



Plenarhandling

A8-0238/2017

27.6.2017

BETÄNKANDE

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG av den 21 maj 2008 om vissa aspekter på medling på privaträttens område (medlingsdirektivet)
(2016/2066(INI))

Utskottet för rättsliga frågor

Föredragande: Kostas Chrysogonos

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
MOTIVERING – BAKGRUND OCH SLUTSATSER.....	3
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	6
INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	11
SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	12

MOTIVERING – BAKGRUND OCH SLUTSATSER

I. Syfte

Syftet med medlingsdirektivet är att underlätta tillgången till alternativ tvistlösning och att främja uppgörelser i godo genom att uppmuntra till användning av medling och uppnå ett balanserat förhållande mellan medling och rättsliga förfaranden.

Enligt artikel 11 i direktiv 2008/52/EG ska kommissionen lämna en rapport till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av direktivet, medlingens utveckling inom unionen och direktivets genomslag i medlemsstaterna.

Utskottet för rättsliga frågor anser att en genomföranderapport på grundval av kommissionens rapport skulle utgöra ett lämpligt tillfälle att bedöma vilken inverkan medlingsdirektivet, så som det genomförts och tillämpats av medlemsstaterna, haft för allmänheten och företagen efter sitt ikraftträdande, och komma med konkreta rekommendationer.

II. Informationskällor

Detta initiativbetänkande om genomförandet av direktiv 2008/52/EG om medling grundar sig på uppgifter som sammanställts från olika källor, däribland följande:

- En sammanställning av djupanalyser från 2016 från utredningsavdelning C inom ramen för ett seminarium den 29 november 2016 med utskottet för rättsliga frågor om genomförandet av medlingsdirektivet.
- En bedömning av genomförandet på EU-nivå från 2016 från Europaparlamentets utredningstjänst om genomförandet av medlingsdirektivet och dess tillämpning i medlemsstaterna sedan 2008.
- En rapport från 2016 från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område.
- En studie från 2013 om genomförandet av medlingsdirektivet, utförd på uppdrag av kommissionen och uppdaterad 2016.¹

III. De viktigaste rönen

Av de komparativa informationskällorna ovan framgår följande:

- Nästan alla medlemsstater har valt att utvidga kraven i direktivet till inhemska fall.²
- Ett antal medlemsstater tillåter användning av medling på privaträttens område, inbegripet familje- och arbetsmarknadsfrågor, utan att uttryckligen utesluta medling för skattefrågor, tullfrågor eller förvaltningsrättsliga frågor eller för statens ansvar för handlingar och underlåtenhet vid utövandet av statens myndighet.³
- Alla medlemsstater föreskriver en möjlighet för domstolarna att uppmana parterna att

¹ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DS0216335.

² Bara tre medlemsstater, Irland, Nederländerna och Storbritannien, har valt att införliva direktivet endast för gränsöverskridande fall.

³ AT, CZ, EE, EL, ES IE, PT, SI, SK, UK.

använda medling, och 15 medlemsstater¹ har infört en möjlighet för domstolarna att bjuda in parterna till informationsmöten om medling.

- Mindre än hälften av medlemsstaterna har infört en skyldighet att i sin nationella lagstiftning att sprida information om medling.²
- 18 medlemsstater har infört bindande mekanismer för kvalitetskontroll.³
- 19 medlemsstater kräver att uppförandekoder ska utarbetas och följas.⁴
- 17 medlemsstater uppmuntrar utbildning eller reglerar den i sin nationella lagstiftning.⁵

IV. Ett balanserat förhållande mellan medling och rättsliga förfaranden

Principen om tillgång till rättslig prövning är grundläggande och ett av de viktigaste målen för EU:s politik på området för civilrättsligt samarbete. Vid sitt möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna att skapa alternativa utomrättsliga förfaranden för att underlätta tillgången till rättslig prövning. Ändamålsenliga och effektiva rättssystem är av grundläggande betydelse för en välfungerande inre marknad, ekonomisk stabilitet, investeringar och konkurrenskraft. De ökar tilliten till affärstransaktioner, underlättar bilägandet av tvister och bidrar till det nödvändiga förtroendet för att främja den ekonomiska verksamheten.

I linje med agendan Rättvisa för tillväxt och Europa 2020-strategin kan medling ses som ett medel för att förbättra rättsväsendets effektivitet och minska de svårigheter som långdragna och kostsamma förfaranden skapar för allmänheten och företagen. Därmed kan medling bidra till den ekonomiska tillväxten. Medling kan också bidra till att upprätthålla ett gott förhållande mellan parterna, eftersom det i motsats till en rättegång inte finns någon ”vinnande” eller ”förlorande” sida, något som är särskilt viktigt, exempelvis i familjerättsliga mål.

Även om obligatorisk medling skulle främja användningen av medling som ett alternativ till tvistlösning inför domstol anser föredraganden att en sådan utveckling skulle strida mot medlingens frivilliga natur och påverka utövandet av rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol enligt artikel 47 i stadgan. Även om ett föregående genomförande av ett förlikningsförfarande utanför domstol för specifika tvister inte skulle vara problematiskt i sig skulle, såsom domstolen framhåller i sin dom i Alassinimålet⁶, ett antal skyddsåtgärder behöva införas för att se till att ett verksamt rättsligt skydd inte hindras, inklusive den icke-bindande naturen för beslut som fattas i sådana förfaranden utanför domstol, ett snabbt och mycket kostnadsbesparande slutförande av sådana förfaranden samt tillgänglighet till interimistiska åtgärder i undantagsfall när situationen på grund av sin brådskande karaktär kräver det. Artikel 5.2 i medlingsdirektivet gör det i enlighet med detta möjligt för medlemsstaterna att göra medling obligatorisk eller förenad med incitament eller påföljder, innan eller efter det att rättsliga åtgärder har påbörjats, under förutsättning att detta inte hindrar parterna från att utöva sin rätt till domstolsprövning.

¹ CY, CZ, ES, DE, FR, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SK.

² AT, BG, CY, EL, ES, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SI, SK.

³ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SI, SK.

⁴ AT, BE, BG, CY, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

⁵ AT, BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, RO, SE, SI, SK, UK.

⁶ Domstolen, C-317/08, C-318/08, C-319/08 och C-320/08 (punkt 2), ECLI:EU:C:2010:146.

Föredraganden anser att tillräckliga skyddsåtgärder måste införas i medlingsförfaranden för att minska risken att svagare parter, såsom konsumenter och icke företrädde parter, berövas sin rätt till ett oberoende rättsligt avgörande eller får detta intryck. I detta avseende är det ytterst viktigt att de som rekommenderar, kräver eller genomför medlingar ser till att svagare parter inte går med på tvistlösning utan att förstå sina egna lagliga rättigheter och att starkare parter inte utnyttjar förfaranden snabb tvistlösning, inbegripet medling, för att undslippa sina rättsliga förpliktelser eller på ett otillbörligt sätt stärka sin rättsliga ställning i förhållande till andra parter.

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG av den 21 maj 2008 om vissa aspekter på medling på privaträttens område (medlingsdirektivet) (2016/2066(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG av den 21 maj 2008 om vissa aspekter på medling på privaträttens område (medlingsdirektivet)¹,
- med beaktande av kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område (COM(2016)0542),
- med beaktande av sammanställningen av djupanalyser från generaldirektoratet för EU-intern politik *The implementation of the Mediation Directive* (genomförandet av medlingsdirektivet) – 29 november 2016²,
- med beaktande av kommissionens studie *Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC – the “Mediation Directive”* (studie om utvärdering och genomförande av direktiv 2008/52/EG – medlingsdirektivet) från 2014³,
- med beaktande av studien från generaldirektoratet för EU-intern politik *Rebooting the Mediation Directive: Assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU* (en omstart för medlingsdirektivet: utvärdering av de begränsade effekterna av dess genomförande och förslag till åtgärder för att öka antalet medlingar i EU)⁴,
- med beaktande av bedömningen av genomförandet på EU-nivå om medlingsdirektivet av Europaparlamentets utredningstjänsts enhet för efterhandsbedömningar⁵,
- med beaktande av studien från generaldirektoratet för EU-intern politik *Quantifying the cost of not using mediation – a data analysis* (beräkning av kostnaden för att inte använda medling – en dataanalys)⁶,
- med beaktande av artiklarna 67 och 81.2 g i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget),
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen och av artikel 1.1 e) i, och bilaga 3 till, talmanskonferensens beslut av den 12 december 2002 om förfarandet för beviljande av

¹ EUT L 136, 24.5.2008, s. 3.

² PE 571.395.

³ <http://bookshop.europa.eu/en/study-for-an-evaluation-and-implementation-of-directive-2008-52-ec-the-mediation-directive--pbDS0114825/>

⁴ PE 493.042.

⁵ PE 593.789.

⁶ PE 453.180.

tillstånd att utarbeta initiativbetänkanden,

- med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor (A8-0238/2017), och av följande skäl:
- A. Direktiv 2008/52/EG har varit en viktig milstolpe för införandet och användningen av medlingsförfaranden i Europeiska unionen. Genomförandet av direktivet har emellertid varierat stort mellan medlemsstaterna, beroende på om det tidigare har funnits inhemska medlingssystem eller inte. Vissa medlemsstater har gått in för en ganska bokstavig tillämpning av dess bestämmelser, medan andra har föredragit en fördjupad översyn av alternativa sätt att lösa tvister (till exempel Italien, där medling är sex gånger vanligare än i resten av Europa), och åter andra har gjort bedömningen att deras befintliga lagar redan överensstämmer med medlingsdirektivet.
- B. De flesta medlemsstater har utvidgat tillämpningsområdet för sina nationella införlivandeåtgärder till även inhemska ärenden, och endast tre av medlemsstaterna har valt att införliva direktivet uteslutande med avseende på gränsöverskridande fall¹, vilket fått en avgjort positiv inverkan på medlemsstaternas lagstiftning och de berörda kategorierna av tvister.
- C. De svårigheter som uppstått under införlivandet av direktivet återspeglar till stor del skillnaderna i rättskultur mellan de nationella rättssystemen. De europeiska nätverken av rättstillämpare har åtskilliga gånger sedan direktivets tillkomst och därefter under medlemsstaternas införlivande av det tagit upp frågan om att en förändring av den juridiska mentaliteten därför bör prioriteras genom en utveckling av en medlingskultur som bygger på uppgörelse av tvister i godo.
- D. Genomförandet av medlingsdirektivet har tillfört ett europeiskt mervärde genom att öka medvetenheten bland nationella lagstiftare om fördelarna med medling, vilket har lett till en viss tillnärmning av processrätten och medlemsstaternas olika praxis.
- E. Medling – ett alternativt, frivilligt och konfidentiellt förfarande utanför domstol – kan vara användbart för att i vissa fall, och med förbehåll för att det finns nödvändiga rättssäkerhetsgarantier, avlasta överbelastade domstolssystem. Medlingen gör det nämligen möjligt för fysiska och juridiska personer att snabbt och billigt lösa tvister utanför domstol – med tanke på att alltför långa domstolsförfaranden strider mot stadgan om de grundläggande rättigheterna – samtidigt som den säkerställer bättre tillgång till rättvisa och bidrar till ekonomisk tillväxt.
- F. De mål som anges i artikel 1 i medlingsdirektivet om att uppmuntra användningen av medling och uppnå ett balanserat förhållande mellan medling och rättsliga förfaranden har uppenbarligen inte uppnåtts, eftersom medling i genomsnitt används i mindre än 1 procent av domstolsmålen i de flesta av medlemsstaterna².
- G. Medlingsdirektivet har inte skapat ett unionssystem för tvistlösning utanför domstol i egentlig mening, med undantag för införandet av särskilda bestämmelser om talefrister

¹ Se kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område (COM(2016)0542), s. 5.

² PE 571.395, s. 25.

och preskriptionstider i rättsliga förfaranden när medlingsförsök görs och om tystnadsplikt för medlarna och deras administrativa personal.

Huvudsakliga slutsatser

1. Europaparlamentet ser positivt på att medlingssystemen i många medlemsstater på sistone har genomgått ändringar och översyner och att ändringar av den tillämpliga lagstiftningen planeras i andra¹.
2. Europaparlamentet beklagar djupt att endast tre medlemsstater har valt att införliva direktivet uteslutande med avseende på gränsöverskridande fall, och konstaterar att det finns vissa svårigheter gällande den praktiska användningen av de nationella medlingssystemen som framför allt är kopplade till den kontradiktoriska traditionen och avsaknaden av en medlingskultur i medlemsstaterna, den låga medvetenheten om medling i flertalet medlemsstater, de otillräckliga kunskaperna om hur gränsöverskridande ärenden ska hanteras samt användningen av kvalitetskontrollmekanismer för medlare².
3. Europaparlamentet betonar att samtliga medlemsstater föreskriver en möjlighet för domstolarna att uppmana parterna att använda sig av medling eller åtminstone att delta i informationsmöten om medling. Parlamentet noterar att deltagande i sådana informationsmöten i vissa medlemsstater är obligatoriskt, antingen på initiativ av en domare³ eller i specifika tvister som fastställs i lag, till exempel familjerättsliga tvister⁴. Parlamentet framhåller också att det i vissa medlemsstater är obligatoriskt för advokater att informera sina klienter om möjligheten att använda sig av medling, eller att vid ansökningar till domstol uppge om ett medlingsförsök har gjorts eller om det finns något hinder för ett sådant försök. Parlamentet konstaterar dock att artikel 8 i medlingsdirektivet säger att parter som väljer medling i ett försök att lösa en tvist inte därefter ska hindras från att ta upp fallet i domstol på grund av att de använt sig av medling. Det verkar inte som att någon medlemsstat tagit upp något särskilt problem i samband med detta.
4. Europaparlamentet konstaterar också att många medlemsstater ger ekonomiska incitament till parterna för att de ska använda medling, antingen i form av kostnadsminskningar och rättshjälp, eller påföljder för vägran utan godtagbara skäl att överväga medling. De resultat som uppnåtts i dessa länder bevisar att medling kan vara ett kostnadseffektivt och snabbt sätt att lösa tvister utanför domstol med hjälp av förfaranden som är skraddarsyddade efter parternas behov.
5. Europaparlamentet anser att antagandet av uppförandekoder är ett viktigt verktyg för att säkerställa medlingens kvalitet. Parlamentet konstaterar här att den europeiska uppförandekoden för medlare antingen används direkt av de berörda parterna eller har inspirerat till nationella eller sektorsspecifika uppförandekoder. Parlamentet noterar

¹ Estland, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien och Ungern.

² Se kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område (COM(2016)0542), s. 4.

³ I exempelvis Tjeckien.

⁴ I exempelvis Litauen, Luxemburg, England och Wales.

också att de flesta medlemsstater har obligatoriska ackrediteringsförfaranden för medlare och/eller för register över medlare.

6. Europaparlamentet beklagar svårigheten att få fram fullständiga statistiska uppgifter om medling, inbegripet antalet fall, den genomsnittliga längden och andelen framgångsrika medlingsförfaranden. Utan en tillförlitlig databas är det mycket svårt att ytterligare främja medling och öka allmänhetens förtroende för dess effektivitet. Parlamentet understryker å andra sidan den allt större roll som det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område spelar för att förbättra den nationella insamlingen av uppgifter om tillämpningen av medlingsdirektivet.
7. Europaparlamentet välkomnar den särskilda betydelsen av medling på det familjerättsliga området (särskilt i mål om vårdnad om barn, umgängesrätt och bortförande av barn), där den kan skapa en konstruktiv atmosfär för diskussioner och leda till rättvisa uppgörelser mellan föräldrar. Parlamentet konstaterar vidare att uppgörelser i godo sannolikt kommer att bli varaktiga och till barnets bästa eftersom de, utöver barnets huvudsakliga hemvist, kan omfatta besöksavtal eller avtal om underhåll för barnet. I detta sammanhang framhåller parlamentet den viktiga roll som det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område spelar för att utarbeta rekommendationer som syftar till att öka användningen av familjemedling i ett gränsöverskridande sammanhang, särskilt i fall av bortförande av barn.
8. Europaparlamentet betonar att det är viktigt att utveckla och underhålla en särskild del av den europeiska e-juridikportalen för gränsöverskridande medling i familjemål och att tillhandahålla information om nationella medlingssystem.
9. Europaparlamentet välkomnar därför kommissionens engagemang för att medfinansiera olika projekt som syftar till att främja medling och utbildning för domare och rättstillämpare i medlemsstaterna.
10. Europaparlamentet betonar att ytterligare åtgärder måste vidtas för att säkerställa frammedlade överenskommelsers verkställbarhet på ett snabbt och ekonomiskt överkomligt sätt, trots medlingens frivilliga natur, med full respekt för grundläggande rättigheter samt unionsrätten och nationell lagstiftning. Parlamentet påminner i detta sammanhang om att den inhemska verkställbarheten av en överenskommelse som nåtts av parterna i en medlemsstat som en allmän regel ska godkännas av en myndighet, vilket ger upphov till ytterligare kostnader, är tidskrävande för parterna och därmed skulle kunna inverka negativt på spridningen av utländsk medling, särskilt när det gäller små tvister.

Rekommendationer

11. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att göra mer för att uppmuntra användningen av medling i privaträttsliga tvister, bland annat genom lämpliga informationskampanjer som förser medborgare och juridiska personer med lämplig och heltäckande information om vad förfarandet går ut på och vilka fördelar det innebär i form av tids- och kostnadsbesparingar, liksom att förbättra samarbetet mellan rättstillämpare för detta ändamål. I detta sammanhang betonar parlamentet behovet av utbyte av bästa praxis i de olika nationella rättsordningarna, med stöd av lämpliga åtgärder på unionsnivå, i syfte att öka medvetenheten om nyttan av medling.

12. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att bedöma behovet att utveckla EU-omfattande kvalitetsnormer för tillhandahållande av medlingstjänster – särskilt i form av miniminormer som säkrar konsekvens, samtidigt som hänsyn tas till den grundläggande rätten till rättslig prövning och lokala skillnader i medlingskulturer – som ett sätt att ytterligare främja användningen av medling.
13. Europaparlamentet uppmanar också kommissionen att bedöma om medlemsstaterna behöver inrätta och upprätthålla nationella register över medlingsförfaranden, som skulle kunna bli en källa till information för kommissionen, men också användas av nationella medlare för att dra nytta av bästa praxis runt om i Europa. Parlamentet betonar att ett eventuellt sådant register måste inrättas i full överensstämmelse med den allmänna dataskyddsförordningen (förordning (EU) 2016/679)¹.
14. Europaparlamentet begär att kommissionen gör en ingående undersökning av hindren för den fria tillämpningen av utländska medlingsöverenskommelser i unionen och av olika alternativ för att främja användningen av medling som ett tillförlitligt, ekonomiskt och verkningfullt sätt att lösa konflikter i interna och gränsöverskridande tvister i unionen, med hänsyn till rättssäkerheten och den pågående internationella utvecklingen på detta område.
15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i sin översyn av bestämmelserna hitta lösningar i syfte att i praktiken utvidga tillämpningsområdet för medling till andra civil- eller förvaltningsrättsliga frågor där så är möjligt. Parlamentet betonar dock att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt de konsekvenser som medling kan få för vissa sociala frågor, såsom familjerätt. I detta sammanhang rekommenderar parlamentet att kommissionen och medlemsstaterna inför och tillämpar lämpliga rättssäkerhetsgarantier i medlingsförfaranden för att begränsa riskerna för svagare parter och skydda dem mot eventuellt rättegångsmissbruk eller missbruk av ställning från de starkare parternas sida, liksom att tillhandahålla relevanta och heltäckande statistiska uppgifter. Parlamentet understryker också att det är viktigt att se till att rimliga kostnadskriterier respekteras, särskilt med avseende på skyddet för missgynnade grupper. Parlamentet konstaterar dock att medlingen kan förlora sin attraktionskraft och sitt mervärde om man inför överdrivet stränga normer för parterna.
16. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen samt medlemsstaternas regeringar och parlament.

¹ EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Antagande	20.6.2017
Slutomröstning: resultat	+: 21 -: 0 0: 2
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Laura Ferrara, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 200.2)	Gerolf Annemans, Mylène Troszczynski

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

21	+
PPE	Daniel Buda, Rosa Estaràs Ferragut, Angelika Niebler, Emil Radev, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss
S&D	Mady Delvaux, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Evelyn Regner, Tiemo Wölken
ALDE	Angel Dzhambazki, Kosma Zlotowski
VERTS/ALE	António Marinho e Pinto, Jens Rohde
EFDD	Max Andersson, Julia Reda
	Joëlle Bergeron, Laura Ferrara

0	-

2	0
ENF	Gerolf Annemans; Mylène Troszczynski

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster