EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.8.2016
COM(2016) 542 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område

1. INDLEDNING

1.1. Formål

Direktiv 2008/52/EF om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område[1], herunder det familieretlige område, har til formål at lette adgangen til alternativ tvistbilæggelse (ATB) og fremme mindelig løsning af tvister ved at tilskynde til anvendelse af mægling og sikre et afbalanceret forhold mellem mægling og retssag. Det finder i grænseoverskridende tvister anvendelse på det civil- og handelsretlige område og skulle gennemføres i national ret senest den 21. maj 2011. Denne evaluering af direktivets anvendelse gennemføres i overensstemmelse med artikel 11 i direktivet.

Målet om at sikre bedre adgang til behandling af tvister som led i Den Europæiske Unions politik for skabelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed omfatter adgang til såvel retslige som udenretslige tvistbilæggelsesmetoder. Mægling kan sikre billig og hurtig udenretslig tvistbilæggelse på det civil- og handelsretlige område gennem processer, der er tilpasset parternes behov. Det er mere sandsynligt, at parterne frivilligt overholder aftaler, der er indgået efter mægling. Disse fordele er endnu mere udtalte i grænseoverskridende situationer.

Selv om mægling generelt er nyttig i sager på det civil- og handelsretlige område, bør dens særlige betydning fremhæves på det familieretlige område. Mægling kan skabe en konstruktiv atmosfære for drøftelser og sikre en redelig handlemåde mellem forældre. Endvidere er mindelige løsninger generelt mere langvarige og kan ud over barnets primære bopæl også omfatte besøgsordninger eller ordninger vedrørende underholdsbidrag til børn.

1.2. Baggrund

Direktivet var den første foranstaltning til fremme af mægling generelt i tvister på det civil- og handelsretlige område. Efter direktivets vedtagelse er der blevet udført yderligere arbejde på EU-plan vedrørende mægling:

- Siden 2012 har forbedring af retssystemernes kvalitet, uafhængighed og effektivitet været et centralt træk ved det europæiske semester. EU's resultattavle for retsområdet udgør en kilde til oplysninger til brug i forbindelse med det europæiske semester og hjælper medlemsstaterne med at forbedre effektiviteten af deres retssystemer. Resultattavlen indeholder også data om aktiviteter, der udføres af medlemsstaterne for at fremme frivillig brug af ATB-metoder. Kommissionen tilskynder til indsamling og deling af oplysninger om praksis og metoder til fremme af frivillig anvendelse af ATB. Fremme af ATB omfatter målrettet reklamevirksomhed (brochurer, informationsmøder), indsamling og offentliggørelse af data og evaluering af effektiviteten af ATB-metoder og af tilgængeligheden af retshjælp til ATB[2].
- Inden for rammerne af *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* udarbejdede en arbejdsgruppe et sæt anbefalinger med henblik på at forbedre anvendelsen af familiemægling i grænseoverskridende situationer, navnlig i børnebortførelsessager. Der blev oprettet et separat afsnit i den *europæiske e-justice-*

[1] EUT L 136 af 24.5 2008, s. 3.

[2] Se http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_da.pdf

portal vedrørende grænseoverskridende mægling[3] i familiesager for at tilvejebringe oplysninger om de internationale mæglingssystemer.

- Endvidere medfinansierer Kommissionen gennem sit *"program for retlige anliggender"*[4] forskellige projekter vedrørende fremme af mægling og uddannelse for dommere og andre aktører inden for retsvæsenet.
- Endelig sikrer direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet ("ATB-direktivet")[5] og forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet "OTB-forordningen")[6], at forbrugerne kan henvende sig til alternative tvistbilæggelsesinstanser af høj kvalitet i forbindelse med alle former for aftaleretlige tvister med erhvervsdrivende, og opretter en onlineplatform på EU-plan for tvister på forbrugerområdet, der opstår i forbindelse med onlinetransaktioner med erhvervsdrivende (www.ec.europa.eu/odr).

1.3. Informationskilder

Denne rapport bygger på oplysninger, der er indsamlet fra forskellige kilder:

- I 2013 blev der udført en undersøgelse af direktivets gennemførelse[7]. Undersøgelsen blev opdateret i 2016[8].
- En arbejdsgruppe under *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* udarbejdede i 2014 et dokument om fremme af international familiemægling i internationale børnebortførelsessager.
- Resultaterne af undersøgelsen og medlemsstaternes erfaringer med anvendelsen af direktivet blev drøftet på et møde i *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* i juli 2015.
- Endelig blev der gennemført en offentlig onlinehøring[9] fra den 18. september til den 18. december 2015. Der blev indsendt 562 svar fra interesserede enkeltpersoner, mæglere, dommere, advokater, andre aktører inden for retsvæsenet, akademikere, organisationer, offentlige myndigheder og medlemsstater.

---

[3] https://e-justice.europa.eu/content_crossborder_family_mediation-372-da.do

[4] For flere oplysninger henvises til: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm

[5] EUT L 165 af 18.6 2013, s. 63.

[6] EUT L 165 af 18.6 2013, s. 1.

[7] http://bookshop.europa.eu/en/study-for-an-evaluation-and-implementation-of-directive-2008-52-ec-the-mediation-directive--pbDS0114825/

[8] http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DS0216335

[9] http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/150910_en.htm

2. GENEREL VURDERING

Evalueringen viser, at direktivet generelt har givet en merværdi på EU-plan. Ved at øge bevidstheden blandt de nationale lovgivere om fordelene ved mægling har gennemførelsen af mæglingsdirektivet haft betydelig indvirkning på flere medlemsstaters lovgivning. Omfanget af direktivets indvirkning på medlemsstaterne varierer afhængigt af, hvilket niveau deres nationale mæglingssystemer i forvejen befandt sig på.

- 15 medlemsstater havde allerede indført et omfattende mæglingssystem inden vedtagelsen af direktivet. I disse medlemsstater har direktivet medført begrænsede eller ingen ændringer i deres system.
- Ni medlemsstater havde spredte regler om mægling, eller mæglingen i den private sektor var baseret på selvregulering. I disse medlemsstater medførte gennemførelsen af direktivet vedtagelse af væsentlige ændringer af den eksisterende mæglingsramme.
- Fire medlemsstater vedtog mæglingssystemer for første gang som følge af gennemførelsen af direktivet. I disse medlemsstater medførte direktivet, at der blev skabt passende lovgivningsmæssige rammer for regulering af mægling.

I det omfang gennemførelsen af direktivet førte til vedtagelse af væsentlige ændringer af den eksisterende mæglingsramme eller indførelse af et omfattende mæglingssystem, er der blevet taget et vigtigt skridt i retning af at fremme adgangen til alternativ tvistbilæggelse og tilvejebringe et afbalanceret forhold mellem mægling og retssag.

Der blev dog identificeret visse vanskeligheder med hensyn til, hvordan de nationale mæglingssystemer fungerer i praksis. Disse vanskeligheder skyldes primært, at der ikke er nogen "mæglingskultur" i medlemsstaterne, utilstrækkelig viden om, hvordan grænseoverskridende sager skal håndteres, ringe bevidsthed om mægling og den måde, hvorpå kvalitetskontrolordninger for mæglere fungerer. En række respondenter i den offentlige høring indvendte, at mægling endnu ikke var tilstrækkeligt kendt, og at en "kulturel ændring" fortsat er nødvendig for at sikre borgernes tillid til mægling. De understregede også, at dommere og retter fortsat er utilbøjelige til at henvise parterne til mægling.

Respondenterne i den offentlige høring anerkendte mæglingens vigtige rolle navnlig i familieretlige sager (især i sager om forældremyndigheden over børn, sager om adgangsrettigheder og børnebortførelse) foruden handelsretlige tvister.

3. SÆRLIGE PUNKTER, DER BLEV VURDERET

3.1. Statistiske data om mægling

Undersøgelsen og den offentlige høring viser, at det er meget vanskeligt at fremskaffe omfattende statistiske data om mægling, f.eks. antallet af sager, der har været genstand for mægling, mæglingsprocessernes gennemsnitlige længde og succesrate, med særligt fokus på mægling i grænseoverskridende tvister. Der findes navnlig ingen omfattende og sammenlignelige data for hele jurisdiktioner. Under høringen fremlagde mange mæglere dog data vedrørende deres egen virksomhed, navnlig antallet af gennemførte mæglinger og deres – ofte imponerende – succesrater. Andre oplyste, at succesraterne afhang af antallet af parter, sagens genstand og den individuelle situation, faktorer, som de også anser for at påvirke sagsbehandlingens længde. Andre beklagede, at det uden et pålideligt datagrundlag var meget vanskeligt at argumentere for mægling og dens effektivitet og vinde offentlighedens tillid. Respondenterne syntes generelt at være enige i, at der med mægling blev opnået betydelige

omkostningsbesparelser i en lang række civil- og handelsretlige tvister, og at mægling i mange tilfælde mindskede den tid, der var nødvendig for at løse en tvist.

Selv om det anerkendes, at det på grund af mæglingens "uofficielle" karakter sammenlignet med formelle retssager er vanskeligere at fremskaffe omfattende data om mægling, ville et mere solidt datagrundlag være af stor betydning for yderligere at fremme anvendelsen af mægling. *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* er gået i gang med at forbedre den nationale dataindsamling om anvendelsen af EU-instrumenter i civil- og handelsretlige sager, herunder direktiv 2008/52/EF.

3.2. Anvendelsesområde (artikel 1, stk. 2)

Næsten alle medlemsstater har udvidet anvendelsesområdet for deres foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, så det ud over grænseoverskridende sager også omfatter indenlandske sager. Kun tre medlemsstater har valgt at gennemføre direktivet udelukkende for grænseoverskridende sager under henvisning til definitionen af "grænseoverskridende" i direktivet. Udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte indenlandske sager hilses velkommen, da antallet af indenlandske sager langt overstiger antallet af grænseoverskridende sager. Direktivets regler strækker sig således ud over dets anvendelsesområde til gavn for dem, der anvender mægling. Udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte indenlandske sager viser også, at medlemsstaterne generelt har ønsket at behandle indenlandske og grænseoverskridende sager ens. Under hensyntagen til indholdet af direktivets regler er der reelt ingen grund til at sondre mellem de to typer af sager.

Det bør endvidere bemærkes, at selv om familieret i praksis synes at være det område, hvor mægling anvendes i størst omfang, finder direktivet anvendelse på alle sager på det civil- og handelsretlige område. Ét område, hvor mægling fortsat ikke er så udbredt, er i konkurssager. Der bør erindres om, at Kommissionen i sin henstilling om en ny tilgang til virksomheders konkurs og insolvens har opfordret til, at retterne udpeger mæglere, når de finder det nødvendigt for at bistå skyldneren og kreditorerne med den vellykkede afvikling af forhandlinger om en omstruktureringsplan.

3.3. Kvalitetskontrolordninger (artikel 4, stk. 1)

3.3.1. Adfærdskodekser

Vedtagelsen af adfærdskodekser på nationalt plan opfattes af interessenterne som et vigtigt redskab til at sikre mæglingens kvalitet. 19 medlemsstater kræver udvikling og overholdelse af adfærdskodekser, mens mæglerne i andre medlemsstater fastsætter deres egne etiske regler. I nogle tilfælde gik medlemsstaterne ud over direktivets minimumskrav og gjorde overholdelsen af adfærdskodekser obligatorisk for mæglere og mæglerorganisationer. *Den europæiske adfærdskodeks for mæglere*[10] spiller en vigtig rolle i denne sammenhæng, enten fordi den anvendes direkte af interessenterne eller har inspireret de nationale eller sektorvise kodekser. I nogle medlemsstater er overholdelsen af den europæiske kodeks lovfæstet, mens kodeksen i andre medlemsstater anvendes i praksis uden at være lovfæstet. De fleste interessenter fandt, at opfordringen til, at mæglere og organisationer, der leverer mæglingsydelser som krævet i direktivet, skal udvikle og overholde frivillige adfærdskodekser, har været effektiv. Det ser derfor ud til, at gennemførelsen af direktivet for så vidt angår adfærdskodekser generelt har været tilfredsstillende.

[10] http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

3.3.2. Kvalitetsstandarder for levering af mæglingsydelser

18 medlemsstater har regler for kvalitetskontrolordninger vedrørende levering af mæglingsydelser. De fleste medlemsstater har obligatoriske akkrediteringsprocedurer for mæglere og fører registre over mæglere. Hvis registre eller akkrediteringsprocedurer ikke er fastsat i lovgivningen, har mæglingsorganisationer normalt oprettet deres egne. Der findes for øjeblikket mange forskellige kvalitetskontrolordninger i EU.

I forbindelse med høringen gik mange respondenter ind for at udvikle kvalitetsstandarder på EU-plan for levering af mæglingsydelser, herunder navnlig mange mæglere. Der var dog næsten ingen støtte hertil fra medlemsstaterne.

De respondenter, der gik ind for at udvikle kvalitetsstandarder på europæisk plan, var delt mellem dem, der gik ind for ensartede standarder på EU-plan, som de fandt nødvendige for yderligere at fremme anvendelsen af mægling, og dem, der gik ind for minimumsstandarder, som ville sikre sammenhæng, men som også ville gøre det muligt at tage hensyn til lokale forskelle i mæglingskulturerne. Andre fremhævede, at europæiske standarder burde baseres på de højeste eksisterende nationale standarder for at undgå, at de blev et produkt af den laveste fællesnævner.

De respondenter, der var imod udviklingen af kvalitetsstandarder på europæisk plan, anførte, at sådanne standarder ikke var nødvendige for en vellykket mægling, at de nationale standarder var for forskellige, at udviklingen af disse standarder burde overlades til medlemsstaterne, eller at selvregulering på hvert nationalt marked var tilstrækkelig. De understregede også, at der mellem medlemsstaterne var betydelige kulturelle og retlige forskelle med hensyn til tvistbilæggelse, som berørte på den måde, hvorpå parterne anvender mægling. Ensartethed ville begrænse forbrugernes valgmuligheder og føre til tvister. Den Europæiske Union burde højst fremme og lette udveksling af god praksis.

Under hensyntagen til medlemsstaternes modvilje mod bindende kvalitetsstandarder på EU-plan, men også den betydelige støtte fra interessenter, kunne én vej frem eventuelt være at yde EU-finansiering til en interessentdrevet udvikling af kvalitetsstandarder på EU-plan for levering af mæglingsydelser inden for rammerne af arbejdet i Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) på grundlag af forordning (EU) nr. 1025/2012 om europæisk standardisering, f.eks. en CEN-workshopaftale (CWA). Til trods for, at arbejdet med CEN-workshopaftalen i princippet burde være fuldstændig markedsdrevet, er en sådan finansiering mulig, hvis den anses for "nødvendig for og egnet til støtte for EU-lovgivning og -politikker".[11]

3.4. Uddannelse af mæglere (artikel 4, stk. 2)

17 medlemsstater opfordrer til uddannelse eller regulerer dette delvist eller i detaljer i deres nationale lovgivning. De fleste medlemsstater går videre end direktivets minimumskrav og har obligatoriske bestemmelser om grunduddannelse af mæglere. Mange har også et krav om videreuddannelse. I medlemsstater, hvor uddannelse ikke er reguleret, tilbyder mæglingsorganisationer normalt uddannelse på et frivilligt grundlag.

I forbindelse med høringen fandt et stort flertal af respondenterne, at tilskyndelsen til grund-

[11] Se artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 1025/2012 (EUT L 316 af 14.11.2012, s. 12).

og videreuddannelse af mæglere som krævet i direktivet havde været effektiv. Andre understregede skævhederne eller forskellene mellem forskellige medlemsstater med hensyn til skabelse, anerkendelse og udvikling af samt vækst i mæglererhvervet. Efter deres opfattelse er der et vist fælles grundlag, men kun lidt synergi mellem de forskellige jurisdiktioner med hensyn til uddannelse og fastsættelse af standarder. De fandt, at uddannelse af mæglere på europæisk plan varierede betydeligt med hensyn til det krævede antal timer og uddannelsens indhold.

I tilfælde af mægling i familiesager har *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* fremhævet betydningen for borgerne af adgang til mæglere, der har modtaget særlig uddannelse i international familiemægling og børnebortførelsessager.

For yderligere at fremme uddannelse af mæglere vil Kommissionen fortsat medfinansiere forskellige projekter vedrørende uddannelse i mægling gennem sit *"program for retlige anliggender"*.

3.5. Anvendelse af mægling (artikel 5, stk. 1)

I alle medlemsstater har retterne mulighed for at opfordre parterne til at anvende mægling eller i det mindste deltage i informationsmøder om mægling. I nogle medlemsstater er deltagelse i sådanne informationsmøder obligatorisk, hvis det sker på en dommers initiativ (f.eks. i Den Tjekkiske Republik) eller i forbindelse med særlige tvister, der er fastsat i loven, såsom familiesager (Litauen, Luxembourg samt England og Wales). Nogle medlemsstater kræver, at advokater orienterer deres klienter om muligheden for at anvende mægling, eller at det i begæringer til retten bekræftes, om der er forsøgt mægling, eller om der er nogen grunde, som er til hinder for et sådant forsøg. I nogle medlemsstater blev der udviklet mæglingsordninger for at imødekomme kravet om særlige procedurer, f.eks. når der gælder strenge tidsfrister. I Nederlandene f.eks. vil dommeren, inden det kommer til en retssag, hovedsagelig drøfte muligheden for grænseoverskridende mægling med de forældre, der ønsker at indlede mægling i sager om forældres bortførelse af børn. Grænseoverskridende mægling begynder dagen efter høringen forud for retssagen og afsluttes inden tre dage. I tilfælde af et vellykket resultat forelægges resultaterne straks for den dommer, der behandler sagen. I Det Forenede Kongerige skal dommerne på ethvert trin af retssagen overveje, om alternative tvistbilæggelsessystemer, herunder mægling, kunne være egnede til at bilægge tvisten. I sådanne tilfælde vil dommeren opfordre parterne til at henvise deres tvist til dette system.

Et betydeligt flertal af interessenter mente, at praksis, der sigter mod at få parterne til at anvende mægling, ikke var effektiv. De anførte, at sådanne opfordringer finder sted for sjældent, fordi dommerne ikke kender eller har tillid til mægling. Respondenter, der anså denne praksis for effektiv, henviste hovedsagelig til det familieretlige område.

Dette viser, at praksis, der tilskynder parterne til at anvende mægling, undtagen i nogle specifikke tilfælde, som der er redegjort for ovenfor, generelt endnu ikke er tilfredsstillende. Der bør derfor udfoldes yderligere bestræbelser på nationalt plan i overensstemmelse med de gældende respektive mæglingssystemer. Respondenterne fremhævede følgende foranstaltninger i den nationale lovgivning som særlig nyttige, nemlig krav om, at parterne i deres begæringer til retterne angiver, om der er blevet forsøgt mægling, hvilket ikke blot ville minde dommere, der behandler begæringer til retten, men også advokater, som rådgiver

parterne, om muligheden for at anvende mægling, obligatoriske informationsmøder inden for rammerne af en retlig procedure og en forpligtelse for retterne til at overveje mægling på ethvert trin af retssagen, navnlig i familieretlige sager.

3.6. Lovgivning, der gør mægling obligatorisk eller forbinder den med incitamenter eller sanktioner (artikel 5, stk. 2)

Det fremgår af undersøgelsen, at mægling er obligatorisk i visse særlige tilfælde i fem medlemsstater. I Italien f.eks. er mægling obligatorisk i mange og forskellige typer af tvister, og i Ungarn og Kroatien i visse familieretlige sager.

Mange medlemsstater fremmer anvendelse af mægling ved at yde finansielle incitamenter til parterne. 13 medlemsstater yder finansielle incitamenter til mægling gennem nedsættelse eller fuldstændig refusion af gebyrer og omkostninger i forbindelse med retssager, hvis der opnås enighed ved mægling, mens retssagen er suspenderet. I Slovakiet f.eks. refunderes 30 %, 50 % eller 90 % af retsgebyrerne afhængigt af, på hvilket trin af retssagen der opnås tvistbilæggelse ved mægling. I nogle medlemsstater tilbydes selve mæglingen gratis eller til meget lave omkostninger afhængigt af parternes økonomiske situation.

Der er også finansielle incitamenter i form af retshjælp. Medlemsstaterne anvender forskellige regler for forskellige typer af tvister eller mæglingsprocesser. I Tyskland f.eks. gælder retshjælp altid for indenretslig mægling, men er begrænset for så vidt angår udenretslig mægling. I Slovenien gælder retshjælp kun for indenretslig mægling. I Luxembourg er retshjælp til rådighed for indenretslig mægling og mægling i familiesager, der gennemføres af en anerkendt mægler. I Italien er retshjælp til rådighed for obligatorisk mægling. Det bør i den forbindelse understreges, at artikel 10 i direktiv 2003/8/EF udvider retten til retshjælp i grænseoverskridende tvister til udenretslige procedurer, herunder mægling, når parterne ifølge loven har pligt til at benytte sådanne procedurer, eller retten pålægger parterne at benytte sådanne procedurer.

Fem medlemsstater pålægger sanktioner som et middel til at fremme anvendelsen af mægling. I Ungarn er der sanktioner for parter, der efter at have indgået en mæglingsaftale alligevel går til retten, eller som ikke opfylder de forpligtelser, de har indgået i henhold til en mæglingsaftale. I Irland pålægges der sanktioner for en uberettiget afvisning af at overveje mægling. I Italien kan den part, der vinder en retssag, ikke få omkostningerne dækket, hvis denne part tidligere har afvist et mæglingsforslag på de samme vilkår som i dommen. Der gælder også sanktioner i tilfælde, hvor mægling er obligatorisk, og parterne ikke gør brug af den, men i stedet går til retten. I Polen forholder det sig sådan, at hvis en part, der tidligere havde indvilliget i mægling, uden begrundelse nægter at deltage i den, kan retten pålægge denne part at betale sagsomkostningerne uanset sagens udfald. I Slovenien kan retten pålægge en part, der uden begrundelse afviser, at sagen henvises til mægling i tilknytning til retten, at betale alle eller en del af modpartens retsomkostninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt mægling bør være obligatorisk eller ej, er kontroversielt. Nogle interessenter konkluderer, at manglen på obligatoriske mæglingsprocedurer gør det vanskeligt at fremme mægling[12]. Derimod mener andre, at mægling i sagens natur kun kan være frivillig

[12] Se Europa-Parlamentets undersøgelse: "*Rebooting' the mediation directive"* (Modernisering af mæglingsdirektivet):

for at fungere efter hensigten, og at mægling ikke længere ville være så tiltrækkende sammenlignet med retssager, hvis den blev gjort obligatorisk.

Det er vigtigt at erindre om, at obligatorisk mægling berører udøvelsen af retten til adgang til effektive retsmidler for en domstol som fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Et flertal af interessenterne går ind for en mere obligatorisk tilgang til mægling. Et flertal af medlemsstaterne og akademikerne er dog imod. Blandt dem, der går ind for en mere obligatorisk tilgang, talte én gruppe af respondenter for at gøre mægling obligatorisk for visse kategorier af sager (såsom handelssager og sager vedrørende familieret, arbejdsret eller mindre krav). Der var i mindre omfang støtte til at gøre mægling obligatorisk for alle typer af sager.

Der var generelt kun ringe støtte til at pålægge sanktioner for manglende anvendelse af mægling, selv om der var en vis støtte til at lade parter, der afviser mægling uden grund, afholde omkostningerne. Der var mere bred støtte til at få parterne til at anvende mægling. Eksempler på hensigtsmæssige incitamenter, som respondenterne har nævnt, er lavere retsgebyrer for parter, der har forsøgt mægling inden fremsættelsen af deres krav, effektive og attraktive skattenedsættelser, gratis mægling eller i det mindste finansiel støtte til mæglingsydelser fra staten.

Anvendelsen af incitamenter synes hensigtsmæssig for at tilskynde parterne til at anvende mægling. Omkostningerne i forbindelse med bilæggelse af en tvist er en vigtig faktor for parterne, når de skal beslutte, om de skal forsøge mægling eller gå til retten. Derfor kan finansielle incitamenter, der gør det økonomisk mere attraktivt for parterne at anvende mægling i stedet for at anlægge en retssag, betragtes som bedste praksis. Pålæggelse af mægling inden for rammerne af en retslig procedure kunne overvejes, når parterne – på grund af karakteren af deres forhold – kan have grunde til gentagne uoverensstemmelser eller endog retssager såsom i visse familiesager (f.eks. retten til adgang til børn) eller i nabotvister. Det bør understreges, at retten til adgang til domstolsprøvelse, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal respekteres.

I lyset af ovenstående kan artikel 5, stk. 2, i direktivet betragtes som hensigtsmæssig.

3.7. Eksigibiliteten af aftaler, der er indgået efter mægling (artikel 6)

Alle medlemsstater sikrer eksigibiliteten af aftaler indgået efter mægling som fastsat i direktivet. Nogle medlemsstater har mere vidtgående bestemmelser end kravene i direktivet: Belgien, Den Tjekkiske Republik, Ungarn og Italien kræver ikke udtrykkeligt samtykke fra alle parter i tvisten for at gøre en aftale indgået efter mægling eksigibel. I Grækenland og Slovakiet kan en anmodning om eksigibilitet fremsættes af en af parterne uden udtrykkeligt samtykke fra de andre. I henhold til polsk ret giver parterne ved at underskrive aftalen samtykke til at begære rettens godkendelse af eksigibilitet.

---

http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET(2014)493042

Der kan være undtagelser fra den generelle eksigibilitet af aftaler indgået efter mægling. Sådanne undtagelser kan f.eks. gøre sig gældende, når aftalen strider mod den offentlige orden eller mod barnets tarv i familietvister.

Et flertal af interessenterne betragter den praksis, der gælder for eksigibiliteten af aftaler indgået efter mægling, som effektiv. De anførte, at behovet for eksigibilitet af en aftale indgået efter mægling er yderst sjældent. Efter deres opfattelse gør selve mæglingens karakter det sandsynligt, at parterne efter at have givet deres samtykke vil overholde aftalen. Nogle respondenter, der ikke finder denne praksis effektiv, er af den opfattelse, at alle aftaler indgået efter mægling bør være eksigible, uanset hvad parterne ønsker. For at sikre mæglingens effektivitet bør bedste praksis bestå i at tillade en part at begære aftalen eksigibel, selv uden udtrykkeligt samtykke fra den anden part.

3.8. Mæglingens fortrolige karakter (artikel 7)

Mæglingens fortrolige karakter er beskyttet i alle medlemsstater som krævet i direktivet, og direktivet er derfor blevet gennemført korrekt. Nogle medlemsstater gik ud over kravene i direktivet og indførte strenge regler: I Malta f.eks. skal mæglerne holde det fortroligt, om en aftale blev indgået under mægling, og disse oplysninger kan kun videregives, hvis parterne udtrykkeligt giver skriftligt samtykke hertil.

Et stort antal interessenter finder praksis vedrørende mæglingens fortrolige karakter effektiv. Et spørgsmål, som flere respondenter har nævnt, er dog, at selv om mæglerne er underlagt en fortrolighedspligt, er der ingen generel ret til at nægte at afgive vidneforklaring for mæglere som for andre juridiske erhverv såsom advokater. Der er dog ingen indikation for, at artikel 7 i praksis ikke ville være tilstrækkelig til at beskytte mæglingens fortrolige karakter.

3.9. Mæglingens virkning for forældelsesfrister (artikel 8)

Alle nationale lovgivninger sikrer, at parter, der vælger mægling, ikke efterfølgende hindres i at anlægge sag, fordi en forældelsesfrist er udløbet under mæglingsprocessen. Direktivet er derfor blevet korrekt gennemført i den henseende.

Suspension af forældelsesfrister er særlig vigtig i sager, hvor der gælder strenge frister for retssager, f.eks. i sager om børns tilbagegivelse i forbindelse med forældres bortførelse af børn.

Et stort antal interessenter finder praksis vedrørende suspension af forældelsesfrister under mæglingsprocessen effektiv. Blandt disse understregede nogle, at dette i deres jurisdiktion var sikret ved direktivets gennemførelse i national ret.

3.10. Oplysning til almenheden (artikel 9)

13 medlemsstater har inkorporeret forpligtelsen til at udbrede oplysning om mægling i deres nationale lovgivning. Der blev vedtaget flere forskellige foranstaltninger med henblik på at informere borgerne og virksomhederne om mægling (f.eks. onlineinformation på kompetente nationale organers websteder, offentlige konferencer, offentlige oplysningskampagner, tv-reklamer, radioudsendelser, plakater osv.). I alle medlemsstater stilles oplysninger om fordelene ved mægling og nyttige praktiske oplysninger om omkostninger og procedurer også til rådighed af mæglersammenslutninger, advokatsamfund eller mæglerne selv.

Undersøgelsen viser dog, at bevidstheden om mægling fortsat er ringe, og at oplysningerne fortsat er mangelfulde for potentielle parter. Dette berører mæglingsydelsernes effektivitet negativt, sådan som det blev bekræftet af interessenter i 18 medlemsstater. Der mangler ikke blot oplysninger for parterne, men også for de retlige aktører, hvilket udgør en yderligere hindring for den potentielt udbredte anvendelse af mægling i mindst ti medlemsstater. Under høringen fandt et flertal af respondenterne, at tilvejebringelsen af oplysninger til almenheden ikke var effektiv. Blandt dem, der mente, at tilvejebringelsen af oplysninger var effektiv, tilkendegav mange, at de oplysninger, der blev stillet til rådighed på internettet af f.eks. ministerier, mæglerorganisationer eller handelskamre, var de mest effektive. Andre effektive mekanismer, som er nævnt, er informationsbrochurer, personlige besøg i retterne eller informationsarrangementer såsom mæglingsdage.

Europa-Kommissionen medfinansierer projekter vedrørende fremme af mægling gennem sit *"program for retlige anliggender"*. På webstedet for *den europæiske e-justice-portal*[13] er der en betydelig mængde information til rådighed om medlemsstaternes mæglingssystemer og om, hvem man skal kontakte. Det bør undersøges gennem *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område*, hvordan viden om de tilgængelige oplysninger kunne udbredes yderligere.

4. KONKLUSIONER

Mæglingsdirektivet blev indført for at lette adgangen til alternativ tvistbilæggelse, fremme mindelig løsning af tvister og sikre, at parter, der anvender mægling, kan basere sig på en forudsigelig retlig ramme. Denne politiske målsætning gælder fortsat både i dag og fremadrettet, idet mægling kan bidrage til at undgå unødvendige retssager på skatteydernes bekostning og mindske den tid og de omkostninger, der er forbundet hermed. Mægling kan på længere sigt skabe en kultur baseret på mindelig bilæggelse af tvister, hvor der ikke er tabere og vindere, men partnere. Med mæglingsdirektivet er der blevet indført forskellige måder til at fremme mindelig bilæggelse af grænseoverskridende tvister på det civil- og handelsretlige område, og der er blevet skabt en europæisk ramme for mægling som en form for udenretslig eller alternativ tvistbilæggelse.

Baseret på undersøgelsen, den offentlige onlinehøring og drøftelsen med medlemsstaterne i *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* ser det ud til, at gennemførelsen af mæglingsdirektivet har haft betydelig indvirkning på mange medlemsstaters lovgivning. Ud over at fastsætte en række centrale krav for anvendelsen af mægling i grænseoverskridende tvister på det civil- og handelsretlige område har direktivet været drivkraften bag en mere udbredt anvendelse af mægling, også i en rent indenlandsk sammenhæng i hele EU. Dette skyldes især, at de fleste medlemsstater har udvidet anvendelsesområdet for deres foranstaltninger til gennemførelse af direktivet til også at omfatte indenlandske sager. Generelt har direktivet skabt EU-merværdi ved at øge bevidstheden blandt de nationale lovgivere om fordelene ved mægling, indføre mæglingssystemer eller foranledige udvidelse af de eksisterende mæglingssystemer.

Omfanget af direktivets indvirkning på medlemsstaterne varierer afhængigt af, hvor udviklede deres nationale mæglingssystemer i forvejen var. Vanskelighederne i forbindelse med de

[13] https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-en.do

nationale mæglingssystemers funktion i praksis er primært knyttet til den kontradiktoriske tradition, der er fremherskende i mange medlemsstater, en ofte ringe bevidsthed om mægling og kvalitetskontrolordningernes funktion.

Evalueringen viser, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for at revidere direktivet, men at dets anvendelse kan forbedres yderligere:

- Medlemsstaterne bør, når det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, øge deres bestræbelser på at fremme og tilskynde til anvendelse af mægling gennem de forskellige midler og mekanismer, der er fastsat i direktivet, og som er omhandlet i denne rapport. Der bør navnlig udfoldes yderligere bestræbelser på nationalt plan for at øge antallet af sager, hvor retterne opfordrer parterne til at anvende mægling for at bilægge deres tvister. Følgende kan betragtes som eksempler på bedste praksis i den forbindelse: krav om, at parterne i deres begæringer til retterne skal angive, om der er forsøgt mægling, navnlig på obligatoriske informationsmøder i relation til sager på det familieretlige område inden for rammerne af en retslig procedure, og en forpligtelse for retterne til at overveje mægling på alle trin af en retssag, finansielle incitamenter, der gør det økonomisk mere attraktivt for parterne at anvende mægling i stedet for at anlægge en retssag, samt sikring af eksigibilitet, uden at der nødvendigvis kræves samtykke fra alle parter i aftalen.

- Kommissionen vil fortsat medfinansiere projekter i relation til mægling gennem sit *"program for retlige anliggender"*. Den er i princippet også åben for at yde EU-finansiering til en interessentdrevet udvikling af kvalitetsstandarder på EU-plan for levering af mæglingsydelser. Endvidere vil Kommissionen fortsat høre *Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område* for yderligere at fremme anvendelsen af mægling, f.eks. med henblik på at opnå et mere solidt datagrundlag for anvendelsen af mægling og øge offentlighedens bevidsthed, navnlig om de oplysninger, der er til rådighed på webstedet for *den europæiske e-justice-portal* om medlemsstaternes mæglingssystemer.