

# VREME

Copyright © NP Vreme, Beograd

Upotreba materijala iz ovog fajla u bilo koje svrhe osim za  
ličnu arhivu dozvoljena je samo uz pisano odobrenje NP Vreme

PDF IZDANJE RAZVILI: Saša Marković i Ivan Hrašovec

OBRADA: Marjana Hrašovec

Intervju: **Dr Majk Falke, vođa GIZ-ovog Projekta za pravnu reformu Srbije**

# Uvek je teško stvarati

**“U Srbiji svako ministarstvo ima svoju strategiju i ono malo kapaciteta je usmereno na razvijanje te strategije, a ne vide se međusobne veze između različitih ministarstava, strategija i institucija države. Mi želimo da podržimo jačanje tih veza”**

**N**edvosmislena osnova za bilo kakav, pa i ekonomski napredak zemlje je izgradnja pravnih okvira. Ovo poboljšanje pravne sigurnosti zemlje jedan je od preduslova ozbiljnijih stranih investicija u Srbiju. Sa druge strane, pravna sigurnost podrazumeva i okončanje suđenja u razumnom roku, te je nužno popravljavanje stanja u pravosuđu, zatrpanog starim predmetima. Ovo pak nije moguće bez uvođenja novih institucija, poput javnih beležnika – notara, i privatnih izvršitelja, koji će od sudova preuzeti neke funkcije i omogućiti im “da dišu”. Najzad, efikasno i nezavisno pravosuđe jedan je od ključnih uslova koji se zemljama-kandidatima ispostavljaju u Poglavlju 23 (Pravosuđe i ljudska prava) prilikom pregovora za članstvo u EU. O reformi srpskog pravosuđa, funkcionisanju novih institucija i njihovom značaju za proces priključivanja Srbije u Uniju za “Vreme” govori dr Mike Falke, vođa GIZ-ovog Projekta za pravnu reformu Srbije.

**“VREME”:** Kada je reč o predvidivom pravnom sistemu, dokle je Srbija stala na svom putu?

**MAJK FALKE:** Napredak nije lako izmeriti. Treba biti realan i reći da se čak u zemljama članicama EU taj napredak ne može tako lako izmeriti i reći da li su one pouzdan i predvidiv partner, ili dokle su stigle u nekim reformama, jer se to pre svega zasniva na subjektivnoj oceni. Pri tome, subjektivna perspektiva je veoma važna. Nedavno je Nemačka privredna komora anketirala privrednike iz Nemačke koji posluju u Srbiji. Pitanje je bilo da li bi oni ponovo investirali u Srbiju, i 80 odsto intervjuisanih ljudi je reklo “da”.

Međutim, rekli su i da je jedna od velikih prepreka pravna nesigurnost. I meni je to indikator da nije još sve savršeno, da ima još mesta za popravku i napredak. Ako gledamo objektivne kriterijume, Srbija jeste napravila izvestan napredak, postavila institucije, došlo je do nekih zakonodavnih promena, radi se na izgradnji kapaciteta u okviru tih institucija, a ti kapaciteti onda treba da podrže čitav pravni sistem i njegovu sigurnost.

**Već smo imali pravosudnu reformu tokom prošle vlade, koja je dosta kritikovana. Kakvo je GIZ-ovo viđenje te reforme?**

Kada je rađen nacrt te prethodne strategije za pravosudnu reformu i kada je ona sprovedena, ja još nisam bio u zemlji. Prema onome što znam i što se dešavalo kasnije, rekao bih da je najveća mana bila nesprovođenje strategije. Strategija je dobra kada se sprovodi i kada daje rezultate, inače je samo obično parče papira koje ničemu ne služi. Dakle, rekao bih da je jedna od najvećih kritika bila upravo na implementaciju strategije. Takođe, ona nije bila praćena potrebnim mehanizmima, a ni učesće zainteresovanih grupa, glavnih aktera koji su predviđeni strategijom, nije bilo adekvatno kada je došlo do implementacije – kako na izvršnom nivou tako i na teoretskom, zakonodavnom nivou. Sa metodološke strane nije bilo propusta.

**A zbog čega nije došlo do implementacije, koji su bili glavni uzroci?**

Nisam upoznat sa detaljima, ali kada je reč o novoj strategiji, novo ministarstvo pravde je već formulisalo plan akcije koji je vrlo fokusiran na konkretne



# novе institucije



rezultate. Takođe, koncentrisali su se da okupe glavne interesne grupe, kako u procesu izrade tako i u procesu implementacije strategije. Povezivanje što većeg broja interesnih grupa iz tog domaena je preduslov za dobru implementaciju. Takođe, nova strategija predviđa i nadzor, mislim da je napravljena Komisija za nadzor sprovođenja akcionog plana, odnosno strategije, i ona predviđa da u upravnom odboru opet sede glavne interesne grupe iz sudstva, koje znaju tačno o čemu je reč, i koje će pratiti da se poštuje ono što je predviđeno nacrtom.

**U čemu se sastojala dosadašnja GIZ-ova pomoć kada je reč o Projektu za pravnu reformu u Srbiji? Zbog čega je GIZ-u važna ova reforma, i koji su rezultati postignuti do sada?**

GIZ finansira Vlada Nemačke i još od 2001. godine smo aktivni na polju pravne reforme u Srbiji. Ova reforma bila je manje-više prva sa kojom smo započeli, iz nekoliko razloga. Najpre, jedan od prioriteta nemačke pomoći Srbiji je da se podstaknu ekonomski rast i razvoj zemlje, a za to su potrebni pravni i institucionalni okviri. Smatram da je to bila mudra odluka nemačke vlade, da se počne od toga, pa da se na toj osnovi grade ostali elementi ekonomskog razvoja. Drugo, zakonodavni i sudski sistem je važan koordinatni sistem jednog društva u tranziciji, on zemlji i društvu daje određenu vrstu orijentacije, postavlja vrednosti jednog društva, određuje šta se podstiče, a šta obeshrabruje, šta je dopustivo, a šta nije. A ovde je ne samo privreda, već u izvesnoj meri i društvo u tranziciji. Treći razlog je, naravno, prioritet u procesu učlanjenja u EU kao i predstojeći pregovori, gde će poglavlje vezano za pravosuđe – Poglavlje 23 – biti prvo otvoreno, a poslednje zatvoreno. To su tri glavna razloga zašto pokrивamo ovo polje.

**GIZ se naročito angažovao kada je reč o Zakonu o izvršenju i obezbeđenju, gde se uvodi institucija privatnog izvršitelja koja nije baš najbolje**

Fotografije:  
A. Anđić



**primljena u javnosti. Jedna od zamjerki je da postoji potencijalan rizik zloupotrebe podataka dužnika, jer su banke i penzijski fond obavezni da izvršiteljima dostavljaju neke veoma poverljive podatke. Da li postoji neki sistem zaštite dužnika?**

Cilj uvođenja ove institucije jeste da se poveća efikasnost sudstva, da se smanji broj zaostalih predmeta koji je ogroman, a to je sve veoma teško postići ukoliko ne postoji sistem izvršitelja koji rade na tome. Naziv "privatni izvršitelj" je pogrešan, jer izvršitelji imaju ovlaštenja države iza sebe i, naravno, moraju da deluju unutar legalnog okvira. A jedna od pretpostavki je i zaštita podataka dužnika, koja mora da se postigne kombinacijom pravnog okvira ali i sistemom kontrole i nadzora. Jedna institucija koja bi vršila ovaj nadzor je Komora izvršitelja, a druga Ministarstvo pravde.

**Znači, vi mislite da je termin pogrešan, ali da je institucija dobra?**

Svakako. Ona je neophodna, a uvek je težak proces kada uvodite novu instituciju, na primer javne beležnike u pravni sistem. Nije reč samo o postojanju institucije, već o neophodnosti mnogih njenih veza sa drugim institucijama i elementima u društvu. To uvek stvara neku vrstu prepreke i veoma je uobičajena stvar. Važno je, i to mi kao projekat pokušavamo da uradimo, da pomognemo u ključnim vezama, ključnim tačkama u ovom procesu implementacije. Najvažnije stvari su izgradnja kapaciteta izvršitelja i kapaciteta institucija sa kojima oni saraduju, kao i obaveštavanje javnosti i potencijalnih korisnika šta mogu a šta ne mogu da očekuju od ove institucije.

**Ministar Selaković izjavio je da se "ne sme dozvoliti da građani percipiraju privatne izvršitelje kao uterivače dugova". Zašto postoji opasnost od ovakve percepcije? Kakva kampanja treba da se sprovede da do nje ne bi došlo, kako mislite da promenite sliku u javnosti?**

Mi smo već počeli ovu kampanju, ona ima nekoliko odlika i ciljnih grupa, i biće krojena prema svakoj od njih. Najpre, ona će biti povezana sa važnim ciljnim grupama u profesionalnim krugovima, sa njima ćemo početi. Na primer, danas sam potpisao Sporazum sa Pravosudnom

akademijom, koja će imati niz interaktivnih predavanja sa sudijama uključenim u implementaciju institucije pravnog izvršitelja. Takođe, biće važan rad sa privatnim sektorom, da postoje intenzivni razgovori s njima – naročito sa komunalnim kompanijama, jer one obično najviše koriste ovaj novi sistem. Treća grupa je opšta javnost, radićemo intenzivno sa medijima, u pripremi su kratke reklame i filmovi.

**Gledajući po reakcijama javnosti, velike primedbe vezane za izvršitelje date su i na njihovo samostalno procenjivanje imovine dužnika, kao i na odredbe zakona iz 2011. godine, kojima je dužnicima ukinuto pravo žalbe i pravo na odlaganje procesa. Kako vi vidite ove primedbe?**

GIZ je predložio da se uradi takozvana ex-post analiza, da bi se videlo da li su postignuti ciljevi, i da li postoje neki negativni efekti – na primer, da li su kroz ovaj zakon ljudima obezbeđena njihova prava. Trenutno razgovaramo sa Ministarstvom pravde da se ova analiza integriše u aktivnosti radne grupe koja sprema izmene zakona, nakon kojih, nadamo se, neće biti ovakvih prepreka. Još jednom, reč je o procesu i važno je da se u hodu prevaziđu prepreke na koje se nailazi. Ovaj zakon bi trebalo da bude donesen do kraja godine, ali kao donatorima, veoma nam je važno da naglasimo da je proces u rukama Ministarstva pravde a potom i u procedurama Skupštine.

**U martu ste izjavili da je "Nacrt strategije o reformi pravosuđa dobar, ali da su javni notari nedovoljno zastupljeni". Prema GIZ-ovom iskustvu kakvi su uloga i značaj javnih beležnika u drugim zemljama regiona?**

Notari donose jedan od osnovnih ciljeva reforme srpskog pravosuđa, a to je efikasnost sudova. Jer, ideja uvođenja notara je da preuzmu zadatke i funkcije koje su trenutno u nadležnosti sudova – tako će sudovi dobiti više prostora, resursa i kapaciteta da se bave svojim sudskim funkcijama, odnosno rešavanjem pravnih nesporazuma. To će, nadamo se, smanjiti i broj zaostalih slučajeva, što je bila jedna od primedaba EU kada je reč o srpskom pravosuđu. Druga važna stvar je da će se poboljšati pravna predvidivost. Kada poredite Srbiju sa zemljama regiona, ali i sa Nemačkom, ovde postoji velika

neizvesnost kada obavljate neke transakcije i promene vlasništva. Recimo, pri prodaji stanova dešava se često da se jedan stan proda više puta, dakle, nema ničega što bi garantovalo da, kada nešto kupite, to zaista i bude vaše. Kada se jednom uvede sistem notara, smanjuje se takav rizik i ujedno se povećava pravna izvesnost. Na početku sam rekao da su nemački investitori u Srbiji pomenuli pravnu izvesnost kao jednu od ključnih stvari.



**Već drugi put je pomerena primena zakona o notarima zato što ne postoji dovoljno ljudi koji su položili taj notarski ispit, koji je navodno pretežak. Kako komentarišete ovu situaciju, da li je i u drugim zemljama bilo ovakvih problema?**

Ispiti su zaista zahtevni, što je u neku ruku i opravdano, jer je reč o veoma važnoj poziciji koju će notari popuniti sa svojim obavezama i kompetencijama. Samo najbolji postaju notari, barem je takav slučaj u Nemačkoj. Prošle godine, kada je počela serija notarskih ispita, postojao je veliki broj prijavi, na prvi ispit se prijavilo oko 250 ljudi, a veoma mali broj njih je položio, mislim oko 20. Kako su ispiti odmicali, sve se manji broj ljudi prijavljivao, a trenutno postoji oko 90 kandidata koji su položili ispit. Sada je veoma važno, i mi ćemo to podržavati, da se radi sa tim kandidatima, ne samo kada je reč o pravnim znanjima i njihovoj ulozi, već i o tome kako da vode notarsku kancelariju. Kada broj notara dođe do sto, zakon

omogućava osnivanje Komore notara, koja ima posebnu ulogu u izgradnji ove profesije i mislim da će njihova pomoć biti neophodna. GIZ vidi svoju ulogu u izgradnji kapaciteta i prenošenja raznih iskustava zemalja u regionu, koje su takođe prolazile kroz slične poteškoće.

#### **Da li postoji gornja granica broja notara?**

Zakon predviđa da bude jedan notar na 25.000 stanovnika. Naravno, i to je nešto

## **■ Notari donose jedan od osnovnih ciljeva reforme srpskog pravosuđa, a to je efikasnost sudova**

na čemu moramo da radimo, uvek će biti pritisak na velike centre, Beograd, Novi Sad, mnogo će teže biti da se dobije notar, na primer, na jugu Srbije. Postoje iskustva kako se prevazilazi ovaj problem – i u Nemačkoj je veća navala na Minhen ili na Berlin nego na neko zabačeno mesto. Naši partneri u Srbiji mogu da nauče iz nemačkog iskustva, gde su urađene dve stvari: ljudi koji su odlazili u udaljena mesta, manje atraktivne centre, dobijali su subvencije; takođe, kada notar provede pet godina u manjem mestu, onda sledeći put kada konkuriše za Berlin ili neki drugi veliki grad, ima prioritet.

**Kada je reč o sistemu javnog beležništva, deluje da je od teškog ispita daleko veći problem što treba "usaglasiti i izmeniti 20 zakona da bi ovaj sistem profunkcionisao", po rečima pomoćnice ministra pravde i državne uprave Ljiljane Blagojević. Da li ste saglasni sa ovom ocenom?**

U potpunosti se slažem, ali bih dodao još nešto. Jedno je promeniti 20 zakona, ali je još teže da se oni implementiraju, da počnu da se primenjuju i da sudovi i svi uključeni u pravni sistem poštuju i sprovode zakon. To je pravi izazov. Isto tako, veoma je važno da građani budu informisani o tome koje pravne poslove će obavljati budući javni beležnici pre nego ova profesija zaživi. Stoga smo i uspostavili web stranicu [www.beleznik.org](http://www.beleznik.org), na kojoj će biti ažurirane značajne informacije kako primena ovog zakona bude tekla.

#### **Šta sadrži Memorandum o saradnji Nemačke i Srbije u oblasti pravosuđa koji ste potpisali u aprilu sa srpskim ministrom pravde i državne uprave?**

Glavni cilj je podrška Ministarstvu pravde i javne uprave u narednih nekoliko godina u najvećim izazovima pravne i sudske reforme. Snažno ćemo podržati Ministarstvo u sprovođenju nacionalne Strategije za reformu pravosuđa koja je predviđena da traje do 2018. Drugo, a što je povezano sa prethodnim, jeste rad Ministarstva na pripremi za proces pregovaranja i pristupanja EU i ispunjavanje ciljeva vezanih za Poglavlje 23 koji će iskrnuti u tom procesu.

#### **Krajem juna je u bilateralnim pregovorima vladâ Nemačke i Srbije zaključeno da je Projekat za pravnu reformu u Srbiji bio uspešan u prethodnim godinama, ali i da će nastaviti sa radom u naredne tri godine. Koji su to izazovi – najizraženiji problemi na kojima će GIZ nastaviti rad?**

Zaključak pregovora bio je da će se nastaviti već započete aktivnosti, ali u isto vreme i prilagođavati trenutnim političkim potrebama. Ministarstvu pravde će biti potrebna ogromna pomoć sada kada se otvori Poglavlje 23. Takođe, želimo da pružimo podršku procesu koordinacije politika, jer u Srbiji svako ministarstvo ima svoju strategiju i ono malo kapaciteta je usmereno na razvijanje te strategije, a ne vide se međusobne veze između različitih ministarstava, strategija i institucija države. Mi želimo da podržimo jačanje tih veza.

#### **Kada je reč o Studiji o unapređenju**

#### **zakonodavnog procesa u Srbiji u kojoj je i GIZ učestvovao, rekli ste da su "mnogi videli preporuke date u Studiji kao koordinacioni sistem za unapređenje zakonodavnog sistema u Srbiji". Koje su ključne tačke ove Studije? Da li je i Vlada Srbije bila među onima koji su Studiju ovako videli i kakva je bila reakcija Vlade?**

Veoma smo ponosni ishodom ove Studije kojom smo omogućili reforme u koje su uključeni svi glavni akteri – Vlada, Skupština, civilno društvo, privatni sektor. Mislim da je ovo bio jedan od važnih činilaca uspeha i pre nekoliko dana su glavne preporuke Studije uključene u Rezoluciju Narodne skupštine Srbije, koja je doneta sa 133 glasova "za". Ona je izgledala kao dalja orijentacija za reforme zakonodavnog procesa, ne samo za parlament već i za celu zemlju, uključujući tu i Vladu i civilno društvo. Postoji 13 veoma koherentnih preporuka u Studiji, a rekao bih da je jedan od elemenata jasno fokusiranje na kapacitet. Kapacitet je neophodan za donošenje dobrih zakona, naročito kapacitet ljudi koji prave nacрте i pišu zakone. Drugi element su mehanizmi o tome ko će biti konsultovan – neophodan je širok konsultativni proces pre donošenja zakona. Treći element je dobar pravni okvir koji će imati dovoljno pravila, ali u isto vreme ostavlja dovoljno prostora za aktere da se kreću u skladu sa svojim prioritetima.

#### **U decembru se završava prva faza Projekta za pravnu reformu. Koliko je sredstava do sada uloženo i kako će izgledati najavljena druga faza?**

Prva faza je počela u januaru 2011, završiće se u decembru 2013, i imala je budžet od 2,8 miliona evra. Za drugu fazu, koja je planirana od januara 2014. do decembra 2016, obezbeđen je budžet od 2,5 miliona evra. Struktura će ostati ista, nastavićemo ono što smo započeli, a novo će biti pomoć u otvaranju Poglavlja 23 i pregovaranju, kao i koordinacija politika, čemu želimo da pružimo podršku.

Stručna javnost i građani će biti redovno i detaljno obaveštavani o našim aktivnostima i putem naše web stranice [www.pravnareforma.rs](http://www.pravnareforma.rs)

RADMILO MARKOVIĆ