



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 19.04.2002
KOM (2002) 196 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

VIHREÄN KIRJAN TAVOITTEET	4
YHTEENVETO	5
1. Yleiskatsaus	6
1.1 Vaihtoehtojen runsaus	6
1.2 Oikeussuojan saatavuuden parantaminen	7
1.3 Poliittinen painopiste	9
1.4 Ajankohtainen aihe	10
1.5 Toimet kansainvälisellä tasolla	11
1.6 Tärkeä toimeksianto	12
2. TÄHÄN MENNESSÄ TEHTY TYÖ	13
2.1 Jäsenvaltioissa	13
2.1.1 ADR-menettelyt osana oikeudellisia menettelyjä	14
2.1.2 Perinteiset ADR-menettelyt	15
2.2 Euroopan unionin tasolla	16
2.2.1 Kuluttajaoikeuden alalla tehdyt aloitteet	16
2.2.2 Perheoikeuden alalla tehdyt aloitteet	20
2.2.3 ADR-menettelyjen kehittäminen työmarkkinasuhteiden alalla	22
3. ADR-MENETTELYJEN LAADUN VARMISTAMINEN	23
3.1 Miten asiassa olisi edettävä?	23
3.2 ADR-menettelyt yleensä	24
3.2.1 ADR-menettelyt ja oikeussuojan saatavuus	24
3.2.1.1 ADR-menettelyjen soveltaminen	25
3.2.1.2 Vanhentumisajat	26
3.2.2 Laatu koskevat vähimmäisvaatimukset?	27
3.2.2.1 Luottamuksellisuus	29
3.2.2.2 Sovintoratkaisun pätevyys	30
3.2.2.3 ADR-menettelyjen tehokkuus	31
3.2.3 Pitäisikö sovittelijoiden asema määritellä?	33
3.2.3.1 Sovittelijoiden koulutus	33
3.2.3.2 Sovittelijoiden valtuuttaminen	34

3.2.3.3 Sovittelijoiden vastuu.....	34
YHTEENVETO KYSYMYKSISTÄ	36

VIHREÄN KIRJAN TAVOITTEET

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää laajamittainen kuuleminen eräistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä siviili- ja kauppaoikeuden alalla.

Vastauksia esitettyihin kysymyksiin ja yleisluontoisia kommentteja voi lähettää mieluiten 15. lokakuuta 2002 mennessä seuraavaan osoitteeseen:

Euroopan komissio
Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto (DG JAI)
Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa
LX 46 5/152
B-1049 Bruxelles / Brussel
Belgia
Faksi: (+ 32 2) 299 64 57
Sähköposti: JAI-coop-jud-civil@cec.eu.int

Komissio aikoo järjestää aiheesta julkisen kuulemistilaisuuden vuoden 2003 alussa.

YHTEENVETO

Siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavat vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt (tässä vihreässä kirjassa käytetään alalla vakiintunutta lyhennettä 'ADR-menettelyt', joka perustuu englanninkieliseen ilmaukseen *Alternative Dispute Resolution*) ovat viime aikoina nousseet Euroopan unionissa uudelleen huomion kohteeksi. Tähän on kolme syytä.

Ensinnäkin on havaittu, että ADR-menettelyjen suosio käytännössä on lisääntynyt. Tästä on etua kuluttajille, koska menettelyjen avulla voidaan parantaa heidän oikeussuojaansa.

Toiseksi jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet ADR-menettelyihin erityistä huomiota mm. laatimalla niihin liittyvää lainsäädäntöä.

Kolmanneksi Euroopan unionin toimielimet ovat todenneet useaan kertaan, että ADR-menettelyt ovat yksi ensisijaisista poliittisista tavoitteista, jonka käyttöä halutaan edistää ja jonka kehittämistä varten halutaan luoda mahdollisimman suotuisat olosuhteet menettelyjen laadun varmistamiseksi. Tätä poliittista painopistettä on tuotu esiin erityisesti tietoyhteiskunnan alalla, missä uusien online-palvelujen yhteydessä sovellettavat riidanratkaisumenettelyt (ODR, *Online Dispute Resolution*) on todettu tärkeiksi Internetin rajatylittävien riitojen ratkaisussa.

Tämä tilanne selittää, millaisen poliittisen toimeksiannon perusteella tämä vihreä kirja on laadittu. Neuvosto on pyytänyt komissiota "laatimaan ja esittelemään vihreän kirjan, jossa esitetään yhteenveto nykytilanteesta ja aloitetaan kuuleminen laajalla pohjalla, jotta voitaisiin valmistella konkreettisia toimenpiteitä".

Vihreän kirjan avulla ADR-menettelyjä voidaan tehdä tunnetuksi mahdollisimman monelle eri taholle ja varmistaa, että jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla tällä alalla toteutettuja toimia ja aloitteita ymmärretään paremmin.

Tämän vihreän kirjan muodossa tehtävän julkisen kuulemisen tarkoituksena on koota asianomaisilta tahoilta sekä yleisluontoisia että erityiskysymyksiin liittyviä huomioita esitettyihin kysymyksiin.

Kysymykset ovat luonteeltaan oikeudellisia ja koskevat ADR-menettelyjen keskeisiä piirteitä, kuten ADR-menettelyjen soveltamista koskevia lausekkeita, vanhentumisaikoihin liittyviä ongelmia, luottamuksellisuuden vaatimusta, osapuolten ilmaiseman suostumuksen pätevyyttä, ADR-menettelyn tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen pätevyyttä, välittäjänä toimivan kolmannen osapuolen koulutusta ja valtuuttamista sekä heidän vastuuseensa liittyviä kysymyksiä.

Komissio pyrkii ottamaan huomioon eri tahojen näkemykset voidakseen määritellä suuntaviivat toimintamallille, jota sen on määrä toteuttaa lähivuosina sekä lainsäädäntöön että käytännön toimiin liittyvien aloitteiden edistämiseksi.

1. Yleiskatsaus

1.1 Vaihtoehtojen runsaus

1. Jäsenvaltioissa on tapahtunut viime vuosina huomattavaa kehitystä ns. vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen alalla, joita toisaalta on sovellettu eri muodoissa jo pitkään. Tällaisten yksityisten sovittelumenettelyjen edut ja toisaalta oikeuslaitosten tehottomuus ovat lisänneet kiinnostusta näihin menettelyihin, jotka perustuvat osapuolten keskinäiseen sovitteluun enemmän kuin asian käsittely tuomioistuimessa tai välimiesmenettelyssä. Yhteisön tasolla tehdään paljon työtä ADR-menettelyjen kehittämiseksi erityisesti tietoyhteiskunnan alalla, jotta voitaisiin lisätä kuluttajien ja pk-yritysten luottamusta sähköiseen kaupankäyntiin.
2. Tässä vihreässä kirjassa tarkoitetaan vaihtoehtoisilla riidanratkaisumenettelyillä puolueettoman kolmannen osapuolen johdolla käytäviä tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä¹, varsinaisia välimiesmenettelyjä² lukuun ottamatta. Vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä käytetään jäljempänä laajalle levinnyttä englanninkielistä lyhennettä ADR, Alternative Dispute Resolution.³ Tässä vihreässä kirjassa käsitellään ainoastaan sellaisia ADR-menettelyjä, joita sovelletaan siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, työ- ja kuluttajaoikeus mukaan luettuina.⁴
3. Siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavat ADR-menettelyt voidaan jakaa eri ryhmiin, joilla kullakin on omat oikeudelliset sääntönsä. Ensinnäkin voidaan erottaa toisistaan tuomioistuimen alaisuudessa toteutettavat tai tuomioistuimen aloitteesta kolmannelle osapuolelle siirrettävät menettelyt ("oikeusmenettelyihin liittyvät ADR-menettelyt") ja toisaalta menettelyt, joissa riita-asian osapuolet eivät turvaudu

¹ Tällaisen määritelmän perusteella tämän vihreän kirjan ulkopuolelle jäävät mm. seuraavat menettelyt:
- asiantuntijan käyttäminen tukena oikeudellisissa tai välimiesmenettelyssä ei ole riidanratkaisumenettely

- menettelyt, joita elinkeinonharjoittajat ovat asettaneet kuluttajien käyttöön valitusten käsittelyä varten. Näistä menettelyistä eivät vastaa kolmannet osapuolet vaan jompikumpi riidan osapuoli.

- ns. automatisoidut neuvottelujärjestelmät, joita tietoyhteiskunnan palvelujentarjoajat tarjoavat ja jotka toimivat täysin koneellisesti. Nämä järjestelmät eivät ole kolmannen osapuolen johdolla käytäviä riidanratkaisumenettelyjä vaan teknisiä välineitä, joiden tarkoituksena on helpottaa suoria neuvotteluja konfliktin osapuolten välillä.

² Välimiesmenettely on riidanratkaisumenettely, joka on itse asiassa lähempänä tuomioistuinmenettelyä kuin vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä, koska sen tuloksena syntyvän välitystuomion tarkoituksena on korvata tuomioistuimen päätös. Välimiesmenettelyä säädellään tarkoin sekä jäsenvaltioissa että kansainvälisellä tasolla; mainittakoon mm. New Yorkissa vuonna 1958 tehty yleissopimus ulkomaisten välitystuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta <http://www.uncitral.org/fr-index.htm> ja Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1966 tehty yleissopimus välimiesmenettelyihin sovellettavasta yhdenmukaisesta laista <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm>.

³ Käytännössä ja kansallisissa lainsäädännöissä yleisimmin käytettyjä ilmaisuja 'välimiesmenettely' ja 'sovittelu' ei siis käytetä tässä vihreässä kirjassa järjestelmällisesti, vaan ainoastaan silloin kun viitataan jonkin maan kansalliseen lainsäädäntöön tai kansainvälisen järjestön työhön.

⁴ Tässä vihreässä kirjassa ei siis käsitellä kysymyksiä, jotka liittyvät sellaisiin oikeuksiin, joista ei voida sopia ja jotka liittyvät oikeusjärjestyksen perusteisiin, kuten tietyt henkilö-, perhe-, kilpailu- ja kuluttajaoikeuden säännökset, joihin ADR-menettelyjä ei voida soveltaa.

minkäänlaiseen oikeudelliseen menettelyyn ("perinteiset ADR-menettelyt"). Komission näkemyksen mukaan toinen yhtä perustavanlaatuinen ero on tehtävä perinteisten ADR-menettelyjen osalta. Tiettyjen ADR-menettelyjen päättämiseksi⁵ menettelyä ohjaava sovittelija (tai sovittelijat) tekee/tekevät toista osapuolta sitovan päätöksen⁶ tai kummallekin osapuolelle osoitetun suosituksen, jota nämä voivat joko noudattaa tai jättää noudattamatta⁷. Eräissä muissa menettelyissä kolmannet osapuolet eivät ota virallisesti kantaa riidan ratkaisuun, vaan ainoastaan auttavat osapuolia pääsemään sovintoon.⁸

4. ADR-menettelyt eivät ole uusi ilmiö, mutta niiden kehitys on viime vuosina nopeutunut ja herättänyt yhä enemmän huomiota. Lukuisat käytännön aloitteet⁹ ja lainopilliset selvitykset ovat julkisen vallan käyttäjille arvokas apu niiden pyrkiessä seuraamaan ja/tai säätämään ADR-menettelyjä.

1.2 Oikeussuojan saatavuuden parantaminen

5. Yksi syy ADR-menettelyjen yleistymiseen ovat käytännön rakenteelliset ongelmat: niiden avulla voidaan ratkaista oikeussuojan saatavuuteen liittyviä ongelmia, joiden kanssa monet maat kamppailevat. Ongelmat johtuvat siitä, että tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee yhä enemmän riita-asioita, ja menettelyjen pitkittyessä niistä aiheutuvat kustannukset kasvavat. Oikeussuojan saatavuutta vaikeuttavat osaltaan myös säädösten suuri määrä, vaikeaselkoisuus ja teknisyys.
6. Rajatylittävissä riita-asioissa menettelyjen hitaus ja kalleus on vieläkin yleisempää kuin vain yhteen valtioon liittyvissä asioissa.¹⁰ Sisämarkkinoiden toteutumisen myötä kauppavaihto on kiihtynyt ja kansalaisten liikkuvuus lisääntynyt, minkä vuoksi myös niin suuret kuin pienetkin riita-asiat eri jäsenvaltioiden kansalaisten ja eri jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden välillä ovat yleistyneet erityisesti rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin lisääntymisen vuoksi, ja myös tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee entistä enemmän rajatylittäviä riita-asioita. Sen lisäksi, että tuomioistuimet ruuhkautuvat, on näissä tapauksissa ratkaistava lainvalintaan ja tuomioistuinvalintaan liittyviä

⁵ Näitä kahta menettelytyyppiä käsitellään 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetussa komission suosituksessa 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista, EYVL L 115, 17.4.1998, s. 31. Suositus kattaa myös kuluttaja-asioissa sovellettavan välimiesmenettelyn, jota ei käsitellä tässä vihreässä kirjassa.

⁶ Tämä koskee esim. tietyillä elinkeinoaloilla kuten pankki- ja vakuutusallalla asiakkaita varten perustettuja asiamiehiä ja valtuutettuja (*ombudsman*). Tällaisten asiamiesten tai valtuutettujen päätökset ovat järjestelmään liittyneiden yritysten osalta sitovia.

⁷ Tämä koskee esim. pohjoismaiden kuluttajavalituslautakuntien päätöksiä.

⁸ Tämän tyyppisiä kuluttaja-asioden alalla sovellettavia menettelyjä tarkoitetaan 4 päivänä huhtikuuta 2001 annetussa komission suosituksessa kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista, EYVL L 109, 19.4.2001, s. 56.

⁹ Osa näistä aloitteista ei ole enää aivan uusia, esim. jo vuonna 1994 perustettiin eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän (*European Economic Interest Grouping*) puitteissa Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien kaupallisen alan välimies- ja sovittelukeskusten verkosto. Verkosto tunnetaan nimellä "European Network for Dispute Resolution" (ENDR), ja se sai toimintansa alkuvaiheessa yhteisön rahoitustukea, jota hallinnoi Euroopan komissiossa pk-yrityksistä vastannut pääosasto XXIII.

¹⁰ Näihin kysymyksiin liittyen ks. erityisesti 9. helmikuuta 2000 julkaistu komission vihreä kirja "Oikeusapu riita-asioissa: Asianosaisten kohtaamat ongelmat rajatylittävissä riita-asioissa", KOM(2000) 51 lopullinen.

vaikeaselkoisia ongelmia sekä käytännön hankaluuksia, jotka liittyvät käytettävään kieleen ja taloudellisiin kysymyksiin.

7. Oikeussuojakeinojen saatavuus kaikille on perusoikeus, joka vahvistetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoin kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin¹¹, minkä lisäksi se on vahvistettu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Jäsenvaltiot pyrkivät vastaamaan oikeussuojan saatavuuden vaatimukseen mm. varmistamalla, että kansalaisten käytettävissä on nopeat ja edulliset oikeusmenettelyt. Joissakin jäsenvaltioissa on myös pyritty uudistamaan lainkäyttöä yksinkertaistamalla vireillepanoa tai ottamalla käyttöön mahdollisuus nostaa kanne tuomioistuimessa sähköisesti¹².
8. Myös Euroopan unioni on pyrkinyt helpottamaan oikeussuojan saatavuutta eri tavoin, mm. ottamalla käyttöön oikeudellisia asioita koskevan helppokäyttöisen tietojärjestelmän, jonka ylläpidosta ja päivittämisestä huolehtii kansallisten viranomaisten verkosto.¹³ Jo aiemmin on toteutettu toimia, joiden tarkoituksena on ollut luoda Euroopan oikeusalue, missä sovellettaisiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta eksekvatuurimenettelyjen keventämiseen tähtääviin toimenpiteisiin¹⁴, aloitteisiin, joiden tarkoituksena on poistaa eksekvatuurimenettelyt riitauttamattomien vaateiden osalta sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa rajatylittävien vähäisten riita-asioiden selvittämistä¹⁵.
9. ADR-menettelyt ovat luonteva osa oikeussuojan saatavuuden parantamiseen tähtääviä toimia. ADR-menettelyt täydentävät oikeudellisia menettelyjä, koska ne soveltuvat usein paremmin riita-asioiden ratkaisemiseen. ADR-menettelyjen ansiosta osapuolet voivat käydä vuoropuhelua, johon muuten ei olisi ollut tilaisuutta, ja arvioida itse, onko asia tarpeen viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

¹¹ Asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986 s. 1651.

¹² Tämä mahdollisuus on olemassa Saksassa, Tanskassa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa silloin kun kyseessä on vähäinen riita-asia. Tiedot perustuvat vastauksiin, joita jäsenvaltiot ovat antaneet komission syyskuussa 2000 esittämään kyselyyn vähäisten riita-asioiden tuomioistuinkäsittelystä.

¹³ Neuvoston päätös 2001/470/EY, tehty 28 päivänä toukokuuta 2001, siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston perustamisesta, EYVL L 174, 27.6.2001, s. 25. Päätöksen 14 artiklan mukaan kyseessä on "yleisölle tarkoitettu Internetissä toimiva tietojärjestelmä", joka muodostuu erilaisista tietosivuista; osa niistä sisältää "mahdollisuudet vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen käyttöön ja tiedot kuluttajariitoja tuomioistuinten ulkopuolella ratkaisevien kansallisten elinten yhteisön laajuiseen verkkoon kuuluvista kansallisista tiedotus- ja neuvontakeskuksista".

¹⁴ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Kohti päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostumista Euroopan unionissa", KOM(97) 609 lopullinen, 26.11.1997. Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, (jäljempänä 'Bryssel I -asetus'), EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1. Ns. Bryssel I -asetus korvaa 1. maaliskuuta 2002 alkaen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla vuonna 1968 tehdyn Brysselin yleissopimuksen, jonka konsolidoitu versio on julkaistu EYVL C 27, 26.1.1998, s. 1 (asetusta ei sovelleta Tanskaan).

¹⁵ Näiden kysymysten osalta ks. erityisesti komission ja neuvoston toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1. Komissio esittää vuoden 2002 ensimmäisen puoliskon kuluessa asetusehdotuksen, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön riitauttamattomia vaateita koskeva eurooppalainen täytäntöönpanomääräys, ja vihreän kirjan, jonka avulla valmistellaan uusia toimia maksamismääräyksiin ja vähäisiä vaateita koskeviin riita-asioihin sovellettavien yhteisten menettelysääntöjen luomiseksi, ks. komission tiedonanto Tulostaulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys, KOM(2001) 628 lopullinen, 30.10.2001.

10. Erityisesti on syytä korostaa ADR-menettelyjen merkitystä yhteiskuntarauhan säilymisen kannalta. Niissä ADR-menettelyissä, joissa sovittelijana toimiva kolmas osapuoli ei tee asiassa päätöstä, osapuolet eivät jää toistensa vastustajiksi vaan päinvastoin lähenyvät toisiaan ja valitsevat itse keinon ratkaista riitansa. Näin he osallistuvat menettelyyn aktiivisesti ja pyrkivät löytämään itse heille parhaiten soveltuvan ratkaisun. Yhteisymmärrykseen tähtäävä menettely vahvistaa osapuolten mahdollisuuksia ylläpitää kauppaa- tai muita suhteita myös ongelman ratkaisun jälkeen.
11. ADR-menettelyt ovat joustavia siinä mielessä, että osapuolet voivat periaatteessa turvautua niihin vapaasti ja päättää itse, mikä järjestö tai henkilö johtaa menettelyä, mitä menettelyä noudatetaan, osallistuvatko ne menettelyihin henkilökohtaisesti vai edustajan välityksellä ja mikä on menettelyn loppuratkaisu.
12. ADR-menettelyjen kustannukset on luonnollisesti tekijä, joka on otettava huomioon. Yleensä osapuolet vastaavat kustannuksista. ADR-menettelyistä ei kuitenkaan välttämättä aiheudu osapuolille kustannuksia. Sovittelijat eivät näet aina ota palveluksistaan maksua¹⁶, tai julkisyhteisöt¹⁷ tai ammattijärjestöt¹⁸ saattavat maksaa menettelyistä vastaavien elimien kustannukset. Voi myös käydä niin, että jompikumpi tai kumpikin osapuoli saa oikeusapua.
13. Joissakin jäsenvaltioissa myönnetään oikeusapua ADR-menettelyihin ja mahdollisen oikeusavustajan¹⁹ käyttöön liittyvien kustannusten kattamiseksi. Komissio on jo esittänyt tätä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä laatimalla ehdotuksen neuvoston direktiiviksi oikeusavun saatavuuden parantamisesta rajatylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun ja muuhun yksityisoikeudellisiin riita-asioihin liittyvään taloudelliseen tukeen sovellettavat yhteiset vähimmäisvaatimukset.²⁰ Ehdotuksen 16 artiklan mukaan "oikeusapu on ulotettava koskemaan tuomioistuinten ulkopuolella ratkaistavia riita-asioita, jos laissa on säädetty tällaisesta mahdollisuudesta tai jos tuomioistuin määrää riita-asian osapuolet kääntymään tällaisen tuomioistuinten ulkopuolisen elimen puoleen".

1.3 Poliittinen painopiste

14. EU:n viidentoista jäsenvaltion valtion- ja hallitusten päämiehet ovat useaan otteeseen korostaneet, miten suuri merkitys vaihtoehtoisilla riidanratkaisumenettelyillä on rajatylittävissä riita-asioissa. Tämä on tullut esiin erityisesti Wienin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1998²¹ ja Tampereella lokakuussa 1999 pidetyssä Eurooppa-

¹⁶ Esimerkiksi oikeudelliset sovittelijat Ranskassa.

¹⁷ Esimerkiksi perhesovittelijat Irlannissa.

¹⁸ Esimerkiksi Ruotsin liikennevahinkojen korvaustoimisto, jonka toimintakuluista vastaavat autovakuutusyhtiöt.

¹⁹ Esimerkiksi Ranskassa voi saada oikeusapua sovittelumenettelyyn osallistuvan asianajajan kulujen kattamiseen.

²⁰ Ehdotus on esitetty 18. tammikuuta 2002, KOM(2002) 13 lopullinen.

²¹ Puheenjohtajan päätelmien 83 kohta: "Eurooppa-neuvosto hyväksyy neuvoston ja komission laatiman toimintasuunnitelman vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta." Toimintasuunnitelma on julkaistu EYVL:n numerossa C 19, 23.1.1999, s. 1. Toimintasuunnitelman 41 kohdan b alakohdan mukaan "tutkitaan mahdollisuutta laatia muita kuin oikeudellisia ratkaisumalleja riita-asioihin erityisesti sovittelumenettelyllä ratkaistavien perheasioita koskevien riitojen osalta. Tässä

neuvoston erityiskokouksessa, jossa päätettiin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unioniin²².

15. Maaliskuussa 2000 Eurooppa-neuvosto käsitteli Lissabonissa aihetta "työllisyys ja tietoyhteiskunta" ja kehotti "komissiota ja neuvostoa harkitsemaan, miten voidaan lisätä kuluttajien luottamusta sähköiseen kaupankäyntiin, erityisesti vaihtoehtoisilla riitojenratkaisujärjestelmillä".²³ Tavoite vahvistettiin Santa Maria da Feirassa kesäkuussa 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä eEurope 2002 -toimintasuunnitelman hyväksymisen yhteydessä²⁴. Työmarkkinasuhteiden alalla Brysselin Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti "työmarkkinaosapuolten riitojen ja erityisesti valtioiden rajat ylittävien työriitojen ennaltaehkäisemisen ja ratkaisemisen tärkeyttä vapaaehtoisuuteen perustuvien sovittelumenettelyjen avulla".²⁵

1.4 Ajankohtainen aihe

16. ADR-menettelyjä on käsitelty viime aikoina paljonkin sähköiseen kaupankäyntiin liittyvää lainsäädäntöä koskevissa keskusteluissa sekä EU:n tasolla²⁶ että maailmanlaajuisesti²⁷ toteutettujen hankkeiden yhteydessä, kun on käsitelty tuomioistuimen valintaan liittyviä kysymyksiä kuluttajariitojen alalla²⁸.
17. Keskusteluja on käyty myös kesäkuussa 2000 hyväksytyn sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin²⁹ 17 artiklan pohjalta; siinä määrätään, että "jäsenvaltioiden on

yhteydessä olisi tarkasteltava mahdollisuutta käyttää välimiesmenettelyä perheasioita koskevien riitojen ratkaisukeinona". Eurooppa-neuvoston kokousten päätelmät ovat saatavilla osoitteessa <http://ue.eu.int/fi/Info/eurocouncil/index.htm>.

²² Puheenjohtajan päätelmien 30 kohta: "Jäsenvaltioiden olisi myös luotava tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä."

²³ Puheenjohtajan päätelmien 11 kohta.

²⁴ Puheenjohtajan päätelmien 22 kohta ja eEurope 2002 -toimintasuunnitelma http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm.

²⁵ Puheenjohtajan päätelmien 25 kohta.

²⁶ Edellä mainitun Bryssel I -asetuksen valmistelu.

²⁷ Kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin neuvottelut tuomioistuinten toimivaltaa ja ulkomailla annettujen tuomioiden tunnustamista koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta <http://www.hcch.net/e/workprog/index.html>.

²⁸ Paitsi sähköiseen kaupankäyntiin liittyvien kysymysten ohella ADR-menettelyjen asema on tullut esiin myös eräissä muissa yhteisön säädöksissä joko suoraan tai epäsuorasti. Komissio on käsitellyt ADR-menettelyjä laajalti mm. toisessa kertomuksessaan tuotevastuudirektiivin 85/374/EY soveltamisesta (KOM(2000) 893 lopullinen). ADR-menettelyt mainitaan nimenomaisesti rajojen yli suoritettavista tilisiirroista annetun direktiivin 97/5/EY 10 artiklassa (EYVL L 43, 14.2.1997, s. 25); kuluttajansuojasta etäsovimuksissa annetun direktiivin 97/7/EY 11 artiklassa (EYVL L 144, 14.6.1997, s. 19); rahoituspalveluiden etämyynnistä kuluttajalle annetun direktiiviehdotuksen 12 artiklassa (KOM(1998) 468 lopullinen); sekä vakuutusdustuksesta annetun direktiiviehdotuksen 9 artiklassa (KOM(2000) 511 lopullinen). Telepalvelualan yritysten välisten riita-asoiden osalta ks. neuvoston 17 päivänä syyskuuta 2001 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 38/2001 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi), 18 ja 19 artikla, EYVL C 337, 30.11.2001, s. 34.

²⁹ Direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista, EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1. Direktiivin 17 artiklassa rohkaistaan myös ADR-menettelyistä vastaavia elimiä ilmoittamaan komissiolle erilaisia sähköiseen kaupankäyntiin liittyviä tietoja, jolloin niiden rooli ei liity

varmistettava, ettei niiden lainsäädännössä estetä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan ja vastaanottajan välisten riitojen osalta kansallisen lainsäädännön mukaisten, tuomioistuinten ulkopuolisten ratkaisumenettelyjen käyttöä myös soveltuvien sähköisin keinoin". Samassa artikkelissa kehoitetaan jäsenvaltioita rohkaisemaan "tuomioistuinten ulkopuolista riitojen ratkaisua suorittavia elimiä toimimaan siten, että asianomaisille varmistetaan riittävät menettelyä koskevat takuut".

18. Euroopan parlamentti on ehdottanut edellä mainitusta Bryssel I -asetusta koskevasta ehdotuksesta syyskuussa 2000 antamassaan lausunnossa, että olisi asetettava rajat ADR-menettelyjen soveltamiselle ja että tietyin edellytyksin kuluttajan tulisi voida vastustaa lausekkeita, joissa kuluttaja ja kaupankäynnin harjoittaja sopivat, että ilmenevät riidat siirretään komission hyväksymää menettelyä noudattaen tunnustetun tuomioistuinten ulkopuolisen riitojenratkaisujärjestelmän ratkaistavaksi. Parlamentti myös ehdotti, että myös tällaista menetelmää noudattaen saavutettu sovintoratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen samoin edellytyksin kuin viralliset asiakirjat.³⁰
19. Näitä Euroopan parlamentin tarkistuksia ei ole sisällytetty neuvoston joulukuussa 2000 hyväksymään Bryssel I -asetukseen. Neuvosto ja komissio halusivat kuitenkin asetuksen hyväksymisen yhteydessä painottaa, että ADR-menettelyistä olisi hyötyä erityisesti sähköisen kaupankäynnin kannalta.³¹

1.5 Toimet kansainvälisellä tasolla

20. Yhteisön tasolla toteutetuissa toimissa otetaan luonnollisesti huomioon kansainvälinen ulottuvuus siinä mielessä, että niissä ei rajoituta tarkastelemaan ADR-menettelyjen osapuolina ainoastaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia. ADR-menettelyjä on käsitelty myös eräiden hallitustenvälisten järjestöjen piirissä:
- Euroopan neuvosto on antanut vuonna 1998 suosituksen perhesovittelusta³² ja valmistelee parhaillaan suositusta sovittelusta siviilioikeudellisissa asioissa³³. Tähän työhön osallistuvat sekä EU:n nykyiset jäsenvaltiot että jäsenyyttä hakeneet maat, ja komissio seuraa työn etenemistä tiiviisti. Tässä vihreässä kirjassa otetaan huomioon nämä Euroopan neuvoston aloitteet.
 - YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunta valmistelee mallisäädöksiä kauppaoikeuden alalla sovellettavasta sovittelusta.³⁴
 - Sähköiseen kaupankäyntiin liittyvät ADR-menettelyt on mainittu joko suoraan tai epäsuorasti myös Euroopan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD)³⁵

pelkästään täytäntöönpanoon vaan antaa viranomaisille tilaisuuden mukauttaa oikeudellista politiikkaansa.

³⁰ EYVL C 146, 17.5.2001, s. 94. Ks. myös komission vastineet näihin kohtiin 26.10.2000 esitetyssä muutetussa ehdotuksessa, KOM(2000) 689 lopullinen.

³¹ Neuvoston ja komission yhteinen lausuma, joka koskee 22. joulukuuta 2000 pidetyn neuvoston istunnon asialistalle otetun asetuksen 15 ja 73 artiklaa (asetus hyväksyttiin kyseisessä istunnossa). Lausuma on saatavilla osoitteessa http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil_en.htm.

³² Suositus N:o R(98)1 <http://cm.coe.int/ta/rec/1998/t98r1.htm>.

³³ Oikeudenkäytön tehokkuutta käsittelevä asiantuntijakomitea <http://www.legal.coe.int/civilandcommercial>.

³⁴ Välimiestoimintaa koskevan työryhmän toiminta <http://www.uncitral.org/en-index.htm>.

laatimissa teksteissä sekä kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin piirissä käytävissä neuvotteluissa, joiden tarkoituksena on laatia luonnos yleissopimukseksi tuomioistuinten toimivallasta ja ulkomailla annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta³⁶.

21. Useat valtiosta riippumattomat järjestöt ovat antaneet suosituksia sähköisen kaupankäynnin alalla sovellettavista ADR-menettelyistä. Komissio seuraa aktiivisesti mm. seuraavien järjestöjen työskentelyä: GBDe (Global Business Dialogue on e-commerce³⁷), TABD (Transatlantic Business Dialogue³⁸) ja TACD (Transatlantic Consumer Dialogue³⁹).
22. Siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavista ADR-menettelyistä on laadittu merkittäviä säädöksiä eräissä kolmansissa maissa:
 - EU:n jäsenyyttä hakeneet maat ovat jäsenvaltioiden lailla kiinnostuneita kehittämään ADR-menettelyjä oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi. Tästä on osoituksena niiden aktiivinen osallistuminen edellä mainittujen Euroopan neuvoston suositusten valmisteluun.
 - Yhdysvalloissa on pitkä ja monipuolinen kokemus ADR-menettelyjen soveltamisesta. Näitä menettelyjä on kehitetty siellä eri muodoissaan oikeudellisten elinten tuella. Myös useimmat Yhdysvaltain osavaltiot ovat hyväksyneet lakeja sovittelun hyödyntämisestä eri aloilla. Lainsäädännön yhdenmukaisuudesta liittovaltion tasolla huolehtiva elin *The National Conference of Commissioners on Uniform State Law* on laatinut yhdenmukaisen lain sovittelusta.⁴⁰
 - Kanadassa *the Uniform Law Conference*⁴¹ alkoi elokuussa 2000 arvioida tarvetta sovittelua koskevan yhdenmukaisen lain laatimiseksi.
 - Japanissa on oikeuslaitoksen uudistusta käsittelevä neuvosto⁴² hyväksynyt kesäkuussa 2001 suosituksia, joissa ehdotetaan myös säädösten laatimista kaikista ADR-menettelyistä.

1.6 Tärkeä toimeksianto

23. Tämä yleiskatsaus erilaisiin ADR-menettelyihin osoittaa, että on tarpeen laatia yksityiskohtainen selvitys jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla esitetyistä aloitteista ja valmiista töistä sekä pohtia ADR-menettelyjen laatuun liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. EU:n jäsenvaltioiden oikeusministerit ovatkin päättäneet käynnistää yhteisön tasolla siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavia ADR-menettelyjä koskevia hankkeita. Ministerit kehottivat toukokuussa 2000 komissiota keräämään tietoja jäsenvaltioissa

³⁵ Neuvoston suositus suuntaviivoiksi kuluttajansuojasta sähköisen kaupankäynnin yhteydessä
<http://www.oecd.org>.

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

³⁷ <http://www.gbde.org>.

³⁸ <http://www.tabd.com>.

³⁹ <http://www.tacd.org>.

⁴⁰ <http://www.nccusl.org>. Yhdenmukaisen lakiehdotuksen valmistelu saatiin päätökseen 16. elokuuta 2001.

⁴¹ <http://www.ulcc.ca/en/home/>.

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

siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavista ADR-menettelyistä. Näin saatujen tietojen perusteella komissiota pyydettiin laatimaan ja esittelemään viimeistään vuonna 2001 vihreä kirja, jossa esitetään yhteenvedo nykytilanteesta ja aloitetaan kuuleminen laajalla pohjalla, jotta voitaisiin valmistella konkreettisia toimenpiteitä.⁴³

2. TÄHÄN MENNESSÄ TEHTY TYÖ

24. Neuvosto on kehottanut komissiota laatimaan jäsenvaltioita ja EU:n tasoa koskevan selvityksen ADR-menettelyistä. ADR-menettelyjen kehittämisessä onkin parasta nojautua tähän mennessä tehtyyn työhön. Komissio on kerännyt tietoja sekä jäsenvaltioille osoitettuun kyselyyn saaduista vastauksista⁴⁴ että ADR-menettelyjä koskevista selvityksistä⁴⁵.

2.1 Jäsenvaltioissa

25. Jäsenvaltioissa ei ole olemassa ADR-menettelyjä koskevaa kokonaisvaltaista lainsäädäntöä.⁴⁶ Tämän suuntaisia kokonaisesityksiä on kuitenkin ryhdytty laatimaan Tanskassa⁴⁷, Italiassa⁴⁸, Itävallassa⁴⁹ ja Portugalissa⁵⁰. Näiden säädösten perusteella voidaan kenties määritellä ADR-menettelyjen asema ja sisällyttää siviiliprosessioikeuteen niiden soveltamista koskeva säännös.

⁴³ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmät 29. toukokuuta 2000, <http://ue.eu.int/newsroom>.

⁴⁴ Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion Portugalin kesäkuussa 2000 lähettämä kysely, joka koski siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sovellettavia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.

⁴⁵ Selvitys, jonka kauppaoikeudellisiin asioihin sovellettavien ADR-menettelyjen alalla toimivat ammattijärjestöt ovat laatineet osittain Grotius-toimintaohjelmasta saamansa yhteisön tuen avulla. Tämän MARC 2000 -hankkeen kuvaus löytyy seuraavasta osoitteesta viitteellä GR/2000/136, http://europa.eu.int/comm/justice_home/pdf/grotius2000.pdf.

Grotius-ohjelma on perustettu neuvoston yhteisellä toiminnalla 28 päivältä lokakuuta 1996, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella oikeusosalalla toimivien tuki- ja vaihto-ohjelmasta, EYVL L 287, 8.11.1996, s. 3. Ohjelma päättyi vuonna 2000, mutta se uusittiin vuonna 2001 (neuvoston asetus, annettu 12 päivänä helmikuuta 2001, EYVL L 43, 14.2.2001, s. 1), ja se on tarkoitus laatia uudelleen vuosiksi 2002–2006 (ehdotus neuvoston asetukseksi yksityisoikeutta koskevan Euroopan oikeudellisen alueen toteuttamista helpottavien yhteisön toimien yleisistä puitteista, EYVL C 213 E, 31.7.2001, s. 271).

⁴⁶ Jonkin verran alueellista lainsäädäntöä on kuitenkin olemassa, esim. Saksassa Nordrhein-Westfalenissa: <http://www.streitschlichtung.nrw.de>.

⁴⁷ Tanskan *Retsplejerådet* (oikeudellisia menettelyjä käsittelevä neuvosto) valmistelee siviiliprosessioikeuden kokonaisuudistusta. Keväällä 2001 esitetyssä alustavassa raportissa on kuvaus siviiliasioissa sovellettavista tuomioistuinten ulkopuolisista menettelyistä. Neuvosto pyrkii edelleen parantamaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen ja tuomioistuinmenettelyjen koordinoitua.

⁴⁸ Italiassa on keväällä 2000 esitetty asiaa koskeva säädösehdotus (*schema di disegno di legge recante norme per l'accesso alla giustizia civile, per la risoluzione consensuale delle controversie e per l'abbreviazione dei tempi del processo civile*).

⁴⁹ Sovittelua koskeva laki (*Mediationsgesetz*) on parhaillaan käsiteltävänä.

⁵⁰ Portugalin oikeusministeriön on järjestänyt julkisen kuulemisen aiheesta "*resolução alternativa de litígios*", ja sen perusteella on annettu 13 päivänä heinäkuuta 2001 laki nro 78/2001 rauhantuomareista ja sovittelijoista.

26. Eräissä jäsenvaltioissa on tehty alakohtaisia aloitteita ADR-menettelyjen edistämiseksi perustamalla neuvontaviranomaisia⁵¹, myöntämällä rahoitusta menettelyistä vastaaville tahoille⁵², perustamalla ammatillisia koulutusohjelmia⁵³ ja jakamalla suurelle yleisölle tietoa näistä menettelyistä. Joissain tapauksissa myös suunnitellaan lainsäädännön muuttamista siten, että ADR-menettelyjen erityispiirteet voidaan ottaa paremmin huomioon.⁵⁴

2.1.1 ADR-menettelyt osana oikeudellisia menettelyjä

27. Eri jäsenvaltioiden siviiliprosessia koskevissa laeissa säädetään tuomioistuimen alaisuudessa toteutettavien ADR-menettelyjen osalta, että tuomioistuimelta on mahdollista pyytää ensisijaisesti sovitteluratkaisua⁵⁵ tai että sovittelu on pakollinen osa oikeusmenettelyä⁵⁶ tai kannustetaan tuomioistuinta nimenomaan aktiivisesti etsimään osapuolten välillä sovintoratkaisua⁵⁷. Nämä erityistehtävät eivät välttämättä vastaa tuomioistuinten tavanomaisia tehtäviä, minkä vuoksi niille tulisi antaa asianmukaista koulutusta.
28. ADR-menettelyistä, joiden käsittelyn tuomioistuin ohjaa sovittelijana toimivalle kolmannelle osapuolelle, on useimmissa jäsenvaltioissa annettu yleisluontoista lainsäädäntöä tai laadittu säädösluonnoksia, joiden mukaan ADR-menettelyjen soveltaminen on joko mahdollista (esim. Belgiassa⁵⁸ ja Ranskassa⁵⁹) tai suositeltavaa (Espanjassa⁶⁰, Italiassa⁶¹, Ruotsissa⁶², Englannissa ja Walesissa⁶³). Laissa tai

⁵¹ Esim. Ranskassa on perustettu 8. lokakuuta 2001 annetulla asetuksella "neuvoo-antava kansallinen perhesovitteluneuvosto" (*Conseil national consultatif de la médiation familiale*), jonka tehtävänä on esittää toimia perheasioiden sovittelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Tätä varten neuvosto tutkii perhesovittelun soveltamisalaa, perhesovittelijoiden koulutusta ja menettelysääntöjä, käytäntöjen arviointia ja sovittelun vaikutusta erityisesti perhesuhteiden säilymiseen, <http://www.justice.gouv.fr/presse/com091001.htm>

⁵² Esim. Skandinavian maissa kuluttajavalituslautakuntien toiminta rahoitetaan suoraan valtion budjetista.

⁵³ Esim. Portugalin oikeusministeriö on tehnyt 30. lokakuuta 2001 päätöksen rauhantuomareiden ja sovittelijoiden koulutuksesta, <http://www.mj.gov.pt>.

⁵⁴ Esim. Saksassa asianajajilla on lainopillista neuvontaa koskevan lain (*Rechtsberatungsgesetz*) mukaan yksinoikeus tarjota oikeudellisia palveluita. Eräs tuomioistuin on katsonut, että vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt ovat oikeudellisia palveluita ja kuuluvat siten asianajajien yksinoikeuden piiriin. Lainsäätäjä saattaa siten tämän lainsäädännön nojalla joutua määrittelemään ADR-menettelyt palveluiksi, jotka eivät välttämättä ole oikeudellisia.

⁵⁵ Esim. Italiassa rauhantuomarin toimivaltuudet määritellään siviiliprosessilain 322 §:ssä. Kreikassa säädetään rauhantuomarin sovittelutoiminnasta siviiliprosessilain 209 §:ssä. Belgian prosessilain 731 §:n mukaan ensimmäisellä tuomioistuimella, jossa sovittelua koskeva kanne voidaan nostaa, on yleinen toimivalta.

⁵⁶ Esimerkiksi Suomessa tuomioistuimen on siviilioikeudenkäynneissä pyrittävä ensin sovintoratkaisuun osapuolten välillä.

⁵⁷ Saksassa tuomioistuimen on siviiliprosessilain (ZPO) 279 §:n mukaan pyrittävä edistämään sovintoratkaisuun pääsyä koko menettelyn ajan. Ranskan uuden siviiliprosessilain (*Code de Procédure Civile*) 21 §:ssä täsmennetään, että tuomioistuimen on pyrittävä sovintoratkaisuun osapuolten välillä.

⁵⁸ Prosessilain 665 § perustuu perhesovittelusta 21. tammikuuta 2001 annettuun lakiin, ja sen mukaan tuomioistuin voi osapuolten yhteisestä pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ja osapuolten suostumuksella nimetä sovittelijan etsimään asiassa ratkaisua.

⁵⁹ Ks. oikeudellinen sovittelu, uusi siviiliprosessilaki 131 § 1–15.

⁶⁰ Tammikuun 9. päivänä 2001 voimaan tulleen lain nro 1/2000 414 ja 415 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen on ns. tavanomaisen menettelyn alussa kehotettava osapuolia pyrkimään sovittelu- tai sovintoratkaisuun sen jälkeen kun kumpikin on esittänyt vaatimuksensa.

⁶¹ Siviiliprosessilain 183, 185 ja 350 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen on parhaansa mukaan pyrittävä arvioimaan käytännössä, täyttyvätkö edellytykset sille, että vireillä oleva oikeusmenettely voitaisiin

tuomioistuimen päätöksessä saatetaan jopa velvoittaa soveltamaan ensin ADR-menettelyä (Saksassa⁶⁴, Belgiassa⁶⁵ ja Kreikassa⁶⁶).

29. Eri jäsenvaltioissa toteutetaan myös joko tuomioistuinten itsensä⁶⁷ tai niistä vastaavien ministeriöiden aloitteesta koehankkeita⁶⁸, joiden tarkoituksena on yleistää ADR-menettelyjen soveltamista.
30. Tuomioistuimen nimeämät sovittelijat voivat olla joko virkamiehiä⁶⁹ tai oikeusviranomaisten eri kriteerien perusteella valitsemia ja johonkin luetteloon koottuja yksityishenkilöitä⁷⁰, tai heidät voidaan valita tapauskohtaisesti⁷¹.

2.1.2 Perinteiset ADR-menettelyt

31. Perinteisistä ADR-menettelyistä ei ole jäsenvaltioissa kattavia erityissäädöksiä. Niihin sovelletaan ainoastaan sopimusoikeutta koskevia yleisiä säännöksiä tai ADR-menettelyjen tuloksena saavutettavia ratkaisuja koskevia erityissäännöksiä. ADR-menettelyt perustuvat sopimusoikeuden, siviiliprosessioikeuden ja kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin periaatteisiin. Sopimuskäytäntö ja ADR-menettelyihin osallistuvien sovittelijoiden eettiset säännöt vaihtelevat jäsenvaltioittain.

keskeyttää sillä perusteella, että on olemassa asiakirja, jossa todetaan osapuolten päässeen sovintoratkaisuun.

⁶² Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 42 luvun 17 §:n mukaan tuomioistuimen on parhaansa mukaan pyrittävä siihen, että asiassa päästäisiin sovitteluratkaisuun.

⁶³ Englannin ja Walesin siviiliprosessisääntöjen 26.4 ja 44.5 §:n mukaan tuomioistuimet voivat keskeyttää asian käsittelyn, jotta osapuolet voisivat ratkaista sen sovintoteitse (säännökset ovat tulleet voimaan 26.4.1999). Tuomioistuimet voivat määrätä asianosaisille maksuseuraamuksia, jos ne kieltäytyvät sovittelusta.

⁶⁴ 15. joulukuuta 1999 annetun liittovaltion lain mukaan kolmessa osavaltiossa on säädetty pakolliseksi vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely, josta käytetään nimitystä "Schlichtung"; sen mukaan kanne voidaan ottaa käsiteltäväksi vain jos asia on jo yritetty ratkaista sovittelulla. Parhaillaan valmistellaan uutta liittovaltion prosessilakia, jonka perusteella osapuolet voisivat vaatia, että sovitteluyritykselle on määrättävä päivämäärä, ja jonka mukaan tuomioistuimen on aloitettava asian käsittely sovitteluratkaisun etsimisestä.

⁶⁵ Tuomioistuinten ulkopuolisten menettelyjen soveltaminen on prosessilain mukaan pakollista esimerkiksi palkkatyötä ja vuokrasopimuksia koskevissa riita-asioissa. Parhaillaan käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan prosessioikeuden alalla olisi tehtävä kokonaisuudistus, jonka mukaan mikä tahansa tuomioistuin voisi määrätä, että osapuolten on osallistuttava sovittelumenettelyyn.

⁶⁶ Siviiliprosessilain 214 §:ssä täsmennetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivallan piiriin kuuluvat asiat voidaan ottaa käsiteltäväksi vain jos sovitteluratkaisua on jo yritetty.

⁶⁷ Ks. esim. ranskalaisessa tuomioistuimessa työoikeuden alalla toteutettu kokeilu: <http://www.mediationsociale.com>.

⁶⁸ Ks. esim. Alankomaissa toteutettu kokeiluhanke: <http://www.minjust.nl>.

⁶⁹ Kreikassa sovittelija, joka soveltaa lain nro 1876/1990 13–16 artiklan säännöksiä kollektiivisiin työriitoihin, on työministeriön palveluksessa.

⁷⁰ Ranskassa näitä tehtäviä hoitaa oikeudellinen sovittelija, jonka on täytettävä tietyt eettiset (tädet poliittiset ja kansalaisoikeudet) sekä ammattipätevyyttä (vähintään kolmen vuoden kokemus oikeuslallalla toimimisesta) ja riippumattomuutta (hän ei saa samanaikaisesti hoitaa tehtävää, johon hänet on valittu vaaleilla, eikä olla oikeuslaitoksen palveluksessa) koskevat vaatimukset.

⁷¹ Ranskassa sovittelijoiden on täytettävä edellytykset, jotka koskevat moitteetonta käytöstä (ei rikosoikeudellista, kurinpidollista tai hallinnollista tuomiota), ammattipätevyyttä, kokemusta ja riippumattomuutta.

32. Joissakin jäsenvaltioissa, mm. Tanskassa⁷², Irlannissa⁷³, Suomessa⁷⁴ ja Ruotsissa⁷⁵, on olemassa alakohtaista lainsäädäntöä, jossa säädetään ADR-menettelyistä vastaavien yksiköiden perustamisesta.
33. Viranomaiset⁷⁶ ovat todenneet käytännössä joitakin kaikille menettelyille yhteisiä periaatteita. Riita-asian osapuolet voivat vapaasti päättää, haluavatko ne pyrkiä sovitteluratkaisuun. Ne päättävät itse menettelyn järjestämisestä sovittelijana toimivan kolmannen osapuolen puolueettomuuteen ja oikeudenmukaisuuteen luottaen. Sovittelijan on noudatettava luottamuksellisuuden periaatetta. Jäsenvaltiot pitävät erityisen tärkeänä sitä, että nämä periaatteet esitetään menettelyn vähimmäistakeina.

2.2 Euroopan unionin tasolla

34. Tärkeimmät EU:n tasolla toteutetut ADR-menettelyihin liittyvät toimet koskevat kuluttaja-, perhe- ja työoikeutta.

2.2.1 Kuluttajaoikeuden alalla tehdyt aloitteet

35. Kuluttajariitojen alalla on toteutettu jo joitakin vuosia sitten merkittäviä toimia, jotka koskevat yhden maan sisällä tapahtuvia tai rajat ylittäviä asioita, joihin saattaa liittyä Internetin käyttöä. Toimet liittyvät ohjelmaan, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajien oikeussuojaa parannetaan.⁷⁷ Seuraavassa esitetään tiivistelmä alalla tehdystä työstä. Tarkoituksena on paitsi laatia luettelo alalla esitetyistä aloitteista myös käynnistää avoin ja yleinen keskustelu ADR-menettelyistä laajemmassa yhteydessä, jotta voidaan saada tarkempi käsitys tilanteesta Euroopan unionissa. Keskustelu liittyy siten laajempaan kontekstiin, joka koskee kuluttajaoikeuden alalla parhaillaan tehtävää tarkistusta.
36. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet 19. toukokuuta 1998 komission ehdotukseen pohjautuvan direktiivin 98/27/EY⁷⁸ kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista. Direktiivi liittyy ohjelmaan, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajien oikeussuojaa parannetaan. Tämän direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että riippumattomat julkiset elimet tai kuluttajajärjestöt voivat nostaa kieltokanteita tiettyjä kaupankäyntimenettelyjä vastaan. Kuluttajansuojan parantamiseen tähtääviä aloitteita on tehty myös mm. liikenteen⁷⁹ ja energian⁸⁰ alalla.

⁷² Arbejdsmarkedets Ankenarven (työmarkkinasovittelulautakunta), Huslejenaevnene (vuokrasopimuslautakunta), Forbrugerklagenævnet (kuluttajien sovittelulautakunta).

⁷³ Conciliation Service of the Labour Relations Commission (työmarkkinalautakunnan sovitteluyksikkö).

⁷⁴ Kuluttajavalituslautakunta.

⁷⁵ Allmänna reklamationsnämnden (yleinen kuluttajavalituslautakunta), trafikskadenämnden (liikennevahinkolautakunta).

⁷⁶ Jäsenvaltiot antoivat kyselyn tähän kohtaan erityisen laajoja vastauksia.

⁷⁷ Ks. erityisesti kuluttajien oikeussuojakeinoja ja kuluttajariita-asioden ratkaisua yhteismarkkinoilla koskeva vihreä kirja (KOM(93) 576, 16.11.1993), komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta kuluttajien oikeussuojakeinoista ja kuluttajariita-asioden ratkaisemisesta sisämarkkinoilla (KOM(96) 13, 14.2.1996), komission tiedonanto kuluttajariitojen ratkaisemisesta tuomioistuinten ulkopuolella (KOM(1998) 198, 30.3.1998) ja komission tiedonanto vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden saattamisesta paremmin kuluttajien ulottuville (KOM(2001) 161, 4.4.2001).

⁷⁸ EYVL L 166, 11.6.1998, s. 51.

⁷⁹ Komissio on korostanut liikenteen alalla sovellettavien ADR-menettelyjen merkitystä mm. 12. syyskuuta 2001 julkaistussa valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010:

37. Komissio on antanut kaksi suositusta tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista. Kummankin suosituksen liitteenä on annettu komission tiedonanto, ja niitä on täydennetty julkaisemalla eurooppalainen kuluttajavalituslomake⁸¹.
- Ensimmäinen, 30. maaliskuuta 1998 annettu suositus⁸² koskee menettelyjä, jotka käytetystä nimityksestä riippumatta johtavat riita-asian ratkaisemiseen sovittelijan aktiivisen toiminnan kautta niin, että tämä ehdottaa ratkaisua tai määrää sen sisällön. Tämä ensimmäinen suositus, joka sisältää seitsemän ADR-menettelyjen perustamista ja toimivuutta koskevaa periaatetta, ei koske ns. sovittelumenettelyjä. Jäsenvaltioita on pyydetty laatimaan luettelo sellaisista tuomioistuinten ulkopuolisista kuluttajariitoja ratkaisevista elimistä, joiden ne katsovat täyttävän komission suosituksessa esitetyt vaatimukset. Nämä kansalliset luettelot on toimitettu komissiolle, joka julkaisee ne.⁸³
 - Toinen, 4. huhtikuuta 2001 annettu suositus⁸⁴ koskee menettelyjä, joissa rajoitutaan pelkästään yritykseen lähentää osapuolia ja saada heidät sopimaan ratkaisusta. Sovittelija voi kuitenkin ehdottaa ratkaisua epävirallisesti.
38. Komission aloitteesta on myös perustettu kaksi kansallisista viranomaisista muodostuvaa verkostoa, joiden yhteisenä tavoitteena on helpottaa kuluttajien pääsyä tuomioistuinten ulkopuolisten menettelyjen piiriin rajat ylittävien riita-asioiden ratkaisemista varten silloin kun elinkeinonharjoittaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon kuin missä kuluttajien asuinpaikka on. Verkostoilla on siis sama tavoite, mutta ne eivät toimi samalla tavoin:
- Tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalainen verkko (EEJ-verkko)⁸⁵ on kuluttajille tarkoitettu tiedotus- ja tukirakenne, joka muodostuu eri jäsenvaltioissa sekä Norjassa ja Islannissa toimivista yhteyspisteistä. Yhteyspisteet jakavat tietoa niille 400 elimelle, jotka jäsenvaltioiden mukaan täyttävät vaatimukset, jotka komissio on esittänyt tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavia periaatteita koskevassa kahdessa suosituksessaan. Verkosto aloitti toimintansa virallisesti 16. lokakuuta 2001. Vuoden kestävän pilottivaiheen jälkeen komissio laatii siitä syksyllä 2002 täydellisen raportin, jossa tarkastellaan saavutettua edistystä ja kuullaan asianomaisten tahojen käsityksiä hankkeen onnistumisesta.

valintojen aika", KOM(2001) 370 lopullinen, 21. kesäkuuta 2000 annetussa tiedonannossa "Lentomatikustajien suoja Euroopan unionissa", KOM(2000) 365 lopullinen, sekä 23. tammikuuta 2002 annetussa tiedonannossa "Kohti yhdenmukaista eurooppalaista rautatieliikennealuetta", KOM(2002) 18 lopullinen.

⁸⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettujen direktiivien 96/92/EY ja 98/30/EY muuttamisesta, KOM(2001) 125.

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

⁸² EYVL L 115, 17.4.1998, s. 31.

⁸³ Luettelo jäsenvaltioiden ilmoittamista elimistä on saatavilla osoitteessa http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_fi.html.

⁸⁴ EYVL L 109, 19.4.2001, s. 56.

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

Ks. erityisesti EEJ-verkon osalta komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2000) 405, neuvoston päätöslauselma, annettu 25. toukokuuta 2000, EYVL C 155, 6.6.2000, s. 1, ja Euroopan parlamentin valiokunta-aloitteinen päätöslauselma, hyväksytty 3. heinäkuuta 2001, ei vielä julkaistu.

- FIN-NET⁸⁶ -riitojenratkaisuverkosto puolestaan toimii rahoituspalvelujen alalla. Se muodostuu kansallisista ADR-organisaatioista, jotka täyttävät komission ensimmäisessä suosituksessa asetetut vaatimukset. 22. helmikuuta 2002 verkostoon kuului 37 organisaatiota. FIN-NET -verkoston avulla kuluttajat voivat hakea ratkaisua rahoituspalveluihin (pankit, vakuutukset, sijoitukset) liittyviin ongelmiinsa suoraan tuomioistuinten ulkopuolisten riitojenratkaisuelinten avulla. Komissio käynnisti verkoston toiminnan 1. helmikuuta 2001, ja siitä on jo saatu positiivisia tuloksia. Osana "kansalaisten ja yritysten vuoropuhelua", jonka tarkoituksena on tiedottaa suurelle yleisölle sisämarkkinoilla sovellettavista oikeuksista, julkaistaan FIN-NET -verkostoa koskeva opas, jotta se tulee kuluttajille tutuksi.
39. Komission antamalla kahdella suosituksella on ollut merkittävä vaikutus jäsenvaltioissa. Komissio ei toteuta uusia toimenpiteitä kuluttajien hyväksi ennen kuin EEJ-verkon pilottivaiheesta on käytävissä täydellinen arviointi ja on kuultu kaikkia jäsenvaltioita, ADR-palvelujen tarjoajia sekä muita asianomaisia tahoja.
40. Kuluttajariitoja koskeviin ADR-menettelyihin kiinnitetään erityistä huomiota sähköisen kaupankäynnin yhteydessä erityisesti eEurope 2002 -toimintasuunnitelman⁸⁷ yhteydessä. Tällöin voi olla kyse sekä perinteisistä että sähköisesti toteutettavista menettelyistä (*ODR, Online Dispute Resolution*); viimeksi mainittuja voidaan käyttää myös muiden kuin sähköiseen kaupankäyntiin liittyvien riitojen ratkaisemiseen. Eräitä ODR-menettelyihin liittyviä kysymyksiä käsitellään tiedonannossa, joka komission on määrä antaa piakkoin.
41. Sähköiseen kaupankäyntiin sovellettavia ADR-menettelyjä on pohdittu myös laajemmin osana politiikkaa, jonka avulla pyritään parantamaan kuluttajien luottamusta sähköiseen kaupankäyntiin. Komissio on perustanut eEurope 2002 -toimintaohjelman⁸⁸ yhteydessä keskustelu- ja tietojenvaihtofoorumin (*eConfidence*⁸⁹), jossa käsitellään kuluttajien luottamusta Internetiin. Samassa yhteydessä komissio on kannustanut asianomaisia tahoja eli elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien edustajia edistämään itse hyviä kauppatapoja⁹⁰. Komissio aikoo lähiaikoina laatia näitä toimenpiteitä ja niiden tuloksia koskevan aloitteen.
42. Yhteisön tasolla on tehty paljon työtä ADR-menettelyjen kehittämiseksi sähköisen kaupankäynnin alalla. Yhteisö on myöntänyt rahoitustukea aloitteille, joiden avulla kehitetään online-järjestelmiin perustuvia ADR-menettelyjä⁹¹, hankkeille, joiden tavoitteena on kauppapaikkojen laadunvalvonta⁹², sekä korkeakoulujen piirissä toteutettaville selvityksille ja koulutusohjelmille⁹³.

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

⁸⁷ Ks. tämän vihreän kirjan 15 kohta.

⁸⁸ Ks. tämän vihreän kirjan 15 kohta.

⁸⁹ <http://econfidence.jrc.it>.

⁹⁰ Euroopan kuluttajien järjestö The European Consumers' Organization (BEUC) ja Euroopan teollisuutta ja työntekijäjäjestöjä edustava Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) esittivät 22. lokakuuta 2001 ehdotuksen eurooppalaisen järjestelmän luotettavuusmerkintöjen antamisesta sähköisen kaupankäynnin alalla, <http://www.beuc.org>, <http://www.unice.org>.

⁹¹ ECODIR (Electronic CONsumer DISpute Resolution Platform): <http://www.ecodir.org> on saanut yhteisön rahoitustukea, jota hallinnoi Euroopan komissiossa terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto. Online Confidence on Euroopan komission tukema hanke, joka liittyy komission Ten-Telecom -ohjelmaan (Tietoyhteiskunnan pääosasto).

⁹² Webtrader on kansainvälinen yksityinen hanke, joka valvoo kauppapaikkoja ja myöntää laatumerkintöjä. Siihen kuuluu kuluttajajärjestöjä kymmenestä eri maasta, mm. kahdeksasta EU:n jäsenvaltiosta, ks. esim. http://www.budget-net.com/webtradersite/reseau_be.html. Hankkeen piirissä

43. Sähköisen kaupankäynnin alalla esiintyviä kuluttajariitoja koskeviin ADR-menettelyihin liittyy tiettyjä oikeudellisia kysymyksiä. Komissio on jo laatinut yleisiä suuntaviivoja, joiden mukaan online-järjestelmiin perustuvien ADR-menettelyjen haluttaisiin kehittyvän samojen periaatteiden mukaan kuin perinteiset riidanratkaisumenettelyt⁹⁴. Lisäksi komissio tutkii muita aloitteita, joissa otetaan huomioon tietyt verkkoympäristön erityispiirteet ja -vaatimukset erityisesti tekniikan alalla.⁹⁵ Yhteisö onkin laatinut oikeudellisen kehyksen, joka takaa verkossa tehtyjen sopimusten pätevyyden; tämä ei koske ainoastaan ADR-menettelyjä koskevia lausekkeitä vaan myös sopimuksia, joilla osapuolet päättävät alistaa aiemmin syntyneen riita-asiansa ADR-menettelyyn, sekä ADR-menettelyn päättyessä laadittuja sopimuksia. Edellä mainitussa sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä näet säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden oikeusjärjestelmän mukaan sopimuksia on mahdollista tehdä myös sähköisessä muodossa.⁹⁶ Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että niiden oikeusjärjestelmän mukaan on mahdollista soveltaa online-järjestelmiin perustuvia ADR-menettelyjä.⁹⁷
44. Yhteisön lainsäädäntöä täydentää myös edellä mainittu ns. Bryssel I -asetus, jonka oikeuspaikkalausekkeitä koskevat säännökset eivät vaikuta ADR-menettelyjen mahdolliseen soveltamiseen myöskään kuluttajien osalta. Kyseisen asetuksen suhteesta ADR-menettelyihin käytiin asetuksen hyväksymisen yhteydessä sekä poliittisia että oikeudellisia keskusteluja. Euroopan parlamentti oli näet ehdottanut syyskuussa 2000, että tietyn edellytyksin tulisi olla mahdollista nostaa kuluttajaa vastaan kanne niiden lausekkeiden perusteella, joissa kuluttaja ja kaupankäynnin harjoittaja sopivat, että ilmenevät riidat siirretään komission hyväksymää menettelyä noudattaen tunnustetun tuomioistuimen ulkopuolisen riitojenratkaisujärjestelmän ratkaistavaksi.⁹⁸
45. Komissio ei ottanut muutetussa ehdotuksessaan⁹⁹ huomioon parlamentin ehdotuksia ja perusteli tätä seuraavasti: "Parlamentin mukaan olisi säädettävä, että kuluttaja ja tavarantoimittaja voivat jo ennen riita-asian syntymistä sopia sopimuslausekkeessa, että mahdolliset erimielisyydet ratkaistaan tuomioistuimen ulkopuolisten menettelyjen mukaan. Tiettyjen edellytysten täyttymistä vaaditaan; kyseisen järjestelmän on esimerkiksi oltava komission hyväksymä. Myös komissio on huolestunut tarkistuksen taustalla olevista ongelmista ja haluaa parlamentin tavoin käsitellä asetusehdotusta osana suurempaa lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä koostuvaa pakettia, johon kuuluu myös tuomioistuimen ulkopuolisten riitojenratkaisujärjestelmien perustaminen. Osapuolten kannalta on toki toivottavaa, että riidat ratkaistaisiin sovinnollisesti. Tuomioistuimeen turvautumisen olisikin aina oltava viimeinen keino. Käytännössä kuluttajat antavat yleensä etusijan tuomioistuimen ulkopuoliselle

⁹³ kehitetään käytäntöä ja vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttöönottoa. Se saa yhteisön rahoitustukea, jonka hallinnoinnista vastaa Euroopan komissiossa yritystoiminnan pääosasto. Selvityksiä laatii ECLIP (Electronic Commerce Legal Issues Platform), viiden tietoteknologiaa koskevaan lainsäädäntöön erikoistuneen eurooppalaisen tutkimuskeskuksen yhteenliittymä, <http://www.eclip.org>, joka saa yhteisön rahoitustukea Euroopan komission tietoyhteiskuntapääosaston IST-ohjelman kautta (Information Society Technology Programme) <http://www.cordis.lu/ist/home.html>.

⁹⁴ Ks. edellä mainitut kaksi suositusta ja tiedonantoa kuluttajariidoista.

⁹⁵ Komissio valmistelee parhaillaan tiedonantoa online-palvelujen yhteydessä sovellettavista vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä (ODR), ks. tämän vihreän kirjan 40 kohta.

⁹⁶ 9 artiklan 1 kohta.

⁹⁷ 17 artiklan 1 kohta.

⁹⁸ EYVL C 146, 17.5.2001, s. 94.

⁹⁹ Muutettu ehdotus esitetty 26. lokakuuta 2000, KOM(2000) 689 lopullinen.

riitojenratkaisumenettelylle, jos sellainen on käytettävissä. Siksi sekä talouselämän toimijat että toimielimet ovat käynnistäneet useita hankkeita, joiden tarkoituksena on kehittää vaihtoehtoisia riitojenratkaisujärjestelmiä. Kyseiset hankkeet eivät kuitenkaan vielä ole edenneet niin pitkälle, että kuluttajalta voitaisiin vaatia, että hän turvautuu ensin tuomioistuinten ulkopuoliseen riitojenratkaisujärjestelmään ja vasta sitten asetuksen tarjoamiin oikeussuojakeinoihin. Tämä voisi aiheuttaa joissakin jäsenvaltioissa jopa perustuslaillisen ongelman. Tarvittavia järjestelmiä ei vielä ole edes olemassa. Sitä paitsi vaihtoehtoisten riitojenratkaisujärjestelmien ja tuomioistuinten väliset prosessioikeudelliset suhteet (esimerkiksi vanhentumissäännösten osalta) ovat varsin monisäikeiset ja niitä on vielä tutkittava. Komissio aikoo joka tapauksessa jatkaa nykyisiä aloitteita kuluttajariitojen vaihtoehtoisten ratkaisumenettelyjen kehittämiseksi. Laatiessaan viisi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen annettavaa kertomusta 65 artiklan mukaisesti komissio esittää tilannekatsauksen ja arvioi asiaan liittyviä asetuksen säännöksiä."

46. Neuvoston joulukuussa 2000 hyväksymä Bryssel I -asetus ei siis sisällä kyseisiä Euroopan parlamentin tarkistuksia. Neuvosto ja komissio painottivat asetuksen hyväksymisen yhteydessä antamassaan yhteisessä lausumassa¹⁰⁰ ADR-menettelyjen tärkeyttä seuraavasti: "Yleensä on kuluttajien ja yritysten etujen mukaista yrittää riitatilanteessa päästä keskenään sovintoratkaisuun viemättä asiaa tuomioistuimeen. Neuvosto ja komissio korostavat, että asetuksen ja erityisesti sen 15 ja 17 artiklan tarkoituksena ei ole kieltää osapuolia käyttämästä vaihtoehtoisia riitojenratkaisumenettelyjä. Neuvosto ja komissio muistuttavatkin siitä, että niiden mielestä on 29. toukokuuta 2000 annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti syytä jatkaa Euroopan yhteisön piirissä neuvotteluja vaihtoehtoisista riitojenratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Ne ovat tietoisia tällaisen valmistelutyön merkityksestä ja painottavat sitä, että siviili- ja kauppaoikeuden alan vaihtoehtoisista riitojenratkaisumenettelyistä olisi hyötyä myös sähköisen kaupankäynnin kannalta. Komissio antaa asetuksen 73 artiklan mukaan Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle asetuksen soveltamisesta kertomuksen sekä tarvittaessa siihen liittyvät ehdotukset asetuksen mukauttamiseksi. Neuvosto ja komissio katsovat, että laadittaessa kertomusta olisi kiinnitettävä erityistä huomiota asetuksen säännösten soveltamiseen kuluttajiin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin erityisesti sähköisessä kaupankäynnissä. Komissio ehdottaakin tarvittaessa asetukseen tehtäviä muutoksia ennen 73 artiklassa mainitun määräajan päättymistä."

2.2.2 Perheoikeuden alalla tehdyt aloitteet

47. Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät Wienissä joulukuussa 1998 neuvoston ja komission toimintasuunnitelman¹⁰¹ parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Toimintasuunnitelman 41 kohdan c alakohdan mukaan olisi osana niitä toimia, jotka on toteutettava viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta, tutkittava "mahdollisuutta laatia muita kuin oikeudellisia ratkaisumalleja riita-asioihin erityisesti sovittelumenettelyllä ratkaistavien perheasioita koskevien riitojen osalta. Tässä

¹⁰⁰ Neuvoston ja komission yhteinen lausuma, joka koskee 22. joulukuuta 2000 pidetyn neuvoston istunnon asialistalle otetun asetuksen 15 ja 73 artiklaa (asetus hyväksyttiin kyseisessä istunnossa), http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil_en.htm.

¹⁰¹ EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

yhteydessä olisi tarkasteltava mahdollisuutta käyttää välimiesmenettelyä perheasioita koskevien riitojen ratkaisukeinona".

48. Poliittiset päättäjät ovat siis tiedostaneet ADR-menettelyjen erityisaseman perheasioita koskevien rajatylittävien riitojen ratkaisemisessa; riidat voivat koskea huoltajuutta (lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta), omaisuuden jakoa tai elatusavun määrittämistä. Osapuolet voisivat turvautua ADR-menettelyyn jo ennen asian viemistä tuomioistuimeen, mutta myös oikeuskäsittelyn aikana tai vielä tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanovaiheessa. ADR-menettelyihin liittyy kuitenkin tällä alalla rajoituksia, koska osapuolet eivät voi päättää oikeuksistaan vapaasti. ADR-menettelyistä ei välttämättä olekaan hyötyä kaikkein vaikeimmissa ristiriitatilanteissa.¹⁰²
49. Neuvosto on hyväksynyt 29. toukokuuta 2000 asetuksen (EY) N:o 1347/2000 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevista asioista (ns. Bryssel II -asetus)¹⁰³. Asetus merkitsee huomattavaa edistystä, koska siinä vahvistettujen toimivaltasääntöjen mukaisesti annetut päätökset voidaan tunnustaa ja panna täytäntöön koko yhteisön alueella. Bryssel II -asetuksen toimivaltakriteerit voivat kuitenkin johtaa siihen, että useampi kuin yksi tuomioistuin todetaan toimivaltaiseksi. Asetuksen 11 artiklassa määrätään, että jos samasta asiasta nostetaan kanne eri jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, asian käsittelee se tuomioistuin, jossa kanne on nostettu ensin.¹⁰⁴ Järjestely saattaisi kannustaa oikeussubjekteja nostamaan kanteen mahdollisimman nopeasti siinä tuomioistuimessa, joka sopii heille parhaiten, sen sijaan että ne turvautuisivat ensin ADR-menettelyihin.
50. Komissio hyväksyi 6. syyskuuta 2001 ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevista asioista (ns. Bryssel II a -asetusehdotus)¹⁰⁵. Ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa Bryssel II -asetukseen perustuva tunnustamis- ja täytäntöönpanojärjestely koskemaan kaikkia lapsen huoltoa koskevia päätöksiä. Komissio pyrkii tässä ehdotuksessa edistämään ADR-menettelyjen käyttöä kahdella tavalla. Ehdotuksessa säädetään toimivaltasäännöistä, joiden mukaan kussakin tapauksessa voidaan määrittää vain yksi toimivaltainen tuomioistuin. Ehdotuksen tarkoituksena on myös luoda järjestely viranomaisten yhteistyötä varten.
51. Bryssel II a -asetusehdotus perustuu keskusviranomaisten yhteistyöjärjestelyyn; viranomaisten tulisi aktiivisesti varmistaa, että lapsen huoltoon liittyviä oikeuksia todella

¹⁰² Esimerkkinä voidaan mainita lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat riidat, joihin liittyy lapsikaappaus ja päätös lapsen palauttamatta jättämisestä. Tällaisessa tapauksessa on järjestettävä "uhriksi" joutuneen vanhemman tapaamisoikeus paitsi lapsen palauttamatta jättämisestä koskevan päätöksen jälkeen myös siksi ajaksi, kun käsitellään tämän vanhemman esittämää, lapsen palauttamista koskevaa pyyntöä, mikä saattaa viedä useita kuukausia. ADR-menettelyn soveltaminen tällaisesta tapaamisoikeudesta päättämisessä on vaikeaa paitsi vanhempien kommunikointivaikeuksien vuoksi myös siksi, että uhriksi joutunut vanhempi ei tällaisessa tilanteessa välttämättä suostu siihen, että hänen tapaamisoikeutensa määritettäisiin sovintoratkaisuna. Hän saattaa katsoa, että sovintoratkaisun hyväksyminen tällaisessa tilanteessa heikentäisi hänen mahdollisuuksiaan saada lapsen huolto (takaisin) itselleen.

¹⁰³ EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19. Asetus sisältää ns. Bryssel II -yleissopimuksen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa, tehty 28 päivänä toukokuuta 1998 annetulla neuvoston säädöksellä, EYVL C 221, 16.7.1998, s. 1.

¹⁰⁴ Vireilläoloa koskeva sääntö.

¹⁰⁵ KOM(2001) 505 lopullinen, EYVL C 332 E, 27.11.2001, s. 269.

käytetään, mm. ADR-menettelyjen käyttöä edistämällä.¹⁰⁶ Tällaista rajatylittävää yhteistyöjärjestelyä ja ADR-menettelyjen edistämistä on esitetty jo 2. heinäkuuta 2000 esitetystä Ranskan tasavallan aloitteesta, joka koskee neuvoston asetuksen antamista lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta.¹⁰⁷

2.2.3 ADR-menettelyjen kehittäminen työmarkkinasuhteiden alalla

52. Työmarkkinasuhteiden alalla ADR-menettelyt ovat jo nyt kaikissa jäsenvaltioissa keskeisellä sijalla. Niiden kehittämisessä on tukeuduttu erityismenettelyihin, joissa työmarkkinaosapuolet (työnantajien ja työntekijöiden edustajat) ovat eturivin toimijoina. ADR-menettelyt ovat osoittautuneet hyödyllisiksi työmarkkinasuhteiden alalla sekä kollektiivisia etuja koskevissa riita-asioissa (työehtosopimusten hyväksyminen tai muuttaminen, joka edellyttää keskenään ristiriitaisten taloudellisten etujen lähentämistä) että oikeuksia koskevissa riita-asioissa (sopimusehtojen tai säädösten tulkinta ja soveltaminen). Valtaosa työmarkkinasuhteisiin liittyvistä ADR-menettelyistä kuuluu työmarkkinaosapuolten vastuualueeseen. Jos osapuolet eivät pääse keskenään sopimukseen, ne voivat kääntyä julkisten viranomaisten ehdottamien ADR-elinten puoleen. Menettelyt vaihtelevat jäsenvaltioittain, mutta niiden käyttö perustuu yleensä vapaaehtoisuuteen (sekä ADR-menettelyn soveltaminen että sen lopputuloksen hyväksyminen).
53. Kun miltei kaikissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön ADR-menettelyt, joita sovelletaan silloin kun työmarkkinaosapuolet eivät muuten ole päässeet neuvotteluissaan tuloksiin, myös EU:n toimielimissä on alettu pohtia, pitäisikö yhteisön tasolla ottaa käyttöön ADR-menettelyt rajatylittävien riita-asioiden ratkaisemista varten. Komissio katsoo 28. kesäkuuta 2000 antamassaan tiedonannossa "Sosiaalipoliittinen ohjelma"¹⁰⁸, että Euroopan yhteiskuntamallin uudenaikaistaminen edellyttää mm. kiistojen ratkaisuun ja sovitteluun käytettävien välineiden luomista. Tiedonannossa komissio ilmoittaa aiheestaan "kuulla työmarkkinaosapuolia tarpeesta perustaa Euroopan tasolle vapaaehtoisia välitys- ja sovittelumekanismeja kiistojen ratkaisemiseksi". Komissio on jo ryhtynyt valmistelemaan tätä kuulemista. Se rahoittaa tutkimusta, joka koskee riidanratkaisumenettelyjen toimivuutta työnantajien ja työntekijöiden välisissä suhteissa jäsenvaltioissa. Tutkimustulokset ovat käytettävissä huhtikuussa 2002, ja niitä on tarkoitus levittää laajalti. Komissio selvittää edelleen mahdollisuuksia luoda menettelyjä yhteisön tasolla sekä niistä saatavaa lisäarvoa ja niiden toimintatapoja. Työllisyyttä ja sosiaalipoliittikkaa käsitellyt neuvosto suhtautui 3. joulukuuta 2001 pidetyssä kokouksessaan myönteisesti komission suunnitelmiin ja kehotti sitä "raportoimaan

¹⁰⁶ Ehdotuksen 16 ja 17 artiklassa säädetään, että "Kunkin jäsenvaltion on nimettävä keskusviranomainen avustamaan asetuksen soveltamisessa. Keskusviranomaisten on tehtävä yhteistyötä myös erityiskysymyksissä sen varmistamiseksi, että lapsen huoltoon liittyviä oikeuksia todella käytetään. Tätä tarkoitusta varten ja jäsenvaltioidensa lakeja noudattaen niiden on edistettävä sovinnon saavuttamista lapsen huoltajien välillä sovittelun tai muiden keinojen avulla".

¹⁰⁷ EYVL C 234, 15 elo 2000, s. 7. Aloitteen 12 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat yhteistyössä "nimeämiensä [...] kansallisten keskuselinten välityksellä, jotta varmistetaan lasten tapaamisoikeuksien tosiasiallinen täytäntöönpano ja lasten palauttaminen huoltajavanhemmalleen välittömästi tapaamisjakson päättyessä. Näiden elinten on erityisesti, joko suoraan tai jonkin väliportaan kautta, toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on [...] helpottaa vanhempien keskinäistä sopimista tapaamisoikeuden toteuttamisesta sovittelun tai välityksen avulla tai muulla vastaavalla tavalla."

¹⁰⁸ KOM(2000) 379, 28.6.2000.

tuloksista, joita saavutetaan työmarkkinaosapuolten kanssa käytävissä neuvotteluissa, jotka koskevat tarvetta perustaa Euroopan tasolla vapaaehtoisuuteen perustuvia järjestelmiä riitojen ratkaisemiseksi"¹⁰⁹. Laekenissa 14.–15. joulukuuta 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti "työmarkkinaosapuolten riitojen ja erityisesti valtioiden rajat ylittävien työriitojen ennaltaehkäisemisen ja ratkaisemisen tärkeyttä vapaaehtoisuuteen perustuvien sovittelumenettelyjen avulla, joista komissiota on pyydetty esittämään keskusteluasiakirja"¹¹⁰.

3. ADR-MENETTELYJEN LAADUN VARMISTAMINEN

54. Tähän mennessä toteutetut toimet, aloitteet ja vireillä oleva poliittinen ja lainsäädäntöä koskeva keskustelu sekä kansallisella ja yhteisön tasolla että kansainvälisillä foorumeilla tähtäävät kaikki ADR-menettelyjen laadun varmistamiseen sekä niiden saatavuuden, tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta, menettelyjen joustavuutta samalla unohtamatta. Nyt on päätettävä, pitäisikö näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteuttaa alakohtaisia vai yleisiä toimia, ja olisiko aloitteissa käsiteltävä online-järjestelmiin perustuvia ADR-menettelyjä (ODR) erillään perinteisistä menettelyistä.

3.1 Miten asiassa olisi edettävä?

55. Tähän vihreään kirjaan saatujen vastausten ja yleisten kommenttien pohjalta määritellään, millä tavoin komission tulisi toimia ADR-menettelyjen suosion edistämiseksi. Vastausten perusteella voidaan esimerkiksi päätellä, missä määrin on kiinnostusta ADR-menettelyjä koskevien yhteisten sääntöjen laatimiseen yhteisön tasolla. Sääntöjen tulisi joka tapauksessa täydentää niitä yhteisön toimielinten jo toteuttamia ja niiden suunnittelemissa toimia, jotka koskevat ADR-menettelyjen soveltamista, rahoitusta ja teknistä toteutusta. Jos säännöt päätetään laatia, niiden oikeusperusta on valittava sääntöjen sisällön ja soveltamisalan perusteella.

56. Jos tällaisia sääntöjä pidetään tarpeellisina, olisi määriteltävä niiden soveltamisala, taso ja sisältö. Sopiva säädösmuoto – asetus, direktiivi tai suositus – olisi valittava suunniteltujen toimenpiteiden luonteen mukaan. Tämän vihreän kirjan ja siihen saatujen vastausten perusteella toteutettujen toimien on lisäksi oltava EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä niiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukainen.¹¹¹

57. Jos päätetään, että ADR-menettelyistä ei laadita yhteisön sääntöjä, niitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä voitaisiin yhtenäistää myös siten, että komissio tukisi edelleen tutkimusta ja yhteistyötä oikeusvertailun alalla sekä yliopistojen että oikeusalan ammattilaisten, mm. tuomarien ja muiden asiantuntijoiden keskuudessa. Yhteistyön avulla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä määrittelemään yhteiset periaatteet ADR-

¹⁰⁹ Työllisyyttä ja sosiaalipolitiikkaa käsittelevän neuvoston päätelmät työmarkkinasovittelusta, <http://ue.eu.int/newsroom>.

¹¹⁰ Puheenjohtajan päätelmien 25 kohta.

¹¹¹ EYVL C 340, 10.11.1997, s. 105. Toissijaisuusperiaatteen mukaan suunnitellun toiminnan tavoitteita ei voida riittävällä tavalla toteuttaa jäsenvaltioiden toiminnan avulla, ja ne pitäisi tämän vuoksi toteuttaa ainoastaan yhteisön toiminnan kautta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteet eivät myöskään saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

menettelyjä koskevilla keskeisillä aloilla tai peräti laatimaan suuntaviivat tai erityiset käytäntönsäännöt tiettyjä menettelytyyppejä varten. Sähköisen kaupankäynnin alalla elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien yhdistykset tai järjestöt laativat itse yhteisön tason käytäntönsääntöjä tietoyhteiskunnan palveluja varten sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin 16 artiklan mukaisesti.¹¹² Vastaavasti voitaisiin pohtia, voisivatko ADR-menettelyjen eri osapuolet laatia alueellisia tai maailmanlaajuisia käytäntönsääntöjä, joihin otettaisiin tiettyjä ADR-menettelyihin liittyviä menettelyllisiä takeita.

58. Komissio on pyrkinyt tämän vihreän kirjan kahdessa ensimmäisessä osassa ("Yleiskatsaus" ja "Tähän mennessä tehty työ") paitsi esittelemään tähän mennessä tehtyä työtä myös antamaan käsityksen niistä poliittisista ja oikeudellisista haasteista, joita tähän mennessä tehtyä työtä täydentävien uusien aloitteiden toteuttamiseen liittyy. Nämä haasteet voidaan esittää seuraavien kysymysten muodossa:

1. kysymys: Onko olemassa ongelmia, joiden perusteella yhteisön toiminta ADR-menettelyjen alalla on perusteltua? Jos on, mitä nämä ongelmat ovat? Miten EU:n toimielimissä olisi siinä tapauksessa käsiteltävä ADR-menettelyihin liittyviä kysymyksiä, ja millainen näiden aloitteiden soveltamisalan tulisi olla?
2. kysymys: Olisiko aloitteissa rajoituttava määrittelemään menettelyihin sovellettavat periaatteet alakohtaisesti (kauppaoikeus, perheoikeus) eli tarkastella kutakin alaa erikseen, vai pitäisikö päinvastoin pyrkiä käsittelemään mahdollisuuksien mukaan kaikkia siviili- ja kauppaoikeuden aloja yhdessä?
3. kysymys: Olisiko aloitteissa käsiteltävä online-järjestelmiin perustuvia ADR-menettelyjä (ODR) – uusi ala, jolle on ominaista innovatiivisuus ja uusien teknologioiden nopea kehitys ja johon liittyy tiettyjä erikoispiirteitä – erillään perinteisistä menettelyistä vai pitäisikö menettelyjä käsitellä yleisesti tekemättä eroa niiden toteuttamisympäristön perusteella?
4. kysymys: Miten voitaisiin edistää ADR-menettelyjen soveltamista perheoikeuden alalla?

3.2 ADR-menettelyt yleensä

59. Riippumatta siitä, minkä lähestymistavan yhteisö valitsee, tietyt kysymykset on ratkaistava. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeussuojan saatavuus ja menettelyjen vähimmäislaatuvaatimukset sekä sovittelijoiden asema.

3.2.1 ADR-menettelyt ja oikeussuojan saatavuus

60. Komissio on pyrkinyt osoittamaan tämän vihreän kirjan osassa "Yleiskatsaus", millainen rooli ADR-menettelyillä voisi olla oikeussuojan saatavuuden kannalta yleensä. Menettelyjen toimivuutta on tarkasteltava myös tältä kannalta. Tässä yhteydessä on tarkasteltava ADR-menettelyjen käyttöä koskevien sopimuslausekkeiden soveltamisalaa,

¹¹² Ks. tämän vihreän kirjan 41 kohta.

vanhentumisaikoja, luottamuksellisuutta, menettelyjen tehokkuutta ja sovittelijan vastuuta.

3.2.1.1 ADR-menettelyjen soveltaminen

61. Eräiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan on sovellettava ADR-menettelyjä ennen kuin asia voidaan viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹¹³ Tällaisen lainsäädännön soveltamisala on kuitenkin rajallinen ja koskee erikseen määriteltyjä kysymyksiä. Jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan ADR-menettelyt ovat edelleen vaihtoehtoisia joko niin, että osapuolet noudattavat tuomioistuimen ehdotusta menettelyyn turvautumisesta tai että jompikumpi osapuoli tekee sitä koskevan aloitteen ja toinen hyväksyy sen.
62. ADR-menettelyjen käyttöä koskevat sopimuslausekkeet saattavat vaikuttaa oikeussubjektien oikeuteen saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska ne viivyttävät tai mahdollisesti jopa estävät asian viemisen oikeuskäsittelyyn.¹¹⁴ ADR-menettelyihin turvautuminen saattaisi siis muodostaa esteen asian käsittelylle tuomioistuimessa siinä merkityksessä kuin asiasta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa¹¹⁵.
63. ADR-menettelyjen käytössä luonteenomainen piirre on se, että kyseessä on nimenomaan sovintoratkaisu. Kummankin osapuolen suostumusta korostetaan menettelyn kaikissa vaiheissa. Jos osapuolet ovat keskenään sopimussuhteessa, ne voivat sisällyttää sopimukseen riita-asioiden varalta lausekkeen, jonka mukaan niillä on velvollisuus yrittää ratkaista sopimuksen täytäntöönpanoa koskevat riita-asiat sovinnollisesti ADR-menettelyä käyttäen. Vaikka sopimuksessa ei olisikaan lauseketta ADR-menettelyjen käytöstä, sopimuspuolet voivat riita-asian syntyessä vapaasti sopia pyrkivänsä sovintoratkaisuun ADR-menettelyä käyttäen joko tuomioistuimen avulla tai ilman sitä.
64. Voidaan siis kysyä, onko mielekästä tehdä tällaisista lausekkeista pakottavia, sillä on hyödytöntä pakottaa sopimuspuoli osallistumaan vasten tahtoaan menettelyyn, jonka lopputulos riippuu nimenomaan sen suostumuksesta.
65. Silloin kun osapuolet voivat vapaasti päättää oikeuksistaan eivätkä ole noudattaneet ADR-menettelyn ratkaisuun perustuvia velvollisuuksiaan, asia on pyrittävä ratkaisemaan osapuolten tahdonilmaisuja tulkitsemalla ja sopimusoikeuden nojalla. Asian vieminen tuomioistuimeen ja kieltäytyminen sopimuksessa määrättyyn ADR-menettelyyn osallistumisesta voisi siis johtaa seuraamuksiin sillä perusteella, että kyseessä on sopimusvelvoitteen rikkominen. Tuomioistuin, jossa muiden sopimusmääräysten täytäntöönpanoa koskeva kanne on nostettu, voisi tämän kieltäytymisen perusteella todeta, että kannetta ei voida ottaa käsiteltäväksi. Vastaavasti kieltäytymistä ADR-menettelyjen käytöstä voitaisiin pitää loukkauksena sopimuspuolten lojaalisuusvelvoitetta vastaan.

¹¹³ Ks. tämän vihreän kirjan 28 kohta.

¹¹⁴ Ottamalla käyttöön vanhentumisaikojen lykkäämistä koskeva järjestelmä voitaisiin kenties estää se, että asiaa ei enää ADR-menettelyn päätyttyä voisi viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi, ks. jäljempänä kohta 68 ja sitä seuraavat kohdat.

¹¹⁵ Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohta: "Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa."

66. On myös syytä pohtia tällaisten lausekkeiden soveltamisalaa silloin kun sopimuspuolten voimasuhteet ovat epäsuhteiset. Kansallisissa lainsäädännöissä on kiinnitetty jossain määrin huomiota tavoitteeseen suojata heikompia sopijapuolia, kuten työntekijöitä työnantajaan nähden, vuokralaista vuokranantajaan nähden, vakuutettua vakuutusenantajaan nähden, kuluttajaa elinkeinonharjoittajaan nähden, kauppiasta suuriin jakeluyrityksiin nähden, tuottajaa hankintakeskuksiin nähden ja jopa vähemmistöosakasta yhtiöön nähden.
67. Tässä yhteydessä voidaan kysyä, eivätkö ADR-menettelyjen käyttöä koskevat kuluttajasopimusten lausekkeet ole periaatteessa kiellettyjä kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13/ETY¹¹⁶ perusteella. Kyseisen direktiivin mukaan "sopimusehtoa, josta ei ole erikseen neuvoteltu, pidetään kohtuuttomana, jos se hyvän tavan vastaisesti aiheuttaa kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille". Direktiivin liitteessä luetellaan suuntaa-antavasti mutta ei tyhjentävästi lausekkeet, joita voidaan pitää kohtuuttomina. Näihin kuuluvat mm. "ehdot, joiden tarkoituksena tai seurauksena on [...] kuluttajan oikeuden nostaa kanne tai käyttää muita oikeuskeinoja poissulkeminen tai rajoittaminen".

5. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen soveltamista koskevilla lausekkeilla olisi kaikissa jäsenvaltioissa sama oikeudellinen merkitys?

6. kysymys: Jos vastaus on kyllä, pitäisikö lausekkeiden pätevyys tunnustaa yleisesti vai pitäisikö sitä rajoittaa silloin kun lausekkeet sisältyvät sopimuksiin yleensä tai erityisesti kuluttajasopimuksiin?

7. kysymys: Millainen soveltamisala näillä lausekkeilla pitäisi olla?

8. kysymys: Pitäisikö määrätä, että näiden lausekkeiden rikkominen johtaisi siihen, että tuomioistuimien menettäisi (ainakin väliaikaisesti) toimivallan käsitellä riita-asiaa?

3.2.1.2 Vanhentumisajat

68. ADR-menettelyjen käyttö saattaa vaikuttaa oikeussuojan saatavuuteen siinä mielessä, että se ei keskeytä sen vanhentumisajan kulumista, jonka aikana kanne tuomioistuimessa on nostettava. Jos ADR-menettelyssä ei päästä sovintoratkaisuun, oikeussubjekti saattaisi joutua tilanteeseen, jossa hänellä ei ole enää keinoja viedä asiaansa eteenpäin tai jossa asian vanhentumisaika käytännössä lyhenisi perusteettomasti.
69. Eräät jäsenvaltiot ovat säätäneet, että jos riita-asia viedään tiettyjen hyväksyttyjen ADR-elimien käsiteltäväksi, vanhentumisajan kulumisen keskeytyy.¹¹⁷ ADR-menettelyjen käyttöä voitaisiin näin edistää myös muuttamalla vanhentumisaikoja koskevia

¹¹⁶ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29.

¹¹⁷ Näin on esim. Saksassa silloin kun kyseessä on osavaltion oikeuslaitoksen hyväksymä ADR-elin.

siviiliprosessioikeuden sääntöjä siten, että vanhentumisajan kuluminen voi keskeytyä, kun ADR-menettely aloitetaan, ja jatkua uudelleen, jos menettely päättyi tuloksettomana.

70. Tällainen sääntö voisi toisaalta aiheuttaa hankaluuksia, sillä se edellyttäisi ADR-menettelyjen sekä niiden alkamisen ja loppumisen täsmällistä määrittelyä.
71. Jos otetaan esimerkiksi rajatylittävä riita-asia, jonka osapuolet ovat turhaan yrittäneet päästä sovintoratkaisuun ADR-menettelyssä toisessa jäsenvaltiossa, vaikka asia kuuluu toisen jäsenvaltion tuomioistuinten toimivallan piiriin, käy ilmi, miten tärkeää on varmistaa, että kaikissa jäsenvaltioissa sovelletaan samaa järjestelyä sekä säännön sisällön että sen soveltamisedellytysten osalta. Tähän riita-asiaan sovellettavissa vanhentumisaikaa koskeissa säännöissä, jotka sisältyvät tuomioistuinvallan (*lex fori*) siviiliprosessioikeuteen, voitaisiin säätää vanhentumisajan keskeytymisestä, mutta jotta osapuolet voisivat hyötyä tästä säännöstä, niiden pitäisi voida todistaa, että ne ovat todella turvautuneet ADR-menettelyyn ja että tämä menettely on kestänyt tietyn ajan.

9. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen soveltaminen keskeyttäisi kanteen nostamiselle asetetun vanhentumisajan kulumisen kaikissa jäsenvaltioissa?

3.2.2 Laatu koskevat vähimmäisvaatimukset?

72. Joustavuudestaan huolimatta ADR-menettelyjen tulee perustua tiettyihin vähimmäisvaatimuksiin, joihin kuuluu eräitä menettelyä ohjaavia periaatteita. Oikeudellisiin menettelyihin liittyvät ADR-menettelyt noudattavat julkisten viranomaisten asettamia prosessioikeuden sääntöjä, ja ne toteutetaan tuomioistuinten valvonnassa. Perinteiset ADR-menettelyt taas perustuvat osapuolten vapaasti valitsemiin menettelyperiaatteisiin, esimerkiksi elinkeinonharjoittajien yhdistysten laatimiin menettelysääntömalleihin tai niiden hyväksymiin eettisiin sääntöihin. Kysymys kuuluukin, miten näiden keskeisten menettelysääntöjen toteutuminen voidaan parhaiten varmistaa. Voitaisiin toteuttaa itsesääntelyyn liittyviä aloitteita tietoyhteiskunnan palvelujen alalla parhaillaan toteutettavien aloitteiden esimerkin mukaan. Komissio tukee näitä aloitteita aktiivisesti, mutta pohtii, pitäisikö asianomaisia toimijoita kannustaa edelleen lisäämään aloitteiden täytäntöönpanon valvontaa sovittelijoiden avulla ja ottamalla käyttöön esimerkiksi luotettavuusmerkintöjä (*trustmarks*) ja varmentamismenetelmiä.¹¹⁸ Itsesääntelyyn liittyvien aloitteiden vahvistaminen voisi parantaa luottamusta ADR-menettelyihin vaarantamatta kuitenkaan niiden joustavuutta ja muita etuja. Samalla välttyttäisiin turvautumasta sitovampiin julkisiin menettelyihin.
73. Kuten edellä kuluttajariitojen yhteydessä todettiin, komissio on hyväksynyt kaksi suositusta tuomioistuinten ulkopuolisiin, kuluttajariitoja ratkaiseviin kansallisiin ja kansainvälisiin elimiin sovellettavista periaatteista.¹¹⁹ Suositusten tarkoituksena on ensisijaisesti varmistaa, että ADR-menettelyt tarjoavat osapuolille laadulliset

¹¹⁸ Näitä kysymyksiä käsitellään tämän vihreän kirjan 40 kohdassa mainitussa ODR-menettelyjä koskevassa tiedonannossa.

¹¹⁹ Ks. tämän vihreän kirjan 37 kohta.

vähimmäistakeet kuten riippumattomuutta ja puolueettomuutta, avoimuutta, tehokkuutta ja lainsäädännön noudattamista koskevat takeet. Näiden vaatimusten noudattaminen lisää asianomaisten elinten uskottavuutta.

74. Näiden periaatteiden vahvistamiseksi komissio on tehnyt eron eri menettelyjen välillä sen mukaan, esittääkö sovittelija virallisen ehdotuksen riita-asian mahdollisesta ratkaisusta¹²⁰ vai auttaako hän vain riidan osapuolia pääsemään molempia tyydyttävään ratkaisuun. Silloin kun sovittelija osallistuu varsinaisiin neuvotteluihin, hänen on täytettävä mm. riippumattomuutta koskevat erityisvaatimukset, ja menettelyn on noudatettava kontradiktorista periaatetta niin, että kumpikin osapuoli voi tuoda esiin kantansa ja kaikki vastapuolen toimet ja sen esittämä todistusaineisto (asiakirjat, todisteet) on saatettava toisen osapuolen tietoon ja niistä on keskusteltava vapaasti. Silloin kun sovittelijan rooli ei ole näin merkittävä, vaatimuksia voidaan lieventää. Ensimmäisessä suosituksessa mainitaan seitsemän periaatetta: riippumattomuus-, avoimuus-, kontradiktorisuus-, tehokkuus-, laillisuus- ja vapausperiaate sekä edustamisen periaate. Toinen suositus puolestaan perustuu puolueettomuus-, avoimuus-, tehokkuus- ja oikeudenmukaisuusperiaatteeseen.
75. Komission ensimmäinen suositus on jo pantu täytäntöön jäsenvaltioissa; tästä ovat osoituksena ne lukuisat suosituksen periaatteet täyttävät elimet, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet osaksi EEJ-verkkoa. Myös FIN-NET-verkoston tehokkuus ja uskottavuus perustuu tähän suositukseen ja sen periaatteiden noudattamiseen. Suositus on myös saanut arvostetun aseman yhteisön lainsäädännössä.¹²¹ Myös toinen suositus on todettu hyödylliseksi. Suosituksille on siis annettava aikaa osoittaa hyödyllisyytensä, mutta jo nyt voitaisiin tämän vihreän kirjan muodossa suoritettavan kuulemisen yhteydessä koota asianomaisten tahojen näkemyksiä kyseisten välineiden tehokkuudesta.
76. Koska suosituksissa esitetyt periaatteet ovat osoittautuneet erittäin käyttökelpoisiksi, yhteisön toiminnan tehostamisen yhteydessä voitaisiin harkita esitettäväksi uusia aloitteita, jotka voisivat mahdollisesti kattaa pelkän kuluttajaoikeuden ohella myös muita aloja. Kuluttajaoikeuden alalla vahvistettuja periaatteita voitaisiin kenties tarvittavin muutoksin soveltaa ADR-menettelyihin yleensä. Neuvosto esitti edellä mainituksa, 29. toukokuuta 2000 annetussa päätöksessä toivomuksen, jonka mukaan vihreässä kirjassa ja mahdollisissa muissa ADR-menettelyjä koskevissa selvityksissä etusija annettaisiin "mahdollisuudelle laatia sellaiset perusperiaatteet joko yleisesti tai erityisaloilla, jotka tarjoavat riittävät takeet sille, että riitojen ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolisissa elimissä ylittää oikeudenkäytön edellyttämän luotettavuuden tasolle".

¹²⁰ Huomattakoon, että kyseinen suositus ja tämä vihreä kirja noudattavat eri lähestymistapaa eikä niiden soveltamisala näin ollen ole sama. Välimiesmenettely kuuluu suosituksen mutta ei tämän vihreän kirjan piiriin; oikeudellisiin menettelyihin liittyvät ADR-menettelyt taas kuuluvat vihreän kirjan mutta eivät suosituksen piiriin.

¹²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkö- ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettujen direktiivien 96/92/EY ja 98/30/EY muuttamisesta, KOM(2001) 125, liitteessä I oleva f alakohta: "jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on avoimet, yksinkertaiset ja kohtuuhintaiset menettelyt loppukäyttäjien valitusten käsittelyä varten. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimia sen varmistamiseksi, että kyseisten menettelyjen avulla on mahdollista ratkaista riidat oikeudenmukaisesti ja nopeasti ja että tarvittaessa voidaan soveltaa korvaus- ja/tai hyvitysjärjestelmää. Riitojenratkaisumenettelyissä olisi noudatettava mahdollisuuksien mukaan komission suosituksen 98/257/EY periaatteita."

77. Jos ADR-menettelyille asetetaan tietyt menettelylliset takeet, ne voidaan esittää yleisinä lainsäädännöllisinä periaatteina, jolloin niitä voidaan soveltaa ja kehittää laintulkinnan ja eettisten sääntöjen yhteydessä. Menettelyä ohjaavat periaatteet voidaan näin esittää eettisten sääntöjen muodossa. Itse asiassa eettiset säännöt ovat ADR-menettelyjen toimivuuden kannalta ensisijaisessa asemassa, ja niiden kehittäminen kertoo oikeusalan toimijoiden pyrkimyksestä taata ADR-menettelyjen laatu. Vahvistettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on taata sovittelijoiden puolueettomuus, määrittää täsmällisesti heidän roolinsa menettelyssä, määritellä määräaika, johon mennessä ratkaisu on löydettävä, sekä antaa säännöt sovintoratkaisun tekemisestä. Näillä säännöillä on siten keskeinen asema ADR-menettelyjen laadun takeena.
78. Lisäksi komissio haluaa korostaa vähimmäismenettelytakeiden yhteydessä myös luottamuksellisuuden merkitystä.

3.2.2.1 Luottamuksellisuus

79. ADR-menettelyjen osapuolet vaativat useimmissa tapauksissa, että menettelyn yhteydessä suullisesti tai kirjallisesti ilmoitetut tiedot ja toisinaan jopa koko menettelyn tulokset pidetään luottamuksellisina. Luottamuksellisuus näyttäisikin olevan ADR-menettelyjen menestyksen avainsana, sillä se edistää osapuolten vilpittömyyttä ja avoimuutta menettelyjen yhteydessä. On myös estettävä ADR-menettelyjä väärinkäyttö: tätä varten on hyväksyttävä, että tuloksettomana päättyneessä ADR-menettelyssä esitettyjä asiakirjoja tai todisteita voidaan käyttää myös sen jälkeen aloitettavassa oikeusmenettelyssä. Salassapitovelvollisuus koskee sekä kumpaakin riidan osapuolta että sovittelijana toimivaa kolmatta osapuolta.
80. Ensinnäkin salassapitovelvollisuus koskee riita-asian osapuolia. Tietoja, jotka ne ovat ilmaisseet ADR-menettelyn yhteydessä, ei pitäisi hyväksyä todisteiksi mahdollisessa myöhemmässä oikeuskäsittelyssä tai välimiesmenettelyssä. Tästä säännöstä voidaan kuitenkin tehdä tiettyjä poikkeuksia. Osapuolet voivat esimerkiksi päättää yhteisesti, että menettely tai jokin sen osa ei ole luottamuksellinen. Jompikumpi osapuoli voi myös paljastaa tietyn osan ADR-menettelystä, jos tämä tapahtuu sovellettavan oikeuden perusteella. Jompikumpi osapuoli voi myös paljastaa riita-asian ratkaisun, jos sen täytäntöönpano sitä edellyttää.
81. Salassapitovelvollisuus koskee erityisesti sovittelijana toimivaa kolmatta osapuolta. Sovittelija ei saa paljastaa toiselle osapuolelle tietoja, jotka hän on saanut toiselta osapuolelta luottamuksellisessa erillisistunnossa. Salassapitovelvollisuuden avulla sovittelijan rooli menettelyssä voidaan määritellä täsmällisemmin oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Silloin kun sovittelija osallistuu aktiivisesti riita-asian ratkaisemiseen, hänen tulisi noudattaa vastavuoroisuusperiaatetta ja käyttää mahdollisuutta kuulla osapuolia erikseen vain jos se edistää sovintoon pääsemistä. Mahdollisuus kuulla luottamuksellisesti jompaakumpaa osapuolta erikseen olisi suljettava pois, jos sovittelijan on tehtävä ADR-menettelyn lopuksi päätös tai annettava suositus. Edellä mainitun, 4. huhtikuuta 2001 annetun komission suosituksen kohdassa "Oikeudenmukaisuus" esitetään, että "jos menettelyn jossakin vaiheessa kolmas osapuoli ehdottaa mahdollisia ratkaisuja riita-asiaan, niin jokaisella osapuolella on oltava mahdollisuus esittää näkemyksensä ja kommentoida toisen osapuolen esittämiä väitteitä, tietoja tai todisteita".

82. Jos ADR-menettelyssä ei päästä ratkaisuun, sovittelijaa ei periaatteessa saisi kutsua todistajaksi tai välimieheksi saman riita-asian myöhemmässä käsittelyssä, koska hän on saattanut menettelyn yhteydessä saada tietoja, joita välimies ei välttämättä olisi saanut tietoonsa. Sovittelija voi kuitenkin vapautua salassapitovelvollisuudestaan, jos kumpikin ADR-menettelyn osapuoli suostuu siihen, että hän paljastaa osan suojatuista tiedoista, tai jos hän on ammattiinsa liittyvästä salassapitovelvollisuudesta huolimatta velvollinen paljastamaan osan tiedoistaan sovellettavan lain nojalla.¹²²

10. kysymys: Mitä kokemuksia teillä on komission vuosina 1998 ja 2001 antamien suositusten toimivuudesta?

11. kysymys: Voita isiinko näissä kahdessa suosituksessa esitettyjä periaatteita soveltaa myös muilla oikeusaloilla kuin kuluttajaoikeudessa? Voita isiinko ne ulottaa koskemaan erityisesti siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita?

12. kysymys: Mitkä suosituksissa esitetyistä periaatteista voita isiin sisällyttää kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön?

13. kysymys: Pitäisi k ö jäsenvaltioiden nykyistä lainsäädäntöä mielestänne lähentää säännellyillä aloilla ja erityisesti perheoikeuden alalla niin, että menettelyllisiä takeita koskevat yhteiset periaatteet vahvistettaisiin kansallisella tasolla?

14. kysymys: Millainen aloite Euroopan unionin toimielinten tulisi mielestänne tehdä tiiviissä yhteistyössä asianomaisten tahojen kanssa sovittelijoita koskevien eettisten sääntöjen alalla?

15. kysymys: Pitäisi k ö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen luottamuksellisuus voita isiin taata kaikissa jäsenvaltioissa?

16. kysymys: Jos vastaus on kyllä, miten luottamuksellisuus olisi taattava ja miten pitkälle sen tulisi ulottua? Missä määrin luottamuksellisuutta koskevia takeita olisi sovellettava ADR-menettelyn tulosten julkistamiseen?

3.2.2.2 Sovintoratkaisun pätevyys

83. Riidan osapuolten sovintoratkaisu on ADR-menettelyn keskeinen ja jossain mielessä myös tarkoituksenmukaisin tavoite. Onkin syytä varmistaa, että kyseessä on todella sovintoratkaisu. ADR-menettelyn lopputuloksen tulisi ilmentää osapuolten todellista tahtoa eli sen pitäisi olla kompromissi, jonka kumpikin on valmis hyväksymään, vaikka se edellyttääkin luopumista alkuperäisistä toiveista. Jos näin ei ole, menettely ei ole täyttänyt

¹²² Esimerkkinä tästä voi olla rahanpesuepäilyksiä koskeva lainsäädäntö, kuten rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta 4 päivänä joulukuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY, jonka mukaan eräiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien (notaarien, asianajajien) ja lakiasiaintomistojen ei tarvitse ilmoittaa sellaisista rahanpesuepäilyksiä koskevista tiedoista, jotka on saatu ennen oikeuskäsittelyä, sen aikana tai sen jälkeen taikka selvitettyä asiakkaalle hänen oikeudellista asemaansa. Direktiivin mukaan sääntöä sovellettaisiin lakimiehiin heidän toimiessaan asiakkaidensa neuvonantajina, mutta ei silloin kun he toimivat ADR-menettelystä vastaavana kolmantena osapuolena.

sille alun perin asetettuja tavoitteita eli todellista riidanratkaisua ja asianosaisten välistä sopua. Tällöin on pelättävissä uusia ongelmia, kuten se että jompikumpi osapuoli kiistää oikeudessa sovintoratkaisun oikeudellisen pätevyyden, asettaa kyseenalaiseksi sovittelijan vastuun siksi, että se on painostanut toisen osapuolen epäoikeudenmukaiseen kompromissiin jne. Etenkin jos osapuolet ovat taloudellisesti epätasa-arvoisia, on menettelyn päättämisessä ja sopimuksen allekirjoittamisessa noudatettava suojausmielessä tiettyjä muodollisuuksia. Osapuolten ilmaiseman suostumuksen pätevyys on pyrittävä varmistamaan mahdollisimman hyvin. Osapuolille olisikin syytä antaa joko harkinta-aikaa ennen sovintoratkaisun allekirjoittamista¹²³ tai katumusaikaa sen allekirjoittamisen jälkeen¹²⁴. On myös pohdittava mahdollisuutta säätää hyväksymisajasta, jonka kuluessa sovintoratkaisun pätevyys voitaisiin tarkistaa ja jonka päätyttyä voitaisiin antaa sitä koskeva täytäntöönpanomääräys. Menettelyn tätä vaihetta valvoisi tuomioistuin tai notaari tai tietyillä aloilla toimivaltainen elin, esimerkiksi kauppakamari.

3.2.2.3 ADR-menettelyjen tehokkuus

84. Kuluttajaoikeuden alalla sovittelija voi joutua ottamaan muodollisesti kantaa riita-asian sovintoratkaisuun antamalla päätöksen, joka voi olla toista osapuolta sitova. Tämä koskee esim. tietyillä elinkeinoaloilla kuten pankki- ja vakuutusosalalla asiakkaita varten perustettuja asiamiehiä ja valtuutettuja (*ombudsman*). Tällöin päätöksen tehokkuus varmistetaan lähinnä julkisuuden avulla. Jos elinkeinonharjoittaja ei toteuta päätöksessä määrättyjä toimia, päätös voidaan julkaista, jolloin se vaikuttaa tämän julkisuuskuvaan, tai elinkeinonharjoittajalta voidaan evätä esimerkiksi oikeus käyttää jotakin laatumerkkiä, jos se hakee sellaista.
85. Kun osapuolet ovat päässeet ADR-menettelyn lopputuloksena sovintoratkaisuun, on syytä pohtia tämän sovintoratkaisun soveltamisalaa etenkin jos kyseessä on rajatylittävä riita-asia. ADR-menettelyn perusteella tehdyn sovintoratkaisun oikeudellinen sitovuus onkin koko menettelyn tehokkuuden ratkaiseva mittari. ADR-menettelyjen perusteella tehtyjen sopimusten sitovuus kuitenkin vaihtelee jäsenvaltioissa huomattavasti. Jäsenvaltiosta riippuen ADR-menettelyn tuloksena voidaan laatia usein pelkkä sopimusluontoinen sovintoasiakirja, mutta myös muunlaisia muotoja käytetään, esimerkiksi sovittelupöytäkirjaa. Yhteistä näille erimuotoisille asiakirjoille on se, että ne käytännössä muodostavat "sovintoratkaisun" riippumatta siitä, mikä niiden sitovuus on. Osapuolten tekemä sopimus voidaan näin ollen panna täytäntöön, jos kyseessä on täytäntöönpanoasiakirja joko sillä perusteella, että tuomioistuin on vahvistanut sen ja

¹²³ Edellä mainitun, 4. huhtikuuta 2001 annetun suosituksen kohdassa "Oikeudenmukaisuus" todetaan, että "ennen kuin osapuolet hyväksyvät riita-asiassa ehdotetun ratkaisun, heille olisi annettava kohtuullinen harkinta-aika".

¹²⁴ Tätä järjestelyä on käytetty yhteisön oikeudessa ennenkin, ks. esim. neuvoston direktiivi 85/577/ETY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1985, muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta, EYVL L 372, 31.12.1985, s. 31; toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990, henkivakuutuksen ensivakuutusliikettä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, säännöksistä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä, sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta, EYVL L 330, 29.11.1990, s. 50; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/47/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 1994, ostajien suojaamisesta kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden ostosopimuksen tiettyihin osiin nähden, EYVL L 280, 29.10.1994, s. 83; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/7/EY, annettu 20 päivänä toukokuuta 1997, kuluttajansuojasta etäsopimuksissa, EYVL L 144, 4.6.1997, s. 19.

antanut täytäntöönpanomääräyksen, tai sillä perusteella, että osapuolilla on käytössään alkuperäinen asiakirja, jonka esimerkiksi julkinen notaari on vahvistanut. Joissakin jäsenvaltioissa täytäntöönpanokelpoisia ovat myös valtuutetun ADR-elimien pöytäkirjaan kirjatut sovintoratkaisut.¹²⁵¹²⁶ Sovittelun oikeusvaikutukset eivät ole kaikissa jäsenvaltioissa samanlaiset. Ratkaisun pätevyyttä ja sen tehokkuutta siinä mielessä on näin ollen arvioitava lainvalintasääntöjen¹²⁷ perusteella määräytyvän lainsäädännön perusteella.

86. Lisäksi Brysselin yleissopimuksessa ja Bryssel I -asetuksessa¹²⁸ tarkoitetaan "tuomioistuimessa tehdyllä sovinnolla" ainoastaan tuomioistuimessa tehtyä sopimusta, jolla osapuolet sopivat keskinäisen riita-asiansa tekemällä molemminpuolisia myönnytyksiä. Vuoden 1968 Brysselin yleissopimusta (joka Bryssel I -asetuksen on tarkoitus korvata) koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaiset sovintoratkaisut eivät ole yleissopimuksen 25 artiklassa tarkoitettuja "tuomioita", koska kyseiset asiakirjat ovat ensisijaisesti sopimusluonteisia siinä mielessä, että niiden sisältö riippuu ennen muuta osapuolten tahdosta¹²⁹. Jos riita-asiassa annettu tuomio ja samaa asiaa koskeva vaihtoehtoisen riidanratkaisun tuloksena syntynyt sopimus ovat keskenään ristiriidassa, tuomion täytäntöönpanoa ei voida vastustaa ADR-sopimuksen perusteella, koska se on luonteeltaan lähellä tuomioistuimessa tehtyä sovintoa.
87. Virallisiin asiakirjoihin sovelletaan kevennettyä täytäntöönpanomenettelyä, joka perustuu Brysselin yleissopimukseen ja Bryssel I -asetukseen. Tarkoituksena on helpottaa tällaisten asiakirjojen täytäntöönpanoa Euroopan unionin alueella. Yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa oikeuskäytännössään¹³⁰ Luganon yleissopimusta koskevaan Jenard-Möllerin selvitykseen¹³¹ viitaten, että viralliselta asiakirjalta edellytetään kolmen seuraavan ehdon täyttymistä: "viranomaisen on pitänyt vahvistaa asiakirja viralliseksi, virallisuuden on ulotuttava asiakirjan sisältöön eikä pelkästään esimerkiksi allekirjoitukseen, asiakirjan on sellaisenaan oltava täytäntöönpanokelpoinen valtiossa, jossa se on laadittu." Kyseisessä tuomiossa tuomioistuin päättelee tämän perusteella, että "velkakirja, joka on täytäntöönpanokelpoinen sen valtion oikeuden mukaan, jossa se on laadittu, mutta jonka virallisuutta viranomainen tai muu kyseisen valtion tähän tarkoitukseen valtuuttama virallinen taho ei ole vahvistanut, ei ole Brysselin yleissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettu virallinen asiakirja". On esitetty, että tiettyjä ADR-menettelyjen perusteella laadittuja pöytäkirjoja voitaisiin pitää Bryssel I -asetuksessa tarkoitettuina virallisina asiakirjoina sen jälkeen kun toimivaltainen viranomainen olisi ne laatinut ja vahvistanut niiden täytäntöönpanokelpoisuuden. Tätä sääntöä ei voitaisi soveltaa pöytäkirjoihin, jotka perustuvat ainoastaan osapuolten tahtoon ja jotka eivät ole toimivaltaisen viranomaisen,

¹²⁵ Jos sovitteluratkaisu on tehty Saksan osavaltion oikeuslaitoksen hyväksymässä sovitteluelimessä, ks. siviiliprosessioikeuden 794 artiklan 1 kohta.

¹²⁶ Ranskan uuden siviiliprosessilain 1441 § 4 artiklan mukaan korkeimman oikeusasteen tuomioistuimen presidentti on vuodesta 1998 lähtien voinut määrätä sovittelun osapuolen esittämän pyynnön perusteella, että hänelle esitetty asiakirja on täytäntöönpanokelpoinen. Näyttää kuitenkin siltä, että näin vahvistetun sovitteluratkaisun oikeudellinen luonne jää kiistanalaiseksi eikä sitä pidetä samalla tavoin juridisena päätöksenä kuin tuomioistuimen päätöstä, vaan enemmän sopimusluonteisena.

¹²⁷ Tällä alalla sovellettavat lainvalintasäännöt on yhdenmukaistettu yhteisön tasolla 19 päivänä kesäkuuta 1980 tehdyllä, sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevalla Rooman yleissopimuksella, konsolidoitu versio ks. EYVL C 27, 26.1.1998, s. 36.

¹²⁸ Asetuksen 58 artikla.

¹²⁹ Asia C-414/92, Solo Kleinmotoren, tuomio 2.6.1994, Kok. 1994, s. I-2237.

¹³⁰ Asia C-260/97, Unibank AS v. Flemming G. Christensen, tuomio 17.6.1999, Kok. s. I-3715.

¹³¹ EYVL C 189, 28.7.1990, s. 57, 72 kohta.

esimerkiksi tuomioistuimen tai notaarin, vahvistamia. Tämän perusteella ADR-menettelyjen pohjalta laaditut sopimukset ovat hyvin erilaisia sekä luonteeltaan että oikeusvaikutuksiltaan, mikä vaikuttaa niiden kansainväliseen täytäntöönpanokelpoisuuteen yhteisön tasolla. On ristiriitaista, että ADR-menettelyjen keskeinen tavoite eli oikeudenkäyntimenettelyn välttäminen saattaakin johtaa siihen, että asia on pantava vireille tuomioistuimessa, jotta ADR-menettelyn tuloksena laaditusta sopimuksesta saadaan sitova.

17. kysymys: Pitäisikö yhteisön tasolla laatia sääntö, jonka mukaan kaikissa jäsenvaltioissa noudatettaisiin ADR-menettelyjen päättymisen jälkeen harkinta-aikaa ennen sovintoratkaisun allekirjoittamista tai katumusaikaa sen allekirjoittamisen jälkeen? Vai pitäisikö tätä kysymystä käsitellä mieluummin sovittelijoita koskevien eettisten sääntöjen yhteydessä?

18. kysymys: Onko ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen pätevyyttä jäsenvaltioissa tarpeen vahvistaa? Miten voidaan parhaiten järjestää ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen tunnustaminen ja täytäntöönpano toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa? Pitäisikö hyväksyä erityiset säännöt ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudesta? Jos vastaus on kyllä, millaisista takeista pitäisi säätää?

3.2.3 Pitäisikö sovittelijoiden asema määritellä?

88. Riidan osapuolet valitsevat itse ADR-menettelyssä sovittelijana toimivan kolmannen osapuolen tai kolmannet osapuolet joko suoraan tai kääntymällä jonkin elimen puoleen, joka nimeää hänet/heidät. Valinta on helpompi, jos sovittelija voi esittää takeet edellä kuvattujen eettisten sääntöjen noudattamisesta. Sovittelijoiden koulutuksen yhteydessä olisi pohdittava myös heidän valtuuttamistaan sovittelutehtäviin.

3.2.3.1 Sovittelijoiden koulutus

89. ADR-menettelyjen laatu riippuu olennaisesti menettelystä vastaavan sovittelijan pätevyydestä. Menettelyssä käytettävien tekniikkojen hallinta edellyttää perusteellista koulutusta. Ammatillinen koulutus on siis erittäin tärkeää paitsi ADR-menettelyjen toimivuuden ja laadun kannalta, jotta voidaan suojata niiden käyttäjiä, mutta myös perustamissopimuksen 49 artiklassa tarkoitettujen palvelujen vapaan tarjoamisen kannalta.

90. Myös tuomioistuimissa tarvitaan erityiskoulutusta. Oikeudellisiin menettelyihin liittyvistä ADR-menettelyistä vastaavien sovittelijoiden on aina perusteltava pätevyytensä koulutuksen tai vähimmäiskokemuksen avulla, joita tuomioistuin arvioi tapauskohtaisesti tai jotka voidaan tunnustaa sovittelutehtäviä koskevassa valtuutuksessa. Sen sijaan perinteisistä ADR-menettelyistä vastaaville sovittelijoille ei aseteta tällaisia vaatimuksia.

91. Sovittelijat ovat usein liittyneet yhteen erilaisiksi yhdistyksiksi riippumatta siitä, ovatko he säänneltyjen ammattien harjoittajia vai eivät. Yhdistykset kannustavat jäseniään kouluttautumaan ja järjestävät myös itse jonkin verran ADR-koulutusta sekä luovat antamansa koulutuksen pohjalta varmennus- ja valtuutusjärjestelmiä sekä arvioivat jäseniään säännöllisesti. Myös ajatus eettisten ja menettelysääntöjen laatimisesta on

lähtöisin tällaisista yhdistyksistä. Voisi olla hyödyllistä luoda erityinen ADR-menettelyjä koskeva toimivalta, jonka avulla voitaisiin varmistaa ammattipätevyyden valvonta niissä tapauksissa, joissa sovittelijat eivät kuulu säänneltyihin ammattikuntiin, ja varmistaa näin sovittelijoiden vapaa liikkuvuus.

3.2.3.2 Sovittelijoiden valtuuttaminen

92. Julkisten viranomaisten tehtävä on turvata vähimmäistakeet, joiden tarkoituksena on varmistaa sovittelijoiden pätevyys. On syytä pohtia, pitäisikö julkisten viranomaisten vastata näiden ammatinharjoittajien kouluttautumiseen luomalla heitä varten hyväksymisjärjestelmä, jonka ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa ADR-menettelyjen joustavuuteen ja yksinkertaisuuteen¹³².
93. Silloin kun sovittelijat harjoittavat säänneltyä ammattia, voitaisiin soveltaa yleistä ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmää¹³³ tai direktiivejä, joiden tarkoituksena on helpottaa asianajajien palvelujen tarjoamista ja sijoittautumista¹³⁴. Muussa tapauksessa on syytä varautua hankaluuksiin.

3.2.3.3 Sovittelijoiden vastuu

94. On pohdittava myös kysymystä sovittelijoiden vastuusta. Jos ADR-menettelyssä tapahtuu jokin virhe, sovittelija saattaa joutua vastaamaan toiminnastaan menettelyn yhteydessä joko henkilökohtaisesti, jos hän on toiminut yksityishenkilönä, tai joskus jopa siinä tapauksessa, että hän on toiminut osana virallisjärjestelmää. Hän on esimerkiksi saattanut laiminlyödä salassapitovelvollisuutensa tai suosia toimissaan toista osapuolta puolueettomuuden periaatteen vastaisesti. Hän saattaa joutua vastaamaan teoistaan siviilioikeudellista vastuuta koskevan jäsenvaltioiden yleisen lainsäädännön perusteella, vaikka siinä ei näyttäisikään olevan erityisiä sääntöjä välimiesten tai sovittelijoiden

¹³² Ks. erityisesti Euroopan parlamentin lausunto em. Bryssel I -asetuksesta, tarkistukset 35 ja 39, EYVL C 146, 17.5.2001, s. 94.

¹³³ Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta tulevasta järjestelmästä, annettu 21. toukokuuta 2001:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/consultation_fi.pdf.

¹³⁴ Neuvoston direktiivi 77/249/ETY, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1977, asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta, EYVL L 78, 26.3.1977, s. 17, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/5/EY, annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, EYVL L 77, 14.3.1998, s. 36. Neuvoston direktiivi 89/48/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1988, vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä, EYVL L 19, 24.1.1989, s. 16; neuvoston direktiivi 92/51/ETY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä, EYVL 209, 24.7.1992, s. 25; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/42/EY, annettu 7 päivänä kesäkuuta 1999, tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmän perustamisesta vapauttamisdirektiivien ja siirtymätoimenpiteistä annettujen direktiivien soveltamisalaan kuuluvan ammatillisen toiminnan osalta sekä tutkintotodistusten yleisen tunnustamisjärjestelmän täydentämisestä, EYVL L 201, 31.7.1999, s. 77.

vastuusta¹³⁵. Voitaisiin pohtia, olisiko perustettava vastuuta koskeva järjestelmä tai ainakin erityiset säännöt, joissa määriteltäisiin sovittelijan asema menettelyssä. Useinhan sovittelijalla on pelkkä katalysaattorin rooli. Joka tapauksessa olisi ehkä syytä välttää osapuolten tahdon ja aloitteellisuuden liiallista rajoittamista kovin sitovin säännöksin.

19. kysymys: Millaisin aloittein yhteisön toimielinten pitäisi mielestänne tukea sovittelijoiden koulutusta?

20. kysymys: Olisiko tuettava erityisesti aloitteita, jotka koskevat koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten vahvistamista sovittelijoiden valtuuttamista varten?

21. kysymys: Olisiko annettava erityiset säännöt sovittelijoiden vastuusta? Jos vastaus on kyllä, millaiset säännöt? Millainen olisi eettisten sääntöjen asema tällä alalla?

¹³⁵

Ainakaan tällaisia sääntöjä ei mainita kyselyyn annetuissa vastauksissa. Joissain maissa on annettu erikseen sääntöjä välimiesten ja sovittelijoiden nimittämisestä ja heille asetetuista pätevyysvaatimuksista, millä perusteella on myös säädettävä heille uskotun tehtävän peruuttamisesta tai keskeyttämisestä siinä tapauksessa, että he laiminlyövät velvollisuutensa. Ranskassa 20. maaliskuuta 1978 sovittelijoista annetun asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädetään, että oikeusviranomaiset voivat määrätä sovittelijan lopettamaan tehtävänsä ennen toimikauden päättymistä perustellulla päätöksellä asianosaisia kuultuaan.

YHTEENVETO KYSYMYKSISTÄ

1. kysymys: Onko olemassa ongelmia, joiden perusteella yhteisön toiminta ADR-menettelyjen alalla on perusteltua? Jos on, mitä nämä ongelmat ovat? Miten EU:n toimielimissä olisi siinä tapauksessa käsiteltävä ADR-menettelyihin liittyviä kysymyksiä, ja millainen näiden aloitteiden soveltamisalan tulisi olla?
2. kysymys: Olisiko aloitteissa rajoituttava määrittelemään menettelyihin sovellettavat periaatteet alakohtaisesti (kauppaoikeus, perheoikeus) eli tarkastella kutakin alaa erikseen, vai pitäisikö päinvastoin pyrkiä käsittelemään mahdollisuuksien mukaan kaikkia siviili- ja kauppaoikeuden aloja yhdessä?
3. kysymys: Olisiko aloitteissa käsiteltävä online-järjestelmiin perustuvia ADR-menettelyjä (ODR) – uusi ala, jolle on ominaista innovatiivisuus ja uusien teknologioiden nopea kehitys ja johon liittyy tiettyjä erikoispiirteitä – erillään perinteisistä menettelyistä vai pitäisikö menettelyjä käsitellä yleisesti tekemättä eroa niiden toteuttamisympäristön perusteella?
4. kysymys: Miten voitaisiin edistää ADR-menettelyjen soveltamista perheoikeuden alalla?
5. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen soveltamista koskevilla lausekkeilla olisi kaikissa jäsenvaltioissa sama oikeudellinen merkitys?
6. kysymys: Jos vastaus on kyllä, pitäisikö lausekkeiden pätevyys tunnustaa yleisesti vai pitäisikö sitä rajoittaa silloin kun lausekkeet sisältyvät sopimuksiin yleensä tai erityisesti kuluttajasopimuksiin?
7. kysymys: Millainen soveltamisala näillä lausekkeilla pitäisi olla?
8. kysymys: Pitäisikö määrätä, että näiden lausekkeiden rikkominen johtaisi siihen, että tuomioistuin menettäisi (ainakin väliaikaisesti) toimivallan käsitellä riita-asiaa?
9. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen soveltaminen keskeyttäisi kanteen nostamiselle asetetun vanhentumisajan kulumisen kaikissa jäsenvaltioissa?
10. kysymys: Mitä kokemuksia teillä on komission vuosina 1998 ja 2001 antamien suositusten toimivuudesta?
11. kysymys: Voita isiinko näissä kahdessa suosituksessa esitettyjä periaatteita soveltaa myös muilla oikeusaloilla kuin kuluttajaoikeudessa? Voita isiinko ne ulottaa koskemaan erityisesti siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita?
12. kysymys: Mitkä suosituksissa esitetyistä periaatteista voitaisiin sisällyttää kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön?

13. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden nykyistä lainsäädäntöä mielestänne lähentää säännellyillä aloilla ja erityisesti perheoikeuden alalla niin, että menettelyllisiä takeita koskevat yhteiset periaatteet vahvistettaisiin kansallisella tasolla?

14. kysymys: Millainen aloite Euroopan unionin toimielinten tulisi mielestänne tehdä tiiviissä yhteistyössä asianomaisten tahojen kanssa kolmansia osapuolia koskevien eettisten sääntöjen alalla?

15. kysymys: Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentää niin, että ADR-menettelyjen luottamuksellisuus voitaisiin taata kaikissa jäsenvaltioissa?

16. kysymys: Jos vastaus on kyllä, miten luottamuksellisuus olisi taattava ja miten pitkälle sen tulisi ulottua? Missä määrin luottamuksellisuutta koskevia takeita olisi sovellettava ADR-menettelyn tulosten julkistamiseen?

17. kysymys: Pitäisikö yhteisön tasolla laatia sääntö, jonka mukaan kaikissa jäsenvaltioissa noudatettaisiin ADR-menettelyjen päättymisen jälkeen harkinta-aikaa ennen sovintoratkaisun allekirjoittamista tai katumusaikaa sen allekirjoittamisen jälkeen? Vai pitäisikö tätä kysymystä käsitellä mieluummin sovittelijoita koskevien eettisten sääntöjen yhteydessä?

18. kysymys: Onko ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen pätevyyttä jäsenvaltioissa tarpeen vahvistaa? Miten voidaan parhaiten järjestää ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen tunnustaminen ja täytäntöönpano toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa? Pitäisikö hyväksyä erityiset säännöt ADR-menettelyjen tuloksena tehtyjen sovintoratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudesta? Jos vastaus on kyllä, millaisista takeista pitäisi säätää?

19. kysymys: Millaisin aloittein yhteisön toimielinten pitäisi mielestänne tukea sovittelijoiden koulutusta?

20. kysymys: Olisiko tuettava erityisesti aloitteita, jotka koskevat koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten vahvistamista sovittelijoiden valtuuttamista varten?

21. kysymys: Olisiko annettava erityiset säännöt sovittelijoiden vastuusta? Jos vastaus on kyllä, millaiset säännöt? Millainen olisi eettisten sääntöjen asema tällä alalla?