



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.04.2002
KOM(2002) 196 endelig

GRØNBOG

om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

Formål	4
Resume	5
1. Overblik	6
1.1. Stor mangfoldighed.....	6
1.2. Bedre domstolsadgang	7
1.3. Et prioriteret politisk mål	10
1.4. Et aktuelt emne.....	10
1.5. En international dimension	11
1.6. Kommissionens mandat	13
2. Udgangspunkt i det hidtidige arbejde	13
2.1. I medlemsstaterne.....	13
2.1.1. Alternativ konfliktløsning ved domstolene.....	14
2.1.2. Aftalebestemte former for alternativ konfliktløsning	16
2.2. På EU-plan	16
2.2.1. Initiativer taget på det forbrugerretlige område	16
2.2.2. Initiativer taget inden for familieret	21
2.2.3. Opfølgning af udviklingen inden for alternativ konfliktløsning på det arbejdsretlige område	23
3. Hvordan sikres kvaliteten i den alternative konfliktløsning?.....	24
3.1. Hvordan skal man gå frem ?	24
3.2. En mere global tilgang	25
3.2.1. Alternativ konfliktløsning og domstolsadgang.....	25
3.2.1.1. Brug af alternativ konfliktløsning.....	25
3.2.1.2. Forældelsesfrister	27
3.2.2. Minimumsstandarder for konfliktløsningens kvalitet?	28
3.2.2.1. Fortrolighed.....	30
3.2.2.2. Gyldigheden af samtykke.....	31
3.2.2.3. Konfliktløsningens effektivitet	32
3.2.3. En særlig status til de implicerede tredjeparter?	34
3.2.3.1. Uddannelse.....	34
3.2.3.2. Akkreditering	35

3.2.3.3. Ansvar	35
RESUME AF SPØRGSMÅLENE	37

Formål

Denne grønbog lægger op til en bred høring af alle interesserede om en række juridiske spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område.

Svar på de konkrete spørgsmål, der stilles, samt alle generelle kommentarer kan fremsendes – helst inden den 15. oktober 2002 – til følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
Kontor A3 – Civilretligt samarbejde
LX 46 5/152
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
Belgien
Fax: + 32 2 299 64 57
E-post: JAI-coop-jud-civil@cec.eu.int

Kommissionen har til hensigt at afholde en offentlig høring herom i begyndelsen af 2003.

RESUME

I Den Europæiske Union er der opstået fornyet interesse omkring alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område, og det er der især tre grunde til.

For det første har man kunnet konstatere en stigende brug af alternative konfliktløsningsmetoder i praksis, hvilket har været til gavn for borgerne, som derigennem har fået lettere adgang til at få en tvist behandlet.

For det andet har der været øget opmærksomhed omkring alternativ konfliktløsning fra medlemsstaternes side, hvilket undertiden har givet sig udslag i lovgivningsarbejde.

Og for det tredje er alternative konfliktløsningsmetoder et politisk prioriteret område, hvilket flere gange er blevet bekræftet, for EU-institutionerne, som har sat sig det mål at fremme disse alternative metoder, skabe de bedst mulige forudsætninger for dem og sikre kvaliteten af dem. Denne politiske prioritering er navnlig kommet til udtryk i relation til informationsrådet, hvor man bl.a. har anerkendt den rolle, nye online-konfliktløsningsmetoder kan spille i forbindelse med bilæggelse af grænseoverskridende tvister over Internet.

Det er denne særlige kontekst, der er baggrunden for det politiske mandat, der ligger til grund for denne grøn bog. For Kommissionen er af Rådet blevet opfordret til at fremlægge en "grøn bog, hvori der gøres status over den aktuelle situation og lægges op til en bred høring med det formål at indkredse, hvilke konkrete foranstaltninger der bør træffes".

Formålet med denne grøn bog er at skabe størst mulig bevidsthed om alternativ konfliktløsning og fremme forståelsen af de initiativer, der tages i medlemsstaterne og på EU-plan på dette område.

Den offentlige høring om denne grøn bog tager sigte på at få indhentet generelle kommentarer fra alle berørte kredse såvel som konkrete svar på de spørgsmål, der stilles.

Der er tale om juridiske spørgsmål, der vedrører de afgørende elementer i den alternative konfliktløsning, bl.a. spørgsmålet om aftaleklausuler om alternativ konfliktløsning, problemerne med forældelse, krav om fortrolighed, gyldigheden af samtykker, retskraften af de aftaler, der indgås inden for rammerne af alternativ konfliktløsning, uddannelsen af de formidlende tredjeparter, akkreditering af dem og regler for deres ansvar.

Kommissionen agter at tage hensyn til alle de synspunkter, der fremkommer, når den skal fastlægge hovedlinjerne i den indsats, den vil gøre i de kommende år for at fremme initiativer på såvel lovgivningsplanen som det operationelle plan.

1. OVERBLIK

1.1. Stor mangfoldighed

1. Igennem de seneste år har der i medlemsstaterne kunnet konstateres en markant udvikling inden for de såkaldte alternative tvistbilæggelses- eller konfliktløsningsmetoder, selv om der er almindelig enighed om, at disse metoder bygger på meget gamle traditioner. De ganske særlige fordele, der er forbundet med disse metoder for privat bilæggelse af tvister, og retsvæsenets effektivitetskrise har skabt ny interesse for mere forhandlingsprægede måder at bilægge konflikter på end den, der består i at gå til en domstol eller ty til voldgift. Der er på EU-plan udfoldet betydelige bestræbelser på at følge denne udvikling op, navnlig i relation til informationssamfundet, ud fra ønsket om at skabe øget tillid til den elektroniske handel hos forbrugerne og hos små og mellemstore virksomheder.
2. Ved alternative konfliktløsningsmetoder i denne grøn bog forstår vi de tvistbilæggelsesmetoder, der findes uden for domstolene, og hvori medvirker en neutral tredjemand¹, men begrebet omfatter ikke egentlig voldgift². Vi vil i denne grøn bog bruge betegnelsen "alternativ konfliktløsning" for det, der på internationalt plan almindeligvis betegnes med den engelske forkortelse "ADR" for "Alternative Dispute Resolution"³. Grønbogen beskæftiger sig kun med de former for alternativ konfliktløsning, der findes på det civil- og handelsretlige område, herunder det arbejdsretlige og det forbrugerretlige område⁴.
3. De alternative konfliktløsningsmetoder på det civil- og handelsretlige område kan opdeles i forskellige kategorier, der kan være underlagt lige så mange regelsæt. Den første

¹ Denne definition indebærer, at bl.a. følgende må udelukkes fra denne grøn bog:

- syn og skøn, der ikke er en konfliktløsningsmetode, men derimod drejer sig om indhentning af en sagkyndig vurdering, f.eks. i en retssag eller en voldgiftssag
- de klageinstanser, som brancheorganisationer stiller til rådighed for forbrugerne. Der er ikke tale om konfliktløsning formidlet af en uafhængig tredjemand, men derimod af en af konfliktens parter.
- de "online-forhandlingssystemer", som uden menneskelig medvirkning tilbydes af tjenesteudbydere i informationssamfundet. Der er ikke tale om konfliktløsning formidlet af en uafhængig tredjemand, men derimod om tekniske midler til direkte forhandling mellem parterne i en konflikt.

² For voldgift er en form for tvistbilæggelse, der minder mere om domstolsbehandling end om alternativ konfliktløsning, eftersom voldgiftsavgørelser har til formål at træde i stedet for en domstolsavgørelse. Voldgift er i øvrigt underlagt omfattende regulering, både på nationalt og på internationalt plan, med New York-konventionen af 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser, <http://www.uncitral.org/en-index.htm>, eller – inden for rammerne af Europarådet – den europæiske konvention af 1966 om ensartede voldgiftsregler, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Cadreprincipal.htm>

³ De betegnelser, der anvendes mest i praksis og i de nationale lovgivninger – mediation og mægling – vil derfor ikke blive konsekvent brugt i denne grøn bog, men kun i relation til en bestemt national lovgivning eller konkret arbejde udført af en international organisation.

⁴ Denne grøn bog omhandler ikke spørgsmål i forbindelse med de ufravigelige rettigheder, der ikke kan forhandles om, bl.a. visse bestemmelser inden for person- og familieretten, konkurrenceretten og forbrugerretten, som ikke kan gøres til genstand for alternativ konfliktløsning.

sondring der må foretages, drejer sig om en sondring mellem de former for konfliktløsning, som sorterer under en dommer eller af en dommer overdrages til en tredjemand ("alternativ konfliktløsning ved en domstol"), og de former for alternativ konfliktløsning, som parterne i en konflikt benytter uden for en domstols rammer ("aftalebestemt alternativ konfliktløsning"). En anden skillelinje, der efter Kommissionens opfattelse er lige så vigtig, må foretages inden for kategorien aftalebestemt alternativ konfliktløsning. Visse former for alternativ konfliktløsning⁵ kan munde ud i, at den tredjepart, der medvirker ved konfliktløsningen, skal træffe en afgørelse, der er bindende for en af parterne⁶, eller afgive en henstilling til parterne, som kan være frit stillet med hensyn til at efterkomme den eller ej⁷. I andre former for alternativ konfliktløsning tager denne tredjemand ikke formel stilling til, hvordan konflikten kan løses, men søger blot at hjælpe parterne med at nå til enighed⁸.

4. Alternativ konfliktløsning er ikke noget nyt fænomen, men udviklingen i konfliktløsningsmetoderne har taget kraftigt fart i de seneste år og skabt voksende opmærksomhed omkring dem. I deres arbejde med at føre tilsyn med og/eller regulere alternativ konfliktløsning kan de offentlige beslutningstagere trække på de mange initiativer⁹, der er taget i praksis, og den omfattende samling teoretisk arbejde, der findes på området.

1.2. Bedre domstolsadgang

5. En af årsagerne til denne udvikling i alternativ konfliktløsning er af praktisk og konjunkturbetonet karakter – for de alternative konfliktløsningskanaler giver en løsning på de problemer med domstolsadgang, der gør sig gældende i en lang række lande. Disse problemer skyldes den hurtige stigning i antallet af sagsanlæg, den længere sagsbehandlingstid og tendensen til stigende retsomkostninger. Desuden har også den store mængde komplicerede og meget tekniske lovtekster været med til at vanskeliggøre domstolsadgangen.

⁵ Disse to former for alternativ konfliktløsning er omhandlet i Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 115 af 17. april 1998, s. 31. Denne henstilling omfatter i øvrigt også voldgift på forbrugerområdet, der ikke er omfattet af denne grønbog.

⁶ Som det ofte er tilfældet med de "kundeombudsmænd", der er indført i visse brancher, bl.a. i bank- og forsikringssektoren. Disse "ombudsmænds" afgørelser er bindende for de virksomheder, der er med i ordningen.

⁷ Som det ofte er tilfældet med de forbrugerklagenævn, der findes i de skandinaviske lande.

⁸ Denne form for alternativ konfliktløsning på forbrugerområdet er omhandlet i Kommissionens henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001 om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 109 af 19. april 2001, s. 56.

⁹ Ikke alle disse initiativer er af ny dato – i 1994 blev der f.eks. i form af en europæisk firmagruppe oprettet et net af voldgifts- og mæglingcentre i Spanien, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige. Dette net, der fik betegnelsen "Réseau Européen d'Arbitrage et de Médiation" (REAM) eller "European Network for Dispute Resolution" (ENDR) fik i begyndelsen finansiel støtte fra EU, som blev administreret af Kommissionens Generaldirektorat 23 for Små og Mellemstore Virksomheder.

6. Ved grænseoverskridende tvister er den lange sagsbehandlingstid og retsomkostningerne et endnu større problem end ved indenlandske tvister¹⁰. Med gennemførelsen af det indre marked, den mere intensive samhandel og borgernes øgede mobilitet er der ikke mindst som følge af den voksende elektroniske handel på tværs af grænserne tendens til et stigende antal konflikter mellem borgere eller personer bosiddende i forskellige medlemsstater, uanset tvistens værdi, og dermed også til en stigning i antallet af grænseoverskridende tvister, der indbringes for domstolene. Ud over de praktiske problemer i forbindelse med den alt for store arbejdsbyrde ved domstolene er der også ofte komplicerede problemer omkring lovkonflikter og jurisdiktionskonflikter samt sproglige og finansielle problemer.
7. At enhver har adgang til domstolene, er en grundlæggende rettighed, der er knæsat i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Retten til effektiv domstolsadgang er af EF-Domstolen blevet ophøjet til et af de overordnede principper i EU-retten¹¹ og i øvrigt også nedfældet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Kravet om domstolsadgang opfylder medlemsstaterne bl.a. ved at tilvejebringe hurtige og lidet bekostelige muligheder for at indbringe sager for domstolene. Nogle medlemsstater er i øvrigt gået i gang med at modernisere deres retssystem ved at lempe formaliteterne omkring stævninger eller overvejer at indføre elektroniske stævninger¹².
8. EU bestræber sig på sin side på at lette domstolsadgangen gennem forskellige foranstaltninger, bl.a. indførelsen af et informationssystem om let adgang til domstolene, som skal forvaltes og ajourføres af et net bestående af kompetente nationale myndigheder¹³. Disse bestræbelser følger sig til den indsats, der allerede er gjort for at få oprettet et ægte europæisk retligt område baseret på princippet om gensidig anerkendelse, f.eks. de foranstaltninger, der tager sigte på at lette fuldbyrdelsen af retsafgørelser¹⁴, og de

¹⁰ For nærmere oplysninger herom henvises især til Kommissionens grønbog af 9. februar 2000 om "Retshjælp i civilsager : problemerne for parter i grænseoverskridende tvister", KOM(2000)51 endelig udg.

¹¹ Dom af 15. maj 1986, sag 222/84, Johnston, Sml. 1986, s. 1651.

¹² Denne mulighed gælder i småsager i Tyskland, Danmark, Finland og England. Oplysningerne herom stammer fra medlemsstaternes svar på et spørgeskema, Kommissionen udsendte i september 2000 om domstolenes behandling af småsager.

¹³ Rådets beslutning 2001/470/EF af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område, EFT L 174 af 27. juni 2001, s. 25. I henhold til denne beslutnings artikel 14 skal der etableres et "internetbaseret informationssystem for offentligheden", der bl.a. skal indeholde faktablade med oplysninger om bl.a. "alternative tvistbilægelsesmuligheder med angivelse af de nationale clearingcentre for det fællesskabsdækkende netværk for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet".

¹⁴ Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet af 26. november 1997 om «En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union», KOM(97)609 endelig udg.. Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, herefter "Bruxelles I-forordningen", EFT L 12 af 16. januar 2001, s. 1. Bruxelles I-forordningen har siden 1. marts 2002 (undtagen for Danmarks vedkommende) trådt i stedet for Bruxelles-konventionen fra 1968 om retternes kompetence og fuldbyrdelse af afgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager - konsolideret version offentliggjort i EFT C 27 af 26. januar 1998, s. 1.

initiativer der er taget for at ophæve kravet om fuldbyrdelsespåtegninger for ubestridte krav og for at forenkle og fremskynde bilæggelsen af grænseoverskridende småtvister¹⁵.

9. Alternativ konfliktløsning indgår som et fuldgyldigt element i den politik, der tager sigte på at forbedre domstolsadgangen. For de alternative konfliktløsningskanaler har en rolle at spille som et supplement til domstolsbehandling, i det omfang hvor de metoder, der benyttes inden for rammerne af alternativ konfliktløsning, ofte egner sig bedre til de tvister, der er tale om. Alternativ konfliktløsning giver således parterne mulighed for at gå ind i en dialog, som ellers nok ville have været umulig, og selv tage stilling til, om det er hensigtsmæssigt at gå til domstolene.
10. Det er navnlig vigtigt at fremhæve de alternative konfliktløsningskanalers rolle som et middel til fredelig løsning på konflikter. For i de former for alternativ konfliktløsning, hvor den neutrale tredjepart ikke træffer nogen afgørelse, er der ikke længere tale om nogen konfrontation mellem parterne, men derimod om, at de søger at tilnærme sig hinanden – de vælger selv en måde, hvorpå deres tvist kan løses, og spiller en mere aktiv rolle i processen, idet de arbejder på selv at finde frem til den løsning, der passer dem bedst. Denne mindelige fremgangsmåde øger chancerne for, at parterne, når først deres konflikt er løst, vil kunne opretholde normale forretningsforbindelser eller andre relationer med hinanden.
11. Alternativ konfliktløsning udmærker sig ved at fungere meget smidigt, idet parterne i princippet frit afgør, om de vil benytte alternativ konfliktløsning, hvordan konfliktløsningen skal tilrettelægges, og hvem der skal stå for den, fastlægger den nærmere fremgangsmåde og vælger, om de selv vil deltage eller lade sig repræsentere under forløbet, og endelig selv bestemmer udfaldet.
12. Omkostningerne ved alternativ konfliktløsning er en faktor, der naturligvis også må tages med i betragtning. Normalt bæres alle omkostningerne af parterne. Men det kan være, at der ikke er nogen omkostninger for parterne. For det kan tænkes, at den formidlende tredjemand ikke aflønnes¹⁶, det kan også være, at driftsomkostningerne for de organer, der tilbyder alternativ konfliktløsning, afholdes af det offentlige¹⁷ eller af brancheorganisationer¹⁸, eller at den ene og/eller den anden part modtager retshjælp.
13. Nogle medlemsstater giver adgang til retshjælp til dækning af omkostningerne ved alternativ konfliktløsning og eventuelle udgifter til advokat m.v.¹⁹. Kommissionen har

¹⁵ Se herom især Kommissionens og Rådets program for gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT C 12 af 15. januar 2001. I løbet af første halvår 2002 har Kommissionen til hensigt at fremlægge et forordningsforslag med henblik på at få indført et europæisk fuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav og en grøn bog med henblik på udarbejdelse af nye foranstaltninger angående indførelse af en europæisk procedure for betalingspåbud og for tvister angående småkrav, se Kommissionens meddelelse af 30. oktober 2001 om halvårlig ajourføring af resultatavlen vedrørende fremskridtene henimod oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, i EU, KOM(2001) 628.

¹⁶ Det gælder f.eks. de såkaldte "conciliateurs de justice" i Frankrig.

¹⁷ Det gælder f.eks. den familiemæglingsinstans, der findes i Irland.

¹⁸ I Sverige dækkes trafikskadenævnets driftsudgifter f.eks. af trafikforsikringsforeningen.

¹⁹ I Frankrig kan der f.eks. ydes retshjælp til dækning af udgifterne til den advokat, der fører forligsforhandlinger.

allerede taget initiativ til at få tilnærmet medlemsstaternes lovgivning på dette område i sit forslag til rådsdirektiv om tilnærmelse af visse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om retshjælp og andre finansielle aspekter i civilsager²⁰. I artikel 16 i dette forslag hedder det, at "der skal gives retshjælp i tilfælde, hvor tvisten bilægges ved brug af udenretslige procedurer, når der i lovgivningen tilskyndes til at anvende sådanne procedurer, eller når en dommer henviser tvistens parter til at anvende sådanne".

1.3. Et prioriteret politisk mål

14. De 15 EU-landes stats- og regeringschefer har gentagne gange understreget den betydning, de tillægger de alternative metoder til løsning af grænseoverskridende tvister, bl.a. på mødet i Det Europæiske Råd i Wien i december 1998²¹, og derefter i Tammerfors i oktober 1999 på det møde, der drejede sig om oprettelse af et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union"²².

15. På topmødet i Lissabon i marts 2000 om "beskæftigelse og informationssamfundet" opfordrede Det Europæiske Råd "Kommissionen og Rådet til at overveje, hvordan man kan øge forbrugernes tillid til elektronisk handel, navnlig ved alternative ordninger for bilæggelse af tvister"²³. Dette mål blev igen slået fast på Det Europæiske Råds møde i Santa Maria da Feira i juni 2000 ved godkendelsen af "handlingsplanen for eEurope 2002"²⁴. Hvad angår arbejdsmarkedsrelationer, understregede Det Europæiske Råd endelig på topmødet i Bruxelles-Laeken i december 2001, "at det er vigtigt at forebygge og løse sociale konflikter, navnlig grænseoverskridende sociale konflikter, ved hjælp af frivillige forligsmekanismer"²⁵

1.4. Et aktuelt emne

16. Alternativ konfliktløsning har spillet en betydelig rolle i de seneste debatter om lovgivning i forbindelse med elektronisk handel, bl.a. i flere drøftelser på europæisk plan²⁶ og på verdensplan²⁷ om kompetencekonflikter ved tvister på forbrugerområdet²⁸.

²⁰ Forslag fremlagt den 18. januar 2002, KOM(2002) 13 endelig.

²¹ Punkt 83 i formandskabets konklusioner lyder således: "Det Europæiske Råd godkender den handlingsplan, som Rådet og Kommissionen har udarbejdet for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres". Denne handlingsplan er offentliggjort i EFT C 19 af 23. januar 1999, s.1. Ifølge punkt 41, litra b), i denne handlingsplan skal man "undersøge 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". Konklusionerne fra møderne i Det Europæiske Råd findes på adressen <http://ue.eu.int/da/Info/eurocouncil/index.htm>

²² Punkt 30 i formandskabets konklusioner lyder således: "Medlemsstaterne bør også indføre alternative udenretslige procedurer".

²³ Punkt 11 i formandskabets konklusioner.

²⁴ Punkt 22 i formandskabets konklusioner og handlingsplanen for eEurope 2002, http://europa.eu.int/information_society/europe/action_plan/index_da.htm

²⁵ Punkt 25 i formandskabets konklusioner.

²⁶ Forud for vedtagelsen af den ovennævnte Bruxelles I-forordning.

17. Drøftelserne foregik på baggrund af artikel 17 i direktivet om elektronisk handel, der blev vedtaget i juni 2000²⁹, og hvori det hedder, at "medlemsstaterne drager omsorg for, at deres lovgivning ikke er til hinder for anvendelsen af ordninger for udenretslig bilæggelse af tvister i henhold til national lovgivning". I artikel 17 opfordres medlemsstaterne desuden til at "tilskynde organerne for udenretslig bilæggelse af tvister (...) til at handle på en måde, der giver parterne passende proceduremæssig sikkerhed".
18. Europa-Parlamentet foreslog i september 2000 i sin udtalelse om forslaget til den ovennævnte Bruxelles I-forordning, at man gik videre med reguleringen af de alternative konfliktløsningsmetoders rolle, idet det foreslog, at aftaleklausuler, hvor forbrugeren og den erhvervsdrivende aftaler, at enhver tvist skal forelægges et udenretsligt organ for bilæggelse af tvister, der er godkendt i henhold til en af Kommissionen godkendt plan, under visse omstændigheder skal kunne gøres gældende over for forbrugerne. Parlamentet foreslog også, at afgørelser truffet inden for rammerne af sådanne alternative konfliktløsningsordninger, skal kunne tvangsfuldbyrdes³⁰.
19. Bruxelles I-forordningen, som Rådet vedtog i december 2000, indeholder ikke de af Parlamentet foreslåede ændringer. Men ved vedtagelsen af denne forordning understregede Rådet og Kommissionen den værdifulde supplerende rolle, alternativ konfliktløsning har at spille bl.a. i relation til elektronisk handel³¹.

1.5. En international dimension

20. I det arbejde, der udføres på EU-plan, indgår naturligvis også den internationale dimension, eftersom de regler, der arbejdes med, ikke blot tager sigte på EU-borgerne som

²⁷ I forbindelse med forhandlingerne på Haagerkonferencen om international privatret angående et udkast til international konvention om kompetence og anerkendelse af udenlandske domme, <http://www.hcch.net/f/workprog/index.html>

²⁸ Uafhængigt af spørgsmålene i forbindelse med elektronisk handel er den rolle, som alternativ konfliktløsning kan spille, også direkte eller indirekte blevet fremdraget i forbindelse med flere EU-retsakter. F.eks. beskæftiger Kommissionen sig i sin anden rapport om gennemførelsen af direktiv 85/374/EØF om produktansvar (KOM(2000) 893 endelig udg.) indgående med alternative konfliktløsningsmetoder. Alternative konfliktløsningsmetoder omhandles udtrykkeligt i artikel 10 i direktiv 97/5/EF om grænseoverskridende pengeoverførsler, EFT L 43 af 14. februar 1997, s. 25, i artikel 11 i direktiv 97/7/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg, EFT L 144 af 14. juni 1997, s. 19, i artikel 12 i direktivforslaget om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser, KOM(1998) 468 endelig udg., og i artikel 9 i direktivforslaget om forsikringsmæglervirksomhed, KOM(2000) 511 endelig udg. Hvad angår konflikter mellem virksomheder i telesektoren henvises desuden til artikel 18 og 19 i Rådets fælles holdning (EF) nr. 38/2001 af 17. september 2001 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ("rammedirektivet"), EFT C 337 af 30. november 2001, s. 34.

²⁹ Direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked, EFT L 178 af 17. juli 2000, s. 1. I direktivets artikel 17 tilskyndes alternative konfliktløsningsorganer i øvrigt til at sikre en vis tilbagemelding til Kommissionen, og deres rolle består således ikke alene i at iværksætte alternativ konfliktløsning, men også i at sætte de offentlige myndigheder i stand til eventuelt at tilpasse deres retspolitik.

³⁰ EFT C 146 af 17. maj 2001, s. 94. Se også Kommissionens reaktioner på disse forskellige punkter i dens ændrede forslag af 26. oktober 2000, KOM(2000)689 endelig udg.

³¹ Rådets og Kommissionens fælles erklæring angående forordningens artikel 15 og 73 i mødeprotokollen fra Rådets samling den 22. december 2000, hvor forordningen blev vedtaget. Denne erklæring findes på adressen http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil_da.htm.

aktører i forbindelse med alternativ konfliktløsning. Alternativ konfliktløsning står i øvrigt også på dagsordenen i flere mellemstatslige organisationer:

- Europarådet vedtog i 1998 en rekommandation om mægling i familieforhold³² og arbejder i øjeblikket på en rekommandation om mediation i civilsager³³. Kommissionen følger meget nøje med i dette arbejde, som også medlemsstaterne og ansøgerlandene deltager i. I denne grønbog er der i fuldt omfang taget hensyn til disse initiativer fra Europarådet.
- FN's Kommission for International Handelsret er for sit vedkommende i gang med at udarbejde standardbestemmelser om mægling i handelssager³⁴.
- De former for alternativ konfliktløsning, der har direkte forbindelse med elektronisk handel, indgår også direkte eller indirekte i arbejdet i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling³⁵, ligesom de også indgår i forhandlingerne i Haagerkonferencen om international privatret om en international konvention om retternes kompetence og anerkendelse af udenlandske domme³⁶.

21. Alternativ konfliktløsning inden for elektronisk handel har været genstand for henstillinger fra en række ikke-statslige internationale organisationer, hvis arbejde Kommissionen følger nøje med i, bl.a. GBDe (Global Business Dialogue on e-commerce³⁷), TABD (Transatlantic Business Dialogue³⁸) og TACD (Transatlantic Consumer Dialogue³⁹).

22. På det civil- og handelsretlige område har man i flere tredjelande også beskæftiget sig med alternativ konfliktløsning:

- Ansøgerlandene til EU er lige så opmærksomme som medlemsstaterne på spørgsmålet om udviklingen inden for alternativ konfliktløsning i deres egne overvejelser omkring bedre domstolsadgang. Det ses tydeligt af deres aktive deltagelse i det ovennævnte arbejde i Europarådet.
- USA har en lang og righoldig tradition for alternativ konfliktløsning. De forskellige former for alternativ konfliktløsning har også kunnet udvikle sig med støtte fra retsvæsenet. De fleste stater i USA har lovgivet om mediation på forskellige områder. Alle disse love i de enkelte forbundsstater har fået USA's nationale lovharmoniseringskommission til at udarbejde en ensartet lov om mediation⁴⁰.

³² Rekommandation nr. R(98)1, <http://cm.coe.int/ta/rec/1998/f98r1.htm>

³³ Ekspertudvalgets arbejde angående retssystemets effektivitet, <http://www.legal.coe.int/civilandcommercial>

³⁴ Arbejdsgruppen om voldgift, <http://www.uncitral.org/en-index.htm>

³⁵ Rådets henstilling om retningslinjer for forbrugerbeskyttelse i relation til elektronisk handel, <http://www.oecd.org>

³⁶ <http://www.hcch.net/f/workprog/index.html>

³⁷ <http://www.gbde.org>

³⁸ <http://www.tabd.com>

³⁹ <http://www.tacd.org>

⁴⁰ <http://www.nccusl.org> – lovudkastet blev færdigudarbejdet den 16. august 2001.

- I Canada gik lovharmoniseringskommissionen i august 2000 i gang med at undersøge, om det er nødvendigt at udarbejde en ensartet lov om mediation⁴¹.
- I Japan indgår en samlet lovpakke om alternativ konfliktløsning i de henstillinger, det japanske udvalg for reform af retssystemet afgav i juni 2001⁴².

1.6. Kommissionens mandat

23. Af det ovenstående fremgår det klart, at det er nødvendigt at skaffe sig et nøje overblik over, hvilke initiativer der er taget, og hvilket arbejde der er udført i medlemsstaterne og på EU-plan, og overveje de juridiske spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med de alternative konfliktløsningsmetoders kvalitet. EU-landenes justitsministre har derfor besluttet at sætte arbejde i gang på EU-plan angående alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område. De opfordrede i maj 2000 Kommissionen til at indsamle oplysninger om den aktuelle situation i medlemsstaterne, hvad angår alternative metoder til løsning af grænseoverskridende konflikter på det civil- og handelsretlige område. På grundlag af de indsamlede oplysninger blev Kommissionen opfordret til at udarbejde og fremlægge en grøn bog, hvori der gøres status over den aktuelle situation og lægges op til en bred høring om, hvilke konkrete foranstaltninger der skal træffes⁴³.

2. UDGANGSPUNKT I DET HITTIDIGE ARBEJDE

24. Kommissionen er af Rådet blevet opfordret til at gøre status over alternativ konfliktløsning i medlemsstaterne og på EU-plan. Alle overvejelser omkring alternativ konfliktløsning bør tage udgangspunkt i det arbejde, der allerede er sat i gang. Kommissionen har indhentet oplysninger ved hjælp af et spørgeskema til medlemsstaterne⁴⁴ samt undersøgelser foretaget inden for alternativ konfliktløsning⁴⁵.

2.1. I medlemsstaterne

⁴¹ <http://www.chlc.ca/fr>

⁴² <http://www.kantei.go.jp/foreign/judiciary/2001/0612report.html>

⁴³ Konklusionerne fra Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 29. maj 2000, <http://ue.eu.int/newsroom>

⁴⁴ Spørgeskema om alternative konfliktløsningsmetoder på det civil- og handelsretlige område, udarbejdet af Rådets portugisiske formandskab i juni 2000.

⁴⁵ Undersøgelse foretaget af brancheorganisationer inden for alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område, hvortil der blev ydet finansiel EU-støtte inden for rammerne af "Grotius"-programmet. Beskrivelsen af projekt "MARC 2000" findes under referencen GR/2000/136 på http://europa.eu.int/comm/justice_home/pdf/grotius2000.pdf

Grotius-programmet blev indført ved Rådets fælles aktion af 28. oktober 1996 om et tilskyndelses- og udvekslingsprogram for aktørerne inden for retsvæsenet, EFT L 287 af 8. november 1996, s. 3. Dette program, der udløb i 2000 og blev forlænget i 2001 (Rådets forordning af 12. februar 2001, EFT L 43 af 14. februar 2001, s. 1), skal omlægges for årene 2002-2006 (forslag til forordning om fastlæggelse af en generel ramme for Fællesskabets aktiviteter med henblik på at fremme gennemførelsen af et europæisk civilretligt område, EFT C 213 E af 31. juli 2001, s. 271).

25. Der findes ingen detaillovgivning om alternativ konfliktløsning i medlemsstaterne⁴⁶. Der er dog arbejde i gang i Danmark⁴⁷, Italien⁴⁸, Østrig⁴⁹ og Portugal⁵⁰. Dette arbejde vil kunne munde ud i, at der fastlægges regler for alternativ konfliktløsning, og at brugen af alternative konfliktløsningsmetoder indføres i retsplejelovgivningen.
26. Flere medlemsstater har taget initiativ til at udbrede alternativ konfliktløsning på bestemte områder ved at nedsætte rådgivende konfliktløsningsorganer⁵¹, finansiere alternative konfliktløsningsstrukturer⁵², iværksætte erhvervsuddannelsesprogrammer⁵³ og oplyse befolkningen om alternativ konfliktløsning. Undertiden er der tale om at tilpasse den eksisterende nationale lovgivning med henblik på bedre at tilgodese de særlige træk ved alternativ konfliktløsning⁵⁴.

2.1.1. Alternativ konfliktløsning ved domstolene

27. Ved de former for alternativ konfliktløsning, hvor en dommer medvirker, er der enten tale om, at medlemsstaternes retsplejelovgivning giver adgang til at indbringe sagen for en dommer med henblik på forlig⁵⁵, foreskriver forligsforhandlinger under sagens behandling⁵⁶ eller udtrykkeligt tilskynder dommeren til aktivt at hjælpe parterne med at nå

⁴⁶ Der findes dog eksempler på lovgivning på regionalt plan, f.eks. i Tyskland i Nordrhein-Westfalen, <http://www.streitschlichtung.nrw.de>

⁴⁷ I Danmark er Retsplejerådet begyndt at arbejde med en samlet reform af retsplejeloven. Den første betænkning, der blev fremlagt i foråret 2001, indeholder en beskrivelse af de udenretslige konfliktløsningsmetoder, der findes på det civilretlige område. Retsplejerådet arbejder i øjeblikket med at forbedre samordningen mellem alternativ konfliktløsning og domstolsbehandling.

⁴⁸ Italiensk lovforslag fra foråret 2000 ("schema di disegno di legge recante norme per l'accesso alla giustizia civile, per la risoluzione consensuale delle controversie e per l'abbreviazione dei tempi del processo civile").

⁴⁹ En lov om mediation ("Mediationgesetz") er til behandling.

⁵⁰ Den portugisiske justitsministers offentlige høring om "resolução alternativa de litígios" resulterede i lov nr. 78/2001 af 13. juli 2001 om fredsdommere og mediatorer.

⁵¹ I Frankrig blev der ved bekendtgørelse af 8. oktober 2001 oprettet et "Conseil national consultatif de la médiation familiale", der har til opgave at "foreslå enhver foranstaltning til fremme af mediation i familieforhold. I den forbindelse skal det bl.a. undersøge anvendelsesområdet for familiemediation, uddannelse af familiemediatorer og etiske regler, evaluere forskellige fremgangsmåder og virkningerne af mediation, navnlig for bevarelsen af familiebånd", <http://www.justice.gouv.fr/presse/com091001.htm>

⁵² I de skandinaviske lande finansieres forbrugerklagenævne f.eks. direkte over finansloven.

⁵³ I Portugal fremlagde justitsministeren f.eks. den 30. oktober 2001 et program for uddannelse af fredsdommere og mediatorer, <http://www.mj.gov.pt>

⁵⁴ I Tyskland har jurister f.eks. monopol på juridiske tjenester i henhold til "Rechtsberatungsgesetz". En domstol har statueret, at alternativ konfliktløsning er juridiske tjenester og dermed underlagt juristernes monopol. Denne dom kan resultere i, at der lovgives på området, således at det fastsættes, at konfliktløsningstjenester ikke nødvendigvis er juridiske tjenester.

⁵⁵ Det gælder f.eks. fredsdommeren i Italien, hvis kompetence er reguleret i den italienske retsplejelovs §322. I Grækenland indeholder retsplejelovens §209 bestemmelser om fredsdommerens forligsvirksomhed. I Belgien har de første dommere, som kan få sagen forelagt til forlig, kompetence i henhold til retsplejelovens §731.

⁵⁶ I Finland skal dommeren i alle civilsager således først søge at få parterne til at nå til enighed.

til enighed⁵⁷. Disse særlige opgaver indgår ikke nødvendigvis i en dommers normale opgaver og bør følges op med uddannelsesprogrammer.

28. I de fleste lande findes der generelle lovbestemmelser eller forslag til lovbestemmelser om, at dommeren kan udpege en tredjemand til bilæggelse af en tvist – der kan være tale om at åbne mulighed for alternativ konfliktløsning (f.eks. i Belgien⁵⁸ og i Frankrig⁵⁹) eller om at tilskynde hertil (i Spanien⁶⁰, Italien⁶¹, i Sverige⁶², i England og Wales⁶³), eller sågar om en lovfæstet pligt eller pligt i henhold til dommerkendelse til at søge tvisten bilagt mindeligt (f.eks. i Tyskland⁶⁴, i Belgien⁶⁵ og i Grækenland⁶⁶).
29. På initiativ af domstolene selv⁶⁷ eller de kompetente ministre er der iværksat forsøg i form af pilotprojekter⁶⁸ angående en mere generel brug af alternativ konfliktløsning.
30. De neutrale tredjeparter, der udpeges af dommerne, kan være embedsmænd⁶⁹, privatpersoner udpeget på grundlag af bestemte kriterier og opført på en liste⁷⁰ eller personer udpeget ad hoc⁷¹.

⁵⁷ I Tyskland skal domstolen jf. § 279 i "Zivilprozessordnung" fremme en mindelig løsning igennem hele sagens behandling. I Frankrig præciseres det i den nye retsplejelovs §21, at forsøg på at forlige parterne indgår i dommerens opgaver.

⁵⁸ Ifølge den belgiske retsplejelovs §665, der blev indført ved lov om mediation i familieforhold af 21. januar 2001, kan dommeren, efter fælles anmodning fra parterne eller på eget initiativ, men med parternes samtykke, udpege en mediator.

⁵⁹ Jf. den nye franske civilretsplejelovs § 131, stk.1 – 131, stk.15 om mediation i retstvister.

⁶⁰ Ifølge § 414 og 415 i lov 1/2000, der trådte i kraft den 9. januar 2001, skal dommeren ved indledningen af den såkaldte "ordinære" behandling ved retten og umiddelbart efter partsindlæggene opfordre parterne til at søge forlig eller forhandling.

⁶¹ Ifølge den italienske civilretsplejelovs §§83, 185 og 350 skal dommeren bestræbe sig på at foretage en konkret vurdering af, om der er forudsætninger for at standse de igangværende domsforhandlinger og udfærdige et dokument, hvori det fastslås, at der er opnået forlig mellem parterne.

⁶² Ifølge den svenske retsplejelovs kapitel 42, §17, skal dommeren gøre, hvad der står i hans magt, for at finde frem til en mindelig løsning på tvisten.

⁶³ Ifølge §§ 26.4 og 44.5 i retsplejereglerne for England og Wales, der trådte i kraft den 26. april 1999, kan dommeren stille behandlingen af en sag i bero for at åbne mulighed for mægling mellem parterne. Domstolene kan dømme parterne til at betale bøder, hvis de har nægtet mægling.

⁶⁴ I henhold til en forbundslov af 15. december 1999 har tre delstater gjort det obligatorisk at iværksætte alternativ konfliktløsning – benævnt "Schlichtung"– ved at fastsætte, at der kun kan rejses sag for domstolen, hvis der forinden er gjort forsøg på at nå til forlig. En ny tysk retsplejelov er under udarbejdelse, og den ventes at åbne mulighed for, at parterne kan kræve et retsmøde afsat til mægling, og pålægge dommeren pligt til at indlede sagens behandling med mæglingsforsøg.

⁶⁵ Ifølge den belgiske retsplejelov skal der iværksættes forsøg på mægling uden for domstolen, f.eks. i tvister angående arbejdsforhold og forpagtning. Der er fremsat lovforslag om en samlet retsplejereform, der vil give enhver dommer adgang til at beordre mægling.

⁶⁶ Ifølge den græske civilretsplejelovs §214 kan sager, der henhører under førsteinstansrettens kompetence, først tages til behandling, efter at der er gjort forsøg på at nå frem til et forlig.

⁶⁷ Se f.eks. det forsøg på det arbejdsretlige område, der er i gang ved en fransk domstol, <http://www.mediationsociale.com>.

⁶⁸ Se f.eks. det nederlandske forsøgsprojekt, <http://www.minjust.nl>.

⁶⁹ I Grækenland er den forligsmand, der handler i henhold til § 13-16 i lov nr. 1876/1990 om kollektive arbejdskonflikter, en embedsmand fra arbejdsministeriet.

2.1.2. Aftalebestemte former for alternativ konfliktløsning

31. De aftalebestemte konfliktløsningsmetoder er ikke underlagt nogen konkret generel regulering i medlemsstaterne. De er alene underlagt de almindelige aftaleretlige regler eller de særlige bestemmelser, der gælder for de aftaler, man eventuelt når frem til. Konfliktløsningen foregår efter de almindelige principper i aftaleretten, den civile retspleje og den internationale privatret. Aftalepraksis og etiske regler for de tredjeparter, der medvirker, er dog ikke lige udviklet i alle EU-lande.
32. I nogle medlemsstater er der indført sektorlovgivning om oprettelse af særlige konfliktløsningsorganer – det er bl.a. tilfældet i Danmark⁷², Irland⁷³, Finland⁷⁴ og Sverige⁷⁵.
33. Nogle af de principper, der er beskrevet i medlemsstaternes svar på spørgeskemaet⁷⁶, ser dog ud til at være fælles for alle metoderne. Parterne bestemmer selv, om de vil søge tvisten løst ved en af de alternative konfliktløsningsmetoder eller ej. De bestemmer selv, hvordan konfliktløsningen skal tilrettelægges, på basis af den medvirkende tredjemands uvildighed og objektivitet. Denne tredjemand skal overholde fortrolighedsprincippet. Medlemsstaterne ser ud til at lægge særlig stor vægt på, at der her er tale om minimumskrav, der altid skal være opfyldt.

2.2. På EU-plan

34. Det arbejde på EU-plan, der har størst relevans for alternativ konfliktløsning, og som man kan henholde sig til her, er foregået inden for forbrugerret, familieret og arbejdsret.

2.2.1. Initiativer taget på det forbrugerretlige område

35. Der er igennem flere år blevet gjort et stort arbejde inden for det forbrugerretlige område, hvadenten der er tale om rent indenlandske eller grænseoverskridende tvister, og hvadenten de er knyttet til Internet eller ej, inden for rammerne af et program, der tager sigte på at sikre forbrugerne bedre klageadgang⁷⁷. Den nedenstående gennemgang af dette

⁷⁰ I Frankrig skal den retslige forligsmand opfylde bestemte betingelser angående hæderlighed ogandel (må ikke være frataget sine borgerlige og politiske rettigheder), kvalifikationer (mindst tre års praktisk juridisk erfaring) og uafhængighed (hvervet som forligsmand er uforeneligt med folkevalgt hverv eller ansættelse i retsvæsenet).

⁷¹ I Frankrig skal mæglere opfylde bestemte betingelser hvad angår vandel (ren straffeattest), kvalifikationer, erfaring og uafhængighed.

⁷² Arbejdsmarkedets Ankenævn, Huslejenævne, Forbrugerklagenævn.

⁷³ Conciliation Service of the Labour Relations Commission.

⁷⁴ Kuluttajavalituslautakunta (forbrugerklagenævn).

⁷⁵ Forbrugerklagenævn, trafikskadenævn.

⁷⁶ Deres svar på dette område indeholder særligt fyldige beskrivelser.

⁷⁷ Se navnlig Kommissionens grønbog af 16. november 1993 om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet, KOM(93)576, Kommissionens

arbejde har to formål: dels at gøre status over alle de initiativer, der hidtil er taget på dette område, og dels at lægge op til en åben debat inden for rammerne af de mere generelle overvejelser omkring alternativ konfliktløsning for at få et mere fuldstændigt overblik over situationen i EU. Denne debat indgår således som led i den igangværende, mere omfattende og vedvarende revision af forbrugerretten.

36. Inden for rammerne af bestræbelserne på at sikre forbrugerne en bedre domstolsadgang har Europa-Parlamentet og Rådet efter forslag fra Kommissionen vedtaget direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området for beskyttelse af forbrugernes interesser⁷⁸. Ifølge dette direktiv skal medlemsstaterne give uafhængige offentlige organer eller forbrugerorganisationer mulighed for at anlægge sag mod visse former for handelspraksis. Andre initiativer, der tager sigte på at beskytte forbrugerne, er taget på andre områder, bl.a. på transportområdet⁷⁹ og energiområdet⁸⁰.
37. Kommissionen har vedtaget to henstillinger, der opstiller principperne for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Disse henstillinger, der begge var ledsaget af en meddelelse fra Kommissionen, er blevet fulgt op med udsendelse af en europæisk klageformular for forbrugere⁸¹.
- Den første henstilling, der blev vedtaget den 30. marts 1998⁸², drejer sig om alle de former for konfliktløsning, der uanset hvordan de benævnes fører til bilæggelse af en tvist efter aktiv medvirken fra en tredjemand, der formelt tager stilling til, hvordan konflikten kan løses. Denne første henstilling, der opstiller syv minimumsprincipper for iværksættelse af alternativ konfliktløsning og konfliktløsningens forløb, omhandler ikke de metoder, der ofte benævnes med betegnelsen "mægling" eller "mediation". Medlemsstaterne blev opfordret til at opstille en liste over de organer for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, som de finder opfylder principperne i Kommissionens henstilling. Disse lister er blevet fremsendt til Kommissionen, som sørger for, at de offentliggøres⁸³.

meddelelse af 14. februar 1996 om en handlingsplan vedrørende forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked, KOM(96)13, Kommissionens meddelelse af 30. marts 1998 om udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, KOM(1998)198, og Kommissionens meddelelse af 4. april 2001 om øget adgang for forbrugerne til alternativ bilæggelse af tvister, KOM(2001)161.

⁷⁸ EFT L 166 af 11. juni 1998, s. 51

⁷⁹ Kommissionen understregede den betydning, den tillægger alternativ konfliktløsning på transportområdet, i sin hvidbog af 12. september 2001 om "Den europæiske transportpolitik frem til 2010 – de svære valg", KOM(2001) 370 endelig udg., i sin meddelelse af 21. juni 2000 om beskyttelse af luftfartspassagerer i Den Europæiske Union, KOM(2000) 365 endelig udg., og i sin meddelelse af 23. januar 2002 "Mod et integreret europæisk jernbanesystem", KOM(2002) 18 endelig udg.

⁸⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/92/EF og direktiv 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas, KOM(2001) 125.

⁸¹ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/index_en.html

⁸² EFT L 115 af 17. april 1998, s. 31

⁸³ Listen over disse organer findes på følgende adresse :
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_en.html

- Den anden henstilling, af 4. april 2001⁸⁴, drejer sig derimod om de konfliktløsningsmetoder, hvor der udelukkende er tale om forsøg på at forlige parterne og få dem til at finde frem til en mindelig løsning – det kan dog være, at den medvirkende tredjemand uformelt foreslår en løsning.
38. Kommissionen har også taget initiativet til oprettelse af to europæiske net bestående af nationale organer, der begge arbejder på at lette forbrugernes adgang til udenretslig bilæggelse af grænseoverskridende tvister i de tilfælde, hvor den erhvervsdrivende er etableret i et andet land end deres hjemland. De to net arbejder med samme målsætning, men fungerer ikke på samme måde:
- Det europæiske udenretslige net "EEJ-Net"⁸⁵ yder bistand og information til forbrugerne og består af kontaktsteder ("clearing houses") i hver medlemsstat samt i Norge og Island. Hvert kontaktsted formidler information til de 400 organer, som medlemsstaterne finder opfylder de krav, der stilles i Kommissionen to henstillinger angående principperne for organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Dette net trådte officielt i funktion den 16. oktober 2001. Der bliver en etårig pilotfase, og Kommissionen skal udarbejde en fuldstændig rapport i efteråret 2002, hvor den vil gøre status over de fremskridt, der er opnået, og høre de implicerede om deres erfaringer.
 - Desuden findes der et net for udenretslig bilæggelse af tvister inden for finansielle tjenester, "FIN-Net"⁸⁶, som er et europæisk ad hoc-net mellem de kompetente nationale konfliktløsningsorganer, der opfylder kravene i den første kommissionshenstilling. Pr. 22. februar 2002 var der 37 sådanne organer. Via FIN-NET kan forbrugere, der står med et problem i relation til finansielle tjenester (banker, forsikringer, investeringer), få direkte adgang til udenretslig tvistbilæggelse. Dette net blev lanceret af Kommissionen den 1. februar 2001 og har allerede givet positive resultater. Som led i den "dialog med borgerne og virksomhederne", som tager sigte på at informere dem om deres rettigheder på det indre marked, vil der blive udsendt en vejledning i FIN-NET til orientering for forbrugerne.
39. De to kommissionshenstillinger har haft stor betydning i medlemsstaterne. Kommissionen vil ikke træffe nogen nye foranstaltninger på forbrugerområdet, før der er foretaget en fuldstændig evaluering af EEJ-Nets pilotfase og en bred høring af alle medlemsstaterne, konfliktløsningsformidlerne og de berørte kredse.
40. Det er navnlig i relation til elektronisk handel, at man har beskæftiget sig med alternative konfliktløsningsmetoder, især inden for rammerne af handlingsplanen "eEurope 2002"⁸⁷. Der er tale om både de "traditionelle" konfliktløsningsmetoder og de nye online-metoder, de såkaldte "ODR"-metoder ("Online Dispute Resolution") – der i øvrigt også kan

⁸⁴ EFT L 109 af 19. april 2001, s. 56.

⁸⁵ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/index_en.html

Hvad angår EEJ-Net, henvises især til arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2000) 405, Rådets resolution af 25. maj 2000, EFT C 155 af 6. juni 2000, s. 1, og Europa-Parlamentets initiativbeslutning af 3. juli 2001, endnu ikke offentliggjort.

⁸⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/consumer/adr.htm

⁸⁷ Se punkt 15 ovenfor.

benyttes til bilæggelse af tvister, der ikke drejer sig om elektronisk handel. Kommissionen vil inden længe udsende en meddelelse om en række spørgsmål i forbindelse med disse ODR-metoder.

41. Overvejelserne omkring alternativ konfliktløsning i forbrugertvister angående elektronisk handel indgår også i den bredere kontekst, der drejer sig om, hvad der kan gøres for at styrke forbrugernes tillid til elektronisk handel. Kommissionen har som led i handlingsplanen "eEurope 2002"⁸⁸ oprettet et debat- og informationsudvekslingsforum om forbrugernes tillid til Internet ("e-confidence"⁸⁹). Ud fra samme tankegang har Kommissionen tilskyndet de berørte kredse, dvs. de erhvervsdrivende og forbrugerne, til selv at opstille høje standarder for god praksis på området⁹⁰. Kommissionen vil inden længe redegøre for alle disse foranstaltninger og gøre status over dem.
42. Der udfoldes på EU-plan betydelige bestræbelser på at fremme udviklingen inden for bilæggelse af tvister angående elektronisk handel. Der har således kunnet ydes finansiell EU-støtte til online-initiativer⁹¹, til projekter vedrørende kvalitetskontrol af kommercielle websites⁹² samt til universitetsprojekter og uddannelsesprogrammer⁹³.
43. De metoder, der benyttes til at løse forbrugertvister inden for elektronisk handel, rejser en række juridiske spørgsmål. Kommissionen har allerede fastlagt de overordnede retningslinjer ud fra den grundtanke, at disse online-metoder skal følge de samme principper som de traditionelle konfliktløsningsmetoder⁹⁴. Den er i gang med at undersøge supplerende initiativer med hensyn til online-miljøets karakteristika og de særlige krav, det stiller, bl.a. på det tekniske område⁹⁵. EU har i øvrigt allerede opstillet de juridiske rammer for gyldigheden af papirløse aftaler, ikke blot aftalebestemmelser om brug af alternative konfliktløsningsmetoder, men også aftaler, hvor parterne aftaler at bilægge en allerede opstået tvist ved alternativ konfliktløsning og de aftaler, der indgås efter tvistens bilæggelse. I henhold til det ovennævnte direktiv om elektronisk handel skal

⁸⁸ Se punkt 15 ovenfor.

⁸⁹ <http://econfidence.jrc.it>

⁹⁰ Kontoret for de Europæiske Forbrugerorganisationer (BEUC) og Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE) præsenterede den 22. oktober 2001 et europæisk system for kvalitetsmærkning inden for elektronisk handel, <http://www.beuc.org>, <http://www.unice.org>

⁹¹ EU har ydet finansiell støtte til ECODIR (Electronic CONsumer DISpute Resolution Platform): <http://www.ecodir.org>, som administreres af Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse. "Online Confidence" er et projekt, som Europa-Kommissionen yder støtte til som led i programmet TEN-Telecom (Generaldirektoratet for Informationsfundet).

⁹² Webtrader, som er et privat internationalt projekt med kontrol med kommercielle websites og tildeling af kvalitetsmærker bestående af forbrugerorganisationerne i 10 lande, heraf 8 EU-lande, se f.eks. http://www.budget-net.com/webtradersite/reseau_be.html. Projektet omfatter bl.a. udvikling af adfældsregler og indførelse af konfliktløsningsystemer. Der er ydet finansiell EU-støtte, der administreres af Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervs politik.

⁹³ Arbejdet udføres af ECLIP (Electronic Commerce Legal Issues Platform), som er et konsortium mellem fem europæiske forskningscentre, der har specialiseret sig i ny teknologi, <http://www.eclip.org>, og hvortil der er ydet EU-støtte, som administreres af Kommissionens Generaldirektorat for Informationsfundet via IST (Information Society Technology Programme) <http://www.cordis.lu/ist/home.html>

⁹⁴ Se de to henstillinger og de ovennævnte to henstillinger om tvister på forbrugerområdet.

⁹⁵ Meddelelse om fremme af ODR-metoder er under udarbejdelse som nævnt under punkt 40 ovenfor.

medlemsstaterne faktisk åbne adgang til at indgå aftaler ad elektronisk vej⁹⁶. Medlemsstaterne skal også sikre, at deres retssystem åbner mulighed for elektronisk brug af alternative konfliktløsningsmetoder⁹⁷.

44. EU-lovgivningen på dette område blev suppleret med vedtagelsen af den ovennævnte "Bruxelles I"-forordning, hvis bestemmelser om værnetingsklausuler, også over for forbrugere, ikke indskrænker muligheden for at benytte alternativ konfliktløsning. Forholdet mellem denne forordning og alternative konfliktløsningsmetoder var genstand for både juridiske og politiske drøftelser forud for forordningens vedtagelse. I september 2000 havde Europa-Parlamentet nemlig foreslået, at "aftalebestemmelser, hvor forbrugeren og den erhvervsdrivende aftaler at henvise enhver tvist til en ordning for udenretslig bilæggelse af tvister anerkendt af Kommissionen" under visse omstændigheder skal kunne gøres gældende over for forbrugere⁹⁸.
45. I sit ændrede forslag⁹⁹ havde Kommissionen ikke fulgt Parlamentets ønsker på dette punkt, hvilket den begrundede således: "Parlamentet foreslår, at forbrugeren og sælgeren forud for enhver tvist skal kunne aftale at forelægge eventuelle tvister for en udenretslig instans. Der foreslås knyttet en række betingelser hertil, bl.a. at en sådan ordning skal "godkendes" af Kommissionen. Kommissionen deler den bekymring, der ligger til grund for dette ændringsforslag og Parlamentets ønske om at betragte forordningsforslaget som led i en pakke med lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger omfattende indførelse af udenretslige systemer for bilæggelse af tvister. Den anerkender det ønskelige i, at parterne kan afgøre deres tvister i mindelighed i stedet for at skulle anlægge sag for statslige domstole, og at sagsanlæg altid bør være sidste udvej. Den bemærker i øvrigt, at forbrugeren i praksis som oftest gør brug af de udenretslige instanser, når han har mulighed herfor. I den forbindelse arbejdes der meget både i erhvervslivet og i flere institutioner på at bane vej for indførelse af sådanne systemer til alternativ konfliktløsning. Man er imidlertid endnu ikke nået så langt med dette arbejde, at det allerede i dag er muligt at pålægge forbrugere pligt til at søge tvisten løst gennem en udenretslig ordning for bilæggelse af tvister, før de gør brug af de muligheder, forordningen giver dem med hensyn til den internationale kompetence. For det første ville en sådan løsning kunne rejse forfatningsmæssige problemer i nogle medlemsstater. For det andet er de pågældende ordninger endnu ikke blevet indført. Og for det tredje er de processuelle forbindelser mellem ordninger for alternativ bilæggelse af tvister og søgsmål ved domstolene (f.eks. med hensyn til forældelse) meget komplicerede og bør afklares nærmere. Under alle omstændigheder agter Kommissionen at arbejde videre med de igangværende initiativer inden for alternativ bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Ved udarbejdelsen af den rapport, den skal fremlægge 5 år efter forordningens ikrafttrædelse i henhold til forordningens artikel 65, vil den vurdere situationen og tage de relevante bestemmelser i forordningen op til fornyet gennemgang".
46. Som den blev vedtaget af Rådet i december 2000, indeholder "Bruxelles I"-forordningen ikke Parlamentets ændringsforslag. Ved forordningens vedtagelse fremhævede Rådet og

⁹⁶ Artikel 9, stk. 1.

⁹⁷ Artikel 17, stk. 1.

⁹⁸ EFT 146 af 17. maj 2001, s. 94.

⁹⁹ Ændret forslag fremlagt den 26. oktober 2000, KOM(2000)689 endelig udg.

Kommissionen i en fælles erklæring¹⁰⁰ betydningen af alternativ konfliktløsning : "Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at det generelt er i forbrugernes og virksomhedernes interesse at forsøge at bilægge tvister i mindelighed uden at inddrage retterne. Rådet og Kommissionen understreger i den forbindelse, at forordningen, særlig forordningens artikel 15 og 17, ikke har til formål at hindre parterne i at benytte sig af alternative metoder til bilæggelse af tvister. Rådet og Kommissionen ønsker således på ny at understrege, at de lægger vægt på at fortsætte arbejdet i fællesskabsregi om alternative metoder til bilæggelse af tvister på det civil- og handelsretlige område, i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 29. maj 2000. De er klar over vigtigheden af dette arbejde og understreger den nyttige supplerende rolle, som alternative metoder til bilæggelse af tvister på det civil- og handelsretlige område kan spille, navnlig med hensyn til elektronisk handel. I henhold til forordningens artikel 73 skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om anvendelsen af forordningen, og denne rapport skal om nødvendigt ledsages af forslag med henblik på tilpasning. Rådet og Kommissionen finder, at man i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport bør være særlig opmærksom på, hvordan forordningen anvendes i forhold til forbrugere og små og mellemstore virksomheder, navnlig med hensyn til elektronisk handel. I den henseende vil Kommissionen om nødvendigt foreslå tilpasninger af forordningen inden udløb af den frist, der er nævnt i artikel 73".

2.2.2. Initiativer taget inden for familieret

47. På topmødet i Wien i december 1998 godkendte stats- og regeringscheferne Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres¹⁰¹. Under denne handlingsplans punkt 41 b) nævnes blandt de foranstaltninger, der skal træffes senest fem år efter traktatens ikrafttræden, at man skal "undersøge 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".
48. På politisk hold er man således blevet klar over den væsentlige rolle, alternativ konfliktløsning kan spille, når det drejer sig om at løse familiekonflikter med grænseoverskridende dimensioner, hvad enten der er tale om spørgsmål i forbindelse med forældremyndighed og samværsret, deling af familieformuen eller fastsættelse af underholdsbidrag. Parterne kan således søge deres tvist løst gennem alternativ konfliktløsning, før de overhovedet overvejer at gå til en domstol, og det kan de også gøre, efter at der er rejst sag og under fuldbyrdelsen af retsafgørelsen. Brugen af alternative konfliktløsningsmetoder har dog sine begrænsninger, bl.a. fordi parterne ikke kan råde helt frit over deres rettigheder på dette område. I ekstreme konfliktsituationer vil alternative konfliktløsningsmetoder nemlig ikke altid være så velegnede¹⁰².

¹⁰⁰ Rådets og Kommissionens fælles erklæring ad forordningens artikel 15 og 73 i Rådets mødeprotokol fra mødet den 22. december 2000, hvor forordningen blev vedtaget.
http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil_da.htm.

¹⁰¹ EFT C 19 af 23. januar 1999, s.1

¹⁰² Et ulykkeligt eksempel kan være en tvist angående forældremyndighed og samværsret i de situationer, hvor barnet bortføres og der træffes afgørelse om, at det ikke skal tilbagegives. I den situation er det vigtigt, at den af forældrene, der ikke fik medhold, får samværsret, ikke alene efter afgørelsen, men også under behandlingen af sagen om tilbagelevering, der kan vare flere måneder. Brugen af alternativ konfliktløsning i sådanne tilfælde støder ikke alene på kommunikationsvanskeligheder mellem

49. Rådet vedtog den 29. maj 2000 forordning (EF) nr. 1347/2000 om kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn ("Bruxelles II"-forordningen)¹⁰³. Denne forordning er et betydeligt skridt på vejen, da den giver mulighed for anerkendelse og fuldbyrdelse i hele EU af domme afsagt i overensstemmelse med forordningens kompetenceregler. Det system, der blev indført med Bruxelles II-forordningen, er imidlertid baseret på kompetencekriterier, der kan føre til, at mere end én domstol har kompetence. I henhold til forordningens artikel 11 gælder, at når der er rejst sag ved domstole i forskellige medlemsstater, er det den domstol, sagen først er rejst ved, der skal dømme i sagen¹⁰⁴. Det kan have tendens til at tilskynde folk til at rejse sagen i den jurisdiktion, som passer dem bedst, uden forinden at søge tvisten løst via en alternativ metode.
50. Kommissionen vedtog den 6. september 2001 et forslag til rådsforordning om kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager om forældremyndighed (forslag til "Bruxelles II a")-forordning¹⁰⁵). Dette forslag tager sigte på at udvide Bruxelles II-forordningens regler om anerkendelse og fuldbyrdelse til at omfatte alle afgørelser i sager om forældremyndighed. I sit forslag bestræbte Kommissionen sig også på at fremme brugen af alternativ konfliktløsning, på to måder. Der foreslås således et sæt kompetenceregler, der i hvert enkelt tilfælde peger på én kompetent jurisdiktion. Forslaget tager desuden sigte på at indføre et samarbejdssystem mellem myndigheder.
51. Dette "Bruxelles II a")-forslag er baseret på et samarbejde mellem centrale myndigheder, der skal spille en aktiv rolle for at sikre den effektive udøvelse af forældremyndigheden, bl.a. ved at fremme brugen af alternativ konfliktløsning¹⁰⁶. Et sådant system for grænseoverskridende samarbejde og fremme af alternativ konfliktløsning på familieområdet indgik i øvrigt allerede i det initiativ, som blev fremlagt af Frankrig den 3. juli 2000, og som tog sigte på vedtagelse af en rådsforordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret¹⁰⁷.

forældrene, men også på modstand fra den af forældrene, der ikke får medhold, mod at acceptere en løsning, som man har fundet frem til gennem alternativ konfliktløsning. Vedkommende kan føle, at det vil skade hans eller hendes forsøg på at opnå forældreretten.

¹⁰³ EFT L 160 af 30. juni 2000, s. 19. Denne "Bruxelles II"-forordning gengiver indholdet i den såkaldte "Bruxelles II"-konvention om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager, jf. Rådets retsakt af 28. maj 1998, EFT C 221 af 16. juli 1998, s.1.

¹⁰⁴ Den såkaldte litispændsregel.

¹⁰⁵ KOM(2001) 505 endelig udg., EFT C 332 E af 27. november 2001, s. 269.

¹⁰⁶ I forslagetets artikel 16 og 17 hedder det, at "hver medlemsstat udpeger en centralmyndighed, som skal bistå ved anvendelsen af forordningen. Centralmyndighederne samarbejder om specifikke sager for at sikre, at forældremyndigheden over et barn rent faktisk udøves. Med henblik herpå og i overensstemmelse med deres lovgivning skal de fremme enighed mellem indehaverne af forældremyndigheden gennem mægling eller andre midler".

¹⁰⁷ EFT 234 af 15. august 2000, s. 7. Artikel 12 i dette initiativ omhandler et samarbejdssystem mellem medlemsstaterne "via de nationale centralmyndigheder (...) med henblik på at sikre den reelle udnyttelse af samværsretten og barnets øjeblikkelige tilbagegivelse til indehaveren af forældremyndigheden, når tiden for udnyttelse af samværsretten udløber (...). Centralmyndighederne skal navnlig enten direkte eller gennem mellemlid træffe passende foranstaltninger med henblik på at (...) fremme enhver aftale mellem forældrene om udøvelse af samværsretten gennem forlig, mægling eller lignende".

2.2.3. Opfølgning af udviklingen inden for alternativ konfliktløsning på det arbejdsretlige område

52. Alternativ konfliktløsning spiller allerede i dag en helt central rolle i løsningen af konflikter på arbejdsmarkedet i alle medlemsstater. Udviklingen i disse metoder har fulgt et særligt mønster, hvori arbejdsmarkedets parter (repræsentanter for arbejdsgivere og lønmodtagere) har spillet en fremtrædende rolle. De alternative konfliktløsningsmetoder har vist deres værdi inden for arbejdsmarkedsrelationer, både i kollektive interessekonflikter (vedtagelse eller ændring af de kollektive overenskomster, hvilket kræver en tilnærmelse mellem de økonomiske interesser, der er involveret) og konflikter angående rettigheder (fortolkning og anvendelse af overenskomster eller lovbestemmelser). Det er arbejdsmarkedets parter selv, der har ansvaret for de fleste former for alternativ konfliktløsning inden for arbejdsmarkedsrelationer. Men lykkes det ikke at nå til enighed, kan de ty til de konfliktløsningsstrukturer, de offentlige myndigheder stiller til rådighed. De nærmere fremgangsmåder er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden, men brugen af alternativ konfliktløsning er generelt frivillig – det gælder både med hensyn til beslutningen om at iværksætte alternativ konfliktløsning og godkendelsen af udfaldet.
53. At der i næsten alle medlemsstater findes sådanne alternative konfliktløsningsmuligheder, som arbejdsmarkedets parter kan gøre brug af, når de ikke har kunnet nå til enighed, har fået EU-institutionerne til at overveje, om der bør indføres alternative konfliktløsningsmekanismer for grænseoverskridende tvister på europæisk plan. I sin meddelelse af 28. juni 2000 "Social- og arbejdspolitisk dagsorden"¹⁰⁸ anførte Kommissionen, at en modernisering af den europæiske arbejdsmarkedsmodel bl.a. indebærer, at der indføres værktøjer til forebyggelse og løsning af konflikter. Den bebudede desuden sine intentioner om at "høre arbejdsmarkedets parter om nødvendigheden af, at der på europæisk plan indføres frivillige mæglings-, voldgifts- og forligsmekanismer til konfliktløsning". Kommissionen er allerede i gang med at forberede denne høring. Den har således finansieret en undersøgelse af, hvordan konfliktløsningsmetoderne fungerer i relationerne mellem arbejdsgivere og lønmodtagere i medlemsstaterne. Resultaterne af denne undersøgelse, der vil foreligge i april 2002, vil blive gjort bredt tilgængelige. Kommissionen fortsætter nu sine overvejelser af mulighederne for at indføre alternative konfliktløsningsordninger på europæisk plan, herunder hvilke fordele de kan være forbundet med, og hvordan de kunne fungere. På mødet den 3. december 2001 stillede Rådet (beskæftigelse og socialpolitik) sig positivt over for Kommissionens intentioner og opfordrede den til at "redegøre for resultaterne af høringen af arbejdsmarkedets parter om nødvendigheden af, at der indføres frivillige konfliktløsningsmekanismer på europæisk plan"¹⁰⁹. På topmødet i Laeken den 14.-15. december 2002 understregede Det Europæiske Råd, at "det er vigtigt at forebygge og løse sociale konflikter, navnlig grænseoverskridende sociale konflikter, ved hjælp af frivillige forligsmekanismer, som Kommissionen opfordres til at fremlægge et oplæg om"¹¹⁰.

¹⁰⁸ KOM(2000)379 af 28. juni 2000

¹⁰⁹ Konklusionerne fra Rådets møde om mediation inden for arbejdsmarkedsrelationer, <http://ue.eu.int/newsroom>.

¹¹⁰ Punkt 25 i formandskabets konklusioner.

3. HVORDAN SIKRES KVALITETEN I DEN ALTERNATIVE KONFLIKTLØSNING?

54. De resultater, der er opnået, og de initiativer og den debat, der er i gang på det politiske og lovgivningsmæssige plan i medlemsstaterne, i EU og internationalt, tager alle sigte på at sikre kvaliteten i den alternative konfliktløsning – i relation til tilgængelighed, effektivitet og juridiske garantier – samtidig med at den nødvendige smidighed tilgodeses. For at virkeliggøre begge disse mål må det afklares, om indsatsen skal være sektorbestemt, eller om man skal gå globalt til værks, og om man i de initiativer, der skal tages, skal behandle ODR-konfliktløsningsmetoder anderledes end de traditionelle konfliktløsningsmetoder.

3.1. Hvordan skal man gå frem ?

55. Reaktionen på denne grønbog – svarene på alle de spørgsmål, der stilles, og de generelle kommentarer – skal danne grundlag for at afgøre, hvordan Kommissionen kan fremme alternativ konfliktløsning. De vil f.eks. kunne afklare, hvor stor interesse der er for at få indført regler om alternativ konfliktløsning på EU-plan. Sådanne regler skulle under alle omstændigheder være et supplement til den indsats, EU-institutionerne allerede har gjort og fortsat vil gøre i forbindelse med de operationelle, finansielle og tekniske aspekter ved alternativ konfliktløsning. Valget af retsgrundlag for de eventuelle regler afhænger af, hvilket nærmere indhold man giver reglerne, og hvilken rækkevidde de skal have.

56. Hvis man mener, at sådanne regler vil være nyttige, må man dernæst fastlægge anvendelsesområdet, niveauet og indholdet. Hvilket instrument, der skal benyttes – forordning, direktiv eller henstilling – bør afgøres ud fra, hvilken form for foranstaltninger der er tale om. Enhver foranstaltning, der måtte blive truffet efter denne grønbog og høringen om den, må desuden stemme overens med nærheds- og proportionalitetsprincipperne som fastlagt i EF-traktatens artikel 5 og protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet¹¹¹.

57. Hvis der ikke er stemning for en lovgivningsindsats på EU-plan, kunne man styrke konvergensen mellem både de nationale regler og den nationale praksis inden for alternativ konfliktløsning ved, at Kommissionen viderefører sin politik for fremme af forskning og samarbejde inden for komparativ ret f.eks. mellem universiteter og jurister, herunder dommere og eksperter. Dette samarbejde kunne tage sigte på at få opstillet fælles principper på de områder, der er relevante for alternativ konfliktløsning, eventuelt omfattende udarbejdelse af retningslinjer og adfærdsregler specielt møntet på bestemte former for alternativ konfliktløsning. Inden for elektronisk handel udarbejder erhvervs- eller forbrugerorganisationer selv fælles adfærdsregler på EU-plan for at bringe informationssamfundstjenester på linje med artikel 16 i direktivet om elektronisk handel¹¹². Man kunne overveje mulighederne for, at de forskellige aktører inden for alternativ konfliktløsning udarbejder fælles adfærdsregler på regionalt eller verdensplan med et vist antal proceduremæssige garantier.

¹¹¹ EFT C 340 af 10. november 1997, s. 105. I overensstemmelse med nærhedsprincippet skal målene med den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kunne opfyldes af medlemsstaterne, og foranstaltningen bør derfor kun gennemføres på EU-plan. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet må foranstaltninger ikke være mere vidtrækkende, end hvad der er nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål.

¹¹² Se punkt 41 i afsnit 2.1.1 ovenfor.

58. I de to første dele af denne grønbog ("Overblik" og "Udgangspunkt i det hidtidige arbejde") har Kommissionen bestræbt sig på ikke alene at gøre status over det hidtidige arbejde, men også skitsere såvel de politiske som de juridiske implikationer af de initiativer, man eventuelt kunne tage som et supplement til dette arbejde. Disse implikationer kan sammenfattes i følgende spørgsmål:

Spørgsmål 1: Er der problemer, der taler for et EU-initiativ inden for alternativ konfliktløsning? Hvilke problemer er der i så fald tale om? Hvilken overordnet fremgangsmåde bør EU-institutionerne følge i relation til alternativ konfliktløsning, og hvilken rækkevidde kunne disse initiativer have?

Spørgsmål 2: Bør de initiativer, der skal tages, være begrænset til at opstille principper for hvert enkelt område (f.eks. handelsret, familieret) for sig, som altså ville blive differentierede fra det ene område til det andet, eller bør de tværtimod i videst mulige udstrækning omfatte alle områder inden for civilret og handelsret?

Spørgsmål 3: Bør man i de initiativer, der skal tages, behandle online-konfliktløsningsmetoder (ODR-metoder) – som er et nyt område præget af innovation og hurtig udvikling af ny teknologi, og som har visse særegne træk - og traditionelle konfliktløsningsmetoder forskelligt, eller bør disse initiativer omfatte alle former uden sontring?

Spørgsmål 4: Hvordan kunne man fremme brugen af alternativ konfliktløsning inden for familieretten?

3.2. En mere global tilgang

59. Uanset hvilken fremgangsmåde EU vælger, rejser der sig en række spørgsmål. Der er navnlig tale om de krav, der stilles i forbindelse med domstolsadgang, spørgsmålet om minimumsstandarder og de medvirkende tredjeparters status.

3.2.1. Alternativ konfliktløsning og domstolsadgang

60. I denne grønbogs kapitel med et "Overblik" søgte Kommissionen at vise, hvilken rolle alternativ konfliktløsning kan spille i den generelle sammenhæng, der drejer sig om at sikre domstolsadgang for alle. Selve den måde, hvorpå de alternative konfliktløsningsmetoder fungerer, må også analyseres ud fra denne synsvinkel. Man må derfor se nærmere på rækkevidden af aftalebestemmelser om alternativ konfliktløsning, forældelsesfrister, fortrolighed, de alternative konfliktløsningsmetoders effektivitet og tredjeparternes ansvar.

3.2.1.1. Brug af alternativ konfliktløsning

61. Nogle medlemsstater har i deres lovgivning fastsat en pligt til at iværksætte alternativ konfliktløsning før enhver henvendelse til en domstol¹¹³. Bestemmelserne herom er dog af

¹¹³ Se punkt 28 ovenfor.

begrænset rækkevidde og findes kun på ganske særlige områder. Normalt indeholder medlemsstaternes lovgivning bestemmelse om, at alternativ konfliktløsning fortsat skal være fakultativ – dvs. at parterne enten tilslutter sig en dommers forslag, eller at en af parterne tager initiativet og den anden part accepterer.

62. Aftalebestemmelser om henvisning af tvister til alternativ konfliktløsning kan ikke desto mindre påvirke domstolsadgangen i det omfang, hvor de forsinker eller kan forhindre sagsanlæg for en domstol¹¹⁴. Iværksættelse af en alternativ konfliktløsning vil derfor kunne forhindre domstolsadgang som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder¹¹⁵.
63. Det er generelt karakteristisk for alternativ konfliktløsning, at den beror på, at parterne enes om at lade deres tvist bilægge på denne måde. Aftalefriheden kommer til udtryk på alle stadier i gennemførelsen af en alternativ konfliktløsning. Består der et kontraktforhold mellem parterne, kan de forudse muligheden for en tvist ved i deres kontrakt at indføje en klausul om, at de i tilfælde af en tvist i forbindelse med kontraktens gennemførelse skal forsøge at bilægge den via alternativ konfliktløsning. Har de ikke indføjet en sådan klausul i deres kontrakt, kan de fortsat frit aftale at iværksætte alternativ konfliktløsning, efter at tvisten er opstået, med eller uden bistand fra en dommer.
64. Det er derfor et spørgsmål, om der er nogen ide i at give disse klausuler en bindende karakter, eftersom det kan være formålsløst at tvinge nogen til at deltage i en alternativ konfliktløsning mod sin vilje, eftersom udfaldet jo afhænger af vedkommendes frie vilje.
65. Når parterne frit kan råde over deres rettigheder, må løsningen på de problemer, der opstår, hvis en aftale indgået inden for rammerne af en alternativ konfliktløsning ikke overholdes, bero på en fortolkning af parternes vilje og af aftaleretten. Hvis en af parterne går til domstolen, selv om vedkommende er bundet af en kontraktbestemmelse om alternativ konfliktløsning, vil det kunne betragtes som en tilsidesættelse af en kontraktlig forpligtelse. Det kan medføre, at hvis der rejses sag om gennemførelsen af andre bestemmelser i kontrakten, vil dommeren kunne afvise sagen. På samme måde vil det kunne anses at udgøre en tilsidesættelse af pligten til at handle i god tro, hvis man ikke lader tvisten afgøre via alternativ konfliktløsning.
66. Endelig rejser sig spørgsmålet om sådanne klausulers rækkevidde, når styrkeforholdet mellem aftaleparterne er ulige. De nationale lovgivninger har lagt en vis vægt på hensynet til den svage part, f.eks. hensynet til en lønmodtager stillet over for en arbejdsgiver, en lejer stillet over for en udlejer, en forsikringstager over for et forsikringsselskab, en forbruger over for en erhvervsdrivende, en forhandler over for en hovedforhandler, en producent over for en indkøbscentral eller en minoritetsaktionær over for et selskab.
67. I den sammenhæng kunne man overveje, om klausuler om alternativ konfliktløsning i forbrugerkontrakter ikke principielt er forbudte i henhold til direktiv 93/13/EØF om

¹¹⁴ Man kunne undgå, at domstolsadgangen umuliggøres efter iværksættelse af en alternativ konfliktløsning, ved at indføre regler for afbrydelse af forældelsesfristerne, se punkt 68 ff. nedenfor.

¹¹⁵ Artikel 47, stk. 1, i dette charter lyder således: "Enhver hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel".

urimelige kontraktvilkår i forbruger aftaler¹¹⁶. I dette direktiv fastsættes det, at "et kontraktvilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling, anses for urimeligt, hvis det til trods for kravene om god tro bevirker en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser ifølge aftalen til skade for forbrugeren". I bilaget til direktivet findes en vejledende, ikke udtømmende liste over klausuler, der kan erklæres urimelige, bl.a. "kontraktvilkår, hvis formål eller virkning er (.....) at ophæve eller indskrænke forbrugers adgang til at rejse søgsmål eller benytte andre retsmidler".

Spørgsmål 5: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres, således at det sikres, at aftalebestemmelser om alternativ konfliktløsning har samme juridiske værdi i alle medlemsstater ?

Spørgsmål 6: Hvis ja, bør man da generelt anerkende gyldigheden af sådanne klausuler, eller bør man begrænse deres gyldighed, når de indgår i adhæsionskontrakter i almindelighed eller i forbrugerkontrakter i særdeleshed?

Spørgsmål 7: Hvilken rækkevidde bør sådanne klausuler i alle tilfælde have?

Spørgsmål 8: Bør en tilsidesættelse af sådanne klausuler ligefrem indebære, at domstolen ikke eller i det mindste midlertidigt ikke er kompetent til at pådømme tvisten ?

3.2.1.2. Forældelsesfrister

68. Brug af alternativ konfliktløsning kan påvirke domstolsadgangen i det omfang, hvor iværksættelse af en alternativ konfliktløsning ikke er til hinder for, at forældelsesfristerne fortsætter med at løbe. Hvis en alternativ konfliktløsning mislykkes, kan der opstå den situation, at fristen for at rejse sag for en domstol er udløbet, eller at den reelt bliver urimeligt afkortet.

69. Nogle medlemsstater har i deres lovgivning indføjet en bestemmelse om, at en sags forelæggelse for bestemte godkendte konfliktløsningsinstanser medfører, at forældelsesfristen for den sag, der søges afgjort via alternativ konfliktløsning, afbrydes¹¹⁷. Hvis man vil fremme brugen af alternative konfliktløsningsmetoder, kan det således blive aktuelt at ændre civilretsplejens regler om forældelsesfrister og indføre mulighed for, at fristen kan afbrydes, når der iværksættes alternativ konfliktløsning, og først begynde at løbe igen, når konfliktløsningsforsøget er afsluttet, uden at der er fundet en løsning.

70. En sådan regel kunne imidlertid rejse vanskeligheder, da man i så fald vil være nødt til at fastlægge en præcis definition på disse konfliktløsningsprocesser og afgøre nøjagtigt, hvornår de påbegyndes, og hvornår de afsluttes.

¹¹⁶ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbruger aftaler, EFT L 95 af 21. april 1993, s. 29

¹¹⁷ Det er tilfældet i Tyskland, når de pågældende konfliktløsningsorganer er godkendt af delstatens retsmyndigheder.

71. De tilfælde, hvor der er tale om en grænseoverskridende tvist, som parterne uden held har søgt løst via alternativ konfliktløsning i en medlemsstat, men som henhører under en anden medlemsstats domstole, viser klart, hvor vigtigt det er at sikre, at samme regler finder anvendelse i samtlige medlemsstater, både med hensyn til selve reglens indhold og de krav, der stilles til dens anvendelse. De regler for forældelsesfrister, der gælder for denne tvist i henhold til den civile retspleje i den kompetente dommers land ("lex fori"), kan foreskrive en afbrydelse af fristerne, men for at parterne kan nyde godt af denne afbrydelse, skal de føre bevis for, at de rent faktisk har iværksat en alternativ konfliktløsning, og for hvornår den fandt sted.

Spørgsmål 9: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres for at sikre, at iværksættelse af en alternativ konfliktløsning medfører, at fristen for at rejse sagen for domstolene afbrydes i hver medlemsstat ?

3.2.2. Minimumsstandarder for konfliktløsningens kvalitet?

72. De alternative konfliktløsningsmetoder er smidige, men må være baseret på en række minimums-kvalitetsstandarder og herunder på bestemte overordnede principper på procedureplanet. De former for alternativ konfliktløsning, der foregår ved en domstol, er underlagt de regler, der er fastsat herfor, og foregår under dommerens kontrol. De aftalebestede former for alternativ konfliktløsning er derimod baseret på en række principper, som parterne frit har aftalt – som f.eks. kan følge de procedureregler, som brancheorganisationerne opererer med eller grunde på etiske regler, de har tilsluttet sig. Det spørgsmål, der her rejser sig, er således, hvordan man bedre kan sikre, at disse overordnede proceduremæssige principper iværksettes. Man kunne forestille sig en form for selvregulering i stil med de igangværende initiativer inden for informationsområdet. Kommissionen støtter i øvrigt aktivt disse initiativer, men rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at opmuntre de implicerede aktører til at styrke kontrollen med tredjeparternes overholdelse af disse principper og indføre ordninger som f.eks. "kvalitetsmærkning" og certificering¹¹⁸. Ved at fremme sådanne initiativer til selvregulering vil man kunne skabe øget tillid til brugen af alternativ konfliktløsning, samtidig med man tilgodeser deres smidighed og deres fordele, og derved undgå at måtte gøre brug af mere bindende offentlige instrumenter.

73. Som nævnt ovenfor, har Kommissionen i relation til tvister på forbrugerområdet vedtaget to henstillinger om de principper, der gælder for udenretslige organer med ansvar for bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, såvel rent indenlandske som grænseoverskridende tvister¹¹⁹. Disse henstillinger tager navnlig sigte på at sikre, at de alternative konfliktløsningsmetoder frembyder et mindstemål af garantier, bl.a. med hensyn til uvildighed, åbenhed, effektivitet og overholdelse af gældende ret. Det vil også styrke troværdigheden af de organer, der opfylder disse kriterier.

¹¹⁸ Disse spørgsmål vil indgå i den meddelelse om ODR-metoder, der er nævnt under punkt 40.

¹¹⁹ Se punkt 37 ovenfor.

74. Med henblik på fastlæggelse af sådanne principper har Kommissionen sondret mellem, om den medvirkende tredjemand formelt tager stilling til, hvordan tvisten kan løses¹²⁰, eller om han blot hjælper parterne med at nå til enighed. Når denne tredjemand formelt griber ind i forhandlingerne, skal han bl.a. opfylde en række særlige krav til uafhængighed, og proceduren skal være baseret på det kontradiktoriske princip, således at begge parter hver især kan give udtryk for deres synspunkt, og parterne skal hver især underrettes om ethvert skridt, der tages af den anden part, f.eks. hvis der fremlægges et dokument eller andet bevismiddel, som skal kunne drøftes frit. Når den medvirkende tredjemand spiller en mindre aktiv rolle, kan disse krav lempes. Den første henstilling opstiller syv principper: uafhængighed, åbenhed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed og repræsentation. Den anden henstilling bygger på principper som uvildighed, gennemsigtighed, effektivitet og billighed.
75. Den første af Kommissionens henstillinger er allerede blevet gennemført i alle medlemsstaterne, hvilket antallet af organer, som medlemsstaterne har meddelt opfylder principperne i denne henstilling, og som er med i EEJ-Net, vidner om. Denne henstilling og overholdelsen af de principper, den opstiller, er også grundlaget for FIN-NET's effektivitet og troværdighed. Henstillingen ser i øvrigt også ud til at komme til at spille en fremtrædende rolle i EU-lovgivningen¹²¹. Hvad den anden henstilling angår, er der almindelig enighed om, at der er tale om et nyttigt værktøj. Men selv om man bør give de to henstillinger tid til at vise deres værd, er det på sin plads, at man allerede nu i forbindelse med denne grøn bog hører, hvad berørte kredse mener om, hvor effektivt de to henstillinger fungerer.
76. I forbindelse med denne intensivering af EU's indsats på området kunne man i betragtning af de positive resultater, principperne i henstillingerne har givet, overveje nye initiativer, som eventuelt kunne række videre end forbrugerretten og også omfatte andre områder. Med de fornødne tilpasninger kunne de principper, der er opstillet inden for forbrugerretten, med fordel bringes i anvendelse på alternativ konfliktløsning generelt. I sin ovennævnte afgørelse af 29. maj 2000 udtrykte Rådet bl.a. ønske om, at man i grønbogen og det eventuelle videre arbejde med alternativ konfliktløsning prioriterede "muligheden for at opstille grundlæggende principper, enten generelt eller inden for bestemte områder, der yder den fornødne garanti for, at udenretslig bilæggelse af tvister frembyder det krævede sikkerhedsniveau".
77. Hvis de alternative konfliktløsningsmetoder bygger på et vist antal proceduremæssige minimumsgarantier, kan de udformes som generelle principper opstillet på lovgivningsplan, som derefter kan iværksættes og udvikles på et lavere niveau inden for rammerne af etiske regler. De overordnede procedureprincipper kan således tage form af etiske regler. Etiske regler har i realiteten en vigtig rolle at spille for den måde, hvorpå den

¹²⁰ Det bemærkes, at henstillingen og denne grøn bog ikke er baseret på samme fremgangsmåde og derfor heller ikke har samme anvendelsesområde. Voldgift er omfattet af henstillingen, men ikke af grønbogen, og konfliktløsningsmetoder ved retten er omfattet af grønbogen, men ikke af henstillingen.

¹²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/92/EF og direktiv 98/30/EF om fælles regler på det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas, KOM(2001) 125, bilag I, nr. f): "Medlemsstaterne sikrer, at der findes gennemskuelige, enkle og billige procedurer for behandling af klager fra de endelige kunder. Medlemsstaterne sørger for, at sådanne procedurer, hvori der, hvis det skønnes hensigtsmæssigt, indgår et erstatnings- og/eller tilbagebetalingssystem, hurtigt fører frem til rimelig afgørelser. Når det er muligt, bør principperne i Kommissionens henstilling 98/257/EF følges."

alternative konfliktløsning foregår. De vidner om de bestræbelser, der i praksis er udfoldet for at sikre kvaliteten i konfliktløsningsprocessen. De procedureregler, de indeholder, tager således sigte på at garantere den medvirkende tredjemands uvildighed, nøje fastlægge tredjemandens rolle under konfliktløsningsforløbet, fastlægge, hvornår der skal være fundet en løsning og danne rammen om indgåelsen af aftaler. Disse etiske regler kan dermed være det vigtigste middel til at sikre kvaliteten af den alternative konfliktløsning.

78. Kommissionen har desuden fundet det vigtigt blandt disse minimumsgarantier at lægge vægt på overholdelse af fortrolighedskravet.

3.2.2.1. Fortrolighed

79. I de fleste tilfælde lægger de parter, der benytter alternativ konfliktløsning, vægt på, at de oplysninger, der udveksles under forløbet, det være sig mundtligt eller skriftligt, og måske også selve den løsning, man når frem til, forbliver fortrolige. Fortrolighed ser ud til at være forudsætningen for, at en alternativ konfliktløsning kan lykkes, fordi fortrolighed sikrer parternes oprigtighed og en fri kommunikation under hele forløbet. Det er i øvrigt vigtigt at forhindre, at konfliktløsningsmetoderne kan misbruges til andre formål, og åbne mulighed for, at den part, der har fremlagt dokumenter eller bevismateriale under konfliktløsningsforløbet, kan bruge dem i den retssag, der eventuelt følger efter, hvis konfliktløsningen ikke lykkes. Kravet om fortrolighed gælder såvel parterne selv som de medvirkende tredjeparter.

80. Fortrolighedskravet hviler i første omgang på parterne. De oplysninger, parterne måtte have udvekslet under konfliktløsningsforløbet, må ikke kunne accepteres som bevismidler under en senere retssag eller voldgiftssag. Man kunne her overveje at gøre visse undtagelser fra denne regel. Parterne bør måske således kunne aftale, at hele konfliktløsningsforløbet eller en del af det ikke skal være fortroligt. En part bør kunne videregive oplysninger om bestemte aspekter i konfliktløsningsforløbet, hvis vedkommende har pligt hertil i henhold til en gældende lovbestemmelse. Endelig burde en part kunne oplyse om den aftale, hvormed tvisten er bilagt, hvis det er nødvendigt for at få den iværksat eller gennemført.

81. Men fortrolighedskravet hviler i særdeleshed på tredjemanden. Når parterne giver tredjemanden visse oplysninger under bilaterale samtaler (de såkaldte "caucus"), må denne ikke videregive oplysningerne til den anden part. Dette fortrolighedskrav åbner i øvrigt mulighed for bedre at definere den rolle, som denne tredjemand skal spille under konfliktløsningsforløbet, hvor det drejer sig om at tilgodese begge parter interesser. Når tredjemanden skal spille en aktiv rolle for at finde frem til en løsning på tvisten, må han nødvendigvis overholde kontradiktionsprincippet og udelukkende udnytte muligheden for at høre parterne hver for sig, når det kan gøre det lettere for dem at nå til enighed. Muligheden for at høre en af parterne i fortrolighed bør udelukkes, når den medvirkende tredjepart skal træffe en afgørelse eller afgive en henstilling med henblik på konfliktens løsning. I Kommissionens ovennævnte henstilling af 4. april 2001 hedder det i afsnittet om "billighed", at "hvis der på hvilket som helst trin af et tredjepartsorgan opstilles mulige løsninger for tvisten, skal hver part have mulighed for at fremføre sit synspunkt på og kommentarer til alle argumenter, oplysninger eller beviser, der fremlægges af den anden part".

82. I princippet bør tredjemanden heller ikke kunne indkaldes som vidne eller optræde som voldgiftsmand i forbindelse med den samme tvist, hvis konfliktløsningsforsøget mislykkes, eftersom han under forløbet kan have haft adgang til oplysninger, som en voldgiftsmand ikke nødvendigvis kunne få. Det fortrolighedskrav, der hviler på tredjemanden, kan imidlertid bortfalde, hvis parterne i konfliktløsningen giver deres samtykke til, at han videregiver nogle af de fortrolige oplysninger, eller hvis tredjemanden, selv om han i kraft af sin stilling er underlagt tavshedspligt, skal give visse oplysninger i henhold til gældende ret¹²².

Spørgsmål 10: Hvilke erfaringer har man haft med de to kommissionshenstillinger fra 1998 og 2001?

Spørgsmål 11: Kan principperne i disse to henstillinger anvendes på samme måde på andre områder end forbrugerret og bl.a. udvides til også at gælde inden for civil- og handelsret?

Spørgsmål 12: Hvilke af principperne fra henstillingerne mener De bør være nedfældet i alle medlemsstaternes lovgivning?

Spørgsmål 13: Mener De, at medlemsstaternes nuværende lovgivninger på de regulerede områder, specielt familieretten, bør harmoniseres for at sikre fælles principper for proceduregarantier?

Spørgsmål 14: Hvilket initiativ mener De at EU-institutionerne bør tage i snævert samarbejde med de berørte kredse angående etiske regler for den mæglende tredjemand?

Spørgsmål 15: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres for at sikre garanti for fortrolighed i konfliktløsningsforløbet i alle medlemsstater ?

Spørgsmål 16: Hvis ja, hvordan og i hvilket omfang skal denne fortrolighed sikres? I hvilket omfang bør fortrolighedsgarantierne gælde for bekendtgørelse af resultaterne af konfliktløsningen?

3.2.2.2. Gyldigheden af samtykke

83. Den aftale, parterne når frem til, er den vigtigste etape i konfliktløsningsforløbet og på sin vis også den mest følsomme. Det er vigtigt at sikre sig, at den aftale, de når frem til, er en ægte aftale. Hvis den endelige aftale ikke afspejler parternes reelle vilje, dvs. det kompromis, som parterne kan acceptere med alt, hvad det indebærer i forhold til deres oprindelige ønsker, har den alternative konfliktløsning ikke opfyldt sine primære mål, nemlig at få løst konflikten mindeligt. Der vil i så fald kunne frygtes for nye problemer, bl.a. vil gyldigheden af aftalen kunne blive anfægtet ad rettens vej, tredjemanden kan

¹²²

F.eks. i tilfælde af mistanke om hvidvask af sorte penge, bl.a. i henhold til direktiv af 19. november 2001 om ændring af direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, der dog fritager notarer, selvstændige advokater og advokatfirmaer fra pligten til at give oplysninger om formodet hvidvaskning af penge, når de handler på vegne af deres klient før, under og efter en retssag eller under vurdering af en klients juridiske situation. Denne regel ser ud til at gælde for disse faggrupper, når de optræder som rådgivere for deres klienter, men ikke, når de optræder som en tredjepart med ansvar for alternativ konfliktløsning.

blive holdt ansvarlig for at have fremtvunget et urimeligt kompromis fra den ene af parterne osv. Navnlig når der er økonomisk ulighed mellem parterne, er der behov for en vis beskyttende formalisme omkring aftalens indgåelse og undertegning. Alt må gøres for at opnå garanti for gyldigheden af det samtykke, parterne har tilkendegivet. Derfor bør der nok være en "betænkningstid" før aftalens undertegning¹²³ eller en "fortrydelsesfrist" efter dens undertegning¹²⁴. Desuden bør man også analysere muligheden for at indføre en fase, i løbet af hvilken gyldigheden af den indgåede aftale kan kontrolleres, og efter hvilken aftalen vil kunne tillægges retskraft. Denne fase skulle foregå for en dommer eller notar, men kunne også foregå via de organer, der har særlige beføjelser på bestemte områder, f.eks. handelskamre.

3.2.2.3. Konfliktløsningens effektivitet

84. På det forbrugerretlige område kan tredjemanden være nødt til at tage formel stilling til, hvordan konflikten bør løses, i form af en afgørelse, der kan være bindende for den ene part – det er tilfældet med de kunde-"ombudsmænd", der findes i nogle brancher, bl.a. bank- og forsikringssektoren, og hvis afgørelser er bindende for de virksomheder, der er med i systemet. I så fald vil afgørelsens virkning navnlig komme til udtryk på marketingområdet. Hvis de erhvervsdrivende ikke følger disse afgørelser, risikerer de at se afgørelsen offentliggjort, eller hvis de er tilsluttet et kommercielt system, der f.eks. tildeler kvalitetsmærker, risikerer de at blive ekskluderet af ordningen.
85. Når den alternative konfliktløsning fører til en aftale mellem parterne, rejser sig spørgsmålet om en sådan aftales rækkevidde, navnlig når der er tale om en grænseoverskridende tvist. For afgørende for konfliktløsningens effektivitet er, hvilken form for juridisk aftale den har ført til. De mange forskellige betegnelser på de aftaler, der indgås inden for rammerne af alternativ konfliktløsning i medlemsstaterne, gør imidlertid billedet meget broget. Alt efter hvilket land der er tale om, kan alternativ konfliktløsning munde ud i et simpelt aftalebetonet forlig, men kan også give andre resultater, f.eks. en forligsprotokol eller en mæglingsaftaleprotokol. Uanset hvad de kaldes, har de allesammen det til fælles, at der reelt er tale om en form for "forlig", hvordan de end betegnes. Aftalerne mellem parterne vil således kunne gennemføres, hvis de er gjort eksigible, fordi dommeren anerkender dem og giver dem fuldbyrdelsespåtegning, eller fordi parterne har indgået en formel aftale for en offentlig myndighed som f.eks. en notar. I nogle medlemsstater har forlig optaget i et anerkendt konfliktløsningsorgans protokol retskraft og kan tvangsfuldbyrdes^{125 126}. Disse forlig har imidlertid ikke samme juridiske

¹²³ I ovennævnte henstilling af 4. april 2001 hedder det i afsnittet om "billighed", at "begge parter skal, inden de accepterer den foreslåede løsning på tvisten, have rimelig tid til at overveje den".

¹²⁴ Denne lovgivningsteknik er velkendt i EU-retten, jf. f.eks. Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted, EFT L 372 af 31. december 1985, s. 31; Rådets direktiv 90/619/EØF af 8. november 1990 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 79/267/EØF (andet livsforsikringsdirektiv), EFT L 330 af 29. november 1990, s. 50; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/47/EF af 26. oktober 1994 om beskyttelse af køber i forbindelse med visse aspekter ved kontrakter om brugsret til fast ejendom på timeshare-basis, EFT L 280 af 29. oktober 1994, s. 83; direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg, EFT L 144 af 4. juni 1997, s. 19

¹²⁵ Det gælder i Tyskland, hvis det organ, ved hvilket forliget indgås, er anerkendt af delstatens retsmyndighed, jf. den tyske retsplejelovs §794, stk. 1.

værdi i de forskellige medlemsstater. Spørgsmålet om aftalens gyldighed – og dermed dens effektivitet – må således afgøres ud fra den lov, der skal anvendes i henhold til lovkonfliktreglerne¹²⁷.

86. Desuden udgør retsforlig som omhandlet i Bruxelles-konventionen og Bruxelles I-forordningen¹²⁸ kun en aftale indgået for en dommer, hvorved parterne tilendebringer en tvist gennem gensidige indrømmelser. Og ifølge EF-Domstolens retspraksis i relation til Bruxelles-konventionen fra 1968, som Bruxelles I-forordningen er trådt i stedet for¹²⁹, er disse forlig ikke at betragte som "retsafgørelser" som omhandlet i konventionens artikel 25, for disse forlig "har i det væsentlige kontraktmæssig karakter i den forstand, at forligsindholdet først og fremmest beror på parternes vilje". I tilfælde af konflikt mellem en dom i en retssag og en aftale indgået efter en alternativ tvistbilæggelse om samme genstand, kan denne aftale, som må sidestilles med et retsforlig, ikke danne grundlag for at modsætte sig en anmodning om at give dommen fuldbyrdelsespåtegning.
87. For officielt bekræftede dokumenter gælder i øvrigt de lempeligere regler for fuldbyrdelsespåtegning, der findes i Bruxelles-konventionen og Bruxelles I-forordningen angående fuldbyrdelse af retsafgørelser i hele EU. I sin retspraksis¹³⁰ har EF-Domstolen under henvisning til Jenard-Möller rapporten om Lugano-konventionen¹³¹ statueret, at de tre betingelser, et dokument skal opfylde for at blive betragtet som et officielt bekræftet dokument, er følgende: "dokumentets ægthed skal attesteres af en offentlig myndighed, godtgørelsen af dets ægthed skal vedrøre dets indhold og ikke kun f.eks. underskriften, og dokumentet skal i sig selv være eksigibelt i den stat, hvor det er udfærdiget". Domstolen drog i den pågældende sag den konklusion, at "et gælds brev, der er eksigibelt efter lovgivningen i den stat, hvor det er udstedt, men hvis ægthed ikke er attesteret af en offentlig myndighed eller et andet organ, der af denne stat er bemyndiget hertil, ikke er et officielt bekræftet dokument i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 50 i Bruxelles-konventionen". Det er blevet fremført, at når visse aftaleprotokoller udfærdiget efter en alternativ konfliktløsning var udfærdiget af offentlige myndigheder og tillagt eksigibilitet, kunne de udgøre officielt bekræftede dokumenter i Bruxelles I-forordningens forstand. De aftaler, der kun er et resultat af parternes vilje og ikke fået det blå stempel fra en offentlig myndighed (f.eks. en dommer eller en notar), skulle ikke kunne komme ind under disse regler. Alt dette viser, at der inden for EU er tale om et meget broget billede, hvad angår de aftaler, der indgås inden for rammerne af alternativ konfliktløsning, både med hensyn til deres retskraft og deres internationale virkning. Det er i øvrigt paradoksalt, at selve det grundlæggende formål med alternativ konfliktløsning, som jo er at undgå en retssag, kan føre til, at man er nødt til at gå rettens vej for at give de aftaler, der er indgået, bindende virkning.

¹²⁶ § 1441-4 i den nye franske retsplejelov har siden 1998 givet retspræsidenten ved Tribunal de grande instance beføjelse til at give aftaler, som en af parterne forelægger, fuldbyrdelsespåtegning. Der ser dog ud til at være uenighed om, hvilken karakter det således anerkendte forlig har – om der er tale om en retsafgørelse eller en aftale.

¹²⁷ Lovvalsreglerne på dette område blev harmoniseret på EU-plan ved Rom-konventionen af 19. juni 1980 om hvilken lov der finder anvendelse på kontraktlige forpligtelser, konsolideret udgave offentliggjort i EFT C 27 af 26. januar 1998, s. 36.

¹²⁸ Forordningens artikel 58.

¹²⁹ Dom af 2. juni 1994, sag C-414/92, Solo Kleinmotoren, Sml. 1994-I, s. 2237.

¹³⁰ Dom af 17. juni 1999, sag C-260/97, Unibank AS/ Flemming G. Christensen, Sml. 1999, s. I-3715.

¹³¹ EFT C 189 af 28. juli 1990, s. 57, punkt 72.

Spørgsmål 17: Mener De, at der på EU-plan bør indføres en regel om, at der efter konfliktløsningsforløbets afslutning gælder en betænkingsfrist før aftalens undertegnelse eller en fortrydelsesfrist efter? Bør dette spørgsmål snarere behandles inden for rammerne af de etiske regler, der skal gælde for tredjemanden?

Spørgsmål 18: Er der behov for at styrke gyldigheden af de aftaler, der indgås gennem alternativ konfliktløsning, i medlemsstaterne? Hvordan kan man bedst løse problemet med anerkendelse og fuldbyrdelse af aftaler indgået inden for rammerne af alternativ konfliktløsning i et andet EU-land? Bør der f.eks. vedtages konkrete regler om disse aftalers retskraft? Hvis ja, hvilke garantier bør der da knyttes hertil?

3.2.3. En særlig status til de implicerede tredjeparter?

88. Den eller de tredjeparter, der har ansvaret for konfliktløsningen, vælges reelt af parterne, hvadenten de udpeger dem direkte eller går via et organ, der så udpeger dem. Den udvælgelse lettes, når de pågældende tredjeparter frembyder visse garantier baseret på etiske regler, som de skal overholde, som nævnt ovenfor. De spørgsmål, som disse personers uddannelse rejser, gør det også nærliggende at rejse spørgsmålet om akkreditering.

3.2.3.1. Uddannelse

89. Kvaliteten af den alternative konfliktløsning afhænger i alt væsentligt af den medvirkende tredjeparts kompetence. De teknikker, der kræves iværksat ved alternativ konfliktløsning, forudsætter en solid uddannelse. Erhvervsuddannelse spiller derfor en vigtig rolle, ikke alene i relation til konfliktløsningens forløb og dermed beskyttelsen af brugerne, men også i relation til den frie udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i traktatens artikel 49.

90. Dommerne har også behov for en særlig uddannelse. De tredjeparter, der har til opgave at gennemføre alternativ konfliktløsning ved retten, skal altid kunne dokumentere deres kompetence i form af en uddannelse eller et mindstemål af erfaring, som vurderes af en dommer i hvert enkelt tilfælde eller anerkendes gennem akkreditering. Derimod ser der ikke ud til at blive stillet tilsvarende betingelser til de personer, der medvirker ved de aftalebestedte former for alternativ konfliktløsning.

91. Disse tredjeparter – der undertiden tilhører et lovreguleret erhverv, undertiden ikke – har ofte organiseret sig i faglige organisationer. Disse organisationer tilskynder deres medlemmer til at uddanne sig eller tilbyder undertiden selv uddannelse og har ofte til opfølgning af den uddannelse, de tilbyder, indført et system med certifikater, akkreditering og periodisk evaluering af deres medlemmer. Det er i øvrigt disse organisationer, der har taget initiativ til at udarbejde etiske regler og procedureregler. Der kan være behov for at gøre alternativ konfliktløsning til et særligt fag, således at man i de tilfælde, hvor den formidlende tredjepart ikke tilhører et lovreguleret erhverv, kan sikre en kontrol med vedkommendes kvalifikationer og åbne mulighed for deres frie bevægelighed.

3.2.3.2. Akkreditering

92. Det er de offentlige myndigheders opgave at sørge for minimumsgarantier for tredjeparternes kompetence. Spørgsmålet er, om de offentlige myndigheder bør supplere den indsats, der er gjort fra erhvervets side, ved at indføre et akkrediteringssystem, som dog ikke bør gå ud over konfliktløsningsmetodernes smidighed og enkle karakter¹³².
93. Når tredjeparterne tilhører et lovreguleret erhverv, er det det overordnede system for anerkendelse af kvalifikationer medlemsstaterne imellem¹³³ eller de direktiver, der tager sigte på at lette den frie udveksling af tjenesteydelser og etablering for advokater¹³⁴, der må finde anvendelse. I modsat fald kan der ventes at opstå problemer.

3.2.3.3. Ansvar

94. Endelig må man også se på disse aktørers ansvar. De vil kunne blive draget til ansvar for konsekvenserne af deres medvirken ved konfliktløsningen, og deres ansvar er personligt, når de medvirker som privatpersoner, og i visse tilfælde, når de handler inden for offentlige rammer, hvis der er begået fejl og uregelmæssigheder under konfliktløsningsforløbet. Man kunne f.eks. forestille sig tilsidesættelse af fortrolighedskravet eller manglende uvildighed til gunst for en af parterne. De kan være ansvarlige i henhold til de almindeligt gældende ansvarsregler i medlemsstaterne, også selv om der ikke ser ud til at være nogen særlige regler om mediatorers eller mæglers ansvar¹³⁵. Spørgsmålet er, om der bør indføres et regelsæt angående ansvar eller i det mindste konkrete regler, der klart fastlægger disse aktørers nærmere rolle i forløbet, hvor de ofte blot optræder som katalysatorer. Under alle omstændigheder bør man nok undgå at indføre alt for stramme regler, der kan virke lammende for ethvert initiativ og vilje.

¹³² Se navnlig Europa-Parlamentets udtalelse om det ovennævnte forslag til Bruxelles I-forordningen, ændringsforslag 35 og 39, EFT C 146 af 17. maj 2001, s. 94.

¹³³ Arbejdsdokument fra Europa-Kommissionens tjenestegrene af 21. maj 2001 om det fremtidige system for anerkendelse af erhvervskvalifikationer i EU.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/consultation_da.pdf

¹³⁴ Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelse med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters fri udveksling af tjenesteydelser, EFT L 78 af 26. marts 1977, s. 17, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. februar 1998 om lettelse af retten til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, EFT L 77 af 14. marts 1998, s. 36. Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed, EFT L 19 af 24. januar 1989, s. 16; Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplerende af direktiv 89/48/EØF, EFT L 209 af 24. juli 1992, s. 25; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/42/EF af 7. juni 1999 om indførelse af en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for de former for erhvervsuddannelser, der er omfattet af direktiverne om liberalisering og om overgangsforanstaltninger, og til supplerende af den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser, EFT L 201 af 31. juli 1999, s. 77.

¹³⁵ Der er i hvert fald ingen oplysninger herom i svarene på spørgeskemaet. Der findes i nogle lande konkrete regler om disse aktørers udpegelse og kvalifikationer, og der må derfor også være regler om ophør af deres hverv, hvis de ikke opfylder deres forpligtelser. I Frankrig fastsætter § 3-2 i dekret af 20. marts 1978 om retslige forligsmænd, at domstolen kan afsætte dem før udløbet af deres mandat ved en begrundet beslutning efter at have hørt sagens parter.

Spørgsmål 19: Hvad mener De, EU-institutionerne bør gøre for at fremme tredjeparternes uddannelse?

Spørgsmål 20: Bør man bl.a. støtte initiativer, der tager sigte på at fastsætte mindstekriterier for tredjeparternes uddannelse med henblik på akkreditering af dem?

Spørgsmål 21: Bør man vedtage særlige regler for deres ansvar ? Hvis ja, hvilke ? Og hvilken rolle bør etiske regler spille på dette område?

RESUME AF SPØRGSMÅLENE

Spørgsmål 1: Er der problemer, der taler for et EU-initiativ inden for alternativ konfliktløsning? Hvilke problemer er der i så fald tale om? Hvilken overordnet fremgangsmåde bør EU-institutionerne følge i relation til alternativ konfliktløsning, og hvilken rækkevidde kunne disse initiativer have?

Spørgsmål 2: Bør de initiativer, der skal tages, være begrænset til at opstille principper for hvert enkelt område (f.eks. handelsret, familieret) for sig, som altså ville blive differentierede fra det ene område til det andet, eller bør de tværtimod i videst mulige udstrækning omfatte alle områder inden for civilret og handelsret?

Spørgsmål 3: Bør man i de initiativer, der skal tages, behandle online-konfliktløsningsmetoder (ODR-metoder) – som er et nyt område præget af innovation og hurtig udvikling af ny teknologi, og som har visse særegne træk - og traditionelle konfliktløsningsmetoder forskelligt, eller bør disse initiativer omfatte alle former uden sondring?

Spørgsmål 4: Hvordan kunne man fremme brugen af alternativ konfliktløsning inden for familieretten?

Spørgsmål 5: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres, således at det sikres, at aftalebestemmelser om alternativ konfliktløsning har samme juridiske værdi i alle medlemsstater ?

Spørgsmål 6: Hvis ja, bør man da generelt anerkende gyldigheden af sådanne klausuler, eller bør man begrænse deres gyldighed, når de indgår i adhæsionskontrakter i almindelighed eller i forbrugerkontrakter i særdeleshed?

Spørgsmål 7: Hvilken rækkevidde bør sådanne klausuler i alle tilfælde have?

Spørgsmål 8: Bør en tilsidesættelse af sådanne klausuler ligefrem indebære, at domstolen ikke eller i det mindste midlertidigt ikke er kompetent til at pådømme tvisten ?

Spørgsmål 9: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres for at sikre, at iværksættelse af en alternativ konfliktløsning medfører, at fristen for at rejse sagen for domstolene afbrydes i hver medlemsstat ?

Spørgsmål 10: Hvilke erfaringer har man haft med de to kommissionshenstillinger fra 1998 og 2001?

Spørgsmål 11: Kan principperne i disse to henstillinger anvendes på samme måde på andre områder end forbrugerret og bl.a. udvides til også at gælde inden for civil- og handelsret?

Spørgsmål 12: Hvilke af principperne fra henstillingerne mener De bør være nedfældet i alle medlemsstaternes lovgivning?

Spørgsmål 13: Mener De, at medlemsstaternes nuværende lovgivninger på de regulerede områder, specielt familieretten, bør harmoniseres for at sikre fælles principper for proceduregarantier?

Spørgsmål 14: Hvilket initiativ mener De at EU-institutionerne bør tage i snævert samarbejde med de berørte kredse angående etiske regler for den mæglende tredjemand?

Spørgsmål 15: Bør medlemsstaternes lovgivning harmoniseres for at sikre garanti for fortrolighed i konfliktløsningsforløbet i alle medlemsstater ?

Spørgsmål 16: Hvis ja, hvordan og i hvilket omfang skal denne fortrolighed sikres? I hvilket omfang bør fortrolighedsgarantierne gælde for bekendtgørelse af resultaterne af konfliktløsningen?

Spørgsmål 17: Mener De, at der på EU-plan bør indføres en regel om, at der efter konfliktløsningsforløbets afslutning gælder en betækningsfrist før aftalens undertegnelse eller en fortrydelsesfrist efter ? Bør dette spørgsmål snarere behandles inden for rammerne af de etiske regler, der skal gælde for tredjemanden?

Spørgsmål 18: Er der behov for at styrke gyldigheden af de aftaler, der indgås gennem alternativ konfliktløsning, i medlemsstaterne? Hvordan kan man bedst løse problemet med anerkendelse og fuldbyrdelse af aftaler indgået inden for rammerne af alternativ konfliktløsning i et andet EU-land? Bør der f.eks. vedtages konkrete regler om disse aftalers retskraft ? Hvis ja, hvilke garantier bør der da knyttes hertil?

Spørgsmål 19: Hvad mener De, EU-institutionerne bør gøre for at fremme tredjeparternes uddannelse?

Spørgsmål 20: Bør man bl.a. støtte initiativer, der tager sigte på at fastsætte mindstekriterier for tredjeparternes uddannelse med henblik på akkreditering af dem?

Spørgsmål 21: Bør man vedtage særlige regler for deres ansvar ? Hvis ja, hvilke ? Og hvilken rolle bør etiske regler spille på dette område?