

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

---

**PRIJEDLOG**  
**STRATEŠKE STUDIJE**  
**RAZVOJA SUSTAVA MIRENJA U**  
**GRAĐANSKIM I TRGOVAČKIM**  
**POSTUPCIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

---

Zagreb, svibanj 2009.

## Uvod

Ministarstvo pravosuđa u okviru Strategije reforme pravosuđa donijelo je Strategiju razvoja alternativnih načina rješavanja sporova koja sadrži odrednice budućeg razvoja sustava alternativnih načina rješavanja sporova u Republici Hrvatskoj na kojoj se temelji ova Strateška studija.

Preporuke za izradu Strateške studije proizašle su iz projekta PHARE 2005 „Jačanje mirenja kao alternativnog načina rješavanja sudskih sporova“ čiji je glavni korisnik Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske a dionici u projektu su Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska udruga poslodavaca te Hrvatska udruga za mirenje. Opći cilj projekta je osiguranje lakše dostupnosti pravde kroz razvoj alternativnog načina rješavanja sporova sa svrhom razvoja alternativnog načina rješavanja sporova u Republici Hrvatskoj i prilagodbe istog najboljoj praksi u Europskoj uniji i razvoja sustava alternativnog načina rješavanja sporova na sudovima i izvan sudova za pravne i fizičke osobe.

Strateška studija sadrži smjernice za buduće izmjene i dopune regulatornog i neregulatornog okvira. Sve smjernice su u potpunosti strateški namijenjene uspostavi odgovarajućeg okvira za prihvaćanjem sudskog i izvansudskog mirenja.

Svako poglavlje sadrži strateške ciljeve, opis trenutačne situacije s uočenim nedostacima, strateške mjere, te detaljniji opis strateške mjere, a iznesene su i opće napomene o izobrazbi, svijesti javnosti i vremenskom okviru.

## Glavni strateški ciljevi :

- smanjiti priljev predmeta na sudove;
- smanjiti zaostatke na sudovima;
- skratiti trajanje sudskih postupaka u građanskim, trgovačkim i obiteljskim predmetima;
- olakšati širi pristup mirenju kao odgovarajućem postupku rješavanja sporova i alternative pravosuđu;
- osigurati dostupnost mirenja u cijeloj zemlji;
- povećati svijest javnosti i profesionalaca o mirenju;
- potaknuti primjenu mirenja prije i tijekom sudskog postupka na sudovima i izvan sudova;
- osigurati uravnoteženi odnos između mirenja i sudskog postupka;
- poštivati pravo stranaka u sporu na samoopredjeljenje;
- povećati nagodbe i rane intervencije u sporovima;
- osigurati strankama u sporu vrijeme i uštedu troškova;
- osigurati pravične i poštene rezultate mirenja;
- osigurati bolje pridržavanje ishoda mirenja te njihovu postojanost;
- olakšati razvoj mirenja kao neovisne profesije

## I. ZAKON O MIRENJU

Zakon o mirenju (Narodne novine“, broj:163/03) potrebno je u cijelosti podvrgnuti temeljitim izmjenama, posebice s obzirom na „Direktivu Europskog Parlamenta i Vijeća o određenim vidovima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima od 21. svibnja 2008. (u daljnjem tekstu: Direktiva).

### 1. STRATEŠKI CILJ

Obvezatno usklađenje Zakona o mirenju s Direktivom Europske unije

### 2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE

Republika Hrvatska je među prvim europskim zemljama koje su usvojile zakonski okvir koji omogućuje mirenje. Zakon o mirenju objavljen je u Narodnim novinama br. 163/03, a stupio je na snagu 24. listopada 2003. godine.

Na razini zakonodavstva EU-a, Zakon o mirenju uzeo je u obzir neka razmatranja iz „Zelene knjige o alternativnom rješavanju sporova u građanskom i trgovačkom pravu“. Zelenu je knjigu izradila Europska komisija, a usmjerena je prema izradi regulatornog okvira za mirenje. Europski Parlament i Vijeće nedavno su donijeli „Direktivu o određenim vidovima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima“. Članak 12. st. 1. Direktive zahtijeva od država članica donošenje vlastitih zakona i propisa potrebnih za usklađivanje s tom Direktivom. Budući da je Republika Hrvatska država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji, treba poštivati rok koji je zadan državama članicama Europske unije za usklađenje svojeg unutarnjeg zakonodavstva s tom Direktivom, a iznosi najkasnije do 21. svibnja 2011. godine.

### 3. STRATEŠKA MJERA

Usklađenje Zakona o mirenju s Direktivom Europske unije

### 4. OPIS STRATEŠKE MJERE

Direktiva se sukladno članku 1. stavku 2. primjenjuje samo u prekograničnim sporovima u građanskim i trgovačkim stvarima, osim u odnosu na prava i obveze kojima stranke ne mogu raspolagati prema mjerodavnom primjenjivom pravu. Teorijski bi bilo moguće imati dvostruki režim, jedan za prekogranične sporove, a drugi za ostale sporove što bi dovelo do dvostrukog pravnog režima. Opći je stav pravne zajednice EU-a da dvostruki pravni režim ne bi osigurao jednaka prava i obveze za domaće i strane fizičke i pravne osobe već bi naprotiv uzrokovao pravnu nesigurnost. Koncept jednoobraznog pravnog režima za domaće i prekogranične sporove u odnosu na mirenje prihvatljiviji je odabir za Republiku Hrvatsku.

Zakon o mirenju potrebno je uskladiti s Direktivom tako da:

- osigura djelotvornost, nepristranost i kompetentnost izmiritelja kao i da omogući bilo kojoj osobi da provede mirenje, bez obzira na njezinu pripadnost ili zanimanje te bez obzira na način na koji je izmiritelj imenovan ili zatražen da provede mirenje.

- niti izmiritelji, a niti osobe uključene u proces administrativne organizacije mirenja neće biti prisiljeni pružati dokaze u građanskim i trgovačkim sudskim postupcima ili arbitraži u odnosu na informacije koje proizlaze iz ili su u svezi s procesom mirenja, osim kada je to potrebno radi opravdanih okolnosti (javni poredak i dr.)

- uredi pitanje zastare u odnosu na zahtjeve koji su predmet postupka mirenja.

## **1. STRATEŠKI CILJEVI**

1. Povećati broj upućivanja sudskih sporova na mirenje pri sudovima
2. Povećati broj sudskih nagodbi

## **2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE**

Općenito govoreći, zakonodavstvo se može pozabaviti upućivanjem na alternativno rješavanje sporova na jedan od sljedećih načina. Upućivanje može biti obvezatno (tj. bez potrebe za pristankom) ili dobrovoljno (sporazumno), pri čemu sve stranke moraju dati svoj pristanak na sudjelovanje. Upućivanje može biti diskrecijsko, tako da osoba na određenom položaju ili tijelo može uputiti spor na postupak alternativnog rješavanja ili obvezatno, pri čemu tijelo koje upućuje spor na alternativno rješavanje to mora učiniti, osim u određenim izuzetnim slučajevima. U nekim okolnostima zakonodavstvo traži obvezatno razmatranje mogućnosti upućivanja spora na alternativno rješavanje.

Upućivanje može biti obvezujuće i prisilno, diskrecijsko i prisilno, obvezujuće i dobrovoljno te diskrecijsko i dobrovoljno. Ponekad se diskrecijska odluka o upućivanju na mirenje temelji na primjeni zadanih kriterija za upućivanje.

Prema posljednjoj Noveli Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“, broj: 84/08) suci imaju diskrecijske ovlasti za upućivanje predmeta na mirenje pred sudom na vlastitu inicijativu, uzimajući u obzir okolnosti predmeta.

Na temelju Zakona o parničnom postupku Republika Hrvatska trenutno ima diskrecijski i dobrovoljni sistem upućivanja predmeta na sudsko mirenje u bilo kojoj fazi cjelokupnog parničnog postupka.

## **3. STRATEŠKA MJERA**

Diskrecijsko pravo upućivanja na mirenje pred sudom

#### 4. OPIS STRATEŠKE MJERE

Međunarodna istraživanja pokazuju da u obvezujućim programima mirenja u kojima se prije nego što sud naloži mirenje uzimaju u obzir želje stranaka, stranke rješavaju svoje sporove ostvarujući stopu sklopljenih nagodba do 60%. Na sudovima s dobrovoljnim postupkom upućivanja na mirenje polovica do dvije trećine predmeta zadržano je u programu.

Kao prvi budući korak u novom članku Zakona o mirenju definirat će se obveza sudova da obvezno obavijeste stranke o alternativnom rješavanju sporova pred sudom i izvan suda (svi centri za mirenje u Republici Hrvatskoj).

#### 1. STRATEŠKI CILJEVI

1. Omogućiti širi pristup mirenju.
2. Osigurati raspoloživost mirenja.
3. Povećati svijest javnosti i profesionalaca u odnosu na mirenje.
4. Poštivati pravo stranaka u sporu na samoopredjeljenje.

#### 2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE

U Republici Hrvatskoj mirenje je trenutno regulirano Zakonom o mirenju („Narodne novine“, broj: 163/03). Budućim Izmjenama i dopunama, Zakon o mirenju trebalo bi uskladiti s dolje navedenim i drugim standardima.

#### 3. STRATEŠKA MJERA:

Osigurati usklađenost s međunarodnim standardima mirenja iz, na primjer:

- Preporuke Vijeća Europe o mirenju u građanskim stvarima Rec (2002)10 (u daljnjem tekstu: Coe Rec (2002)10);
- CEPEJ SMJERNICE Vijeća Europe za bolju primjenu postojećih preporuka vezanih uz mirenje u obiteljskim i građanskim sporovima (2007.), CEPEJ-GT-MED (u daljnjem tekstu: CEPEJ Smjernice);
- UNCITRAL-ov Model zakona o međunarodnom trgovačkom mirenju s vodičem za donošenje propisa od 28. lipnja 2002. (u daljnjem tekstu: UNCITRAL-ov Model zakona);
- Zelena knjiga Europske komisije o alternativnom rješavanju sporova u građanskom i trgovačkom pravu COM (2002.) 196 (u daljnjem tekstu: Zelena knjiga).

#### 5. OPIS STRATEŠKE MJERE

Opseg primjene Zakona o mirenju treba biti dovoljno širok kako bi se osigurala primjena zakona u svim odgovarajućim građanskim, trgovačkim, obiteljskim, radnim, potrošačkim i drugim sporovima, uključujući i sporove koji su po svojoj prirodi, a ne samo izričitoj definiciji vezani uz građanska, trgovačka, obiteljska, potrošačka i druga pitanja, bilo da se ista temelje na ugovoru ili ne. Važno je da zakon, u zasebnom stavku, s jedne strane odredi opseg

vlastite primjene, a da s druge strane ostavi mogućnost za dovoljno široko i sveobuhvatno tumačenje pojma „građanski i trgovački predmeti“.

## **II. DRUGA REGULATORNA I NEREGULATORNA SREDSTVA**

### **1. STRATEŠKI CILJEVI**

1. Povećati broj upućivanja sudskih sporova na mirenje pri sudovima.
2. Smanjiti zaostatke na sudovima.
3. Smanjiti trajanje sudskih postupaka.
4. Osigurati pristup i dostupnost mirenja pri sudu.

### **2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE**

Strategija Ministarstva pravosuđa „Razvoj alternativnih načina rješavanja sporova“ predviđa da će se u razdoblju 2008.-2010. sustav mirenja proširiti na sve općinske, trgovačke i županijske sudove u Republici Hrvatskoj. Vrlo dobri statistički podaci u odnosu na nagodbe ostvarene tijekom mirenja, visoka razina zadovoljstva stranaka u odnosu na poštenost postupka, ishod mirenja i rezultate izmiritelja pozivaju na daljnji razvoj sustava mirenja na sudovima u Republici Hrvatskoj.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku svi sudovi u Republici Hrvatskoj dužni su omogućiti strankama da spor riješe u postupku mirenja pri sudu, tijekom cijelog trajanja postupka.

### **3. STRATEŠKA MJERA**

Povećanje broja postupaka mirenja na sudovima

### **4. OPIS STRATEŠKE MJERE**

Zemlje s dobro uspostavljenim mirenjem pri sudovima razvile su dva različita pristupa u odnosu na dužnost sudova da osmisle sustave mirenja. Prvi pristup je zakonodavne prirode, pri čemu je dužnost sudova da osmisle program mirenja pri sudovima utvrđena zakonom kao što je trenutno u Republici Hrvatskoj prema posljednjoj Noveli Zakona o parničnom postupku.

Zakon o mirenju propisat će dužnost općinskih, trgovačkih i županijskih sudova da unaprijede primjenu i implementaciju programa mirenja pri sudu.

Pravilnikom o unutarnjem redu sudova utvrdit će se jasniji opisi poslova i uvjeti za poboljšanje radnih postupaka povjerenika za mirenje pri sudovima kako bi se razvila njihova funkcija u odnosu na administraciju programa mirenja.

Sudskim poslovníkom definirat će se vođenje predmeta.

Okvirna mjerila za rad sudaca izmijenit će se kako bi se osigurali poticaji sucima za upućivanje predmeta na mirenje.

Zakon o sudovima bit će potrebno nadopuniti kako bi izričito omogućio sucima provođenje plaćenih mirenja u okviru izvansudskih sustava mirenja.

## 1. STRATEŠKI CILJEVI

1. Povećati broj upućivanja na mirenje pri sudu.
2. Povećati broj upućivanja na izvansudsko mirenje

## 2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE

U sustavima u kojima je mirenje u potpunosti dobrovoljno, od izuzetnog je značaja postojanje određenih poticaja za upućivanje na mirenje.

Trenutačno je mirenje u okviru programa pri sudovima besplatno za stranke. Takav bi sustav trebalo zadržati kako bi se osigurao odgovarajući interes među strankama u sporu.

Jedan od važnih vidova sustava upućivanja jest pitanje da li je takvo upućivanje automatsko u obvezujućim sustavima mirenja prije pokretanja tužbe, kada to propisuje zakon, ili kada je mirenje sporazumno ugovoreno među strankama prije ili tijekom sudskog postupka ili se predmeti upućuju na temelju analize svakog pojedinog predmeta. Opisana metoda analize predmeta koristi se u slučajevima kada sudovi imaju diskrecijsko pravo uputiti predmet na mirenje. Sudovi u Republici Hrvatskoj primjenjuju obje metode. Oni automatski pozivaju stranke u sporu temeljem pisanog poziva i priložene brošure, a osim toga suci analiziraju pojedinačne predmete zajedno sa strankama na prvom ročištu.

## 3. STRATEŠKA MJERA

Drugi poticaji za upućivanje na mirenje

## 4. OPIS STRATEŠKE MJERE

Izradit će se model klauzule o mirenju u trgovačkim sporovima te ga proširiti među pružateljima usluga mirenja i odvjetnicima kako bi se povećala primjena mirenja prije pokretanja sudskog postupka.

Izmijenit će se i dopuniti Zakon o sudskim pristojbama kako se ne bi naplaćivala pristojba za sudsku nagodbu.

Izradit će se popis kriterija za predmete koji su pogodni za mirenje kako bi se

- određeni predmeti ili kategorije predmeta izuzeli iz mirenja;
- razlikovale metode i vrijeme upućivanja na mirenje;



- stranke pozvale da razmotre mirenje na način da primijene „samoispitivanje“.

## 1. STRATEŠKI CILJEVI

1. Povećati kvalitetu rezultata rada izmiritelja i zadovoljstvo stranaka.
2. Utvrditi jednoobraznu razinu minimalnih kompetencija i kvalifikacija za registrirane izmiritelje.

## 2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE

Hrvatska nema nacionalni sustav akreditiranja izmiritelja. Sudovi sa sustavima mirenja pri sudovima imaju svoje vlastite popise ovlaštenih izmiritelja na temelju odluke predsjednika suda. Slijedom nedavnih izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku, samo bi suci mogli biti izmiritelji u programima mirenja pri sudovima. Utvrđena je praksa da suci prođu kroz izobrazbu kao izmiritelji. Privatni pružatelji usluga mirenja imaju svoje vlastite popise ovlaštenih izmiritelja koji obuhvaćaju i izmiritelje koji su prošli izobrazbu, a ponekad i one koji nisu.

Ne postoje zajednički standardi za početno ocjenjivanje i trajno praćenje i pregled rezultata rada izmiritelja. Također ne postoji niti zajednički usuglašen kodeks izmiriteljske prakse.

## 3. STRATEŠKA MJERA:

Uspostava sustava akreditiranja izmiritelja

## 4. OPIS STRATEŠKE MJERE

Bit će utvrđen sustav akreditiranja za izmiritelje koji će zahtijevati akreditiranje (odobranje) organizacija, koje će – s druge strane – akreditirati pojedinačne izmiritelje kako slijedi:

1. Sustav akreditiranja izmiritelja sastojat će se od zajedničkih standarda za početno ocjenjivanje, trajno praćenje, pregled i stegovni postupak;
2. Ministarstvo pravosuđa izdavat će akreditacije institucijama, a institucije će akreditirati pojedinačne izmiritelje;
3. Standardi za akreditiranje institucija i izmiritelja bit će sadržani u Pravilniku Ministarstva pravosuđa;
4. Sustav bi bio dobrovoljan za one izmiritelje koji žele dobiti akreditaciju;
5. Izradit će se Nacionalni registar ovlaštenih izmiritelja koji će voditi Ministarstvo pravosuđa;
6. Ministarstvo pravosuđa imat će nadzor nad kvalitetom pruženih usluga.

7. Povjerenstvo za alternativne načine rješavanja sporova savjetovat će Ministarstvo pravosuđa o svim gore navedenim pitanjima;

8. Etički kodeks bit će obvezujući instrument. Centri za mirenje i institucije mogu usvojiti Etički kodeks uz suglasnost Ministarstva pravosuđa.

## **1. STRATEŠKI CILJEVI**

1. Osigurati Ministarstvu pravosuđa koordinirano i dosljedno savjetovanje o politici razvoja visoko kvalitetnih, ekonomičnih, prilagođenih individualnim potrebama i djelotvornih načina rješavanja sporova ili upravljanja sporovima bez potrebe za sudskom odlukom.
2. Osigurati primjenu mirenja i podići njegov profil i u sudskom i izvansudskom okruženju te tako promicati reformu pravosuđa i pristup pravosuđu.
3. Analizirati programe mirenja u odnosu na to u kojoj mjeri ostvaruju ciljeve te odrediti potrebe za poboljšanjima.

## **2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE**

Razvoj alternativnih načina rješavanja sporova – Strategija ministarstva pravosuđa propisala je uspostavu Povjerenstva za alternativne načine rješavanja sporova koje će pratiti razvoj alternativnih načina rješavanja sporova kao i provedbu postojećih programa te predlagati mjere za promicanje razvoja ARS-a.

Pri Ministarstvu pravosuđa je 2006. godine osnovano Povjerenstvo za alternativne načine rješavanja sporova.

## **3. STRATEŠKA MJERA**

Osiguranje kontinuiranog rada Povjerenstva za alternativne načine rješavanja sporova i sustava praćenja

## **4. OPIS STRATEŠKE MJERE**

Povjerenstvo za alternativne načine rješavanja sporova i dalje će se razvijati kao neovisno savjetodavno tijelo koje prati razvoj alternativnih načina rješavanja sporova, provedbu postojećih programa, predlaže mjere za unapređenje razvoja alternativnih načina rješavanja sporova te daje mišljenja i odgovore na upite u okviru svog djelokruga rada.

## **1. STRATEŠKI CILJ**

1. Osigurati aktualne informacije o kretanjima na području mirenja te ih iskoristiti za unaprjeđenje politike mirenja u Hrvatskoj.

## 2. OPIS TRENUTAČNE SITUACIJE

Postoji potreba da svaka zemlja s razvijenim sustavom mirenja dobiva aktualne informacije o razvoju mirenja u cijelom svijetu. Razne međunarodne organizacije i udruženja vrše kontinuirane preglede i analize postojećih i budućih kretanja kako bi svoje nacionalne politike i sustave prilagodili globalnim kretanjima. Hrvatska sudjeluje u nekim, ali ne u svim stručnim forumima vezanim uz mirenje, kao što je UNCITRAL-ova radna skupina o međunarodnoj arbitraži, CEPEJ, Radna skupina Vijeća Europe o mirenju, Europsko udruženje sudaca za mirenje (GEMME), godišnja konferencija o mirenju Međunarodne odvjetničke komore, Odbor za ARS Američke odvjetničke komore itd.

## 3. STRATEŠKA MJERA

Kontinuirana međunarodna razmjena informacija vezanih uz mirenje

## 4. OPIS STRATEŠKE MJERE

Osigurati će se stalna i kontinuirana međunarodna razmjena u odnosu na mirenje kroz brojne oblike međunarodne suradnje, bilateralnih sporazuma, studijskih putovanja ili sudjelovanja kao što su Radna skupina za mirenje CEPEJ-a (Vijeće Europe) i UNCITRAL-ova Radna skupina za arbitražu; GEMME (Europsko udruženje sudaca za mirenje); UIA mreža centara za mirenje.

## III. IZOBRAZBA

U Hrvatskoj su već provedene razne izobrazbe na temu mirenja. Za budućnost je ključno definirati jasnu i održivu metodologiju izobrazbe koja će poslužiti kao referenca za buduću izobrazbu te koja će se smatrati preduvjetom za kvalificiranje. Pravosudna akademija definirat će program obvezne izobrazbe za buduće izmiritelje.

## IV. SVIJEST JAVNOSTI

Strategija komunikacije je ključni element koji određuje dugoročni učinak mirenja. Kampanje u sredstvima javnog priopćavanja, tiskana dokumentacija, događanja i nacionalna web stranica/bilten itd. predstavljaju općenita operativna sredstva koja je potrebno razviti.

## **V. VREMENSKI OKVIR**

- Zakonski okvir definiran ovom Strateškom studijom ostvarit će se do kraja 2009. godine, a strategija utvrđena ovim dokumentom sukladno tome nastavit će se razvijati i provoditi.

## Popis kratica

ABA	American Bar Association (Američka odvjetnička komora)
ARS	Alternativno rješavanje sporova
CEDR	Center for Effective Dispute Resolution (Centar za djelotvorno rješavanje sporova)
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice (Europsko povjerenstvo za učinkovitost pravosuđa)
CoE	Vijeće Europe
COD	Zbirka pravnih dokumenata EZ-a
ZPP	Zakon o parničnom postupku
EC	Europska komisija
EU	Europska Unija
GEMME	European Association of Judges for Mediation (Europsko udruženje sudaca za mirenje)
IBA komora)	International Bar Association (Međunarodna odvjetnička
MP	Ministarstvo pravosuđa
NADRAC sporova	Nacionalno savjetodavno vijeće za alternativno rješavanje
REC	Preporuka Vijeća Europe
VP	Voditelj programa
UIA	Međunarodna unija odvjetnika
UNCITRAL	Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovačko pravo