



Brüssel, 26.8.2016
COM(2016) 542 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/52/EÜ (vahendusmenetluse teatavate
aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades) kohaldamine**

1. SISSEJUHATUS

1.1. Eesmärk

Direktiiviga 2008/52/EÜ vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades,¹ sealhulgas perekonnaõiguse valdkonnas, soovitakse hõlbustada alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste kättesaadavust ja edendada vaidluste rahumeelset lahendamist, soodustades vahendusmenetluse kasutamist ning tagades usaldusväärsed sidemed vahendus- ja kohtumenetluste vahel. Seda kohaldatakse piiriüleste vaidluste korral tsiviil- ja kaubandusajades ning see tuli siseriiklikku õigusesse üle võtta 21. maiks 2011. Kõnealuse direktiivi rakendamise hindamine viiakse läbi kooskõlas direktiivi artikliga 11.

Õiguskaitse parema kättesaadavuse tagamise eesmärk, mis on osa vabadusel, turvalisusel ja õiglusel põhineva ala loomisega seotud Euroopa Liidu poliitikast, hõlmab nii kohtulike kui kohtuväliste vaidluste lahendamise meetodite kättesaadavust. Vahendusmenetlust võib kasutada kui kulutasuvat ja kiiret kohtuvälist vaidluste lahendamise viisi tsiviil- ja kaubandusajades, kohandades menetlusi vastavalt osapoolte vajadustele. On tõenäoline, et osapooled järgivad vabatahtlikult vahendusmenetluse tulemusena saavutatud kokkuleppeid. Kõnealused eelised tulevad piiriüleste juhtumite puhul isegi rohkem esile.

Kuigi vahendusmenetlus on teatavasti üldiselt kasulik tsiviil- ja kaubandusajades, tuleb siiski rõhutada selle erilist tähtsust perekonnaõiguse valdkonnas. Vahendusmenetlus võib tekitada konstruktiivse õhkkonna arvamuste vahetuseks ning tagada korrektse suhtlemise vanemate vahel. Peale selle on tõenäoline, et rahumeelselt saavutatud lahendused kestavad kaua ning need võivad peale lapse peamise elukoha käsitleda veel külastuskorda ja lapse ülalpidamisega seotud kokkuleppeid.

1.2. Taust

Direktiiv oli esimene meede, mis julgustas vahendusmenetlust kasutama peamiselt tsiviil- ja kaubandusajades käsitlevates vaidlustes. Pärast direktiivi vastuvõtmist jätkati vahendusmenetlusega seotud tööd ELi tasandil:

- Alates 2012. aastast on kohtusüsteemide kvaliteedi, sõltumatuse ja tõhususe parandamine olnud Euroopa poolaasta keskne teema. ELi õigusemõistmise tulemustabel annab teavet Euroopa poolaastaks ning on abiks liikmesriikidele nende kohtusüsteemide tõhususe parendamisel. Tulemustabel sisaldab ka teavet liikmesriikide tegevuste kohta, mis soodustavad alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste vabatahtlikku kasutamist. Komisjon julgustab koguma ja jagama teavet alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste vabatahtlikku kasutamist edendavate tavade ja meetodite kohta. Alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste soodustamine hõlmab asjakohase teabe avaldamist (brošüürid, teabeüritused), andmete kogumist ja avaldamist, alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste tõhususe hindamist ning õigusabi kättesaadavust alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste jaoks².

¹ ELT L 136, 24.5.2008, lk 3.

² Vt http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf

- *Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades* raames töötas üks töögrupp välja soovitude kogu, mis on suunatud perelepituse läbiviimiseks piiriüleses kontekstis, eriti lapseröövi juhtumite puhul. *Euroopa e-õiguskeskkonna portaal*is loodi eraldi piiriülest perelepitust käsitlev rubriik³, kus avaldatakse teavet riikide vahendusmenetluste kohta.
- Lisaks kaasfinantseerib komisjon oma „*Õigusprogrammi*“⁴ kaudu mitmeid vahendusmenetluse edendamise ja kohtunike ning õiguspraktikute koolitamisega seotud projekte.
- Lõpuks tagavad direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta (kohtuvälise lahendamise direktiiv)⁵ ja määrus (EL) nr 524/2013 tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta (tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise määrus)⁶ tarbijatele võimaluse pöörduda heal tasemel alternatiivsete vaidluste lahendamise üksuste poole igat liiki lepinguliste vaidluste korral kauplejatega, ning asutavad kogu ELis toimiva veebiplatvormi internetipõhiste tehingutega seotud tarbijavaidluste lahendamiseks kauplejatega (www.ec.europa.eu/odr).

1.3. Teabeallikad

Käesolev aruanne tugineb eri allikatest kogutud teabele.

- 2013. aastal viidi läbi uuring direktiivi rakendamise kohta⁷. Uuring ajakohastati 2016. aastal⁸.
- Üks *Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades* töögrupp valmistas 2014. aastal ette dokumendi rahvusvahelise perelepituse edendamiseks rahvusvaheliste lapseröövi juhtumite puhul.
- Uuringu tulemusi ja liikmesriikide kogemusi direktiivi rakendamisel arutati *Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades* koosolekul 2015. aasta juulis.
- Lõpuks viidi 18. septembrist kuni 18. detsembrini 2015 läbi avalik internetipõhine konsultatsioon.⁹ Asjast huvitatud üksikisikud, vahendajad, kohtunikud, advokaadid ja muud õiguspraktikud, õigusteadlased, organisatsioonid, avaliku sektori asutused ja liikmesriigid esitasid 562 vastust.

³ https://e-justice.europa.eu/content_crossborder_family_mediation-372-en.do

⁴ Lisateavet saate järgmiselt veebisaidilt: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm

⁵ ELT L 165, 18.6.2013, lk 63.

⁶ ELT L 165, 18.6.2013, lk 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. ÜLDHINNANG

Hinnangu kohaselt on direktiiv üldkokkuvõttes andnud ELile lisaväärtust. Riikide seadusandjate teadlikkuse tõstmisega vahendusmenetluse eelistest on vahendusmenetluse direktiivil olnud oluline mõju mitmete liikmesriikide seadusloomele. Direktiivi mõju ulatus liikmesriikidele on erinev ja sõltub nende siseriiklike vahendussüsteemide eelnevast tasemest.

- Enne direktiivi vastuvõtmist oli laiaulatuslik vahendussüsteem olemas juba 15 liikmesriigis. Kõnealustes liikmesriikides muutis direktiiv nende süsteemi vähe või ei muutnud üldse.
- Üheksas liikmesriigis olid vahendusmenetluse eeskirjad kas hajutatud või põhines vahendusmenetlus erasektoris iseregulatsioonil. Kõnealustes liikmesriikides andis direktiivi ülevõtmine tõuke oluliste muudatuste tegemiseks olemasolevasse vahendusmenetluse raamistikku.
- Neli liikmesriiki võtsid seoses direktiivi ülevõtmisega esmakordselt vahendussüsteemid kasutusele. Kõnealustes liikmesriikides andis direktiivi ülevõtmine tõuke asjakohase vahendusmenetlust reguleeriva õigusliku raamistiku kehtestamiseks.

Seal, kus direktiivi ülevõtmine andis tõuke oluliste muudatuste tegemiseks olemasolevasse vahendusmenetluse raamistikku või laiaulatusliku vahendussüsteemi kasutusele võtmiseks, tehti oluline samm edasi kohtuvälise vaidluste lahendamise võimaluse kättesaadavuse soodustamiseks ja tasakaalu saavutamisel vahendus- ja kohtumenetluste vahel.

Tehti kindlaks, et riikide vahendussüsteemide tegelikus toimimises ilmnesid teatud raskused. Need raskused on peamiselt seotud vahendusmenetluse „kultuuri“ puudumisega liikmesriikides, ebapiisavate teadmistega, kuidas toimida piiriüleste juhtumite puhul, vähese teadlikkusega vahendusmenetluse ja vahendajate suhtes rakendatavate kvaliteedikontrolli mehhanismide toimimisest. Mitmed avaliku konsultatsiooni raames vastajad väitsid, et vahendusmenetlus ei ole veel piisavalt hästi tuntud, ja et selleks, et kodanikud hakkaksid vahendusmenetlust usaldama, on vajalik „kultuuriline muutus“. Nad rõhutasid ühtlasi, et kohtunikud ja kohtud suunavad osapooli vastumeelselt vahendusmenetlusesse.

Avaliku konsultatsiooni raames vastajad pidasid vahendusmenetluse rolli oluliseks eriti perekonnaõigusega seonduvates asjades (eriti laste hooldusõigust, suhtlusõigust ja lapseröövi käsitlevates menetlustes), kaubandusasjades peetavate vaidluste kõrval.

3. KONKREETSSED HINNATAVAD TEEMAD

3.1. Statistilised andmed vahendusmenetluse kohta

Uuring ja avalik konsultatsioon näitavad, et väga raske on leida üldiseid statistilisi andmeid vahendusmenetluste kohta, nt vahendusmenetluse läbinud asjade arv, vahendusmenetluste keskmine pikkus ja edukuse määr, keskendudes eriliselt piiriülestele vahendusmenetlustele. Tervete jurisdiktsioonide kohta ei ole olemas üldiseid ja võrreldavaid andmeid. Siiski esitasid paljud vahendajad nendega konsulteerimisel andmeid enda tegevuse kohta, nt läbiviidud vahendusmenetluste arvu ja tihti muljetavaldava edukuse määra kohta. Teised väitsid, et edukuse määr sõltub osapoolte arvust, kaalul oleva asja sisust ja konkreetsest olukorrast – teguritest, millest nende arvates oleneb samuti menetluse pikkus. Teised avaldasid kahetsust asjaolu üle, et ilma usaldusväärse andmebaasita väga raske asja suunamiseks vahendusmenetlusesse tõestada selle tõhusust ning saavutada avalikkuse usaldust. Üldiselt paistsid vastajad nõustuvat, et paljude vaidluste puhul tsiviil- ja kaubandusasjades on

vahendusmenetluse kasutamisel saavutatav kulude kokkuhoid märkimisväärne ja et paljudel juhtudel lüheneb oluliselt vaidluse lahendamiseks kuluv aeg.

Ehkki on teada, et vahendusmenetluse „mitteametlikkuse“ tõttu võrreldes formaalse kohtumenetlusega on vahendusmenetluse kohta raskem andmeid saada, aitaks usaldusväärsem andmebaas märkimisväärselt kaasa vahendusmenetluse kasutamise jätkuvale edendamisele. *Euroopa õiguslase koostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades* on alustanud tööd eesmärgiga parandada andmete kogumist riikidelt liidu tsiviil- ja kaubandusajades käsitlevate õigusaktide, sealhulgas direktiivi 2008/52/EÜ rakendamise kohta.

3.2. Kohaldamisala (artikli 1 lõige 2)

Peaaegu kõik liikmesriigid on oma direktiivi ülevõtivate meetmete kohaldamisala laiendanud piiriülestelt juhtumitelt riigisisestele. Ainult kolm liikmesriiki on otsustanud direktiivi üle võtta, kohaldades seda ainult piiriülestele juhtumitele, kasutades ära direktiivi määratlust „piiriülene“. Kohaldamisala laiendamine riigisisestele juhtumitele on tervitatav, kuna riigisiseste juhtumite arv ületab kaugelt piiriüleste juhtumite arvu. Seega kohaldatakse direktiivi sätteid laiemalt kui on selle enda kohaldamisala, mis on kasulik vahendusmenetluste kasutajatele. Laiendamine siseriiklikele juhtumitele näitab, et liikmesriigid on üldiselt soovinud käsitleda siseriiklike ja piiriüleste juhtumeid sarnaselt. Võttes arvesse direktiivi sätete sisu, ei ole tõepoolest põhjust kahel asjaomasel juhtumiliigil vahet teha.

Lisaks tuleb märkida, et kuigi praktikas paistab perekonnaõigus olema valdkond, milles vahendusmenetlust kasutatakse kõige enam, kohaldub direktiiv kõikide tsiviil- ja kaubandusajades suhtes. Üks valdkond, kus vahendusmenetlust on vähe kasutatud, on maksejõuetusmenetlused. Tuleb meelde tuletada, et oma soovitusel äritegevuse ebaõnnestumist ja maksejõuetust käsitleva uue lähenemisviisi kohta julgustas komisjon kohtuid määrama vahendajaid, juhul kui kohus peab seda vajalikuks, et abistada võlgnikke ja võlausaldajaid ümberkorralduskavasid käsitlevate läbirääkimiste edukal pidamisel.

3.3. Kvaliteedikontrolli mehhanismid (artikli 4 lõige 1)

3.3.1. Tegevusjuhendid

Tegevusjuhendite ülevõtmises siseriiklikul tasandil näevad sidusrühmad olulist vahendit vahendusmenetluste kvaliteedi tagamiseks. 19 liikmesriiki nõuavad tegevusjuhendite väljatöötamist ja nende järgimist, samas kui teistes liikmesriikides kehtestavad vahendusteenuse osutajad ise oma eetikakoodeksid. Mõnel juhul läksid liikmesriigid kaugemale direktiivi miinimumnõuetest, tehes tegevusjuhendite järgimise vahendajatele ja vahendusteenuseid osutavatele organisatsioonidele kohustuslikuks. *Euroopa vahendajate tegevusjuhendil*¹⁰ on käesolevas kontekstis võtmeroll, nii sellepärast, et seda kasutavad nii sidusrühmad otse kui ka sellepärast, et see on olnud aluseks siseriiklike või valdkondlike juhendite koostamisel. Mõnes liikmesriigis on Euroopa juhendi järgimine seadusega kohustuslikuks tehtud, samal ajal kui teistes liikmesriikides kasutatakse juhendit praktikas, ilma et seadus selleks kohustaks. Suurem osa sidusrühmadest oli arvamusel, et direktiivi kohaselt vahendusteenust osutavate organisatsioonide ja vahendajate julgustamine vabatahtlikult juhendeid välja töötama ja järgima on olnud tõhus. Seetõttu paistab, et direktiivi rakendamine tegevusjuhendite osas on üldiselt rahuldav.

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

3.3.2. Vahendusteenuste osutamise kvaliteedistandardid

Kaheksateistkümmel liikmesriigil on olemas eeskirjad vahendusteenuste osutamise kvaliteedikontrolli mehhanismide kohta. Enamik liikmesriike on kehtestanud vahendajatele kohustuslikud akrediteerimismenetlused ning peavad vahendajate registreid. Seal, kus õigusaktidega ei ole registreid ega akrediteerimismenetlusi ette nähtud, on vahendusteenuseid osutavad organisatsioonid tavaliselt ise need sisse seadnud. ELis on praegu suur hulk erinevaid kvaliteedikontrolli mehhanisme.

Konsulterimisel pooldas suur hulk vastajaid, nende hulgas eriti palju vahendajaid, kogu Euroopa Liitu hõlmavate vahendusteenuste osutamise kvaliteedistandardite väljatöötamist. Liikmesriikide toetus oli siiski peaaegu olematu.

Vastajad, kes olid kogu Euroopa Liitu hõlmavate kvaliteedistandardite poolt, jagunesid nendeks, kes olid kogu Euroopa Liitu hõlmavate ühtsete kvaliteedistandardite poolt, mida nad peavad vahendusmenetluse kasutuselevõtu edasiseks soodustamiseks vajalikuks, ja nendeks, kes olid ühtlust tagavate miinimumstandardite poolt, mis võimaldaksid arvesse võtta ka kohalikke eripärasid vahenduskultuurides. Teised rõhutasid, et Euroopa standardite aluseks tuleks võtta kõige kõrgemal tasemel olevad riiklikud standardid, et vältida nende muutumist madalaima ühisnimetajaga tooteks.

Vastajad, kes olid kogu Euroopa Liitu hõlmavate kvaliteedistandardite väljatöötamise vastu, väitsid et selliseid standardeid ei ole vahendamismenetluse edukuse jaoks tarvis, et riikide standardid on liialt erinevad, et asjaomaste standardite väljatöötamine tuleks jätta liikmesriikidele või et piisab riikides toimuvast turgude iseregulatsioonist. Nad rõhutasid ka, et liikmesriikides on märkimisväärsed vaidluste lahendamise seotud kultuurilised ja õiguslikud erinevused, mis mõjutavad viisi, kuidas pooled vahendusmenetlust kasutavad. Ühetaolisus piiraks tarbijate valikut ning viiks vaidlusteni. Euroopa Liit võiks kõige rohkem tegeleda heade tavade jagamise edendamise ja hõlbustamisega.

Võttes arvesse liikmesriikide vastumeelsust kogu Euroopat hõlmavate siduvate kvaliteedistandardite suhtes, ent samuti ka märkimisväärset toetust sidusgruppide poolt, võiks üheks edasimineku variandiks olla ELi rahastuse tagamine sidusgruppide poolt algatatud kogu Euroopat hõlmavate vahendusteenuste osutamise kvaliteedistandardite väljatöötamisele Euroopa standardikomitee (CEN) töö raames, määruse (EL) nr 1025/2012 standardimise kohta Euroopas, alusel, näiteks ühe CENi töörühma kokkuleppe (CWA) jaoks. Vaatamata asjaolule, et põhimõtteliselt peaks töörühmade töö olema täielikult turu vajadustest lähtuv, on kõnealune rahastamine võimalik, kui seda peetakse „vajalikuks ja kohaseks liidu õigusaktide ja poliitikate toetamise huvides“¹¹.

3.4. Vahendajate koolitamine (artikli 4 lõige 2)

17 liikmesriiki edendavad koolitust või reguleerivad seda osaliselt või detailselt oma õigusaktidega. Minnes kaugemale direktiivi miinimumnõuetest, reguleerib enamik riike vahendajate algkoolitust ja on muutnud selle kohustuslikuks. Mitmed on kehtestanud ka täiendõppe nõude. Liikmesriikides, kus koolitus ei ole reguleeritud, viivad vahendusteenuseid

¹¹ Vt määruse (EL) nr 1025/2012 artikli 15 lõige 1 punkt a), ELT L 316, 14.11.2012, lk 12.

osutavad organisatsioonid tavaliselt vabatahtlikult koolitusi läbi.

Konsulterimisel leidis enamik vastajatest, et direktiivis nõutav vahendajate alg- ja täiendkoolituse edendamine on olnud tõhus. Teised rõhutasid ebavõrdsust ja erinevusi liikmesriikide vahel seoses vahendaja kutse loomise, tunnustamise, arenemise ja arendamisega. Nende arvates on eri jurisdiktsioonide vahel koolituse ja standardite seadmise osas olemas veidi ühiseid huvisid, ent vähe sünergiat. Nad leiavad, et vahendajate koolitus Euroopa eri paigus varieerub ettenähtud tundide arvu ja koolituse sisu poolest märkimisväärselt.

Euroopa õiguslase koostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades rõhutas, et perelepituse juhtumite puhul on kodanikele oluline, et oleks võimalus pöörduda vahendajate poole, kes on saanud koolitust just rahvusvahelise perelepituse ja lapseröövi juhtumite vahendamiseks.

Vahendajate koolituse edasiseks soodustamiseks jätkab komisjon erinevate vahendusmenetluse alaste koolitusprojektide kaasfinantseerimist oma „*Õigusprogrammi*“ kaudu.

3.5. Vahendusmenetluse kasutamine (artikli 5 lõige 1)

Kõik liikmesriigid näevad ette võimaluse, et kohtud teevad pooltele ettepaneku kasutada vahendusmenetlust või võtta vähemalt osa vahendusmenetlust käsitlevast teabeüritusest. Mõnes liikmesriigis on kõnealustest teabeüritustest osavõtmine kohustuslik, kas kohtuniku algatusel (nt Tšehhi Vabariigis) või on see seadusega ettenähtud seoses konkreetsete vaidlustega, nagu näiteks pereasjade puhul (Leedu, Luksemburg, Inglismaa ja Wales). Mõnes liikmesriigis on nõutav, et juristid teavitaksid oma kliente vahendusmenetluse kasutamise võimalusest, või tuleb kohtule esitatavas taotluses märkida, kas on püütud vahendusmenetlust kasutada või kas esineb põhjuseid, mis takistavad seda püüdlust. Mõnes liikmesriigis on konkreetsete menetluste jaoks, nt mille puhul kehtivad ranged ajalised piirangud, välja töötatud vahendusmenetluse süsteemid. Näiteks Madalmaades arutab kohtueelset arutelu läbiviiv kohtunik vanematega, kes soovivad vahendamist vanema poolt sooritatud lapseröövi juhtumi korral, peamiselt vaid piiriülese vahendusmenetluse võimalust. Piiriülene vahendusmenetlus algab päev pärast kohtueelset arutelu ja see viiakse läbi kolme päeva jooksul. Eduka tulemuse korral esitatakse tulemused viivitamata asjaga tegelevale kohtunikule. Ühendkuningriigis peavad kohtunikud kogu kohtumenetluse ajal kaaluma, kas vaidluse lahendamiseks oleks kohane kasutada alternatiivseid vaidluste lahendamise menetlusi, sealhulgas vahendusmenetlust. Sellistel juhtudel teeb kohtunik pooltele ettepaneku viia oma vaidlus üle kõnealusesse süsteemi.

Märkimisväärne enamus sidusrühmadest pidas ebatõhusaks tavasid, millega püütakse pooli motiveerida vahendusmenetlust kasutama. Nad väitsid, et selliseid ettepanekuid tehakse äärmiselt harva, kuna kohtunikud ei tunne ega usalda vahendusmenetlust. Tavasid tõhusaks pidanud vastajad viitasid peamiselt perekonnaõiguse valdkonnale.

Eespool kirjeldatu näitab, et tavad, millega ergutatakse pooli vahendusmenetlust kasutama, ei ole üldiselt rahuldavad, kui mõni konkreetne eespool kirjeldatud juhtum välja arvata. Seepärast tuleb riiklikul tasandil teha täiendavaid jõupingutusi kooskõlas asjakohaste toimivate vahendussüsteemidega. Vastajad tõid esile järgmised meetmed, mis on siseriiklikus õiguses eriti kasulikud: nõue, et pooled märgiksid oma kohtutele esitatavates taotlustes, kas

on püütud vahendusmenetlust kasutada – mis tuletaks vahendusmenetluse võimalust meelde mitte ainult taotlusi läbivaatavatele kohtunikele, vaid ka juristidele, kes pooli nõustavad; kohustuslikud teabeüritused kohtumenetluse raames ja kohtute kohustus kaaluda vahendusmenetluse kasutamist igas kohtumenetluse etapis, eriti perekonnaasjade puhul.

3.6. Õigusaktid, mille alusel vahendusmenetluse kasutamine on kohustuslik või mille alusel kehtestatakse selle suhtes ergutusi või karistusi (artikli 2 lõige 5)

Uuringust ilmneb, et viies liikmesriigis on vahendusmenetluse kasutamine teatud konkreetsetel juhtudel kohustuslik. Näiteks on Itaalias kohustuslik kasutada vahendusmenetlust mitmete eri liiki vaidluste puhul, Ungaris ja Horvaatias teatud pereasjade puhul.

Mitmed liikmesriigid soodustavad vahendusmenetluse kasutamist sellega, et annavad pooltele rahalisi soodustusi. 13 liikmesriiki pakuvad vahendusmenetluse kasutamisel rahalisi soodustusi sel moel, et vähendavad kohtumenetluse lõivusid ja kulusid, juhul kui peatatud kohtumenetluse ajal on kokkuleppele jõutud vahendusmenetluse abil. Näiteks tagastatakse Slovakkias 30 %, 50 % või 90 % kohtulõivudest, sõltuvalt sellest, millises menetluse etapis jõuti vahendusmenetluse teel lahenduseni. Mõnes liikmesriigis võimaldatakse vahendusmenetlust tasuta või väikese tasu eest kasutada, sõltuvalt poolte majanduslikust seisukorrast.

Rahalist soodustust antakse ka õigusabi vormis. Liikmesriigid kohaldavad eri tüüpi vaidluste või vahendusmenetluste puhul erinevaid eeskirju. Näiteks Saksamaal on kohtumenetluste puhul alati ette nähtud õigusabi, ent kohtuvälise menetlemise korral on see piiratud. Sloveenias on see ette nähtud ainult kohtumenetluse puhul. Luksemburgis võimaldatakse õigusabi kohtumenetluse puhul ja perelepituse korral, kui seda viib läbi sertifitseeritud vahendaja. Itaalias võimaldatakse õigusabi kohustuslike vahendusmenetluste korral. Kõnealuses kontekstis tuleb rõhutada, et direktiivi 2003/8/EÜ artikkel 10 laiendab õigust saada õigusabi piiriüleste vaidluste puhul ka kohtuvälistele menetlustele, sealhulgas vahendusmenetlusele, kui õigusaktid kohustavad pooli neid kasutama, või kui kohus on andnud käsu vaidluse pooltel neid kasutada.

Viis liikmesriiki määravad vahendusmenetluse kasutamise edendamise meetmena karistusi. Ungaris määratakse karistusi pooltele, kes pärast vahendusmenetluse teel kokkuleppe sõlmimist pöörduvad siiski kohtusse, või ei täida vahendusmenetluse teel saavutatud kokkuleppe kohaselt võetud kohustusi. Iirimaal rakendatakse karistusi põhjendamatu keeldumise eest vahendusmenetlust kasutada. Itaalias ei saa kohtuvaidluse võitnud pool kulusid tagasi nõuda, kui ta oli varem tagasi lükanud ettepaneku vahendusmenetluse kasutamiseks, millel olid samad alused kui kohtuotsusel. Karistused määratakse ka juhul, kui vahendusmenetluse kasutamine on kohustuslik, ent pooled ei kasuta seda, vaid lähevad selle asemel kohtusse. Poolas võib kohus nõuda menetluskulude tasumist poolelt, kes eelnevalt andis nõusoleku vahendusmenetluseks ja seejärel keeldub sellest ilma põhjenduseta, sõltumata kohtuasja tulemusest. Sloveenias võib kohus nõuda poolelt, kes ilma põhjenduseta ei nõustu asja suunamisega kohtu poolt vahendusmenetluse, kõikide või osa vastaspoole kohtukulude tasumist.

Küsimus, kas vahendusmenetlus peaks olema kohustuslik või mitte, on vastuoluline. Mõned sidusrühmad on teinud järelduse, et vahendusmenetluse kasutamise edendamist takistab

asjaolu, et vahendusmenetlus ei ole kohustuslik¹². Teisalt leiavad teised, et vahendusmenetlus saab oma olemuse tõttu olla ainult vabatahtlik selleks, et see õigesti toimiks, ning et see kaotaks oma ligitõmbavuse võrreldes kohtumenetlusega, kui seda viidaks läbi kohustuslikus korras.

On tähtis meelde tuletada, et kohustuslik vahendusmenetlus avaldab mõju õigusele tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamiseks kohtus, nii nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47.

Enamik sidusrühmi eelistab, et vahendusmenetlus oleks kohustuslikum. Enamik liikmesriike ja akadeemikuid on aga selle vastu. Nende hulgas, kes pooldasid kohustuslikumat lähenemisviisi, toetas üks grupp vahendusmenetluse kohustuslikuks muutmist teatud kategooriatesse kuuluvate juhtumite puhul (nt kaubanduse, perekonnaõiguse, tööõiguse või väiksemate nõuetega seotud asjad) Vähemal määral toetati igat liiki asjade vahendusmenetluse kohustuslikuks muutmist.

Üldiselt toetati vähe karistuse määramist vahendusmenetluse mittekasutamise eest, kuigi mõningal määral avaldati toetust otsusele määrata kulude kandmine nendele pooltele, kes keeldusid põhjusest vahendusmenetlusest. Pooltele soodustuste pakkumine vahendusmenetluse kasutamiseks leidis laiemat poolehoidu. Vastajad tõid näidetena välja kasulikest soodustustest madalamad kohtulõivud pooltele, kes on proovinud vahendusmenetlust enne oma hagi esitamist, tõhusad ja atraktiivsed hinnaalandused, tasuta vahendusmenetluse või vähemalt riigipoolse rahalise toetuse vahendusteenustele.

Tundub, et soodustuste tegemine aitab pooli motiveerida vahendusmenetlust kasutama. Vaidluse lahendamise seotud kulud on oluliseks teguriks, mille järgi pooled otsustavad, kas nad püüavad kasutada vahendusmenetlust või lähevad kohtusse. Seetõttu võib rahaliste soodustuste tegemist, millega muudetakse pooltele vahendusmenetluse kasutamine kohtumenetluse asemel majanduslikult soodsamaks, pidada parimaks tavaks. Vahendusmenetluse kasutamise nõudmist kohtuliku menetluse raames võib kaaluda juhtudel, kus pooltel võib omavaheliste suhete iseloomu tõttu olla põhjust korduvateks arvamuste lahknevusteks või isegi kohtuvaidlusteks, nagu näiteks teatud pereasjade (nt suhtlusõigus lastega) või naabritevaheliste vaidluste puhul. Tuleb rõhutada, et ka sellistel juhtudel tuleb austada ligipääsuõigust kohtusüsteemile, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47.

Eespool kirjeldatu valguses võib direktiivi artikli 5 lõiget 2 pidada asjakohaseks.

3.7. Vahendusmenetluse tulemusena saavutatud kokkulepete täidetavus (artikkel 6)

Kõik liikmesriigid näevad ette vahendusmenetluse tulemusena saavutatud kokkulepete täidetavuse, nagu direktiivis on ette nähtud. Mõned liikmesriigid on läinud direktiivi nõuetest kaugemale: Belgia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Itaalia ei nõua selgesõnaliselt kõikide vaidluse poolte nõusolekut taotleda vahendusmenetluse teel saavutatud kokkuleppe täidetavaks

¹² Vt Euroopa Parlamendi uuringut: „*Vahendusmenetluse direktiivi „taaskäivitamine“*“:

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

tunnistamist. Kreekas ja Slovakkias võib üks pool taotleda täidetavaks tunnistamist ilma teiste poolte selgesõnalise nõusolekuta. Poola õiguse kohaselt annavad pooled kokkulepet allkirjastades nõusoleku taotleda kohtu heakskiitu täidetavaks tunnistamise kohta.

Vahendusmenetluse teel sõlmitud kokkulepete üldises täidetavuses võib esineda erandeid. Selliseks erandiks võib olla näiteks juhtum, kus kokkulepe on vastuolus avaliku korraga või laste huvidega pereasjade vaidlustes.

Enamik sidusrühmi peab vahendusmenetluse teel saavutatud kokkulepete täidetavusega seonduvaid tavaid tõhusateks. Nad väitsid, et vajadust vahendusmenetluse teel saavutatud kokkuleppe jõustamiseks esineb äärmiselt harva. Nende arvates on tõenäoline, et vahendusmenetluse enda olemus tingib selle, et kui pooled annavad oma nõusoleku, siis nad ka täidavad kokkulepet. Mõned vastajad, kes ei pea tavaid tõhusateks, on arvamusel, et kõik vahendusmenetluse teel saavutatud kokkulepped peavad olema täidetavaks tunnistatud sõltumata poolte tahtest. Vahendusmenetluse tõhususe tagamise parim tava võiks seisneda selles, et ühel poolel on lubatud taotleda kokkuleppe täidetavaks tunnistamist isegi ilma teise poole selgesõnalise nõusolekuta.

3.8. Vahendusmenetluse konfidentsiaalsus (artikkel 7)

Vahendusmenetluse konfidentsiaalsust kaitsevad kõik liikmesriigid, nagu seda nõuab direktiiv, ja seega on direktiiv õigesti rakendatud. Mõned liikmesriigid läksid direktiivi nõuetest kaugemale ja kehtestasid rangemad eeskirjad. Näiteks Maltas peavad vahendajad hoidma konfidentsiaalsena teabe selle kohta, kas vahendusmenetluse käigus kokkulepe saavutati, ning seda tohib avaldada ainult poolte poolt kirjalikus vormis selgelt väljendatud nõusoleku korral.

Paljud sidusrühmad peavad vahendusmenetluse konfidentsiaalsusega seonduvat tava tõhusaks. Mitmed vastajad tõid välja probleemi, et samal ajal kui vahendajatel on konfidentsiaalsuskohustus, ei ole vahendajatel üldist õigust keelduda tõendusmaterjalide esitamisest, mis kehtib muude õiguselukutse esindajate, näiteks advokaatide suhtes. Siiski ei viita miski tegelikult sellele, et artikkel 7 ei kaitseks piisavalt vahendusmenetluse konfidentsiaalsust.

3.9. Vahendusmenetluse mõju aegumistähtaegadele (artikkel 8)

Kõikide liikmesriikide seadused tagavad, et pooltelt, kes valivad vahendusmenetluse, ei võeta hiljem kohtumenetluse algatamise õigust vahendusmenetluse jooksul aegumistähtaegade möödumise tõttu. Seega on direktiiv selles suhtes õigesti rakendatud.

Aegumistähtaegade peatamine on eriti oluline juhtumite puhul, mille kohtulik menetlemisel kehtivad ranged tähtajad, näiteks lapse tagastamise menetluse puhul vanema poolt sooritatud lapseröövi juhtumi korral.

Paljud sidusrühmad peavad vahendusmenetluse ajaks aegumistähtaegade peatamise tava tõhusaks. Mõned nende hulgast rõhutasid, et nende jurisdiktsioonis on see tagatud tänu direktiivi ülevõtmisele siseriiklikku õigusesse.

3.10. Üldsuse teavitamine (artikkel 9)

13 liikmesriiki on lisanud kohustuse jagada teavet vahendusmenetluse kohta nende siseriiklikus õiguses. Kodanikele ja ettevõtjatele teabe edastamiseks vahendusmenetluse kohta on kasutusele võetud suur hulk erinevaid meetmeid (nt internetipõhine teave pädevate riigiasutuste veebisaitidel, avalikkusele suunatud konverentsid ja reklaamikampaaniad, telereklaamid, raadiosaated, reklaamplakatid jms). Kõikides liikmesriikides annavad teavet vahendusmenetluse eeliste kohta ning kasulikku praktilist teavet hindade ja menetluse kohta ka vahendajate ühendused, advokatuurid või vahendajad ise.

Sellele vaatamata näitab uuring, et teadlikkus vahendusmenetlusest on endiselt madal ja potentsiaalsetel menetluse kasutajatel jääb teabest vajaka. See mõjutab vahendusteenuse tõhusust negatiivselt, nagu kinnitavad sidusgrupid 18-st liikmeriigist. Teave on puudulik mitte ainult menetluse kasutajate, vaid ka õigusala töötajate jaoks; see asjaolu on täiendavaks takistuseks vahendusmenetluse potentsiaalselt laiaulatuslikuks kasutamiseks vähemalt kümnes liikmesriigis. Konsulteerimisel pidas suurem osa vastajatest teabe edastamist avalikkusele ebatõhusaks. Paljud nende hulgas, kes leidsid selle tõhusa olevat, väitsid, et teave, mis on internetis avalikustatud nt kohtute, ministriumite, vahendusteenuseid osutavate organisatsioonide või kaubanduskodade poolt, on väga tõhus. Muud tõhusad mehhanismid, mida nimetati, on teavet sisaldavad brošüürid, külaskäigud kohtutesse või teabeüritused, nagu näiteks vahendusmenetluse päevad.

Euroopa Komisjon kaasfinantseerib vahendusmenetluse edendamise seotud projekte oma „Õigusprogrammi“ kaudu. Lisaks on *Euroopa e-õiguskeskkonna portaal*¹³ kättesaadav märkimisväärne hulk teavet liikmesriikide vahendussüsteemide ja selle kohta, kellele tuleb ühendust võtta. *Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades* kaudu tuleb uurida, kuidas oleks võimalik edasi jagada teadmisi kättesaadava teabe kohta.

4. JÄRELDUSED

Vahendusmenetluse direktiiv kehtestati, et hõlbustada alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste kättesaadavust, soodustada vaidluste rahumeelset lahendamist ja tagada, et pooled, kes on otsustanud kasutada vahendusmenetlust, võiksid toetuda ennustatavale õigusraamistikule. See poliitika-eesmärk kehtib täna ja jääb kehtima tulevikus: vahendusmenetlus aitab vältida ebavajalikku kohtuprotsessi maksumaksja kulul ja vähendab kohtuvaidlusega kaasnevat aja- ja rahakulu. Pikemaajalises perspektiivis võib see viia kohtuprotsessideta kultuurini, kus ei ole võitjaid ega kaotajaid, vaid on partnerid. Vahendusmenetluse direktiiviga kehtestatakse erinevad viisid piiriüleste vaidluste rahumeelseks lahendamiseks tsiviil- ja kaubandusajades ning kehtestatakse Euroopa raamistik vahendusmenetlustele kui kohuväliste või alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste ühele vormile.

Uuringu, avaliku internetipõhise konsultatsiooni ja liikmesriikidega *Euroopa õiguslase koostöö võrgustikus tsiviil- ja kaubandusajades* nõupidamise tulemusena ilmneb, et vahendusmenetluse direktiivi kehtestamisel on olnud oluline mõju mitmete liikmesriikide õigusloomele. Peale teatud olulisemate nõuete sätestamise vahendusmenetluse kasutamiseks piiriüleste vaidluste puhul tsiviil- ja kaubandusajades on direktiiv andnud tõuke laiemaks

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

vahendusmenetluse kasutamiseks ka lihtsalt siseriiklikul tasandil kogu Euroopa Liidus. Seda eriti asjaolu tõttu, et enamik liikmesriike laiendasid direktiivi ülevõtmisel oma meetmete kohaldamisala. Kokkuvõttes on direktiiv andnud ELile lisaväärtust, tõstes riikide seadusandjate teadlikkust vahendusmenetluse eelistest, kehtestades vahendussüsteeme või andes tõuke olemasolevate vahendussüsteemide laiendamiseks.

Direktiivi mõju ulatus liikmesriikidele on erinev ja sõltub nende siseriiklike vahendussüsteemide eelnevast tasemest. Riikide vahendussüsteemide toimimisega seotud raskused tulenevad tegelikkuses peamiselt paljudes riikides valdavast vastandlikust traditsioonist ning tihti vähesest teadlikkusest vahendusmenetluse ja kvaliteedikontrolli mehhanismide toimimisest.

Hindamine näitab, et seekord ei ole direktiivi muutmine vajalik, ent selle rakendamist on võimalik jätkuvalt parandada:

- Liikmesriigid peaksid, kui see on vajalik ja asjakohane, suurendama oma jõupingutusi vahendusmenetluse kasutamise soodustamiseks ja julgustamiseks direktiivis ettenähtud ja käesolevas aruandes vaadeldud erinevate meetmete ja mehhanismide abil. Eriti tuleks teha jõupingutusi siseriiklikul tasandil, et suurendada juhtumite arvu, kus kohtud teevad pooltele ettepaneku vahendusmenetluse kasutamiseks nende vaidluse lahendamiseks. Allpool on esitatud näited asjaomaste parimate tavade kohta: nõue pooltele, et nad märgiksid oma kohtutele esitatavates taotlustes, kas nad on püüdnud vahendusmenetlust kasutada; eelkõige pereasjade puhul kohustuslikud teabeüritused kohtumenetluse raames ja kohtute kohustus kaaluda vahendusmenetluse kasutamist igas kohtumenetluse etapis; rahaliste soodustuste tegemine muudab vahendusmenetluse kasutamise kohtu poole pöördumise asemel pooltele majanduslikult atraktiivsemaks; täidetavuse tagamine, ilma et selleks oleks tingimata vaja kõikide kokkuleppe sõlminud poolte nõusolekut.
- Komisjon jätkab vahendusmenetlusega seotud projektide kaasfinantseerimist oma „Õigusprogrammi“ kaudu. Põhimõtteliselt on ta valmis pakkuma ELi rahastust ka sidusgruppide poolt algatatud kogu Euroopat hõlmavate vahendusteenuste osutamise kvaliteedistandardite väljatöötamiseks. Lisaks jätkab komisjon konsulteerimisega *Euroopa õiguslase koostöö võrgustikus tsiviil- ja kaubandusasjades*, et jätkuvalt edendada vahendusmenetluse kasutamist, nt selleks, et luua usaldusväärsem andmebaas vahendusmenetluse kasutamise kohta ja avalikkuse teadlikkuse tõstmiseks, eriti *Euroopa e-õiguskeskkonna portaalis* leiduvast teabest liikmesriikide vahendussüsteemide kohta.