

Bruxelles, 30. rujna 2024.
(OR. en)

13797/24

LIMITE

JAI 1421
FREMP 368
AG 159
POLGEN 128
JUSTCIV 159

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Poticanje pristupa pravosuđu u kontekstu vladavine prava i konkurentnosti

S obzirom na sastanak Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 11. listopada 2024., za delegacije se u Prilogu nalazi navedena napomena predsjedništva.

Poticanje pristupa pravosuđu u kontekstu vladavine prava i konkurentnosti

Pristup pravosuđu temeljno je pravo i ključan element vladavine prava. Člankom 19. Ugovora o Europskoj uniji od država članica zahtijeva se da osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguravanje djelotvorne pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom EU-a te da se odgovornost za pružanje sudskog preispitivanja u pravnom okviru EU-a povjerava nacionalnim sudovima. Pristup pravosuđu odnosi se na sposobnost ljudi, poduzeća i zajednica da spriječe sukobe i djelotvorno, pošteno, pravično i pravodobno ispune svoje pravne i pravosudne potrebe.¹ Njime se pojedincima i pravnim subjektima omogućuje da se zaštite od povrede vlastitih prava, da im se nadoknadi šteta prouzročena građanskopravnim deliktom, da pozovu izvršnu vlast na odgovornost te da se sami brane u sudskim postupcima.

Istodobno, djelotvorni i pristupačni pravosudni sustavi ključni su i za poboljšanje ulagačke klime i održivosti dugoročnog rasta te stoga doprinose konkurentnosti, u skladu s ciljevima navedenima u Draghijevom izvješću². To je posebno važno u pogledu pravnih mogućnosti za gospodarske subjekte različitih veličina, kao i u vezi s pravnim sporovima koji uključuju poduzeća.

Posljednjih su godina u Vijeću za pravosuđe i unutarnje poslove održane vrijedne rasprave o pristupu pravosuđu, s naglaskom prvenstveno na pristupu pojedinaca pravosudnom sustavu. U tom su kontekstu ministri i ministrice razmijenili mišljenja o važnim aspektima kao što su pristup odvjetnicima, osposobljavanje sudaca, prepreke za pristup pravosuđu za ranjive osobe i pravna pomoć. Na temelju iskustava stečenih tijekom tih razmjena i ne dovodeći u pitanje ključnu važnost uklanjanja prepreka za pristup pojedinaca pravosuđu, mađarsko predsjedništvo smatra da je pravo vrijeme za uključiti dodatnu perspektivu analiziranjem načina na koji se pristup pravosuđu može osigurati gospodarskim subjektima s manje resursa i financijskih sredstava, a osobito MSP-ovima.

MSP-ovi se pri rješavanju pravnih sporova s većim poduzećima ili javnim tijelima često suočavaju s nerazmjernim opterećenjem, među ostalim u prekograničnim situacijama, i to zbog ograničenih resursa, slabijeg pregovaračkog položaja i visokih troškova povezanih sa sudskim sporovima. Mala poduzeća, mikropoduzeća ili nano poduzeća, pa čak i potrošači, imaju problema s pristupom sudskom sustavu, uglavnom zbog vremenskog roka, neiskustva, straha ili nedostatka znanja o tome je li problem s kojim se suočavaju „pravne prirode” ili ne, te naizgled zastrašujuće prepreke koja se odnosi na angažiranje odvjetnika. U tom kontekstu osiguravanje pravednog pristupa pravosuđu za MSP-ove postaje pitanje pravednosti i strategija za jačanje njihove konkurentnosti, kao i sveukupne konkurentnosti EU-a i njegovih država članica.

Kako bi se zajamčio pravedan i učinkovit pristup pravosuđu svima, uz istodobno osiguravanje jednakih uvjeta za sve gospodarske subjekte, važno je stvoriti pravno okruženje kojim se ne nameće nerazmjerno i neodrživo opterećenje onima koji traže pravdu ni pravosudnom sustavu u cjelini. U tu svrhu ciljane mjere i zakonodavstvo sudovima mogu olakšati da se usredotoče prvenstveno na predmete u kojima se sudski postupci ne mogu izbjeći ili se pravni sporovi ne mogu riješiti drugim sredstvima koja su djelotvornija i povoljnija za sve uključene strane.

¹ Preporuka Vijeća OECD-a o pristupu pravosuđu i pravosudnim sustavima usmjerenima na ljude. EU je 18. lipnja 2024. objavio odluku o poštovanju Preporuke.

² Budućnost europske konkurentnosti: izvješće Marija Draghija, 9. rujna 2024.

Osiguravanje jednake dostupnosti pravnih informacija relevantnih za ostvarivanje prava na pristup pravosuđu ključan je preduvjet za stvaranje takvog okruženja. Ključno je da su, čak i prije pokretanja bilo kakvog sudskog postupka, sve zainteresirane strane svjesne svojih prava i pravnih mogućnosti te da mogu donijeti informiranu odluku o tome hoće li ih i na koji način ostvariti u određenoj situaciji. Pravo na pristup pravosuđu najdjelotvornije se može ostvariti ako su zainteresirane strane upoznate s pravnom procjenom situacije i primjenjivim pravom te ako mogu u dovoljnoj mjeri procijeniti optimalan način ostvarivanja svojih prava. U tom su pogledu od posebne važnosti transparentnost, jasnoća i dostupnost zakonodavstva EU-a i nacionalnog zakonodavstva, uključujući pravna tumačenja utvrđena u sudskoj praksi i objašnjenja pravnih akata. Zakonodavstvo i sudska praksa trebali bi se objavljivati u strojno čitljivom formatu u javno dostupnim i interoperabilnim bazama podataka. Takvim sveobuhvatnim pristupom zakonodavstvu i sudskoj praksi omogućila bi se široka upotreba alata umjetne inteligencije, čime bi se poduprla pravna tehnološka poduzeća u EU-u i povećala njihova konkurentnost.

U konkretnijem kontekstu poduzeća, MSP-ovi ponekad nemaju potrebno pravno znanje i resurse za snalaženje u složenim pravnim sustavima, što ih stavlja u nepovoljan položaj pri poslovanju s većim poduzećima ili javnim tijelima koja imaju specijalizirane pravne timove. Zbog složenosti pravnih postupaka i nedostupnosti pravnih informacija ne mogu razumjeti svoja prava i obveze, što im otežava djelotvornu suradnju s pravosudnim sustavom. Taj nedostatak transparentnosti i predvidljivosti pogoršava postojeću neravnotežu moći između manjih poduzeća i snažnijih sudionika na tržištu, uključujući javna tijela, osobito pri prekograničnom poslovanju. Pojednostavljenjem pravnih postupaka, poboljšanjem pristupa pravnim informacijama i održavanjem troškova na razumnoj razini MSP-ovima bi se omogućilo djelotvorno korištenje pravosudnim sustavom. Digitalne platforme koje javnosti ili osobito onima s niskim resursima pružaju lako razumljive pravne resurse i alate koji se mogu pretraživati mogu pomoći u smanjenju prepreka uzrokovanih pravnom složenošću.

U skladu s neformalnim raspravama u okviru Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u srpnju, aplikacije koje se temelje na umjetnoj inteligenciji u državama članicama mogu pomoći građanima koji traže pravni savjet, kao i MSP-ovima u snalaženju sa složenošću zakonodavstva. Te aplikacije korisnicima mogu pružiti napredne mogućnosti pretraživanja i rješenja u obliku chatbota za potporu njihovu pravnom istraživanju. Osim toga, mogu pružiti transparentna rješenja za upravljanje složenim predmetima s pomoću sveobuhvatnih opisa predmeta i pravnih vodiča te pružanjem pristupa sadržaju drugih javnih baza podataka, uključujući poveznice na zakonodavstvo, sudsku praksu i zahtjeve kojima se olakšava pokretanje ili rješavanje sudskih postupaka. Istodobno, s obzirom na to da se aplikacije umjetne inteligencije u tim područjima smatraju visokorizičnima, potrebno ih je primijeniti potpuno transparentno u pogledu mogućnosti i ograničenja takvih alata koji pomažu ljudskoj prosudbi, ali ih ne zamjenjuju. U tom području u državama članicama i na razini EU već postoji nekoliko dobrih praksi, uključujući europski portal e-pravosuđe, koji je određen kao jedinstvena kontaktna točka za pravne informacije za građane i poduzeća u EU-u. Taj portal pruža širok raspon vrijednih informacija o pravu, sudskoj praksi, sudskim postupcima i registrima država članica EU-a. Sustav povezivanja poslovnih registara (BRIS) primjer je međusobne povezanosti registara na razini EU-a. Omogućuje pristup informacijama o svim poduzećima iz EU-a. U budućnosti će na portalu e-pravosuđe biti i elektronička pristupna točka za digitalizirane prekogranične postupke u korist građana, pravnih stručnjaka i poduzeća. Te prakse i alati mogli bi poslužiti kao osnova za daljnje poboljšanje dostupnosti, jasnoće i transparentnosti primjenjivog pravnog okvira. Ne bismo trebali izostaviti sustav e-CODEX, koji je ključna sastavnica digitalne pravosudne suradnje u Europi i služi kao važan model interoperabilnosti.

Pri primjeni Akta o umjetnoj inteligenciji ključno je istražiti potencijalne primjene u pravosudnom sektoru u kojem alati umjetne inteligencije mogu znatno automatizirati postupke, imajući na umu da, iako alati umjetne inteligencije mogu poduprijeti ovlasti sudaca za donošenje odluka ili neovisnosti sudstva, ne bi ih smjeli zamijeniti: konačno donošenje odluka mora i dalje biti aktivnost koju obavljaju ljudi. Jedna takva primjena mogla bi biti internetsko alternativno rješavanje sporova među poduzećima, što bi bilo posebno korisno za MSP-ove.

Promicanje dobrovoljne primjene alternativnog rješavanja sporova (ARS) još je jedan važan alat za poticanje djelotvornog pristupa pravosuđu, uz istodobno smanjivanje opterećenja pravosudnog sustava. Mehanizmi ARS-a osmišljeni su kako bi se omogućio brži i troškovno učinkovitiji način rješavanja sporova, bez upotrebe formalnog sudskog sustava. ARS ujedno omogućuje veću fleksibilnost u prilagođavanju rješavanja sporova potrebama uključenih strana. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u redovito se ispituju načini na koje države članice promiču dobrovoljnu primjenu metoda za alternativno rješavanje sporova. Slika 28. u izdanju za 2024. prikazuje povećanje ukupnih promidžbenih napora i različite posebne poticaje koje su države članice u tu svrhu uvele, uključujući mogućnost upotrebe digitalnih tehnologija. Trenutačno se ponovno pregovara o Direktivi 2013/11/EU o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova, u kojoj se utvrđuju minimalni zahtjevi kvalitete za alternativno rješavanje potrošačkih sporova, kako bi se obuhvatili izvanugovorni sporovi i sporovi s trgovcima izvan EU-a te kako bi se pružila prilagođena potpora u prekograničnim sporovima i potaknulo sudjelovanje trgovaca. S obzirom na pristup minimalnog usklađivanja, države članice imaju različite vrste mehanizama ARS-a koji su uglavnom uređeni nacionalnim pravom.

Ministri i ministrice pozivaju se da razmotre sljedeća pitanja:

- Na koji bi se način transparentnost, jasnoća i dostupnost zakonodavstva i pravnih informacija mogle poboljšati kako bi se svima, a posebno MSP-ovima, olakšao jednak i djelotvoran pristup pravosuđu? Možete li preporučiti primjere najbolje prakse u vezi s time? Kako se postojećim alatima, odnosno portalom e-pravosuđe, može dodatno koristiti u tu svrhu?
- Smatrate li da je ARS koristan alat u kontekstu pristupa pravosuđu izvan okvira potrošačkih sporova? Ako je odgovor potvrđan, koji su konkretni mehanizmi ARS-a u vašoj zemlji dostupni za MSP-ove i koji se poticaji upotrebljavaju za njihovo promicanje?