen, hvordan en fællesskabsretsakt med et EF-betalingspåbud konkret kan udformes.

4.2.2. Inkassoprocessens anvendelsesområde

I de fleste af de medlemsstater, som har betalingspåbudsprocedurer for ubestridte krav, gælder proceduren kun for inddrivelse af pengekrav. I fire medlemsstater gælder den dog også andre typer af krav. Kommissionen bemærker hertil, at størstedelen af de civile søgsmål drejer sig om pengekrav, og påpeger, at en procedure for inddrivelse af andre ubestridte krav end pengekrav vil være vanskeligere at standardisere. Kommissionen lægger således op til, at en eventuel EF-betalingspåbudsprocedure alene skal omfatte pengekrav.

For så vidt angår grundlaget for de krav, som der kan udstedes betalingspåbud for, er der valgt vidt forskellige løsninger i medlemsstaterne. Disse løsninger spænder lige fra et helt ubegrænset anvendelsesområde til påbud, der kun kan omfatte kontraktlige forpligtelser. I visse medlemsstater har man endvidere valgt en negativ afgrænsning, som udelukker visse specifikt angivne typer af krav fra proceduren. Kommissionen lægger op til en nøje analyse af, hvordan man i en procedure for et EF-betalingspåbud bør gribe dette spørgsmål an, men man bemærker samtidig, at en ordning, som omfatter alle pengekrav uanset deres retsgrundlag, vil være mest gennemskuelig.

Kommissionen gør sig dernæst overvejelser om, hvorvidt der bør indføres en overgrænse for størrelsen af de krav, der kan omfattes af en eventuel EF-betalingspåbudsprocedure. Da formålet er at indføre en effektiv og billig inddrivelsesprocedure for ubestridte krav og ikke bare for ubestridte småkrav, og da størrelsen af et krav ikke nødvendigvis har nogen betydning for, om det bestrides, argumenterer Kommissionen for, at der ikke bør være en sådan beløbsgrænse.

Kommissionen henviser til, at stort set alle medlemsstater i dag tillader udeblivelsesdomme uden hensyn til kravets værdi.

Alle medlemsstater bortset fra én har gjort deres nationale ordning med betalingspåkrav til en frivillig procedure. Kommissionen foretrækker også en sådan løsning ved indførelse af en eventuel procedure for et EF-betalingspåbud, idet man frygter, at en obligatorisk procedure med en bestemt rækkefølge, som fordringshaveren skal følge, modsat hensigten vil kunne forsinke processen yderligere.

4.2.3. Reglerne for proceduren

Værneting

Kommissionen påpeger, at domstolenes internationale kompetence i sager, hvor sagsøgte og sagsøger har hjemsted i hver sin medlemsstat, i dag afgøres efter Bruxelles I-forordningen, der som hovedregel giver værneting i den medlemsstat, hvor sagsøgte har bopæl eller forretningssted (med en lang række konkrete undtagelser). Kommissionen bemærker, at der i en retsakt om et EF-betalingspåbud med forrang for Bruxelles I-forordningen kunne indføres en regel om enekompetence for domstolene i den medlemsstat, hvor sagsøgte har bopæl eller forretningssted, således at de alternative værneting i Bruxelles I-forordningen ikke finder anvendelse. Dette ville styrke sagsøgtes retsstilling.

De komplikationer, der kan opstå, hvor sagsøgte bestrider kravet, og retssagen efterfølgende må flyttes til en anden medlemsstat, kan ifølge Kommissionen opvejes af den juridiske vished ved en ukompliceret og utvetydig regel om, at den internationale kompetence i EF-betalingspåbudssagerne altid ligger hos domstolene i sagsøgtes hjemstat.

Kommissionen overvejer herefter, om en retsakt om et EF-betalingspåbud tillige skal regulere de nationale værnetingsregler inden for den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted. Det bemærkes, at indførelse af ensartede regler i hele EU, hvor der i dag er store forskelle vedrørende dette spørgsmål i betalingspåbudssager, naturligvis ville gøre systemet mere overskueligt. Man finder det imidlertid bedst stemmende med principperne i Bruxelles I-forordningen alene at regulere spørgsmålet om international kompetence, idet man forudsætter, at der sørges for let adgang til oplysninger om de forskellige medlemsstaters nationale værnetingsregler.

Dokumentation og prøvelse af kravet

Kommissionen bemærker, at en væsentlig forskel på bevismodellen og den bevisløse model (jf. herom afsnit 4.2.1 ovenfor) er, at under bevismodellen er det en dommer, der har kompetence til at udstede et betalingspåbud, mens ansvaret herfor i den bevisløse model typisk er uddelegeret til en embedsmand, der af egen drift alene afviser sager, der oplagt er ubegrundede. Kommissionen bemærker, at når man skal vælge mellem disse to modeller, er det et vigtigt aspekt, at

den bevisløse model kan lette dommernes arbejdsbryde i disse ukomplicerede sager betydeligt. Dog vil denne løsning give andre embedsmænd ansvaret for at tage stilling til juridiske spørgsmål, herunder om korrekt forkyndelse, om fyldestgørende redegørelse for fordringshaverens krav og om overskridelse af indsigelsesfristen. Man bør således efter Kommissionens opfattelse vurdere disse fordele og ulemper nøje, inden man lægger sig fast på en endelig løsning. Indføres der en ordning med embedsmandskompetence, kan den eventuelt indrettes sådan, at "svære" sager skal henvises til en dommer.

Kommissionen er opmærksom på, at det kan være svært at finde en løsning på spørgsmålet om, hvilke krav der skal stilles til anmodningens beskrivelse af kravets oprindelse. Dette spørgsmål hænger uløseligt sammen med, hvorledes man vælger at konstruere ordningen, navnlig i hvilket omfang berettigelsen af fordringshaverens krav skal prøves. Jo mere indgående prøvelse, jo større krav til beskrivelsen af kravet. Kommissionen lægger op til en harmonisering, der eventuelt alene kan indeholde fælles overordnede retningslinjer. Det tilkendes ikke yderligere, hvilket indhold disse skal have.

Sammenhængende hermed er spørgsmålet om, hvilke dokumentationskrav der skal stilles. Her påpeger Kommissionen, at man grundlæggende må foretage en vurdering af, om man finder det strengt nødvendigt, at retten kontrollerer, om kravet og kravets størrelse er berettiget, eller om man i det hele skal lade det være skyldnerens ansvar at gøre indsigelse. Kommissionen lægger op til yderligere overvejelser herom, men hælder selv mest til, at man kun stiller få dokumentationskrav. Kommissionen gør sig endvidere visse overvejelser om at indføre en – frivillig eller obligatorisk – standardformular for indgivelse af anmodning om EF-betalingspåbud, eller i det mindste at lave en grundskabelon hertil, som kan udfyldes efter nationale behov.

Skyldnerens adgang til at fremkomme med indsigelser

Kommissionen fremhæver det som væsentligt, at der i en EF-retsakt indføres en ensartet standard for beskyttelse af kontradiktionsprincippet i Fællesskabet. Derfor er det blandt andet afgørende at sikre, at skyldneren i betalingspåbuddet, som forkyndes for denne, oplyses fyldestgørende om sine rettigheder og pligter som følge af påbuddet, med henblik på inden for en kort frist at kunne tage stilling til, om der skal gøres indsigelse. Der bør derfor indføres visse minimumregler for betalingspåbuddets indhold og eventuelt konsekvenserne ved, at disse regler ikke overholdes.

Kommissionen giver spørgsmålet om EF-betalingspåbuddets forkyndelse høj prioritet, idet dette er begyndelsestidspunktet for den frist, hvor skyldneren kan gøre indsigelse, hvilket er afgørende for sikring af kravets materielle berettigelse. Der må således være klare regler for gyldig og rettidig forkyndelse af påbuddet. Dette løses i dag meget forskelligt i medlemsstaterne. Ordningerne spænder fra

accept af forkyndelse ved almindelig post i Storbritannien til krav om personlig forkyndelse ved stævningsmænd i Frankrig. Kommissionen finder det svært at forestille sig en velfungerende ordning for et EF-betalingspåbud uden en egentlig tilnærmelse af medlemsstaternes regler om forkyndelse heraf for skyldneren. Dette vil indebære et yderligere skridt i forhold til det igangværende arbejde med forslaget til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument. Grønbogen må derfor også ses som startskuddet til en bredere debat om behovet for på sigt at tilnærme medlemsstaternes regler om forkyndelse generelt.

Tidsfristen for skyldnerens rettidige indgivelse af indsigelse svinger fra én uge til 60 dage i de forskellige medlemsstater, idet de fleste dog ligger på et niveau omkring to uger. Fastlæggelsen af en fælles frist vil blandt andet bero på, hvor store formelle og indholdsmæssige krav, man beslutter at stille til skyldnerens indsigelse. Kommissionen lægger umiddelbart op til, at der skal stilles relativt få krav til indholdet af skyldnerens indsigelse eller svarskrift, som i stedet må konkretiseres under et efterfølgende almindeligt civilretligt søgsmål. Dette vil styrke betalingspåbuddet som en hurtig og effektiv procedure til konstatering af, om skyldneren bestrider kravet, og i benægtende fald til fuldbyrdelse deraf.

Det fremhæves dog, at en tidlig konkretisering af indsigelsen vil lette arbejdet for domstolene i det efterfølgende civile søgsmål. I tilknytning hertil overvejer Kommissionen også kort, hvilke retsvirkninger indsigelsen skal medføre for betalingspåbuddet (om det skal kunne danne grundlag for et eventuelt efterfølgende civilretligt søgsmål, eller om anmodningen slet og ret skal bortfalde).

Retsvirkningen af manglende indsigelse

For så vidt angår konsekvenserne af, at skyldneren ikke rettidigt gør indsigelse, fremhæver Kommissionen, at der er to grundlæggende modeller herfor i de medlemslande, der i dag har en procedure for betalingspåbud. Valget mellem disse modeller ses i øvrigt ikke at have sammenhæng med valget mellem bevismodellen og den bevisløse model.

I den såkaldte ettrinsmodel, som følges i visse medlemsstater, udsteder retten kun én afgørelse vedrørende kravet – betalingspåbuddet – som får retskraft efter udløbet af fristen for indsigelse, typisk dog først ved tilføjelse af en fuldbyrdespåtegning.

I andre medlemsstater anvendes en totrinsmodel, hvor betalingspåbuddet kun er rettens første afgørelse, som ikke får retskraft før retten – efter indsigelsesfristens udløb – har udstedt et tvangsfuldbyrdespåbud, som der ligeledes kan gøres indsigelse mod inden for en nærmere angiven frist. Kommissionen påpeger, at retten herved kommer til at behandle sagen to gange, og man hælder derfor af hensyn til procedurens effektivitet til, at man i en retsakt om et EF-betalingspåbud vælger ettrinsmodellen, også selv om man

samtidig begrænser appelmulighederne betydeligt, stiller meget lempelige dokumentationskrav og kræver meget begrænset vurdering af kravets materielle berettigelse. Det erkendes dog, at spørgsmålet bør overvejes nærmere, idet man herved måske lægger et for stort ansvar over på skyldneren, for eksempel en forbruger, som ikke kan antages at have indgående kendskab til retsplejereglerne.

Kommissionen fremhæver endvidere, at i de fleste medlemsstater får retsafgørelsen retskraft og kan tvangsfuldbyrdes efter udløbet af de respektive tidsfrister i det pågældende land. Ved retskraft forstås ikke blot, at afgørelsen ikke længere kan appelleres, men at sagen er endeligt afgjort mellem parterne, således at sagen ikke på anden måde kan genoptages ved retten. Af hensyn til behovet for at sikre juridisk vished omkring et EF-betalingspåbud lægger Kommissionen op til tilsvarende regler i en EF-retsakt derom.

Andre spørgsmål

Herudover foreslår Kommissionen, at man i en retsakt om et EF-betalingspåbud fastsætter regler om, at parterne skal have ret, men ikke pligt, til at lade sig repræsentere ved en advokat under sagen vedrørende betalingspåbuddet. Til gengæld påpeger Kommissionen, at en eventuel EF-retsakt næppe bør indeholde omfattende regler om fordeling af sagsomkostninger mellem parterne, idet de eksisterende regler herom i medlemsstaterne er meget forskellige. Sagsomkostningernes fordeling bør til gengæld fremgå udtrykkeligt af påbuddet for at lette tvangsfuldbyrdelsen i andre medlemsstater end domsstaten.

Endvidere bemærker Kommissionen, at et EF-betalingspåbud uden videre bør kunne tvangsfuldbyrdes i en anden medlemsstat. Herved går man et skridt videre end i forslaget til en forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument (jf. herom afsnit 3 ovenfor), ifølge hvilken afgørelsen først skal attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument i afgørelsesstaten. Undladelse heraf for så vidt angår betalingspåbud vil dog forudsætte, at der også her kommer til at gælde fælles minimumstandarder for forkyndelse af betalingspåbuddet.

Kommissionen overvejer desuden i grønbogen, hvorvidt brugen af edb-systemer kan fremme anvendelsen af et EF-betalingspåbud. Man bemærker, at proceduren kunne lattes yderligere, hvis det var muligt alene at fremsende en (standardiseret) anmodning med elektronisk post, hvilket dog rejser en række problemer, primært af teknisk og ressourcemæssig karakter. Man lægger derfor op til ikke at pålægge medlemsstaterne en pligt til at kunne modtage anmodninger med elektronisk post men at tilskynde sådanne ordninger. Desuden lægger grønbogen op til en bred debat om brugen af edb-systemer under selve rettens behandling af sagen. Blandt andet fremhæves det, at Tyskland i dag har en ordning, hvor sagen, såfremt den følger det typiske forløb, stort set kan ekspederes fuldt ud elektronisk.

Et særligt problem, som behandles i grønbogen, er spørgsmålet om, hvorvidt det skal være muligt at udstede et betalingspåbud for en del af kravet, hvis det fulde krav ikke opfylder betingelserne. Medlemsstater med eksisterende regler for betalingspåbud løser i dag dette problem på forskellige måder. Kommissionen påpeger, at man i de nærmere overvejelser bør have for øje, at det er ønskværdigt ikke at få kravet i denne simple procedure splittet op.

Ligeledes af hensyn til procedures simple karakter – og efter gængs praksis i medlemsstaterne med procedurer for betalingspåbud – fremhæver Kommissionen det hensigtsmæssige i, at fordringshaveren ikke kan appellere en hel eller delvis afvisning af en anmodning om et betalingspåbud, idet der i stedet bør henvises til almindeligt søgsmål.

4.3. Småsagsproces

4.3.1. Nugældende nationale ordninger og behovet for et EU-initiativ

Kommissionen bemærker, at ressourcerne ved brug af retsmidler ikke nødvendigvis bliver mindre, fordi der er tale om mindre sagsgenstande. Mange finder således retssystemet for dyrt, for langsomt og for besværligt – et misforhold som typisk bliver mere udtalt, jo mindre krav tvisten vedrører, og endnu mere udtalt hvis tvisten er grænseoverskridende.

På baggrund af en undersøgelse fra 1995 og en ekspertkonference i 1998 påpeges det, at hindringer for en hurtig og billig retsafgørelse spiller en større rolle i grænseoverskridende samhandel end i almindelighed. Der er således behov for, at medlemsstaterne har en særlig procesform, som er proportional med sagsgenstanden, og som også omfatter grænseoverskridende sager.

Ifølge en spørgeskemaundersøgelse, som Kommissionen har foretaget som opfølgning på Tammerfors-konklusionerne (jf. herom afsnit 1.2 ovenfor), har ca. halvdelen af medlemsstaterne i dag særlige procesformer for småkrav. Kendetegnende for disse er, at de alle sætter en konkret beløbsgrænse for, hvad der kan betegnes som småkrav. Beløbsgrænsen svinger fra 600 euro i Tyskland til ca. 8.200 euro (£5.000) i England. Undersøgelsen viser, at i de fleste medlemsstater gælder småkravsprocedurerne ikke kun for pengekrav, og at man de fleste steder kan anlægge søgsmålet på baggrund af en standardformular. Ingen medlemsstater kræver ved sagsanlægget henvisninger til retsregler, hvilket betyder, at man kan begrænse sig til at henvise til sagens faktiske omstændigheder.

I de fleste medlemsstater kan sagsøger hos en embedsmand ved retten få hjælp til at anlægge sagen, ligesom dommeren på uvildig vis under retsmødet bistår de parter, som ikke er repræsenteret ved

en advokat. Man har i alle tilfælde ret til at være repræsenteret ved en advokat, hvorimod ingen af de medlemsstater, som har særlige småsagsprocedurer, har regler om advokattvang. Derimod har nogle medlemsstater regler om, at parterne også kan lade sig repræsentere ved ikke-jurister, hvilket Kommissionen finder særlig interessant for virksomheder, der kunne have ønske om at lade sig repræsentere ved en medarbejder.

Herudover konkluderer Kommissionen på baggrund af undersøgelsen, at lempelse af reglerne for bevisoptagelse er et af de vigtigste elementer i småsagsproceduren. Der er dog stor forskel på de tiltag, som medlemsstaterne har valgt at gennemføre på dette område. En del medlemsstater tillader endvidere en rent skriftlig procedure, ligesom der flere steder stilles færre krav til afgørelsens udformning og begrundelse end efter den almindelige civilproces. Ingen medlemsstat har opstillet en generel tidsfrist for afvikling af sagen i småsagsprocessen. Endeligt konkluderer Kommissionen, at reglerne om betaling af sagsomkostninger og om begrænsninger i appelmulighederne i disse sager er meget forskellige.

Herefter overvejer Kommissionen i grønbogen to hovedområder af relevans for vedtagelsen af en eventuel EF-retsakt om en særlig småsagsproces, nemlig dels spørgsmålet om anvendelsesområdet for en sådan proces (afsnit 4.3.2), dels spørgsmålet om, hvilke konkrete, processuelle forenklinger der kan gennemføres for at gøre småsagsprocessen hurtigere og billigere for parterne end den almindelige civilproces (afsnit 4.3.3).

4.3.2. Småsagsprocessens anvendelsesområde

Som nævnt i afsnit 4.3.1 er der store forskelle på de beløbsgrænser, medlemsstaterne har fastsat for krav, der omfattes af småsagsprocessen. Kommissionen fremhæver dog en grænse på mellem 1.000 og 2.000 euro som en gylden middelvej, idet grænsen eventuelt kan sættes højere, hvis procesformen gøres frivillig. Som alternativ foreslår Kommissionen, at man på fællesskabsniveau alene fastsætter en minimumsgrænse for beløbet (eventuelt kombineret med en maksimumsgrænse) og lader medlemsstaterne fastsætte de præcise grænser inden for dette spillerum.

Det er Kommissionens ønske, at en småsagsproces modsat EF-betalingspåbudsproceduren kun skal gælde, hvor kravet bestrides af sagsøgte, og at det derfor altid skal behandles for en dommer, blot i en forenklet procesform. Kommissionen finder det derfor svært at argumentere for, at småkravsproceduren alene skulle gælde pengekrav.

Kommissionen har endvidere svært ved at se behovet for begrænsninger i de typer af sager, der skal være omfattet af småsagsprocessen. Man er opmærksom på, at Tammerfors-konklusionerne specifikt opfordrer til en sådan procedure ved tvister om mindre krav blandt andet på handels- og forbrugerområdet. Men da formålet

med en småsagsproces er at undgå langvarige og dyre procedurer, finder Kommissionen det logisk at lade processen finde anvendelse på alle småkrav på det civil- og handelsretlige område. Dette må dog vurderes i sammenhæng med bl.a. overvejelser om lempelse af reglerne for bevisoptagelse og reglerne om sagsomkostninger, jf. afsnit 4.3.3 nedenfor.

Kommissionen gør sig herefter overvejelser om, hvorvidt en småsagsproces bør være obligatorisk eller frivillig. Umiddelbart lægges der op til, at en fælleseuropæisk procedure bør være obligatorisk for sager vedrørende krav under det fastsatte niveau. Kommissionen bemærker dog, at det kunne overvejes at indføre en adgang for dommeren til at henvise en tvist vedrørende et krav under beløbsgrænsen til et almindeligt søgsmål, herunder med almindelige bevisoptagelsesregler, hvis det findes nødvendigt efter en konkret vurdering.

4.3.3. Processuelle forenklinger

Kommissionen anfører, at udgangspunktet for arbejdet med dette punkt i grønbogen har været, at da det drejer sig om små krav, bør proceduren være så begrænset og brugervenlig som muligt.

Sagens anlæg og behandling

For det første foreslår Kommissionen, at der vedtages fælles regler om indholdet af en standardformular til at anlægge sagen, der kun skal indeholde de oplysninger, som er mest nødvendige for indledning af proceduren. Herved skulle det være muligt, at parten selv kan foretage dette skridt uden hjælp fra en advokat. Det tilføjes, at også formularer til senere faser i processen kunne overvejes, ligesom sådanne formularer kunne gøres tilgængelige på internettet. Sidstnævnte vil navnlig gøre sagsanlægget lettere, når parterne har hjemsted i forskellige medlemsstater. Kommissionen overvejer også mulighederne for at anlægge sag via fax eller elektronisk post, jf. herved direktiv nr. 1999/93 af 13. december 1999, hvori der blandt andet opstilles visse fællesskabsretlige principper for elektronisk signatur.

Desuden lægger Kommissionen op til, at man bør indføre regler, der giver parterne ret, men ikke pligt, til at lade sig repræsentere ved advokat under småsagsprocessen. Kommissionen bemærker, at repræsentationsretten måske også bør udstrækkes til at gælde repræsentation ved ikke-jurister. I tilknytning hertil bør der indføres en pligt for dommeren til at få oplyst sagens faktiske omstændigheder og til at bistå parterne navnlig vedrørende proceduremæssige spørgsmål. Som en yderligere lettelse af arbejdet med at anlægge sag bemærker Kommissionen, at man kunne overveje at give mulighed for, at kravet fuldt ud kan indbringes mundtligt for retten.

Som en modsatrettet løsning anfører Kommissionen, at man også kunne overveje at indføre en rent skriftlig procedure, hvilket navnlig

i "lette" sager vil reducere omkostningerne og tidsforbruget væsentligt.

Alternativ konfliktløsning

Kommissionen gør sig også i grønbogen visse overvejelser om, hvorvidt man bør indføre alternativ konfliktløsning som et frivilligt eller obligatorisk led i en småsagsproces. Kommissionen bemærker dog, at dette snarere er et spørgsmål vedrørende den generelle retspleje og henviser i den forbindelse til grønbogen om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM(2002) 196).

Bevisførelse

Som nævnt i afsnit 4.3.1 fremhæves en lempelse af bevisoptagelsesreglerne som et af de vigtigste elementer i de eksisterende, nationale småkravsprocedurer, idet dette gør proceduren hurtigere og billigere. Kommissionen lægger op til en lignende forenkling af bevisoptagelsesreglerne i en EF-retsakt om småsagsproces. Man fremhæver i den forbindelse flere forskellige muligheder, som anvendelse af skriftlige udsagn fra vidner eller parter, anvendelse af brug af telefon- eller videokonference under proceduren og indførelse af regler om, at retten på forhånd skal godkende visse forhold som tilstrækkeligt bevis. Om end sidstnævnte løsning er et vidtgående skridt, anser Kommissionen dette for at være hensigtsmæssigt, da det er ukompliceret at regulere, samtidig med at det kunne skabe den nødvendige fleksibilitet. Kommissionen foreslår i tilknytning hertil, at man eventuelt udtrykkeligt fastslår, at proceduren naturligvis skal forløbe med respekt for princippet om en retfærdig rettergang.

Sagsomkostninger

For så vidt angår fordelingen af sagsomkostninger hælder Kommissionen til ikke at fastsætte begrænsninger i adgangen til at tilkende den vindende part sagsomkostninger, da det – navnlig hvis småsagsprocessen er frivillig – vil kunne afholde nogen fra at benytte den.

Afgørelsens begrundelse og frist for afsigelse

Herudover foreslår Kommissionen i grønbogen, at man lemper kravene til afgørelsens indhold og skriftlige udformning, herunder udformningen af dens begrundelse, navnlig hvis der ikke er mulighed for at indbringe afgørelsen for en appelinstant. Der foreslås en ordning, hvor afgørelsen afsiges og begrundes mundtligt, og kun hvis der indgives en skriftlig appel, udarbejder dommeren en skriftlig begrundelse. Det foreslås endvidere, at man kan begrænse begrundelsen til de mest nødvendige henvisninger til sagens retlige og faktiske omstændigheder. Hvis man lemper kravene til indholdet af afgørelsen på denne måde, foreslår Kommissionen, at man samtidig kan

fastsætte en egentlig tidsfrist for udstedelsen af retsafgørelsen efter domsforhandlingens afslutning, og at denne passende kan være mellem 14 og 28 dage.

Appel

Afslutningsvis gør Kommissionen sig nogle overvejelser om, hvorvidt og i hvilket omfang man bør udelukke eller begrænse appelmulighederne i sager afgjort under småsagsprocessen. Det bemærkes, at det kunne overvejes ikke helt at udelukke appel, men at begrænse appel til tilfælde, hvor appellen er begrundet i, at førsteinstansen har anvendt retsregler forkert eller har krænket princippet om en retfærdig rettergang, hvilket ville udelukke appel begrundet i forkert bevisbedømmelse. Kommissionen overvejer således, om dette ikke kunne være en acceptabel løsning i sager om småkrav, hvor der under alle omstændigheder efter Kommissionens opfattelse ikke bør være mulighed for appel til en tredje instans.