Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 1. februar 2017 [1]

Sag C-670/15

Jan Šalplachta

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – område for frihed, sikkerhed og retfærdighed – adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister – direktiv 2003/8/EF – anvendelsesområde – ansøgning om retshjælp indgivet til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor retssagen føres – refusion af udgifter til oversættelse af bilagene til ansøgningen om retshjælp«

Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse giver Domstolen mulighed for at afklare anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2003/8/EF [2], som sigter mod at fastsætte fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med grænseoverskridende tvister.

2. Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland) har fået forelagt en tvist vedrørende refusion af omkostninger i forbindelse med en ansøgning om retshjælp, nemlig omkostningerne til oversættelse af bilagene til ansøgningen. Den tyske lov, som gennemfører direktiv 2003/8, giver ikke mulighed for bevilling af retshjælp til selve retshjælpssagen, når ansøgningen indgives til den tyske domstol, som også er en kompetent myndighed. Ved den foreliggende anmodning søger den øverste arbejdsretlige domstol i Tyskland indirekte at få efterprøvet de nationale reglers forenelighed med direktiv 2003/8 (herefter »direktivet«).

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Direktiv af 27.1.2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (EFT 2003, L 26, s. 41).

Retsforskrifter

EU-retten

3. Direktiv 2003/8 bestemmer:

»Artikel 3

Ret til retshjælp

1. Fysiske personer, der er involveret i en tvist, som er omfattet af dette direktiv, har ret til passende retshjælp med det formål at sikre, at de har reel adgang til domstolene på de betingelser, der fastsættes i dette direktiv.

2. Retshjælpen anses for passende, når den sikrer:

a) rådgivning forud for en retssag med henblik på en bilæggelse af tvisten inden en retssag

b) juridisk bistand og repræsentation i retten og fritagelse for eller hjælp til at betale retshjælpsmodtagerens sagsomkostninger, herunder de i artikel 7 omhandlede omkostninger og vederlag til personer, der af retten bemyndiges til at udføre retshandlinger under retssagen.

[…]

Artikel 7

Omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter

Retshjælpen i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, dækker følgende omkostninger, der er direkte forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter:

[…]

b) udgifter til oversættelse af de for sagen nødvendige dokumenter, som retten eller den kompetente myndighed kræver, og som retshjælpsmodtageren har fremlagt, og

[…]

Artikel 8

Omkostninger, der dækkes af den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted

Den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted, bevilger den i artikel 3, stk. 2, omhandlede retshjælp, der er nødvendig til dækning af

a) omkostninger, der pådrages i den pågældende medlemsstat i forbindelse med bistand af en lokal advokat eller en anden person, der ifølge loven er bemyndiget til at yde juridisk rådgivning, indtil det tidspunkt, hvor ansøgningen om retshjælp er modtaget i henhold til dette direktiv i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres

b) udgifter til oversættelse af ansøgningen og af de dertil hørende nødvendige bilag, når ansøgningen indgives til myndighederne i den pågældende medlemsstat.

[…]

Artikel 13

Indgivelse og fremsendelse af ansøgninger om retshjælp

1. Ansøgninger om retshjælp indgives til:

a) enten den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted (fremsendende myndighed)

b) eller den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, eller den trufne retsafgørelse skal fuldbyrdes (modtagende myndighed).

2. Ansøgninger om retshjælp udfærdiges på, og bilag til ansøgningen oversættes til:

a) det officielle sprog eller et af de sprog i den kompetente modtagende myndigheds medlemsstat, som svarer til et af fællesskabsinstitutionernes sprog, eller

b) et andet sprog, som den pågældende medlemsstat har angivet, at den kan acceptere i henhold til artikel 14, stk. 3.

[…]

4. Den kompetente fremsendende myndighed bistår ansøgeren med at sikre, at ansøgningen er vedlagt alle de bilag, som den ved er nødvendige, for at der kan træffes afgørelse om ansøgningen. Den bistår også ansøgeren med at foranstalte en eventuel nødvendig oversættelse af bilagene, jf. artikel 8, litra b).

Den kompetente fremsendende myndighed fremsender ansøgningen til den kompetente modtagende myndighed i den anden medlemsstat senest 15 dage efter, at den har modtaget ansøgningen behørigt udfærdiget på et af de i stk. 2 omhandlede sprog og bilagene om nødvendigt oversat til et af de pågældende sprog.

[…]

6. Medlemsstaterne må ikke opkræve betaling for ydelser efter stk. 4. […]«

Tysk ret

4. Direktiv 2003/8 blev gennemført i tysk lov ved §§ 114-127a samt §§ 1076-1078 i Zivilprozessordnung (retsplejeloven, herefter »ZPO«).

5. ZPO's § 114, stk. 1, er affattet således:

»En part, som på grund af sine personlige eller økonomiske forhold ikke kan betale sagens omkostninger eller kun delvist kan betale dem eller kun i rater, kan efter ansøgning få fri proces, hvis vedkommende sandsynligvis vil få medhold i den påtænkte retsforfølgning eller det retlige forsvar, og disse ikke iværksættes uden nogen rimelig grund. For grænseoverskridende retshjælp inden for Den Europæiske Union gælder desuden §§ 1076-1078.«

6. ZPO's § 117, stk. 1 og 2, er affattet således:

»1) Ansøgning om fri proces skal rettes til den ret, hvor sagen føres [udelades]

2) Ansøgningen skal vedlægges en erklæring fra den ansøgende part om dennes personlige og økonomiske forhold (familieforhold, erhverv, formue, indkomst og gæld) samt tilsvarende dokumentation. […]«

7. ZPO's § 1076 er affattet således:

»For grænseoverskridende retshjælp inden for Den Europæiske Union i henhold til [direktiv 2003/8] gælder §§ 114-127a, medmindre andet er bestemt i det følgende.«

8. ZPO's § 1078, stk. 1, er affattet således:

»Den ret, hvor sagen føres, eller fogedretten har kompetence til at behandle modtagne ansøgninger om grænseoverskridende retshjælp. Ansøgningerne skal udfyldes på tysk, og bilagene skal vedlægges en oversættelse til tysk. […]«

9. Som forklaret af den forelæggende ret, giver disse bestemmelser ifølge tysk retspraksis ikke mulighed for bevilling af retshjælp til retshjælpssagen, som ikke udgør en »sag« i henhold til ZPO's § 114. Der kan derfor ikke bevilges retshjælp til de påløbne udgifter til oversættelsen til domstolssproget af den erklæring og dokumentation, som skal vedlægges ansøgningen om retshjælp. Dersom en ansøger med bopæl i en anden medlemsstat anlægger sag direkte ved den tyske ret og samtidig indgiver ansøgning til denne om bevilling af retshjælp, finder bestemmelserne anvendelse på samme måde som for personer med bopæl i Tyskland.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og det forelagte spørgsmål

10. Jan Šalplachta har bopæl i Den Tjekkiske Republik. Han har ved stævning af 24. september 2013 gennem sin tyske advokat anlagt sag ved Arbeitsgericht Zwickau (arbejdsretten i Zwickau, Tyskland) med påstand om betaling af skyldig løn mod firmaet Elektroanlagen & Computerbau GmbH med hjemsted i Tyskland og samtidig ansøgt om bevilling af retshjælp. Den 27. november 2013 anmodede han om udvidelse af retshjælpen til at dække udgifterne til oversættelse af bilagene til dokumentation af hans indkomst- og formueforhold.

11. Sagsøgerens erklæring om hans personlige og økonomiske forhold, som er udfyldt på tysk og underskrevet af sagsøgeren den 23. september 2013, blev modtaget i Arbeitsgericht Zwickau (arbejdsretten i Zwickau) den 8. april 2014. Erklæringsformularen inklusive forklaringer og bilag var blevet oversat til tysk af et professionelt oversættelsesbureau i Dresden (Tyskland). Sagsøgeren har til sagens akter indgivet to fakturaer fra oversættelsesbureauet, adresseret til ham.

12. Arbeitsgericht Zwickau (arbejdsretten i Zwickau) bevilgede sagsøgeren retshjælp til første instans, men afviste at refundere udgifterne til oversættelsen. Sagsøgeren kærede afgørelsen til Landesarbeitsgericht (regional appeldomstol i arbejdsretlige sager), der ikke gav sagsøgeren medhold. Sagsøgeren har for den forelæggende ret iværksat kassationsanke til prøvelse af denne afgørelse.

13. Den forelæggende ret bemærker, at kassationsanken kun kan tages til følge, hvis ZPO's §§ 114 ff. i overensstemmelse med EU-retten fortolkes således, at sagsøgerens udlæg til oversættelse af erklæringen og bilagene til retshjælpsansøgningen er omfattet af den retshjælp, der er bevilget i Forbundsrepublikken Tyskland. I modsat fald skal kassationsanken forkastes.

14. På denne baggrund besluttede Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager) at udsætte behandlingen af sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Kræver en fysisk persons ret til effektiv domstolsadgang i grænseoverskridende tvister som omhandlet i artikel 1 og 2 i [direktiv 2003/8], at den retshjælp, som ydes af Forbundsrepublikken Tyskland, omfatter ansøgerens udlæg til oversættelse af erklæringen og bilagene til ansøgningen om retshjælp, når ansøgeren samtidig med sagsanlægget søger om retshjælp ved den ret, hvor sagen føres, og som også har kompetence som modtagende myndighed som omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 1, litra b), og ansøgeren selv har fået udfærdiget oversættelsen?«

15. Forelæggelseskendelsen er modtaget i Domstolens register den 15. december 2015. Jan Šalplachta, den tyske og den tjekkiske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Jan Šalplachta, den tyske og den spanske regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 9. november 2016.

Bedømmelse

Indledning

16. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2003/8 kan en ansøger om retshjælp indgive ansøgningen enten til den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted [litra a)], eller til myndigheden i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, eller den trufne retsafgørelse skal fuldbyrdes [litra b)].

17. Når ansøgningen om retshjælp indgives i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted, fungerer medlemsstatens kompetente myndighed som »fremsendende myndighed«, og den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, eller den trufne retsafgørelse skal fuldbyrdes, fungerer som »modtagende myndighed«.

18. I henhold til artikel 13, stk. 4, i direktiv 2003/8 bistår den fremsendende myndighed i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted, ansøgeren med at foranstalte en oversættelse af bilagene, inden ansøgningen videregives til den modtagende myndighed.

19. Bestemmelsen afspejler artikel 8, litra b), i direktiv 2003/8, som bestemmer, at den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted, bevilger den retshjælp, der er nødvendig til dækning af udgifter til oversættelse af ansøgningen og af de dertil hørende nødvendige bilag, når ansøgningen indgives til den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.

20. Direktiv 2003/8 omhandler dog ikke udtrykkeligt refusion af oversættelsesomkostningerne, når ansøgningen om retshjælp indgives til myndighederne i den medlemsstat, på hvis område sagen føres.

21. Med den foreliggende anmodning ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt direktiv 2003/8 også stiller krav om dækning af omkostningerne i sidstnævnte situation.

22. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2003/8 indeholder krav om, at retshjælp, der bevilges i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, skal dække ansøgerens omkostninger til oversættelse af erklæringen og bilagene til ansøgningen om retshjælp, hvor ansøgningen indgives til den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat frem for myndighederne i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted.

Ordlyden af de relevante bestemmelser

23. Selv om den forelæggende ret henviser til direktivets artikel 1, 2 og 13, stk. 1, litra b), er det min opfattelse, at Domstolen bør fortolke direktivets artikel 3 og 7 for at kunne give et nyttigt svar.

24. I henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, har fysiske personer, der er involveret i en tvist, som er omfattet af direktivet, ret til passende retshjælp med det formål at sikre, at de har reel adgang til domstolene på de betingelser, der fastsættes i direktivet. Retshjælpen anses for passende, navnlig når den sikrer juridisk bistand og repræsentation i retten og fritagelse for eller hjælp til at betale retshjælpsmodtagerens sagsomkostninger, herunder de i artikel 7 omhandlede omkostninger og vederlag til personer, der af retten bemyndiges til at udføre retshandlinger under retssagen [artikel 3, stk. 2, litra b)].

25. Betingelserne for og omfanget af retshjælp fremgår yderligere af direktivets artikel 5-11.

26. Disse bestemmelser vedrører retten til retshjælp både i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres (artikel 5-7), og i den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted (artikel 8).

27. Hvad angår omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter fremgår det især af direktivets artikel 7, litra b), at retshjælpen dækker omkostninger, der er direkte forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter, herunder udgifter til oversættelse af de for sagen nødvendige dokumenter, som retten eller den kompetente myndighed kræver, og som retshjælpsmodtageren har fremlagt.

28. I henhold til direktivets artikel 8, litra b), bevilger den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted, retshjælp til dækning af udgifter til oversættelse af ansøgningen og af de dertil hørende nødvendige bilag, når ansøgningen indgives til myndighederne i den pågældende medlemsstat.

29. Disse bestemmelsers ordlyd indeholder ingen udtrykkelig henvisning til udgifter til oversættelse i forbindelse med ansøgningen om retshjælp, når ansøgningen indgives i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. På den ene side indeholder direktivets artikel 7, som omhandler omkostningerne i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, en henvisning til oversættelse af de »for sagen nødvendige dokumenter«, og omkostningerne forbundet med ansøgning om retshjælp nævnes ikke udtrykkeligt. På den anden side vedrører direktivets artikel 8, som udtrykkeligt nævner sådanne omkostninger, kun omkostninger, der dækkes af den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted.

30. Den deraf følgende tvetydighed afspejles i de modsatrettede holdninger, der er givet udtryk for i den foreliggende sag.

31. Den forelæggende ret er – skønt den bemærker, at fortolkningen ikke kan udledes tydeligt af direktivet – af den opfattelse, at artikel 8 i direktiv 2003/8 udtrykker det synspunkt, at omkostninger, som en retshjælpssøgende pådrager sig til oversættelse af erklæringen og bilagene til ansøgningen om retshjælp, udelukkende dækkes af den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted, i dette tilfælde Den Tjekkiske Republik. Den forelæggende ret har yderligere bemærket, at selv om denne fortolkning indebærer, at udgifterne til oversættelse slet ikke dækkes, når ansøgningen indgives direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, er dette en konsekvens af den retshjælpssøgendes processuelle valg. Sagsøgeren havde mulighed for at ansøge om retshjælp i Den Tjekkiske Republik, og det ville ikke have medført retlige ulemper for ham, hvis han havde valgt det.

32. De tre medlemsstater, der er interveneret i den foreliggende sag, er enige heri.

33. Den tyske, den tjekkiske og den spanske regering har bemærket, at artikel 7 i direktiv 2003/8 omhandler udlæg til oversættelse af de »for sagen nødvendige dokumenter«, og at den ikke udtrykkeligt nævner udgifterne til oversættelse af de dokumenter, der er forbundet med ansøgningen om retshjælp. De har bemærket, at omkostningerne forbundet med en ansøgning om retshjælp strengt taget ikke er omkostninger forbundet med retsforhandlingerne. Faktisk har den spanske regering fremhævet, at ansøgninger om retshjælp i nogle retssystemer ikke indgives til en ret, men til en kompetent myndighed, og at sagsbehandlingen heraf er uafhængig af retsforhandlingerne vedrørende den materielle tvist. Selv i de retssystemer, hvor en ansøgning om retshjælp skal indgives til den ret, der har kompetence til at behandle den materielle tvist, er sagsbehandlingen af sådanne ansøgninger stadig uafhængig af retsforhandlingerne vedrørende den pågældende tvist.

34. Sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen har anført det modsatte.

35. Sagsøgeren har anført, at det ville være en forhindring for adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister at udelukke omkostningerne forbundet med ansøgning om retshjælp fra berettigelse til retshjælp. Såfremt sådanne omkostninger kun blev refunderet i den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller fast opholdssted, ville det være til ulempe for den retshjælpssøgende ved indgivelse af ansøgningen om retshjælp direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, og følgelig begrænse den retshjælpssøgendes processuelle valgmuligheder, som fremgår af direktivet og desuden potentielt udsætte den retshjælpssøgende for usikkerhed med hensyn til overholdelse af tidsfrister.

36. Kommissionen har anført, at omfanget af retshjælp i henhold til direktivet skal bestemmes på baggrund af direktivets formål, og at det desuden ikke bør afhænge af den retshjælpssøgendes processuelle valg. Det ville ikke være sammenhængende kun at udvide omfanget af retshjælp med udgifterne til oversættelse i forbindelse med ansøgningen om retshjælp, når ansøgningen indgives i den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller fast opholdssted, men ikke når den indgives direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. Ifølge Kommissionen bør oversættelsesomkostningerne refunderes i begge situationer.

37. Eftersom ordlyden af direktivets relevante bestemmelser er åben for modstridende fortolkninger, henviser jeg yderligere til en teleologisk og systematisk fortolkning, subsidiært til direktivets tilblivelseshistorie.

Opbygningen af og formålet med direktiv 2003/8

38. Som det fremgår af direktivets artikel 1, stk. 1, samt femte og sjette betragtning hertil, tager direktiv 2003/8 sigte på at sikre reel adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister for alle, der ikke har tilstrækkelige midler.

39. Direktivets formål er således at gennemføre retten til effektive retsmidler for de typer retssager, der hører under direktivets anvendelsesområde, i overensstemmelse med artikel 47, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som garanterer retten til retshjælp, for så vidt som en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse [3].

40. For at opfylde dette formål fastsætter direktivet visse fælles mindsteregler, som navnlig vedrører retten til passende retshjælp (artikel 3) og omfanget af retshjælp i grænseoverskridende sammenhæng (artikel 7). Med direktivet søges det følgelig at imødegå de hindringer for adgang til domstolene, som skyldes yderligere omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter.

3 – Da direktivet blev vedtaget, var chartret naturligvis ikke juridisk bindende for medlemsstaterne endnu. Jf. den polske juridiske litteratur, K. Kowalik-Bańczyk, Pojęcie sporu transgranicznego w dyrektywie Rady Nr 2003/8 [i] Współpraca sądowa, W. Czapliński, A. Wróbel (red.), Warszawa 2007, s. 39, på s. 42.

41. Med henblik på opfyldelse af direktivets formål skal »passende retshjælp«, som omhandlet i direktivets artikel 3 og 7 fortolkes således, at begrebet også dækker de omkostninger, der pådrages som følge af den grænseoverskridende karakter af selve ansøgningen om retshjælp, f.eks. udgifter til oversættelse af ansøgningen og bilagene hertil.

42. I de situationer, som direktivet er rettet mod, er indgivelse af en ansøgning om retshjælp en forudsætning for at sikre adgang til domstolene. Personer, som på grund af deres økonomiske situation ikke kan betale sagsomkostningerne, kan have svært ved at betale omkostningerne til oversættelse af de nødvendige dokumenter til indgivelse af en grænseoverskridende ansøgning om retshjælp. Adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister kan således bringes i fare, såfremt den retshjælpssøgende er ude af stand til at opnå støtte til at dække omkostningerne til oversættelse af sin ansøgning om retshjælp.

43. Denne overvejelse bekræftes af direktivets opbygning, idet direktivets bestemmelser ikke er begrænset til refusion af sagsomkostningerne, men også omhandler omkostningerne til juridisk bistand forud for indgivelse af en ansøgning om retshjælp samt omkostningerne forbundet med ansøgningen om retshjælp (artikel 8).

44. Desuden indeholder direktivet bestemmelser om refusion af omkostninger forbundet med ansøgninger om retshjælp, og sådanne omkostninger bør følgelig refunderes uanset ansøgerens processuelle valg i henhold til direktivets artikel 13, stk. 1.

45. Omfanget af retshjælp bør ikke variere alt efter, hvilken processuel mekanisme der benyttes til indgivelse af ansøgningen om retshjælp.

46. For det første begrænses i praksis ansøgerens valgmuligheder mellem de to processuelle alternativer, som udtrykkeligt er anført i direktivets artikel 13, stk. 1, såfremt sådanne omkostninger udelukkes i situationer, hvor ansøgningen indgives direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. For det andet kan en sådan begrænsning potentielt tvinge ansøgeren til at træffe et mere besværligt processuelt valg. I stedet for at indgive ansøgningen om retshjælp direkte til den domstol, der har kompetence til at behandle den materielle tvist, ville ansøgeren være tvunget til at anlægge to separate retssager, den første for den kompetente ret med henblik på at overholde tidsfrister, og den anden for myndighederne i den medlemsstat, på hvis område ansøgeren har bopæl eller fast opholdssted, med det formål at opnå refusion af pådragne omkostninger i forbindelse med ansøgningen om retshjælp.

47. Det er efter min opfattelse ikke passende at tillægge bestemmelserne i direktivets artikel 3, 7 og 8 en sådan hensigt. Det forekommer ulogisk at give den retshjælpssøgende to valgmuligheder og derefter straffe denne for at benytte en af de udtrykkeligt hjemlede processuelle valgmuligheder. En sådan restriktion af de processuelle valgmuligheder, som den retshjælpssøgende har til rådighed, ville udgøre en yderligere barriere for adgangen til domstole, hvilket ville være i modstrid med direktivets formål.

48. I betragtning af direktivets opbygning og formål kan direktivets artikel 7, hvoraf det fremgår, at retshjælp i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, dækker omkostninger, der er direkte forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter, efter min opfattelse ikke fortolkes således, at den udelukker omkostninger til oversættelse af de dokumenter, der er påkrævet med henblik på en afgørelse om ansøgningen om retshjælp i forbindelse med en sådan tvist.

49. Det er følgelig min opfattelse, at både opbygningen af og formålet med direktiv 2003/8 støtter fortolkningen i retning af, at omfanget af retshjælp i henhold til direktivets artikel 3 og 7 dækker udgifter til oversættelse i forbindelse med en grænseoverskridende ansøgning om retshjælp, herunder hvor en sådan ansøgning indgives direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres.

Tilblivelseshistorien for direktiv 2003/8

50. En sådan fortolkning af direktivets artikel 3, 7 og 8 underbygges efter min opfattelse af dets tilblivelseshistorie.

51. I Kommissionens forslag [4] er de omkostninger, der er forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter, omhandlet i en enkelt artikel (artikel 5). De to første afsnit heri vedrørte sådanne omkostninger, der påløber i den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, mens det tredje afsnit omhandlede omkostninger, som påløber i den medlemsstat, hvori den retshjælpssøgende har sin bopæl [5]. Med den opbygning, som Kommissionen foreslår, dækkes de grænseoverskridende omkostninger således generelt af den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, med undtagelse af visse omkostninger, som påløber i den medlemsstat, hvori den retshjælpssøgende har bopæl. Den pågældende bestemmelses struktur var uændret efter behandlingen i Europa-Parlamentet, med undtagelse af ændringen af artikel 5, stk. 3, der blev indført for at sikre konsekvens i forhold til forslaget til ændring af artikel 2, stk. 1) [6].

52. I det endelige direktiv, som vedtaget af Rådet [7], blev bestemmelserne om omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter ændret og opdelt på to forskellige artikler – artikel 7 med titlen »Omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter« og artikel 8 med titlen »Omkostninger, der dækkes af den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted«. Det fremgår imidlertid ikke af disse ændringer, at Rådet havde til hensigt at afvige fra den af Kommissionen foreslåede opbygning, ifølge hvilken omkostningerne forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter som hovedregel skulle dækkes af den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, med undtagelse af visse specifikke omkostninger, som påløber i den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl eller fast opholdssted. Dette princip afspejles faktisk stadig i betragtningerne til direktivet [8].

53. Tilblivelseshistorien støtter således tilsyneladende Kommissionens påstand i den foreliggende sag om, at artikel 8 blev formuleret som en undtagelse til hovedreglen om, at den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, dækker omkostningerne. Under alle omstændigheder finder jeg ikke støtte til den spanske regerings argument under retsmødet, hvorefter artikel 7 og 8 indeholder en regel om fordeling af omkostningerne ved detaljeret at anføre, hvilke omkostninger der dækkes af hvilken af de to berørte medlemsstater. Navnlig, som jeg har anført ovenfor [9], kan jeg ikke se, hvordan artikel 7 kan fortolkes således, at udgifterne til oversættelse af de dokumenter, der kræves for at træffe en afgørelse om en ansøgning om retshjælp, udelukkes, når ansøgningen indgives i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. En sådan restriktiv fortolkning ville efter min opfattelse være i modstrid med direktivets formål, som er at sikre ret til passende retshjælp for at garantere reel adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister.

4 – 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 af 18.1.2002).

5 – Artikel 5 i Kommissionens forslag havde følgende ordlyd: »Dækning af udgifter i forbindelse med grænseoverskridende tvister. Den medlemsstat, for hvis retter sagen er indbragt, tager hensyn til de supplerende omkostninger ved grænseoverskridende tvister. Det drejer sig navnlig om udgifter til tolkning og oversættelse samt rejseudgifter, hvis de berørte personer er forpligtet til personligt at møde for retten. Den medlemsstat, hvori den retshjælpssøgende har sin bopæl, yder retshjælp med henblik på at dække de omkostninger, der påløber i denne medlemsstat, navnlig i forbindelse med muligheden for at få bistand af en lokal advokat.«

6 – Europa-Parlamentets forslag til lovgivningsmæssig beslutning P5_TA(2002)0441 af 25.9.2002. Ændring 17: »Artikel 5, stk. 3: Den medlemsstat, hvori den retshjælpssøgende har sin bopæl eller sin sædvanlige bopæl, yder godtgørelse af omkostningerne til retshjælp.«

7 – Rådets dok. 13385/02 af 18.11.2002.

8 – Jf. 23. betragtning, hvoraf det fremgår, at retshjælpen ydes af den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, eller hvor der søges fuldbyrdelse, med undtagelse af bistand forud for retssagen.

9 – Jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

54. Endelig bemærker jeg, at den tyske regering under retsmødet henviste til, at direktivet erstattede samarbejdsordningen vedrørende retshjælp i henhold til Europarådets Strasbourg-overenskomst af 1977 [10].

55. Strasbourg-overenskomsten tilvejebragte en ordning for grænseoverskridende fremsendelse af ansøgninger om retshjælp, således at retshjælpssøgende kunne ansøge om retshjælp i den medlemsstat, på hvis område de havde bopæl. Ifølge overenskomsten skulle den fremsendende myndighed desuden bistå den retshjælpssøgende med at sikre, at ansøgningen var vedlagt alle de nødvendige dokumenter, og med at sørge for eventuel oversættelse af dokumenterne, såfremt det er nødvendigt (artikel 3).

56. De indgivelses- og fremsendelsesmekanismer, der fremgår af direktivets artikel 13, er direkte inspireret af Strasbourg-overenskomstens mekanismer [11].

57. Efter min opfattelse kan dette historiske argument dog ikke gøres gældende for at påvise, som den tyske regering havde til hensigt, at – eftersom direktivet træder i stedet for Strasbourg-overenskomsten – de udgifter til oversættelse, der påløber i forhold til ansøgninger om retshjælp, kun dækkes i situationer, som Strasbourg-overenskomsten tidligere havde taget højde for, dvs. kun såfremt den retshjælpssøgende benytter ordningen for international fremsendelse af ansøgninger om retshjælp ved at indgive ansøgningen i den medlemsstat, på hvis område den retshjælpssøgende har bopæl.

58. Strasbourg-overenskomsten indførte ordningen for grænseoverskridende fremsendelse af ansøgninger om retshjælp, men omfattede ikke omfanget af retshjælp i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. Direktivets tilblivelseshistorie viser, at EU-lovgivers hensigt var at bygge videre på Strasbourg-overenskomsten, som kun blev sparsomt anvendt i praksis [12].

59. Såfremt den fortolkning, som den tyske regering har anført, blev taget til følge, ville det betyde, at direktivet ikke går betydeligt længere end den ordning, der fandtes i henhold til Strasbourg-overenskomsten.

60. Denne konklusion forekommer mig at være i modstrid med EU-lovgivers hensigt. Direktivets hovedformål var ikke at etablere endnu en mekanisme til grænseoverskridende fremsendelse af ansøgninger om retshjælp, da Strasbourg-overenskomsten allerede omfattede en sådan mekanisme. Direktivet sigter mod at sikre reel ret til retshjælp i en anden medlemsstat, herunder i situationer, hvor den retshjælpssøgende vælger at indgive ansøgningen om retshjælp direkte i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres. For at denne valgmulighed kan være reel, bør retshjælpen også dække de omkostninger, der er forbundet med den grænseoverskridende karakter af ansøgningen om retshjælp.

61. I lyset af alle disse grunde er jeg af den opfattelse, at både systemiske og teleologiske overvejelser underbygger en fortolkning af direktivets artikel 3 og 7 således, at retshjælp omfatter den retshjælpssøgendes udlæg til oversættelse af erklæringen og bilagene til ansøgningen om retshjælp, og at denne fortolkning også underbygges af direktivets tilblivelseshistorie.

10 – Den europæiske overenskomst om formidling af ansøgninger om retshjælp, undertegnet i Strasbourg i 1977 (findes på http://www.coe.int/en/web/conventions/). På tidspunktet for direktivets vedtagelse var overenskomsten ratificeret af alle EU-medlemsstater undtagen Tyskland. En tilsvarende mekanisme til fremsendelse af ansøgninger om retshjælp tilvejebringes også ved Haagerkonventionen af 25.10.1980 om international adgang til domstolene, som på det pågældende tidspunkt kun var ratificeret af seks medlemsstater.

11 – Jf. 26. betragtning til direktivet.

12 – Jf. Grønbog fra Kommissionen: »Retshjælp i civilsager: problemerne for parter i grænseoverskridende tvister« (KOM(2000) 51 af 9.2.2000, s. 15).

Forslag til afgørelse

62. I lyset af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland) forelagte spørgsmål til præjudiciel afgørelse som følger:

»Artikel 3, stk. 1, og artikel 7 i Rådets direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art fortolkes således, at retshjælp, der bevilges i den medlemsstat, på hvis område sagen føres, dækker den retshjælpssøgendes udlæg til oversættelse af erklæringen og bilagene til ansøgningen om retshjælp, når ansøgningen indgives til den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.«