

**Jos UITDEHAAG**

судски извршитељ у Etnn-Leur, Холандија

члан одбора Краљевског савеза судских извршитеља Холандије  
руководилац Пројекта за реформу извршног поступка на Балкану

## **ИЗМЕЋУ ПРАВНЕ ТРАДИЦИЈЕ И МОДЕРНЕ ЕФИКАСНОСТИ: РЕФОРМА ИЗВРШНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ\***

### **I Увод**

Владавина права уводи ред у друштво. У последњој деценији „водећи принципи владавине права“ су све више признати као критеријуми за сваки правни систем као гарант независног судског система. Судски систем који правилно функционише може да обезбеди стабилност. Постоји опште разумевање принципа владавине права; принципа који су примењени, на пример, у законодавству Европског суда за људска права (ЕCHR). Такође, у случају извршења.

Овде се посебно може поменути члан 6 став 1 ЕCHR-а.<sup>1</sup> Из текста би се могло рећи да се члан 6 ЕCHR фокусира искључиво на судски, контрадикторни део процеса. Бар до 1997. године. У преломном случају

\* Референце на нацрт Закона о извршењу и обезбеђењу се односе на верзију коју је одобрила Влада Србија у новембру 2010. год.

1 Чл. 6 став 1 ЕCHR. У одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом. Пресуда се изриче јавно, али штампа и јавност могу бити искључене из целог или из дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када интереси малолетника или заштита приватног живота странке то захтевају или у мери изричито неопходној по мишљењу суда,

Хонсби vs. Грчка из 1997. године, Европски суд за људска права је одлучио: „...да би право било илузорно када би домаћи правни систем Уговорне Државе дозволио да коначна, обавезујућа судска одлука остане без учинка, на штету једне стране. Било би назамисливо да члан 6 § 1 треба детаљно да описује процедуралне гаранције дате странкама – поступци који су били фер, јавни и експедитивни – а да се не заштити примена судских одлука; тумачити члан 6 као да се он бави искључиво приступом суду и вођењем поступка би вероватно водило ситуацијама некомпатибилним са принципом владавине права који су Уговорне Државе прихватиле да поштују када су ратификовале Конвенцију. Извршење судске пресуде било ког суда мора се, сходно томе, сматрати саставним делом „судског процеса“ према члану 6...“<sup>2</sup>

Овом судском пресудом ЕСтНHR је у свом целокупном законодавству истакао да државе чланице имају обавезу да обезбеде да лица која добију коначну и обавезујућу судску пресуду имају право и могућност на њено извршење. Међутим, пракса овог суда показује константан пораст случајева који се тичу извршења (коначних) пресуда или других извршних судских одлука и докумената. Број случајева пред ЕСтНHR, нарочито у земљама у транзицији, и даље важи за показатеља стања ствари у области развоја владавине права, а нарочито у области правосуђа. Отуда сви ови случајеви доприносе интересовању земаља да унапреде (ефикасност) својих извршних система.

И Савет Европе и ЕСтНHR траже решења за спречавање овог растућег прилива случајева. У Резолуцији бр. 3, 24. Конференције Министара правде у Москви (4. и 5. октобра 2001. године) усаглашено је да је „одговарајуће, ефективно и ефикасно спровођење судских одлука од капиталне важности да Државе створе, ојачају и развију снажан и поштован правосудни систем.“ На основу Резолуције из 2003. године, Одбор министара Савета Европе је усвојио Препоруку о извршењу.<sup>3</sup> Ове Препоруке је у децембру 2009. године следио сет Смерница које је донео СЕРЕЈ, Комисија за Ефикасност Правосуђа Савета Европе.<sup>4</sup>

Тако су створени стандарди и оквир извршног система. Очигледно, ЕСтНHR има исто мишљење. У случају две скорашње пресуде ЕСтНHR се чак експлицитно позвао на Преп. 17/2003!<sup>5</sup>

у посебним околностима у којим би публицитет могао нанети штету интересима правде.

2 ЕСтНHR, 19. март 1997, Хорнсби против Грчке, пријава број 18357/91.

3 Препорука 17/2003, усвојена 9. септембра 2003, у даљем тексту: Rec 17/2003.

4 СЕРЕЈ (2009) 11 REV Смернице за бољу имплементацију постојећих Препорука Савета Европе о извршењу, 17. децембра 2009, у даљем тексту СЕРЕЈ (2009) 11 REV.

5 Видети: ЕСтНHR, *Barret dr Sirjean ĩroyĳiv Француске*, 21. април 2010, ĳрегсĳавка 13829/03 (само на француском језику): „46. La Cour remarque que ce type de situation

## II Улога BERP и GIZ

Ово је позадина у којој је BERP активна у области извршења. Циљ BERP-а је да подржи различите правне системе земаља Западног Балкана у реформи њихових правних система у целини и посебно у обезбеђивању ефикаснијег и ефиктивнијег функционисања система за спровођење закона на националном и регионалном нивоу.

Пројекат финансира Холандска влада, а спроводе га Центар за међународну правну сарадњу (CILC) из Холандије и *Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* из Немачке.

Растуће економске активности ће резултирати већим прекограничним извршењем и достављањем докумената. У овом тренутку, ефикасно и ефективно прекогранично и извршење и достављање докумената спутавају правне и практичне препреке. У оваквој позадини BERP намерава да ојача регионалну сарадњу у извршењу. На билатералном нивоу BERP помаже у реформи примарног и секундарног законодавства, као и прописа који регулишу професију (као нпр. дисциплински поступак) и њихово усклађивање са најбољом међународном праксом, затим у развоју и примени стратегија и програма обуке за судске службенике (из приватног и јавног сектора) који спроводе извршење судских пресуда, као и за службенике и институције којима је поверен надзор над применом процеса извршења, укључујући обуку на регионалном нивоу о темама као што су етика и дисциплинска питања, међународни аспекти извршења, подизање свесности и медији, стандарди квалитета и методологија обуке, успостављање и јачање националних професионалних организација у области спровођења закона и развој и увођење најбољих регионалних пракси у областима као што су квалитетно управљање, праћење и контрола, мерење перформанси, транспарентност средстава и сарадња са властима.

---

témoigne de l'inefficacité du système d'exécution et renvoie au risque de dérive – rappelé dans la Recommandation du Comité des Ministres en matière d'exécution des décisions de justice – d'aboutir à une forme de „ justice privée „ qui peut avoir des conséquences négatives sur la confiance et la crédibilité du public dans le système juridique (ibid.)“ као и: *ЕСНHR Sud Est Réalisations пројекат Француске, 2. март 2011, прегледница 6722/05* (само на француском језику): „60. Face aux intérêts individuels en cause, il appartenait à celles-ci, après un laps de temps raisonnable pour trouver une solution satisfaisante, de prendre les mesures nécessaires au respect de la décision de justice. Force est de constater que le refus prolongé d'apporter le concours de la force publique en l'espèce a eu pour conséquence, en l'absence de toute justification d'intérêt général, d'aboutir à une sorte d'expropriation privée dont l'occupant illégal s'est retrouvé bénéficiaire. Cette situation renvoie au risque de dérive – en l'absence d'un système d'exécution efficace – rappelé dans la Recommandation du Comité des Ministres en matière d'exécution des décisions de justice, d'aboutir à une forme de „ justice privée “ contraire à la prééminence du droit.“

### III Јурисдикција ЕСтHR-а

Детаљан преглед јурисдикције ЕСтHR-а је ван домашаја овог члана. Међутим, заједнички тренд је јасан. Прво, изгледа да је садашње законодавство у већини земаља застарело и није у стању да обрађује већи број захтева за извршење. У већини земаља не постоји равнотежа између интереса дужника и повериоца. Оптужени могу лако да осујете извршење злоупотребом знатног броја правних лекова. Друго, ефикасност и ефективност у организацији система извршења није на потребном нивоу. У већини земаља једва да постоји било какав буџет за успостављање адекватног система извршења. Као резултат тога, постоји недостатак професионализма, обученог особља и инфраструктуре. Буџетско законодавство такође има свој утицај на приступ извршењу према Држави и државним институцијама. У већини земаља Држава као дужник има изузетан положај. То фрустрира поверење и очекивања у погледу функционисања система извршења. Право да се пресуда изврши је саставни део права на приступ суду, као што је и право на поступак у разумном року. Недостатак буџетских издвајања, организације извршења, пропуста извршитеља или недостатака у националном законодавству не би, по мишљењу ЕСтHR-а, требало да се користе као изговор.

### IV Западни Балкан

Већина земаља у региону западног Балкана имају намеру да постану чланице Европске уније. У позадини процеса приступања ЕУ ове земље реформишу своје правне и правосудне системе. Законодавство, процедуре и праксе морају бити усклађени са *acquis communautaire* (ЕУ) и међународно прихваћеним стандардима, као што су горепоменуте Препоруке Савета Европе.

БЈР Македонија је већ 2005. године усвојила нови закон о извршењу. Што се тиче осталих земаља у региону, различити извештаји Европске комисије<sup>6</sup> о напретку указују на то да постојећи извршни системи више не испуњавају захтеве данашњице: судови имају знатна заостајања, углавном проузрокованих предметима извршења. Број правних лекова изазива непотребне и дуге поступке пред судовима. Као последица тога, судови постају преоптерећени и број заосталих предмета је у порасту.

У различитим земљама се може утврдити један број узрока. Чини се да су ти узроци скоро идентични. Пре свега, један број проблема се односи на законодавни оквир. У већини земаља он је потпуно застарео. У Босни и Херцеговини, Хрватској, на Косову, у Црној Гори и Србији

6 Извештаји се објављују. Види: <http://ec.europa.eu/enlargement/>.

законска основа за извршење је Закон о извршном поступку Федеративне Југославије из 1978. године. Овај закон је, у социјалистичком систему, имао висок степен заштите дужника у извршним предметима. Као резултат тога, тешко да се може рећи да постоји баланс између интереса повериоца и дужника. Изгледа да је створена култура неплаћања. У знатном броју случајева где поверилац покушава да наплати своје потраживање извршењем судске одлуке, дужници осујете извршење. Огроман број правних мера је од помоћи дужницима да злоупотребе свој положај у процесу извршења.

У исто време, неопходан је критички поглед на улогу повериоца у извршном процесу. Статус веродостојних исправа у извршном процесу може да доведе до ситуације у којој повериоци не преузимају никакву одговорност за наплату својих потраживања, већ радије доставе све неплаћене рачуне судовима на извршење уместо да престану да пружају своје услуге. Садашње законодавство омогућава тим компанијама да једноставно доставе копију рачуна као веродостојну исправу на суду, чак и без обавезе да се покаже да је рачун достављен или да су они клијенту послали било какву опомену у вези са рачуном.

Други разлог се односи на организацију извршног процеса. У већини земаља Западног Балкана извршење је организовано преко првостепених судова. У оквиру судова, извршење има низак приоритет. Сходно томе, осим у главним судовима извршење не спроводе професионализовани људи. Лица која се баве извршењем су недовољно обучена. Не постоји јасна структура организације извршења на ефикасан и ефективан начин.

У већини земаља недостају финансијска средства и годишњи буџет да се судске одлуке спроводе на одговарајући и ефикасан начин. Из тог разлога је немогуће инвестирати у одговарајућу инфраструктуру. Тако је створена ситуација са неадекватним просторијама, недостатком превозних средстава и платом која изгледа да је на ивици егзистенцијалног минимума. Овај недостатак финансијских средстава доводи до знатних кашњења у извршењу. Поврх тога, постоји опасност од нежељене зависности од подносиоца захтева. Таква зависност подрива позицију извршитеља у правном систему.

## V Србија, садашњи закон

Садашњи закон о извршењу у Србији донесен је 2004. године. Поред овог закона један број других закона је такође релевантан јер нуде алтернативу судском извршењу: Закон о хипотеци (2005), Закон о регистрованим залогама на покретним стварима (2003) и Закон о финансијском лизингу (2003). Као и у Црној Гори, у Србији постоји

правна могућност да се укључе вансудски извршитељи. Извршење против zaloженог покрића може се извршити у складу са Законом о регистрованим залогома на покретним стварима и Законом о финансијском лизингу. У пракси, ови закони су били врло успешни: поверилац је у могућности да узме у посед покриће у тренутку доспећа дуга. У случају да дужник не сарађује предајом покрића као одговор на захтев повериоца, поверилац је овлашћен на скоро истовремено решење суда (заобилазећи тешкоће парничног процеса). Закон о хипотеци предвиђа вансудско поравнање и убрзани извршни поступак. Ови закони се данас такође користе да поврате сигурност кредита.

Ја не намеравам да пружим исцрпан преглед садашњег система, већ да га окарактеришем у једној реченици. Садашњи извршни систем у Србији би се најбоље могао описати као систем са необично јаким странама и озбиљним слабостима.

За почетак пример необичне снаге: мислим да улога Народне банке Србије у активности принудне наплате треба да се помене. Ове активности се спроводе у Народној банци Србије у складу са чланом 57 Закона о платном промету (док се не установи организација принудне наплате). На основу решења о извршењу, Народна банка Србије је обавезна да изврши принудну наплату потраживања задуживањем свих дужникових рачуна (динарских и девизних) без претходне сагласности власника рачуна. Ако је ред тачан и постоји довољно информација, Банка ће одмах извршити задуживање наведених рачуна дужника и пренети приход на рачун повериоца. Ако износ није довољан да се покрије дуг, Банка ће одмах извршити компјутерску претрагу како би пронашла све друге рачуне са матичним бројем дужника. У случају да се пронађу додатни рачуни, они се задужују у износу неплаћеног дела судске пресуде. Ако пресуда још увек није задовољена, Народна банка ће извршити замрзавање свих рачуна дужника у корист повериоца, омогућавајући да се новац улива на рачун дужника, али не и да се излива из њега.

С друге стране, проблеми су бројни. ЕСтНР је нашао повреде правила у једном броју случајева у Србији које се тичу неизвршавања судских и других одлука. Тренутно, још увек постоји око 450 пријава пред ЕСтНР које се односе на неизвршење. Наравно, ови случајеви се односе на питања која се могу идентификовати и у другим земљама у региону, као што су дуги судски поступци<sup>7</sup> и велики број правних лекова.<sup>8</sup>

7 Видети на пример: *Самарџић и АД Пласџика њројив Србије*, 17. јул 2007. (Представка број 28443/05); *Илић њројив Србије*, коначно 9. јануар 2008. (Представка број 30132/04); *В. Димијријевић и Јаковљевић њројив Србије*, коначно 19. април 2010. (Представка број 34922/07); *М. В. њројив Србије*, 22. септембар 2009. (Представка број 45251/07).

8 Видети на пример: *Буловић њројив Србије*, 1. април 2008. (Представка број 14145/04).

Овде желим да поменем два проблема који се односе на улогу државе и, по мом мишљењу, воде ка опасности угрожавања независности судства преко државе.

Први проблем се односи на слабу подршку локалних власти као нпр. полиције. Резултат недостатка подршке су одлагања и избегавања у извршењу. Бројни примери недостатка сарадње могу се наћи међу ЕСтНР предметима. У случају *EVT Cotranu ȳроџив Србије*<sup>9</sup> из јануара 2005. године, подносиоца представке је обавестио Председник Привредног суда да поступак извршења ометају запослени код дужника, као и полиција. Полиција је одбила да помогне судским извршитељима у њиховим наредним покушајима за заплене имовину. Председник је изјавио да ће поступак поново почети чим судија који води случај разјасни ситуацију са шефом локалне полиције и закључио да је одбијање полиције да помогне судским извршитељима у њиховим дужностима уобичајено у случајевима који укључују „незадовољне раднике“ да су ангажовани у опструкцији поступка судског извршења. Након проглашења случаја прихватљивим, ЕСтНР је закључио да, без обзира да ли је дужник приватни или државни актер, држава мора да предузме све неопходне мере да се правоснажна судска пресуда изврши као и да се, сходно томе, обезбеди делотворно учешће њеног целог апарата, укључујући полицију, иначе неће одговорити на захтеве садржане у члану 6 (1) ЕСтНР.<sup>10</sup> Суд је истакао да је држава одговорна и за обезбеђивање подршке других органа, као што су катастар или Народна банка.

Други пример се односи на друштвена предузећа. Чини се да је велики број неспроведених одлука које се тичу дугова ових друштвених предузећа велики проблем. Све је већи број ових случајева који се налази пред ЕСтНР. Посебно у случају Качапор и други против Србије,<sup>11</sup>

9 Предмет *EVT Cotranu ȳроџив Србије*, 21. јун 2007. (Представка број 3102/05).

10 Видети сличне изјаве у *Качајор и груџи ȳроџив Србије*, бр. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 и 3046/06, 15. јануар 2008; видети такође *Црнишанин и др. ȳроџив Србије*, бр. 35835/05, 43548/05, 43569/05 и 36986/06 (Погл. 2, енг.), 13. јануар 2009.; *Влаховић ȳроџив Србије*, бр. 42619/04, 16. децембар 2008.; *Гришевић и груџи ȳроџив Србије*, бр. 16909/06, 38989/06 и 39235/06, 21. јул 2009.

11 *Качајор и груџи ȳроџив Србије*, 15. јануар 2008. (представке бр. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 и 3046/06). Друштвена предузећа (предузећа која послују већинским друштвеним капиталом). Ове компаније се састоје од друштвеног капитала и представљају остатак бившег југословенског комунизма. ДП је независно правно лице које је у власништву и које воде његови запослени и може бити предмет стечајног поступка. Од 2002. предузећа која нису формално приватизована, не могу, без претходног одобрења од стране Агенције за приватизацију (Агенција за приватизацију), која је и сама државни орган, да доносе сопствене одлуке које се тичу између осталог, приватизације, али и намирења потраживања (исплате дугова). Сваку одлуку донету у одсуству такве

ECtHR је јасно ставио до знања да „без обзира да ли је дужник приватни или државни актер, држава мора да предузме све потребне кораке да се правоснажна судска пресуда изврши, као и да, при томе, обезбеди делотворно учешће њеног целог апарата“.<sup>12</sup>

Коначно, ту је и улога судије у извршном поступку: чињеница да су судије преоптерећене формалистичким активностима у извршном поступку не доприноси ефективном и ефикасном извршном систему. Судија је укључен у сваку фазу извршног процеса и доноси све потребне одлуке у процесу, почев од одлуке о извршењу до одбијања предлога о извршењу све док се не задовољи извршни поверилац. Могло би да се постави питање да ли судија треба да обавља све ове активности: у случају образованих и добро обучених професионалаца, сви ти професионални извршитељи би могли да добију шира овлашћења.

Последица организације извршног процеса и преоптерећених судија је све већи број нерешених случајева. Сама Влада Србије указује да је просечно трајање цивилне парнице у Основном суду 1,52 година, у Вишем суду првог степена је 1,7 година, а другог степена је 1,3 година.<sup>13</sup> Број заосталих судских предмета расте током година и међу извршном случајевима: у 2007. години укупан број извршних случајева је био 871.049 (од чега је нерешених до краја године било 372.440). 2008. године укупан број случајева се повећао на 911.420 (нерешених до краја године: 392.334 од којих је било 219.382 нерешених случајева у Београду).<sup>14</sup>

Зашто заостатак? Преоптерећеност судија је један разлог. Други разлог има везе са судским извршитељима, лицима која обављају

сагласности, Агенција за приватизацију би прогласила неважећом. Овај режим је био на снази до марта 2007, пошто су надлежна министарства објавила да је његов наставак неизбежан. ECtHR је приметио да је дужник тренутно у власништву холдинг компаније која се претежно састоји од друштвеног капитала. Као такав, он је уско под контролом Агенције за приватизацију, која је и сама државни орган, као и Влада, без обзира да ли је било каква формална приватизација покушана у прошлости. ECtHR стога сматра да дужник, упркос чињеници да је посебно правно лице, не ужива „довољно институционалне и оперативне независности од државе“ да ослободи државу од њених одговорности по Конвенцији. Сходно томе, Суд је био мишљења да су притужбе подносилаца представке компатибилне *ratione personae* са одредбама ECHR.

12 Видети такође: *Гришевић и остали против Србије*, 21. јул 2009. (Представке бр. 16909/06, 38989/06, 39235/06) и *Црнишанин и други против Србије*, 13. јануар 2009. (Представка бр. 35835/05, 43548/05, 43569/05 и 36986/06, §§ 100–104) и *EVT Company против Србије*, 21. јун 2007. (Представка бр. 3102/05).

13 Извор: Одговор Владе Србије на Упитник Европске комисије „тражене информације од стране Европске комисије Влади Србија за припрему Мишљења о апликацији Србије за чланство у Европској унији“, Влада Србије, новембар 2010. (Одговор ЕК Поглавље 23), одговор на питање 23.

14 Извор: Одговор ЕК Поглавље 23, одговори на питање 30.



извршење. Према садашњем закону о извршењу, судски извршитељ је награђен као ниско рангирана особа у односу на судског службеника. Међутим, њихове одговорности су знатне. Извршење је веома интензиван посао. Обично је потребно више од једног покушаја да се обави одређена извршна радња. Као последица тога у великом броју случајева поступак се обуставља. Интензиван рад значи да је потребно имати довољан број судских извршитеља да би се обављало извршење. Међутим, постоји недостатак извршитеља који спроводе извршне предмете. Све већи број предмета значи да сваког месеца расте број предмета по извршитељу. Као што је речено, ретко већ први покушај резултира извршењем. Због растуће неравнотеже између броја предмета и броја извршења, кашњења (а тиме и заостатак) су у сталном порасту.

Поред тога, треба ставити примедбу и на радне околности: судски извршитељи морају да се баве случајевима уз минимум инфраструктуре и средстава: немају помоћнике, недостају им возила, компјутери, телефони и остала опрема, прелазе велике удаљености и, како што сам поменуо, примања су им ниска.

Чињеница да су судови преоптерећени покреће питање да ли укљученост суда у обичне предмете представља одговарајућу употребу судских ресурса или би умешаност суда требало ограничити на оне случајеве који захтевају доношење значајних одлука о питањима која превазилазе формалност. Чињеница да би судије биле лишене већине првостепеног одлучивања у вези са извршењем пресуда, значи да су самом извршном систему такође потребне промене.

Влада Србије је потврдила следеће: у припреми је нови Закон о извршном поступку који уводи професионални систем вансудског извршења.

## VI Србија, нацрт закона

### 1. Укљученост суда

Да ли, према новом закону, постоји било какав напредак у погледу укључености суда у извршење?

Једна од намера новог закона је била да се екстернализују извршења из судова. Са те тачке гледишта побољшања су свакако учињена. Избор професионалног извршног система ван судова има позитиван допринос и олабављује везе са судом. Добар пример је попис средстава извршења. У случају када је у извршење укључен извршитељ није неопходно да се напишу средстава извршења у предлогу о извршењу: „Извршитељ ће спровести извршење на средставима и предметима извршења као што је наведено у решењу о извршењу, а ако средстава или предмети нису

наведени извршитељ, на основу свог закључка, спроводи извршење на средствима и предметима извршења које сматра највише одговарајућим за намирење извршног повериоца.<sup>15</sup>

Други пример је укидање услова да судске пресуде морају да буду оверене клаузулом која потврђује њихову коначност и извршност које је издао суд који је одлучио о предмету. Према садашњем закону постоји потреба да извршност буде потврђена два пута, једном од парничног суда (клаузула извршности), а други пут од стране извршног суда (наредба о извршењу). Међутим, како наслов овог текста такође указује, са тачке гледишта „модерне ефикасности“ могао би да се предвиди извршни систем (као у Холандији) у којем је, без наредбе о извршењу, истек рока довољан за предузимање извршних радњи.

То су два позитивна примера. Међутим, чини се као да у нацрту закона судови и даље имају централну улогу у процесу извршења. Као и према садашњем закону, нацрт закона и даље сматра судију централном фигуром у процесу извршења за предузимање одређених радњи или интервенцију када је потребно. „Најмањи заједнички именилац“ система, како су га звали на конференцији о новом закону у организацији Савета Европе у јануару 2011. године: „Другим речима, чини се да упркос високим правним и професионалним вештинама будућих приватних извршитеља, они и даље неће бити овлашћени (баш као ни њихови „државни“ браћа и сестре) да у своје руке узму све или већину суштинских одлука и радњи у извршном поступку. Исто као и у прошлости, судска интервенција ће бити могућа, па чак и неопходна у многим ситуацијама од почетка до краја извршног поступка. То би могло значајно да умањи планирано повећање ефикасности новог система. Оптимално, ако су високо квалификовани извршитељи на располагању, судско интервенисање у спровођењу процеса би требало да буде маргинално или чак сведено на нулу. Ово изгледа није случај са DEAS – он је много ближи хибридном систему где је потребно интензивно укључивање и судија и приватних судских извршитеља. Такав систем већ показује своје слабости, нпр. у Словенији.“<sup>16</sup>

## 2. Правни лекови

Велики број правних лекова је један од проблема који је ECtHR идентификовао. У нацрту закона једини лек против решења о извршењу је приговор. Извршење се не спундује по приговору. Основ за приговор је сведен на строги минимум:<sup>17</sup>

15 Члан 20 Нацрта закона Србије о извршењу и обезбеђењу (у даљем тексту: DSLES).

16 Као што је описао проф. Алан Узелац (Хрватска).

17 Члан 42 и 46 DSLES.

У погледу извршних исправа:

1. ако је обавеза из решења о извршењу испуњена;
2. ако је одлука на основу које је наложено извршење укинута, одузета, промењена, стављена ван снаге, учињена апсолутно ништавном, без правног дејства или статуса извршне исправе;
3. ако је намирење на основу којег је наложено извршење опозвано;
4. ако рок за испуњење обавезе није истекао или ако се услов из извршне исправе није стекао;
5. ако је законски рок за израду предлога за извршење истекао.

У погледу веродостојних исправа:

1. потраживање у веродостојној исправи није утврђено;
2. веродостојна исправа има неистинит садржај;
3. потраживање у веродостојној исправи није доспело;
4. обавеза је истекла или је на други начин окончана;
5. потраживање је истекло због застарелости.

Извршни поверилац може ставити приговор на решење само ако је његов захтев одбачен или одбијен или у случају приговора у погледу трошкова извршења.<sup>18</sup> О приговору одлучује исти суд који је издао решење о извршењу, овај пут веће од три судије.

По мом мишљењу, рокови за подношење приговора и одлучивање о њима су превише амбициозни – три дана за подношење и одлучивање.<sup>19</sup>

### 3. Улога експерата

Експерти имају увезену улогу у садашњем систему извршења. Улога или мишљење експерата ће бити ограничена у DSLES: „Стручна мишљења неће бити дозвољена у извршном поступку.“<sup>20</sup> Једино позивање на експерта се налази у члану 93 став 3 DSLES: „Ако суд односно судски извршитељ нареди да се спроведе процена након пописа на основу информација добијених од организације, институције или правних лица, процена се уноси у посебан записник.“

18 Члан 40 DSLES.

19 Члан 39 DSLES.

20 Члан 30 DSLES.

#### 4. Одлагање

Један од разлога дугих поступака су законске могућности за одлагање извршења. У нацрту закона ове одредбе се такође бришу. Апсолутно није потребно да се ове одредбе налазе у закону, под условом да закон омогућава странкама и извршној власти (што значи извршитељ, а не суд) да одлучује о одлагању. Ово је такође у складу са Смерницама СЕ-РЕЈ (2009) 11 REV: „70. Приоритет увек треба дати постизању споразума између страна у циљу координисања рокова извршења. Где се странке договоре између себе, рок за извршење сваке процедуре успостављене од стране државе чланице не би требало да спречи ове договоре да ступе на снагу.“

#### 5. Рочишта

Према садашњем закону, суд заказује рочиште када је то потребно по закону и када суд сматра да је одржавање рочишта одговарајуће. Да би процедуре биле ефикасније, према нацрту закона „у извршном поступку, суд или судски извршитељ искључиво делују на основу поднесака и других докумената.“<sup>21</sup>

#### 6. Систем дуплог колосека: суд и извршитељ

Једна од главних промена је увођење тзв. система дуплог колосека: суд налаже извршење, а спроводи га или суд или (самозапослени) извршитељ.<sup>22</sup> На тај начин се уводи нова професија.

Самозапослени (приватни) извршитељи делују или као самостални предузетници (индивидуални предузетници) или као партнери у фирми.<sup>23</sup>

Број извршитеља утврђује министар на основу броја становника (по правилу један извршитељ на 30.000 становника).<sup>24</sup> Извршитеље ће именовани министар за територију првостепеног суда и територију Привредног суда.<sup>25</sup> Извршитељ ће бити факултетски образоване особа која има најмање две године искуства у извршењу или три године радног искуства у правним пословима, која је положила испит за извршитеља.<sup>26</sup> Систем мониторинга и контроле, дисциплински поступак, лична од-

21 Члан 28 DSLES.

22 Члан 2 пар. 2 DSLES.

23 Члан 3121 DSLES.

24 Члан 315 DSLES.

25 Члан 312 DSLES.

26 Члан 313 DSLES.

говорност и професионална обука треба да задрже моралне и етичке стандарде нове професије.

Сви samozапослени извршитељи обавезно су чланови Коморе.

DSLES се веома фокусира на правни оквир samozапослених извршитеља.

Према DSLES, само суд, а не извршитељи ће имати надлежности у погледу извршења одлука у вези са породичним односима и питањима враћања запосленог на посао: „Суд је једини надлежан за спровођење извршења одлука које се тичу породичних односа и извршења са циљем враћања запослених на посао.“<sup>27</sup>

## VII Оквир примене

Развој правног оквира је једна ствар. Оно што је такође важно је примена новог закона. Реформа извршног процеса је у току, то је непрекидан процес. Посебно у области као што је извршење, законска реформа може бити успешна само када реформу подржавају све заинтересоване стране: повериоци, дужници и дужничке организације, судство, адвокати и, уопште, јавност. Подизање свести и образовање јавности су стога један од кључних елемената.

Још један од кључних елемената је транспарентност и отвореност. Прихватање транспарентности и отворености као једног од водећих принципа ће довести до стицања и одржавања поверења јавности. Веома је важно схватити да је јавност већ годинама незадовољна (садашњим) системом извршења. Увођење нове професије би могло довести до још више сумње и незадовољства. Искуство из других земаља такође показује да проблеми у раду извршитеља треба да буду предмет отворене дискусије, а не „скривани под тепих“.

Са усвајањем Закона треба предузети један број корака. Прво, важно је да се успостави јака организација (Комора). Ова организација ће обликовати професију и наметати минималне стандарде у погледу спровођења извршних радњи. Комора ће имати централну улогу у подизању нивоа професионалности кроз обуку.

Комора треба да буде успостављена пре израде подзаконских аката. Нацрт закона Србије предвиђа временски оквир за израду подзаконских аката.

Тakoђе, министар правде је укључен у израду одређених прописа. Један од стубова реформе ће бити регулација накнада и трошкова (у року од 90 дана од дана ступања Закона на снагу).

Још један камен темељац биће креирање механизма за ефикасно праћење и контролу: процењивање свих ризика који се могу деси-

27 Члан 3 DSLES.

ти и утицати на активности извршитеља. Надзор треба да буде подељен између Коморе и Министарства правде. Ова два тела ће самостално радити, што гарантује независне ревизије и надзор, али у блиској сарадњи једних са другима. Начело транспарентности захтева успостављање јасних критеријума за процену и праћење и развој стандардизоване методологије инспекција.

## VIII Закључак

Добро је што се толико пажње посвећује побољшању Закона о извршењу. Међутим, (будући) Закон о извршењу и обезбеђењу је само део целокупног правног оквира који се односи на извршење. Законодавци треба да буду свесни да усвајањем Закона о извршењу и обезбеђењу проблеми могу остати ако се не посвети пажња побољшању комплетног законодавног оквира.

DSLES, Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу, по мишљењу аутора је добар почетак за укупну реформу српског извршног система. По мишљењу експерата, нацрт одражава смелост и спремност да се отргне од застареле правне традиције.

Бар делимично, предлагачи српског закона су могли да оду даље. Нацрт закона представља систем дуплог колосека. Зашто такав избор? Да ли да би се тестирала ефикасност нове професије? Да ли се он користи да би се олакшао прелазни период из једног система у други? Надлежности и извршитеља и судског извршитеља су само мало другачије. Свестан сам проблема и страхова око увођења само система самозапослених, али бих ипак изазвао српске власти да узму ово у разматрање. На основу искустава у другим земљама, јасно је да законодавство у стању да обезбеди механизме за превенцију и контролу такве професије.

Нова професија је уведена у нацрт Закона. Ипак ангажовање суда у процесу извршења је и даље знатно. Да ли је то страх од разбијања правне традиције, од тога да се дозволи суду да изађе из ове функције? Највероватније ће увођење нових извршних професионалца довести до бржег и ефикаснијег и ефективнијег извршења. Једна од претњи може бити чињеница да се систем именовања у Србији заснива на броју становника (један извршитељ на 30.000 становника). На тај начин ће се створити веома затворен систем, они који су именовани ће радити у врло заштићеној ситуацији са могућим монополом на извршење у њиховом округу.

Услови за именовање се углавном фокусирају на правну способност извршитеља.<sup>28</sup> Међутим, модерни извршитељ треба да има пословне и менаџерске вештине. Поред тога, по мом мишљењу, било би добро да се финансијско стање извршитеља проверава пре именовања.

28 Члан 313 DSLES.

СЕРЕЈ (2009) 11 REV Смернице 34 дају преглед могућих споредних делатности извршитеља: „Извршитељи такође могу бити овлашћени да обављају споредне делатности у складу са својом улогом, тежећи да сачувају и обезбеде признавање права странака са циљем убрзавања судског процеса или смањење обима посла судова. То могу бити, између осталих: отплата дуга, добровољна продаја покретне или непокретне имовине на јавној аукцији, одузимање робе, снимање доказа и извештавање о њима, обављање посла судског разводника, пружање правних савета, стечајни поступци, обављање задатака које им доделе судови, представљање странака у судовима, израда приватних власничких листова и исправа, подучавање.“ Нажалост, те активности, посебно вансудско извршење дуга, нису споменуте у нацрту закона.

Улогу Владе у извршењу не треба потцењивати. Поготово у систему где извршење спроводе samozапослени извршитељи, улога Владе је још важнија него у систему са државним службеницима. Влада има важну улогу у развоју нове професије: кроз успостављање, нпр. система мониторинга и контроле и дисциплинског поступка, Влада може активно да допринесе успеху новог извршног система.

## IX Коначно

У марту 2004. године у Утрехту, Холандија, одржана је међународна конференција под називом: „Извршитељ у Европи: утопија или реалност?“<sup>29</sup> Један од говорника је рекао: „Када извршитељи у Европи могу да раде на основу истог модела рада, адекватан систем извршења се може постићи на правно исправан и прагматичан начин.“<sup>30</sup>

Али шта је адекватан систем извршења? Како он изгледа? Да ли ми имамо идеални систем? Да ли постоји идеални систем извршења? Не слажем се. То је утопија. Земље размишљају различито о решавању сличних правних проблема. Исти је случај и са извршењем. То је разлог зашто не постоји један „идеалан“ систем. Почео сам овај текст са освртом на принципе владавине права. Ти принципи, преточени у, на пример Препоруке Савета Европе, уобичајени су и могу се користити као „Смерница“ за развијање добро промишљеног и уравнотеженог система извршења. Система који поклања пажњу и правној традицији и модерној ефикасности.

29 Видети такође публикацију са ове конференције: *Судски извршитељ у Европи: Утопија или реалност*, приредио проф. А. V. Jongbloed, Kluwer, 2004.

30 Судски извршитељ у Европи: Утопија или реалност, Kluwer, 2004, стр. 313.