

Preporuke za osnaženje instituta mirenja u Hrvatskoj

Zagreb, prosinac 2017.



American Chamber of Commerce in Croatia *Američka gospodarska komora u Hrvatskoj*

Sadržaj

Uvod	3
Europski okvir	4
Situacija u Hrvatskoj	5
Specifičan aspekt – alternativno rješavanje potrošačkih sporova	6
Postojeće AmCham preporuke	7
Daljnje preporuke u cilju osnaženja instituta mirenja	8
1. Promocija mirenja u kontekstu suvremenog poslovanja	8
2. Uređenje liste miritelja i općenito baza o mirenju	9
3. Uspostavljanje nacionalnog sustava alternativnog rješavanja potrošačkih sporova.....	10
4. Edukacija odvjetnika	10
5. Osnaženje zakonske podloge mirenja	10
Ključne prednosti mirenja.....	11
Zaključak	12

Uvod

Alternativno rješavanje sporova (ARS) prepoznato je u europskim okvirima kao pogodan instrument za ostvarenje bolje učinkovitosti pravnih sustava kao preduvjeta za rast i razvoj unutarnjeg tržišta.

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj (AmCham) je također prepoznala potrebu jačanja alternativnog načina rješavanja sporova te je u lipnju 2016. godine usvojila stajalište „Mirenje kao način postizanja efikasnijeg pravosuđa“ („Mediation as a Way of Achieving a More Efficient Judiciary“) s konkretnim preporukama za osnaženje institucije mirenja u hrvatskom pravosuđu.

U kolovozu 2016. godine, Europska komisija usvojila je „Izvješće o primjeni Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima“¹ (dalje u tekstu: Izvješće) u kome su izneseni podaci prikupljeni kroz studije o provedbi navedene Direktive i putem javnog internetskog savjetovanja. Također, u rujnu 2017. godine Europski je parlament usvojio Rezoluciju² o provedbi navedene Direktive u kojoj je potvrdio sve važnije točke Izvješća Komisije (dalje u tekstu: Rezolucija).

Cilj ovog dokumenta je razraditi postojeće preporuke AmCham-a te iznijeti nove preporuke za osnaženje instituta mirenja, u skladu sa zaključcima nadležnih europskih tijela iznesenima u Izvješću i u Rezoluciji. U tu svrhu dati će se prikaz europskog okvira i situacije u Hrvatskoj uz osvrt na specifičan aspekt – alternativno rješavanje potrošačkih sporova te sažetak postojećih preporuka AmCham-a iz navedenog stajališta, a kao podloga daljnjim preporukama s ciljem afirmacije alternativnog rješavanja sporova općenito, ali osobito unutar poslovne zajednice, koja se konstantno mora prilagođavati novim uvjetima poslovanja, pri čemu se ARS zbog svojih karakteristika, prije svega fleksibilnosti i neformalnosti, nameće kao osobito prikladno rješenje.

¹ *Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima*, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=COM:2016:0542:FIN>

² *Rezolucija Europskog parlamenta od 12. rujna 2017. o provedbi Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima*; dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0321&language=HR&ring=A8-2017-0238>

Europski okvir

Afirmacija mirenja kao značajnog načina rješavanja sporova u europskim okvirima potvrđena je donošenjem Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima³ (dalje u tekstu: Direktiva), čiji je osnovni cilj olakšati pristup mirnom rješavanju sporova te promovirati takav način rješavanja sporova uz brigu o održavanju ravnoteže u odnosu na sudski postupak.

U praksi Direktiva, unatoč jasnim prednostima koje mirenje pruža, nije donijela očekivane rezultate te je procijenjeno da je u petogodišnjem razdoblju koje je uslijedilo nakon njena usvajanja ovakav način rješavanja sporova primijenjen u manje od 15% slučajeva, što je, uzimajući u obzir nepobitne prednosti mirnog rješavanja sporova, dovelo do govora o «europskom medijacijskom paradoksu». Situacija je i dalje nezadovoljavajuća - prema posljednjim podacima iznesenima u Izvješću, mirenje se u prosjeku u većini država članica upotrebljava u manje od 1% predmeta pred sudovima.

Međutim, opći zaključak iznesen u Izvješću je da se primjenom Direktive Europskoj uniji osigurala dodana vrijednost te da je provedba Direktive znatno utjecala na zakonodavstvo nekih država članica. S druge strane, u Izvješću se navodi i kako su u praksi utvrđene određene poteškoće u vezi s funkcioniranjem nacionalnih sustava mirenja koje su uglavnom povezane s nedostatkom „kulture” mirenja u državama članicama, s nedovoljnim znanjem o tome kako rješavati prekogranične predmete, s niskom razinom svijesti o mirenju i s funkcioniranjem mehanizama kontrole kvalitete za miritelje. Kroz javno savjetovanje je utvrđeno i da mirenje još uvijek ispitanicima nije dovoljno poznato i da je i dalje potrebna „promjena kulture” kako bi se osiguralo povjerenje građana u ovaj institut te da suci i sudovi i dalje nevoljko upućuju stranke na mirenje.

Ipak, kroz ispitivanja je uočeno i postojanje načelnog konsenzusa o tome da se mirenjem postiže znatna ušteda troškova u širokom rasponu građanskih i trgovačkih sporova i u mnogim se predmetima znatno skraćuje vrijeme potrebno za rješavanje spora.

Konačno, u Izvješću je zaključeno kako nema potrebe za revidiranjem Direktive, ali se njena primjena dodatno može poboljšati, pri čemu bi države članice trebale povećati svoje napore u vezi s promicanjem i poticanjem upotrebe mirenja koristeći se načinima i mehanizmima koji su predviđeni samom Direktivom.

³ SL 136 od 24.5.2008.

Situacija u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je mirenje uređeno Zakonom o mirenju⁴, koji je u cijelosti stupio na snagu danom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.

U navedenom Zakonu, mirenje se definira kao svaki postupak u kojem stranke nastoje sporazumno riješiti spor uz pomoć jednog ili više izmiritelja koji strankama pomažu postići nagodbu, bez ovlasti da im nametnu obvezujuće rješenje i bez obzira na to provodi li se postupak u sudu, instituciji za mirenje ili izvan njih.

Postupci mirenja mogu se provesti na svim redovnim i specijaliziranim prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima u svim fazama sudskog postupka, dakle i tijekom trajanja žalbenog postupka. Također, postupke mirenja moguće je provesti i izvan sudova, putem različitih centara za mirenje osnovanih pri strukovnim udruženjima.

Zbog bitnih razlika u funkcioniranju sudskog mirenja i mirenja pri spomenutim centrima, može se reći kako u Hrvatskoj postoje dva odvojena sustava koja u izvjesnoj mjeri međusobno konkuriraju te je moguće da upravo ovaj čimbenik doprinosi nezadovoljavajućem stanju razvoja sustava. Naime, u Hrvatskoj je, unatoč postojanju zakonskog okvira i uspostavljanju odgovarajućih mehanizama, broj slučajeva u kojima se provodi mirenje neznatan. Načelno mirenje, neovisno o kojoj se vrsti radi, uživa potporu ključnih institucija, no u hrvatskoj praksi rješavanja sporova može se zamijetiti značajna stagnacija. Budući da je razvoj ARS sustava prepoznat kao segment od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku uslijed utjecaja tog sustava na nacionalno pravosuđe, na gospodarsko socijalni razvoj i na međunarodnu pravosudnu suradnju, evidentno je potrebno prije svega utvrditi razloge koji su doveli do stagnacije, a onda sustavno raditi na njihovom uklanjanju.

⁴ Narodne novine broj 18/11

Specifičan aspekt – alternativno rješavanje potrošačkih sporova

Zakonodavstvo o alternativnom načinu rješavanja sporova u predmetima koji uključuju elektroničku dimenziju trgovine (e-trgovina), na razini Europske unije prepoznato je kao jedna od poluga za poticanje rasta, jačanje povjerenja i ostvarivanje napretka prema dovršetku jedinstvenog tržišta.

Paralelno s razvojem mirenja kao alternativnog načina rješavanja sporova, tijela Europske unije intenzivno su se bavila zaštitom potrošača kao slabije ugovorne strane, što je prepoznato kao prioritetan zadatak u uspostavljanju funkcionalnog unutarnjeg tržišta. Međutim, iako je u ovom trenutku na snazi stotinjak direktiva koje se odnose na ovo pitanje, zaštita potrošača još uvijek se procjenjuje kao neadekvatna te se kontinuirano traže novi načini kako bi se poboljšala.

Jedan od načina je i uvođenje mirnog načina rješavanja sporova u potrošačke sporove što je postignuto donošenjem Direktive 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ⁵ te Uredbe (EU) br. 524/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o online rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Uredba o online rješavanju potrošačkih sporova)⁶.

Ovi instrumenti trebali bi umanjiti nedostatak povjerenja potrošača u učinkovito rješavanje sporova. Ukratko, njima se uspostavlja obveza trgovaca o informiranju potrošača o ARS tijelima koja su ovlaštena rješavati potencijalne sporove mirenjem te o načinu podnošenja prigovora. Pri tome ključnu ulogu ima posebna online platforma. Riječ je o interaktivnoj web stranici koja nudi jedinstvenu točku za iniciranje postupaka mirenja te omogućuje potrošačima i trgovcima rješavanje sporova na način da ih povezuje s lokalnim ARS tijelom. Platforma je puštena u rad u veljači 2016. godine⁷. Budući da je nedostatak svijesti o postojanju mogućnosti mirnog rješavanja sporova prepoznat kao jedna od glavnih kočnica u razvoju mirenja općenito, izričito se zahtijeva da trgovci imaju poveznicu na ARS tijelo na svojim web-stranicama. Uspostavljeni mehanizam trebao bi ponuditi način za jednostavno, učinkovito, brzo i jeftino izvansudsko rješavanje spora.

Hrvatska se našla pred obvezom uvođenja sustava alternativnog rješavanja potrošačkih sporova u skladu s europskim zakonodavstvom te je dana 31. prosinca 2016. godine stupio na snagu Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova⁸, kojim je u pravni poredak prenesena navedena europska regulativa. Time je na zakonodavnoj razini ostvaren preduvjet za alternativno rješavanje domaćih i

⁵ SL L 165/63 od 18. 6. 2013.

⁶ SL L 165/1 od 18. 6. 2013.

⁷ <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

⁸ Narodne novine 121/16

prekograničnih sporova iz potrošačkih ugovora pred domaćim tijelima ovlaštenima za alternativno rješavanje potrošačkih sporova te za korištenje europske platforme za online rješavanje sporova.

Postojeće AmCham preporuke

U ranijem stajalištu na temu mirenja iz 2016. godine („Mirenje kao način postizanja efikasnijeg pravosuđa“), kao ključni nedostaci za razvoj mirenja u Hrvatskoj identificirani su neadekvatna zakonska podloga Zakona o parničnom postupku te nizak stupanj svijesti o prednostima mirenja, ne samo u široj javnosti, već i unutar samog pravosudnog sustava.

Stoga su u dokumentu predložene konkretne zakonske izmjene usmjerene prije svega na osnaženje uloge sudstva u korištenju i promociji mirenja, budući da upravo suci posjeduju potreban autoritet. Konkretnan prijedlog u tu svrhu je uvođenje ovlasti sudaca da tijekom parničnog postupka nalože strankama održavanje informativnog sastanka o mirenju. Osim izmjena Zakona o parničnom postupku u smislu opisanog prijedloga o informativnom sastanku predložene su i druge izmjene koje imaju za svrhu pojednostavljivanje zakonskog teksta te osnaženje mirenja na sudovima, ali i izvan sudskog sustava.

U stajalištu se nadalje naglasila nužnost podrške Vrhovnog suda predsjednicima općinskih i trgovačkih sudova za provođenje postupaka mirenja, zbog čega je i na razini Vrhovnog suda potrebno ojačati svijest o mirenju kao načinu rješavanja sporova koji je komplementaran tradicionalnom pozicijskom načinu rješavanja sporova te ne ugrožava postojeći sustav. Također su iznesene preporuke za jačanje uloge Ministarstva pravosuđa te za rad Pravosudne akademije u cilju edukacije sudaca o mirenju općenito, upućivanju u mirenje te o medijacijskim vještinama koje mogu unaprijediti rad u sudnici, odnosno za rad Hrvatske odvjetničke komore kada je riječ o stručnom usavršavanju odvjetnika.

Daljnje preporuke u cilju osnaženja instituta mirenja

Dosadašnje preporuke bile su prije svega usmjerene na mirenje u okviru sudskog spora odnosno na promjene u Zakonu o parničnom postupku uslijed kojih bi se povećale sudačke ovlasti u odnosu na mirenje, a koje bi onda dovele ne samo do povećanja broja mirenja u sudovima, nego i izvan njih. Međutim, činjenica je da neovisno o konkretnim sudačkim ovlastima u Zakonu o parničnom postupku, postoji i opći okvir u Zakonu o mirenju koji je u cijelosti usklađen sa europskom regulativom te koji strankama daje mogućnost mirenja u svakom trenutku, pa i prije samog pokretanja sudskog postupka, a u koju svrhu postoje različiti centri te educirani stručnjaci.

AmCham stoga smatra kako postoji prostor za osnaženje mirenja i kroz već postojeći okvir, pri čemu se ponovno kao ključni zadatak postavlja podizanje svijesti o mirenju, odnosno „kulturi mirenja“ kako se spominje u Izvješću te ovim putem iznosi slijedeće preporuke:

1. Promocija mirenja u kontekstu suvremenog poslovanja

U svojoj Rezoluciji, Europski parlament pozvao je države članice da „ulože dodatan trud u poticanje uporabe postupka mirenja u građanskim i trgovačkim sporovima, među ostalim i kroz organiziranje primjerenih informativnih kampanja kojima će se građanima i pravnim osobama pružiti odgovarajuće i sveobuhvatne informacije o glavnom cilju mirenja i njegovim prednostima u smislu uštede vremena i novca“.

U postupanju u skladu s ovom preporukom za poslovnu zajednicu bilo bi izuzetno korisno raditi na jačanju svijesti o mirenju kao načinu rješavanja sporova koji je osobito pogodan u suvremenom poslovanju, budući da je kompatibilan s najistaknutijim tendencijama i trendovima. U tom smislu osobito se ističe sljedeće:

- Rad europskih tijela na poticanju upotrebe mirenja prvenstveno je bio motiviran prednostima koje ovaj način rješavanja sporova pruža u prekograničnim sporovima u građanskim i trgovačkim stvarima. Iako su države članice proširile primjenu i na domaće sporove, za poslovnu zajednicu iznimno je važan upravo ovaj prekogranični aspekt, budući da se za suvremeno poslovanje konvencionalni lokalni sustavi zaštite pokazuju nedostatnima.
- Uz problem postojanja niske svijesti o mogućnostima i prednostima mirenja općenito, uočljiv je i nedostatak svijesti o prikladnosti mirenja za rješavanje sporova u sferi trgovačkog prava i općenito poslovanja, budući da se kod mirenja često naglašava neformalnost i fleksibilnost što u određenoj mjeri dovodi u pitanje potencijal ovakvog načina rješavanja sporova u sferi

neosobnih odnosa. S obzirom da se karakter poslovanja u suvremenim uvjetima ubrzano mijenja, pri čemu neformalnost i fleksibilnost postaju sve naglašenije, potrebno je istaknuti kompatibilnost mirenja s ovim trendovima.

- Rješavanje sudskih sporova pokazuje se osobito problematično u pitanjima koja zahtijevaju specijalistička znanja, kao što su sporovi iz područja prava intelektualnog vlasništva, IKT-a i sl. Naime, kada su potrebna stručna znanja, u odsustvu sudačke specijalizacije jedina mogućnost je pribavljanje vještačkog nalaza i mišljenja, što u praksi često dodatno opterećuje sadržaj i dinamiku sudskog postupka i odlučivanja. Mogućnošću odabira miritelja koji je stručnjak iz određenog područja strankama se daje mogućnost da svoj spor rješavaju uz pomoć treće osobe koja ima adekvatna znanja i iskustvo.
- Mirenje nije samo instrument koji se može koristiti kao alternativa već pokrenutom sudskom postupku nego je sporne situacije moguće rješavati mirenjem i prije, odnosno neovisno od sudskog postupka. Ovo je osobito važno ako se uzme u obzir da se mnoge sporne situacije ne iznose pred sud uslijed nepovjerenja u učinkovitost takve zaštite. U poslovnim odnosima takve situacije često dovode samo do prekida određenog poslovnog odnosa, bez da se problem zaista riješi, što bi kroz mirenje možda bilo moguće u konkretnoj situaciji.
- Kako se navodi u samom Izvješću, mirenje također može doprinijeti održavanju dobrih odnosa među strankama, jer za razliku od sudskih postupaka ne postoji pobjednik ili gubitnik. U kontekstu poslovnih odnosa ovo predstavlja veliku prednost u odnosu na parničenje jer također doprinosi nastavku poslovne suradnje.

U svrhu promocije mirenja koja bi istaknula gore navedene prednosti, osim Ministarstva pravosuđa u čijoj je nadležnosti mirenje općenito, ključno je uključiti i tijela bliska gospodarskoj zajednici, prvenstveno Ministarstvo gospodarstva, ali i postojeće centre za mirenje.

2. Uređenje liste miritelja i općenito baza o mirenju

Prilikom praćenja europske prakse od strane nadležnih tijela uočene su poteškoće s dobivanjem sveobuhvatnih statističkih podataka o mirenju, uključujući broj slučajeva mirenja, prosječno trajanje i stope uspješnosti postupaka mirenja. Ističe se kako je bez pouzdane baze podataka vrlo teško dodatno promicati mirenje i povećati povjerenje javnosti u njegovu djelotvornost. Stoga će se na europskoj razini razmotriti uspostava i održavanje nacionalnih registara postupaka mirenja, koji bi mogli poslužiti kao izvor podataka Europskoj komisiji, ali koje bi mogli koristiti i nacionalni miritelji kako bi imali koristi od najboljih praksi diljem Europe. Imajući u vidu navedeno, AmCham ponovo upućuje na izradu stranice o mirenju od strane Ministarstva pravosuđa koja bi sadržavala relevantne podatke, uključujući

bazu ovlaštenih miritelja koja bi bila osuvremenjena i nadopunjena relevantnim podacima, kao što je slučaj u drugim europskim zemljama pri čemu se može za primjer uzeti Austrija.

3. Uspostavljanje nacionalnog sustava alternativnog rješavanja potrošačkih sporova

Uspostava sustava alternativnog rješavanja sporova u potrošačkim sporovima u svojim je začecima te je važno informirati javnost općenito, ali osobito poslovnu zajednicu, o obvezama i pravima koja proizlaze iz novoformiranog sustava, primjerice kroz informativne kampanje. U skladu s europskom regulativom, u Hrvatskoj je trenutno akreditirano osam tijela za alternativno rješavanje sporova, kojima se može podnijeti pritužba u slučaju da se radi o potrošačkoj pritužbi na trgovca sa sjedištem u Hrvatskoj. Rad ovih tijela biti će ključan za razvoj ovog segmenta te mu je stoga potrebno posvetiti posebnu pažnju.

4. Edukacija odvjetnika

U ranijem stajalištu razmatrala se uloga sudaca, dok bi ovom prilikom osobito trebalo naglasiti kako je za jačanje postupka mirenja u praksi potrebno intenzivno raditi na jačanju svijesti o prednostima mirenja i u odvjetničkoj profesiji, budući da su upravo odvjetnici u praksi prva instanca u rješavanju problema te su kao takvi ključni u odluci stranke da li će se koristiti alternativnim načinom rješavanja spora ili klasičnim sudskim postupkom. U tom smislu potrebno je provoditi i sustavnu edukaciju odvjetnika, a u ovu svrhu bilo bi dobro i u propise kojima se regulira odvjetnička profesija unijeti odredbe o poželjnosti mirenja. U ovoj zadaći bitno je naglasiti da mirenje predstavlja priliku za proširenje, a ne sužavanje poslovnih prilika, kako se često pogrešno percipira.

5. Osnaženje zakonske podloge mirenja

Europski parlament pozdravio je činjenicu da su sustavi mirenja u mnogim državama članicama nedavno podvrgnuti promjenama i revizijama, dok se u drugim državama članicama razmatraju izmjene primjenjivog zakonodavstva, pri čemu se konkretno navodi i Hrvatska. Raniji prijedlog AmCham-a vezano uz izmjene ZPP-a u skladu je s postojećom praksom u pojedinim državama te je za očekivati kako bi se njegovim uvođenjem osnažilo mirenje u kontekstu parničnog postupka. Ovdje treba istaknuti kako se u Izvješću Europske komisije navodi da premda bi se obaveznim mirenjem potaknula upotreba mirenja kao alternativa rješavanju sporova pred sudom, takav bi razvoj bio u suprotnosti s dobrovoljnom prirodom mirenja, tako da kompromisna varijanta kroz obvezni sastanak o mirenju predstavlja uravnoteženo rješenje.

Ključne prednosti mirenja

Kako se navodi u Izvješću, mirenje se može smatrati sredstvom za poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava i smanjenje prepreka koje dugotrajni i skupi sudski postupci stvaraju građanima i poduzećima, a kroz koje se može doprinijeti gospodarskom rastu u cjelini. U domaćim okvirima osobito treba uzeti u obzir znatnu preopterećenost sudova te nepovjerenje u pravosuđe, na što se osnaženjem ARS sustava može znatno utjecati.

U specifičnom segmentu ARS-a u kontekstu potrošačkih sporova, osiguranje pristupa jednostavnom, učinkovitom, brzom i jeftinom načinu rješavanja domaćih i prekograničnih online i offline potrošačkih sporova doprinijet će povećanju svijesti potrošača o njihovim pravima te povećanju povjerenja trgovaca i potrošača u jedinstveno tržište, što će opet imati učinak na gospodarstvo u cjelini kroz povećanje broja nacionalnih i prekograničnih transakcija.

Zaključak

U ovom trenutku može se zaključiti kako su prednosti instituta mirenja prepoznate na teorijskoj razini te kako su stvoreni i nacionalni i nadnacionalni legislativni mehanizmi za uspješnu implementaciju ovog instituta u poslovnu praksu, što za sada još uvijek izostaje.

Europska unija intenzivno se bavi ovim pitanjem i u specifičnim segmentima, kao što su potrošački sporovi, i na općenitoj razini te je iznimno važno na lokalnoj razini pratiti postignuća i uskladiti praksu.

Konkretno preporuke koje se navode u ovom dokumentu u skladu su sa recentnim zaključcima i preporukama europskih tijela te je u cilju daljnjeg osnaženja instituta mirenja, a u cilju općeg gospodarskog napretka, nužno raditi na njihovoj implementaciji u praksi.

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte:
Američka gospodarska komora u Hrvatskoj
Andrea Doko Jelušić,
Izvršna direktorica
T: 01 4836 777
E: andrea.doko@amcham.hr