





Udenrigsminister Per Stig Møller  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K.

Dato: **28 MAJ 2002**  
Kontor: Procesretskontoret  
Sagsnr.: 2001-748/21-0070  
Dok.: MBL20497  
+ bilag

Afsendt med  
E-Post 27/5-02  
JM0280

Kære udenrigsminister.

Vedlagt sender jeg Kommissionens grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område tillige med et grundnotat om grønbogen, idet jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet oversendes ligeledes til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

  
Lene Espersen



# Justitsministeriet

## Lovafdelingen

Dato: 10. maj 2002  
Kontor: Procesretskontoret  
Sagsnr.: 2001-748/21-0070  
Dok.: MBL20479

### GRUNDNOTAT

om

#### **Europa-Kommissionens grønbog (KOM(2002) 196 endelig udg.) om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område \***

#### **1. Baggrund**

Den 11.-12. december 1998 godkendte Det Europæiske Råd i Wien Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres. Ifølge handlingsplanen skal man inden for et tidsrum på 5 år blandt andet undersøge muligheden for at udarbejde udenretslige løsninger på tvister, særlig i forbindelse med grænseoverskridende familietvister.

Af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 (punkt 30) fremgår, at medlemsstaterne bør indføre alternative udenretslige procedurer.

Det fremgår af endvidere af konklusionerne fra Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 29. maj 2000, at der som led i oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU bør indledes drøftelser om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område. Rådet opfordrede i den forbindelse Kommissionen til at indsamle oplysninger om den aktuelle situation i medlemslandene, hvad angår alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område. Under hensyn til situationen i medlemslandene samt øvrige initiativer på fællesskabsplan skulle Kommissionen herefter udarbejde en grønbog for området.

---

\* Eventuelle forslag til retsakter på grønbogens område må i et vist omfang forventes fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten, vil i givet fald finde anvendelse.

Efter at have indsamlet og gennemgået oplysninger om situationen i medlemslandene har Kommissionen den 19. april 2002 fremlagt en grøn bog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område. I grønbogen gøres der status over den nuværende situation i medlemslandene og på fællesskabsplan, ligesom der lægges op til en bred høring af alle interesserede parter med henblik på at forberede de konkrete foranstaltninger, der eventuelt skal træffes på EU-plan.

Kommissionen har fremlagt grønbogen under henvisning til navnlig de ovennævnte konklusioner fra Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 29. maj 2000. I grønbogen angives, at valget af retsgrundlag for en eventuel kommende EU-regulering på området afhænger af karakteren af reguleringen.

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at besvare de konkrete spørgsmål i grønbogen og fremsende eventuelle generelle kommentarer til Kommissionen inden den 15. oktober 2002.

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

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet som bilag til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (forbeholdet vedr. retlige og indre anliggender). I det omfang eventuelle forslag til kommende EU-regulering på området vedtages med hjemmel i TEF afsnit IV, deltager Danmark derfor ikke i vedtagelsen, og de omhandlede retsakter vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

## **2. Indhold**

I overensstemmelse med Rådets opfordring til Kommissionen består grønbogen navnlig af en redegørelse for status for alternativ konfliktløsning i medlemsstaterne og på fællesskabsniveau samt en række hovedspørgsmål om alternativ konfliktløsning, som bør drøftes, inden Fællesskabet træffer konkrete foranstaltninger på området.

Ved alternativ konfliktløsning forstås i grønbogen tvistbilæggelse ved andet end en traditionel domstolsafgørelse under medvirken af en neutral tredjemand. Begrebet omfatter ikke egentlig voldgift, idet voldgiftsafgørelser ligner og har til formål at træde i stedet for traditionelle domstolsafgørelser. Alternativ konfliktløsning i grønbogens forstand omfatter såvel alternativ konfliktløsning ved en domstol (hvor en dommer enten optræder som mægler eller en overlader sagen til en mægler) som alternativ konfliktløsning uden for domstolens rammer (i grønbogen kaldet aftalebestemt alternativ konfliktløsning).

Inden for området aftalebestemt alternativ konfliktløsning omfatter begrebet såvel de tilfælde, hvor den neutrale tredjemand kan træffe en bindende afgørelse, som de tilfælde, hvor den neutrale tredjemand alene kan komme med en henstilling om sagens afgørelse eller overhovedet ikke tager direkte stilling hertil.

Grønbogen beskæftiger sig alene med alternativ konfliktløsning inden for det civil- og handelsretlige område, herunder det arbejdsretlige og det forbrugerretlige område.

Kommissionen konstaterer indledningsvis, at der i medlemsstaterne de seneste år har kunnet konstateres en markant udvikling inden for alternativ konfliktløsning. En af årsagerne hertil er ifølge Kommissionen af praktisk og konjunkturbetonet karakter, idet alternativ konfliktløsning kan løse de problemer med domstolsadgang, der gør sig gældende i en række lande. Disse problemer skyldes den hurtige stigning i antallet af sagsanlæg, den længere sagsbehandlingstid og tendensen til stigende retsomkostninger. Desuden har den store mængde komplicerede og meget tekniske lovtekster været med til at vanskeliggøre domstolsadgangen.

Kommissionen konstaterer på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, at ingen medlemsstater har detaillovgivning om alternativ konfliktløsning. I flere medlemsstater er der dog iværksat initiativer, der kan munde ud i, at regler om alternativ konfliktløsning indføres i retsplejelovgivningen.

Ved de former for alternativ konfliktløsning, hvor en dommer medvirker, er der enten tale om, at medlemsstaternes retsplejelovgivning giver adgang til at indbringe sagen for en dommer med henblik på forlig, foreskriver forligsforhandlinger under sagens behandling eller udtrykkeligt tilskynder dommeren til aktivt at hjælpe parterne med at nå til enighed. I de fleste medlemsstater findes der lovbestemmelser eller forslag til lovbestemmelser om, at dommeren kan udpege en tredjemand til bilæggelse af en tvist.

Aftalebestemt alternativ konfliktløsning i medlemsstaterne foregår efter de almindelige regler i aftaleretten, den civile retspleje og den internationale privatret. I nogle medlemsstater er der indført sektorlovgivning om alternativ konfliktløsning uden for domstolene, f.eks. i form af forbrugerklagenævn.

Inden for EU er der navnlig taget initiativer vedrørende alternativ konfliktløsning på det forbrugerretlige område. Således har Kommissionen vedtaget to henstillinger, der opstiller principperne for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Den første henstilling, der blev vedtaget den 30. marts 1998, drejer sig om de former for konfliktløsning, hvor en tredjemand formelt tager stilling til, hvordan konflikten kan løses. I denne henstilling opstilles syv minimumsprincipper for iværksættelse af konfliktløsningen samt dens forløb. Disse minimumsprincipper er

krav om uafhængighed, åbenhed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed og repræsentation. Kommissionens anden henstilling på området, der blev vedtaget den 4. april 2001, retter sig imod konfliktløsningsmetoder, hvor tredjemandens rolle er at hjælpe parterne med at nå til enighed, eventuelt ved at foreslå en løsning. Kommissionens anden henstilling bygger på principper om uvildighed, gennemsigtighed, effektivitet og billighed.

På det forbrugerretlige område har man på EU-plan specielt drøftet alternativ konfliktløsning i forbindelse med elektronisk handel og de nye online-konfliktløsningsmetoder. Kommissionen har allerede fastlagt de overordnede retningslinier for online-konfliktløsningsmetoder ud fra den grundtanke, at disse online-metoder skal følge de samme principper som de traditionelle konfliktløsningsmetoder. Derudover er Kommissionen i gang med at undersøge behovet for supplerende initiativer under hensyntagen til online-miljøets særlige karakteristika, herunder tekniske karakteristika.

På fællesskabsplan har alternativ konfliktløsning ud over på det forbrugerretlige område navnlig været genstand for debat inden for det familieretlige og det arbejdsretlige område. På det arbejdsretlige område konstaterer Kommissionen således, at alternativ konfliktløsning er meget udbredt i medlemslandene f.eks. ved vedtagelse eller ændring af kollektive overenskomster, og at dette har fået EU-institutionerne til at overveje, om der bør indføres alternative konfliktløsningsmekanismer for grænseoverskridende tvister på det arbejdsretlige område.

Efter at have redegjort for status for alternativ konfliktløsning i medlemslandene og på fællesskabsplan opregner Kommissionen en række hovedspørgsmål i forbindelse med fremtidige fællesskabsinitiativer inden for alternativ konfliktløsning.

Den første række af spørgsmål drejer sig om, hvorvidt der er behov for et EU-initiativ vedrørende alternativ konfliktløsning inden for det civil- og handelsretlige område, og hvilken form for regulering man i givet fald skal benytte sig af. Der spørges endvidere til, hvorvidt alternativ konfliktløsning bør reguleres generelt eller sektorvis, således at man f.eks. opstiller specielle regler for alternativ konfliktløsning inden for erhvervsretten eller for så vidt angår online-konfliktløsningsmetoder. Det er et særligt spørgsmål, hvordan man kan fremme brugen af alternativ konfliktløsning inden for familieretten.

Den anden række af spørgsmål drejer sig om gyldigheden af parternes aftaler om alternativ konfliktløsning indgået før eller efter en opstået konflikt. Der spørges om, hvorvidt medlemslandenes regler om gyldigheden og rækkevidden af sådanne aftaler bør harmoniseres, ligesom der lægges op til en drøftelse af forholdet mellem grundlæggende krav om domstolsadgang – særligt for forbrugere – og aftaler om alternativ konfliktløsning. Baggrunden for disse spørgsmål er, at aftalebestemmelser om alternativ konfliktløsning kan påvirke domstolsadgangen i det omfang,

de forsinket eller kan forhindre sagsanlæg ved domstolene. Domstolsadgangen kan ligeledes påvirkes i det omfang, forældelsesfrister ikke afbrydes ved alternativ konfliktløsning. I så fald kan muligheden for at få prøvet sagen ved domstolene forspildes, hvis sagen forældes, mens den søges løst ved alternativ konfliktløsning. På den baggrund spørges, om medlemslandenes regler om mulighed for at afbryde forældelsesfrister ved iværksættelse af alternativ konfliktløsning bør harmoniseres.

Den tredje række af spørgsmål drejer sig navnlig om minimumsstandarder for konfliktløsningens kvalitet og fortrolighed under og efter den alternative konfliktløsning. Det er Kommissionens opfattelse, at alternativ konfliktløsning skal være baseret på en række minimumskvalitetsstandarder. Kommissionen spørger i den forbindelse, hvilke erfaringer medlemslandene har haft med de minimumsprincipper for alternativ konfliktløsning på forbrugerområdet, som fremgår af de ovennævnte kommissionshenstillinger fra 1998 og 2001. Der lægges op til en drøftelse af, hvorvidt minimumsprincipperne fra de to kommissionshenstillinger bør udvides til at gælde for alternativ konfliktløsning på andre områder end det forbrugerretlige.

En vigtig minimumsstandard i forbindelse med alternativ konfliktløsning er ifølge grønbogen kravet om fortrolighed, som navnlig omhandler parternes og mæglerens tavshedspligt under og efter forløbet, herunder muligheden for at anvende oplysninger fra den alternative konfliktløsning i en senere retssag. På den baggrund spørges til behovet for harmonisering af regler om fortrolighed i forbindelse med alternativ konfliktløsning.

Kommissionen anfører, at det er vigtigt at sikre sig, at den aftale, parterne måtte nå frem til som resultat af alternativ konfliktløsning, afspejler parternes reelle vilje. Kommissionen spørger i den forbindelse, hvorvidt der på EU-plan bør indføres regler om betæknings- eller fortrydelsesfrist for sådanne aftaler.

Kommissionen omtaler endvidere spørgsmålet om anerkendelse og fuldbyrdelse af forlig indgået som resultat af alternativ konfliktløsning. Kommissionen anfører, at der inden for EU er tale om et meget broget billede vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne forlig, som i øvrigt kan have vidt forskellig karakter i de forskellige medlemsstater. Kommissionen spørger i den forbindelse, om man skal have ensartede regler om fuldbyrdelse af sådanne forlig i medlemsstaterne og om anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne forlig mellem medlemsstaterne imellem. I den forbindelse berøres endvidere spørgsmålet, om der bør indføres regler om sådanne forligs retskraft.

Kvaliteten af den alternative konfliktløsning afhænger i alt væsentligt af den medvirkende tredjeparts kompetence. På den baggrund lægger Kommissionen i den sidste række spørgsmål op til en drøftelse af, hvordan man på EU-plan kan fremme kvaliteten af mæglerens uddannelse, herunder om der skal opstilles mindstekrav til en sådan uddannelse, eventuelt kombineret med et

system med akkreditering af mæglere. Endelig spørges der til, hvorvidt der bør vedtages særlige regler om mæglerens ansvar.

### 3. Gældende dansk ret

Retsplejelovens kapitel 26 indeholder regler om forligsmægling i forbindelse med domstolens behandling af civile sager. Det følger af disse regler, at retten mægler forlig i alle førsteinstanssager, medmindre det på forhånd må antages, at mægling vil være forgæves. Retten kan også mægle forlig i højere instanser. Forligsmæglingen foregår som udgangspunkt i åbne retsmøder, men med parternes samtykke kan retten beslutte at lukke dørene under mæglingen, hvis dette må antages at fremme muligheden for opnåelse af forlig. Indgåede forlig kan indføres i retsbogen og dermed danne grundlag for tvangsfuldbyrdelse, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 2.

Det er et led i Retsplejerådets kommissorium om en generel reform af den civile retspleje, at rådet skal overveje indførelse af regler om alternativ konfliktløsning, herunder mediation, i den danske retspleje.

Til brug for disse overvejelser er Justitsministeriet efter drøftelse med bl.a. Dommerforeningen i færd med at udarbejde en forsøgsordning med retsmægling, som det er hensigten at iværksætte ved et antal større byretter og én landsret snarest muligt. Arbejdet med den konkrete udformning af forsøgsordningen foregår i tæt kontakt med Domstolsstyrelsen, Retsplejerådet og Advokatrådet. Erfaringer fra lignende ordninger i udlandet indgår i arbejdet.

Uden for domstolene findes en række tvistløsningsorganer, som medvirker til at løse konflikter på det civilretlige område. Således kan en række klager fra forbrugere vedrørende varer, arbejds- og tjenesteydelser indbringes for Forbrugerklagenævnet, jf. § 1 i lov om Forbrugerklagenævnet. Såfremt en sag indbringes for Forbrugerklagenævnet, kan sagens parter ikke indbringe sagen for domstolene, førend nævnet har truffet afgørelse, jf. § 8 i lov om Forbrugerklagenævnet. Forbrugerklagenævnets afgørelse af en sag kan ikke tvangsfuldbyrdes, og enhver af sagens parter kan indbringe nævnets afgørelse for domstolene.

Med hjemmel i lov om Forbrugerklagenævnet har Forbrugerklagenævnet godkendt en række private klage- og ankenævn, hvis afgørelser i lighed med Forbrugerklagenævnets afgørelser ikke kan tvangsfuldbyrdes. Det drejer sig f.eks. om Ankenævnet for Forsikring, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet og Rejseankenævnet. Derudover findes en del andre nævn, der på specielle områder behandler krav af overvejende civilretlig karakter. Som eksempler kan nævnes huslejenævnene, Arbejdsmarkedets Ankenævn og Pressenævnet.

Det er karakteristisk for alle de ovennævnte nævn, at de tilhører den kategori af alternative konfliktløsningsorganer, hvor den neutrale tredjepart tager stilling til sagens afgørelse.

På det familieretlige område tilbyder statsamtterne på basis af lov om forældremyndighed og samvær alternativ konfliktløsning i form af mediation i sager om forældremyndighed og samvær. Endvidere har Foreningen af Familieretsadvokater etableret en forsøgsordning, hvor foreningens advokater i 2002 tilbyder gratis mediation til parterne i egnede ægteskabs-, forældremyndigheds- og bodelingssager, der er anlagt ved Københavns Byret.

I øjeblikket findes der ikke i dansk ret nogen speciel lovregulering af aftaler om alternativ konfliktløsning, som dette er defineret i Kommissionens grønbog. Gyldigheden, rækkevidden og konsekvenserne af en aftale om alternativ konfliktløsning indgået mellem parterne i en konkret sag vil således skulle afgøres efter den almindelige lovgivning på området, herunder navnlig de aftaleretlige og civilprocessuelle regler. Dansk ret indeholder heller ikke specielle regler om retsmægleres ansvar, som således vil skulle bedømmes efter de almindelige erstatningsretlige regler.

#### **4. Lovgivningsmæssige konsekvenser og statsfinansielle konsekvenser**

Grønbogen gør status over situationen for alternativ konfliktløsning og lægger op til debat om emnet. Grønbogen i sig selv har således ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

De lovgivningsmæssige konsekvenser af eventuelle, kommende EU-initiativer på området afhænger af retsgrundlaget for og eventuelt indholdet af de kommende initiativer. Kommende initiativer om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område kan basere sig på EF-traktatens afsnit IV, og vil i så fald være omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, jf. afsnit 1 ovenfor. Danmark vil i så fald ikke deltage i en eventuel vedtagelse af sådanne initiativer, og eventuel regulering vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Såfremt kommende EU-initiativer om alternativ konfliktløsning bliver sektorbestemte, til f.eks. forbrugerområdet, og ikke henføres til EF-traktatens afsnit IV, vil sådanne initiativer alt efter deres indhold kunne få lovgivningsmæssige og/eller statsfinansielle konsekvenser i Danmark.

## **5. Høring**

Grønbogen er sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Foreningen af Familieretsadvokater, Det Danske Voldgiftsinstitut, Foreningen af Statsamtmand, Forbrugerrådet, Forbrugerklagenævnet, Byggeriets Ankenævn, Klagenævnet for Ejendomsformidling, Ankenævnet for Forsikring, Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme, Ankenævnet for Hulrumisolering, Ankenævnet for Køreundervisning, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet, Rejseankenævnet, Dansk Industri, Håndværkerådet, Dansk Handel & Service, Dansk Mediation, Center for Konfliktløsning, Jysk Center for Konfliktløsning og Nordisk Forum for Mægling.

Efter høringsfristens udløb vil Justitsministeriet fremsende en oversigt over de modtagne høringssvar til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

## **6. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.