

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши

Важећи Закон о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС”, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон и 85/12) донет је као републички закон 1982. године, на основу Устава СФРЈ из 1974. године, а у примени је од 1. јануара 1983. године, у време другачијег друштвенополитичког и економског система. Овај систем је напуштен и претрпео је корените измене после распада југословенске федерације и некадашње државне заједнице. Из тог разлога било је више него потребно да се и овај процесни закон, дефинитивно усагласи са важећим Уставом Републике Србије.

Пошто правила грађанских судских поступака имају инструменталан карактер и служе заштити материјалноправног поретка, поједина предложена нормативна решења у Закону о изменама и допунама закона о ванпарничном поступку (у даљем тексту: овај закон) су последица настојања да се у овом часу важећи Закон о ванпарничном поступку усклади са појединим решењима из других важећих закона као што су: Закон о јавном бележничтву, Породични закон, Закон о здравственој заштити, Закон о парничном поступку, Закон о заштити особа са менталним сметњама и други закони, као и да се том приликом и изврши термилошка усклађеност Закона о ванпарничном поступку са овим законима, али и са ратификованим конвенцијама.

Једно од најважнијих усклађивања овог закона односи се на допуне које су потребне ради усклађивања са Законом о јавном бележничтву („Службени гласник РС”, бр. 31/11, 85/12). Пре свега на поступање јавног бележника по налогу суда и на процесне одредбе јавнобележничког поступка. Устав Републике Србије прописује у члану 137. могућност поверавања законом одређених јавних овлашћења предузећима, установама, организацијама и појединцима, затим посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција и друго, чиме је обезбеђен основ и нормативни услови за доношење овог закона у смислу поверавања јавним бележницима нових овлашћења која су до сада била у надлежности суда.

После Другог светског рата у Југославији се укинута је јавно бележничтво, као последица нове идеологије и схватања да се ради о професији која је један од симбола буржоаске прошлости са којом је, по тада владајућем мишљењу, требало раскинути. Дотадашњи послови јавних бележника преносе се углавном у надлежност судова у ванпарничном поступку, а мањи део и на локалну самоуправу.

Данас, у модерној Србији, рад на изради закона и враћању јавног бележничтва у правни систем започиње 1996. године у тадашње Министарству правосуђа. Министарство правде је 2008. године формирало нову радну групу за израду радне верзије закона о јавним бележницима која је сачинила текст који је министарство предложило Влади који је усвојен 2011 године.

Приликом рада на изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку извршила се анализа постојећих законских решења и њиховог утицаја на праксу. Поред тога, водило се рачуна и о позитивним искуствима која постоје и у свету и у региону кад је у питању поверавање појединих поступака или радњи јавним бележницима.

Пошло се од тога да постоји потреба да се преоптерећени и неажурни судови растерете одређеног броја правних ствари из своје надлежности, да се смање трошкови које имају судови и ублаже тешкоће у финансирању судова, смање материјални трошкови судова, као и да им се омогући да боље и ефикасније организују вршење своје делатности у интересу ефикасније правне заштите и у интересу грађана којима треба пружити правовремену и ефикасну, а и квалитетну правну заштиту у оним правним стварима у којима не доминира јавни интерес.

Према званичним показатељима, према извештајима Врховног касационог суда готово од милион предмета који се евидентирају у току једне године, послови ванпарничне материје чине више од трећине њиховог укупног броја.

Извештаји о раду судова указују на њихову огромну преоптерећеност.

2010.

Из извештаја о раду свих основних судова у Србији за оставинске предмете у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2010. године, судови опште надлежности имали су у раду укупно 139 938 предмета, од тога је решено 89 980, а остало је нерешено 50 980 предмета. Подаци Првог основног суда у Београду за период јануар-март 2010.године, примљено је укупно 2.061 ванпарничних предмета, од тога тзв. несудећих/уговори, завештања и др. 1218, у оставини 5376 предмета. У првом основном суду у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2010. примљено је 20 927 предмета у оставинама, решено је 13 234, а остало нерешено 7 693 предмета. Просечан рад по одељењу судије обухвата 1 923, 25 предмета, а број просечно решених предмета месечно по судији износи 30 077. У Другом основном суду у оставинама примљено је 4 770 предмета, решено је 2 903, а остало је нерешено 1 867 предмета.

2011.

Упоредни подаци Првог основног суда у Београду за период од 1. јануара до 31. децембра 2011.године. Указују да су у ванпарничној материји укупно примљено 7 863 предмета, да је решено 4 491 предмет, а остало је нерешено 3 372 предмета. У осталим такозваним несудећим предметима (обезбеђење доказа, тестаменти, овера уговора о доживотном издржавању) примљено је укупно 4 876 предмета, а решено њих 3 605.

2012.

Према годишњем извештају 2012. године за све основне судове у Републици Србији у оставинској материји примљено укупно 109 360 предмета, решено 115 079 и остало нерешено 37 440 предмета, а у материји исправа РЗ (уговори о доживотном

издржавању, тестаменти, обезбеђење доказа и сл.) примљено укупно 42 032 предмета, решено 42 608, а остало нерешено 4 193 предмета.

Годишњи извештај 2012. године указује да је у Првом основном суду у Београду у оставинској материји примљено укупно 17 544 предмета, решено 18 809 и остало нерешено 5 547 предмета. У материји исправа РЗ (уговори о доживотном издржавању, тестаменти, обезбеђење доказа и сл.) примљено укупно 3 681 предмет, решено 28 560, а остало нерешено 763.

2013. први квартал

Док је према извештају за први квартал 2013. године у оставинској материји примљено укупно 31 069 предмета, решено 28 560 и остало нерешено 37 440 предмета, а у материји исправа РЗ (уговори о доживотном издржавању, тестаменти, обезбеђење доказа и сл.) примљено укупно 42 032 предмет, решено 42 608, а остало нерешено 4 193 предмета. У Првом основном суду у Београду у оставинској материји примљено укупно 4 824 предмета, решено 28 560 и остало нерешено 5 596 предмета, а у материји исправа РЗ примљено укупно 926 предмет, решено 1 032 , а остало нерешено 657.

Ово указује да је у односу на предмете у ванпарничном поступку који су судећи, на пример у 2010. години примљено око 80% више несудећих предмета (оставинских предмета), док су предмети обезбеђења доказа, тестаменти, овере уговора о доживотном издржавању чинили више од 15% укупно примљених ванпарничних предмета. Сви ови подаци говоре о преоптерећености судова што доводи до спорости и до неефикасне заштите.

Имајући у виду је да је Закон о ванпарничном поступку усвојен је 1982. године, може се констатовати да је тадашњи мотив законодавца, приликом доношења прописа из ових области , био заштита две групе људи : а) особе које због физичког , интелектуалног и/или менталног инвалидитета или из других разлога нису у стању да се адекватно ставрају саме о својим интересима , као и б) других особа које ступају у правне односе са њима . У време доношења Закона о ванпарничном поступку особе са инвалидитетом посматране су искључиво кроз индивидуална ограничења и медицинску помоћ (тзв. медицински модел приступа особама са инвалидитетом). Овај концепт је међутим превазиђен и као такав напуштен. У том смислу било је неопходно променити поједина правила ванпарничне процедуре да би се имплементирале правне гаранције које произлазе из члана 6. ратификоване Европске конвенције о људским правима и имплементали европски стандарди.

2. Циљ који се постиже

Поверавањем спровођења поступка јавним бележницима у одређеним имовинским ванпарничним стварима, судови ће се растеретити великог броја послова нижег обима и степена одговорности. Самим тим циљ је и да се смање трошкови које имају судови и ублаже тешкоће у финансирању судова, смање материјални трошкови судова, као и да им се омогући да боље и ефикасније организују вршење своје делатности у интересу

ефикасније правне заштите и у интересу грађана којима треба пружити правовремену и ефикасну, а и квалитетну правну заштиту у оним правним стварима у којима не доминира јавни интерес.

На пример, у току оставинског поступка у великом броју случајева нема спора међу наследницима, ни о томе ко су наследници, ни у погледу основа за позивање на наслеђе, у погледу имовине која чини имовинску масу, као и о наследним деловима који припадају наследницима, легатарима и другим лицама. У највећем броју случајева задатак суда у овом ванпарничном поступку своди се на утврђивање нечега што није спорно ни за суд ни за учеснике. У овом поступку, иако га по закону води судија, у суштини, осим извођења доказа и узимања изјава за одрицању од наслеђа које се обавља пред судијом, све друге изјаве и предлоге од учесника може да узме на записник и стручни сарадник са записничарем. Осим тога, по правилу, поступак за расправљање заоставштине спроводи судијски помоћник под надзором судије и то најчешће кад међу наследницима нема никаквих спорних питања. Имајући у виду стручност јавних бележника и њихову непристрасност, као и околност да је у највећем броју случајева поступак за расправљање заоставштине неспоран и једностраначки, као и када се узме у обзир и позитивно искуство које имају неке европске државе али и државе у региону, сматрало се да судовима треба пружити могућност да могу да повере расправљање заоставштине јавним бележницима, као и да се уреде овлашћења јавног бележника у поступку за расправљање заоставштине. То је добар пример растерећења као циља који се овим законом постиже.

Ванпарничне ствари у којима је јавни интерес наглашен и где је неопходно садејство суда, као што су статусне или породичне ванпарничне ствари, одређивање накнаде за експроприсану непокретност, поступци вођења јавних књига и регистара које води суд, састављање исправа које саставља суд, поступци за расправљање заоставштине где је неопходно садејство суда, не може се поверити јавном бележнику. Не могу се поверити ни поступци који судови воде по службеној дужности. Али поступци који се могу под одређеним условима поверити јавним бележницима су поступак за деобу ствари у сусвојини, поступак за уређење међа и оставински поступци где није потребно садејство суда.

Следећи циљ који се овим законом постиже је значајан за грађане, а одражава се кроз повећање опште правне сигурности. Подизањем општег нивоа правне свести у многоме се помаже боље функционисање правног система у целини. Оба разлога обухватају и циљеве реформе правосуђа у Србији. Чињеница је да је ниво правне свести наших грађана веома низак. Они ретко користе услуге професионалних правника–адвоката као заступника, а нарочито приликом закључивања неких мање сложених правних послова. Тако се изузетно ретко може видети да је неко лице сачинило признаницу или неки уговор о промету роба или обављању одређених услуга у писменој форми или да је та форма одговарајућа или барем задовољавајућа. На овај начин, када бележници буду доступни грађанима и када се они афирмишу у нашем правном систему, сигурно је да ће се десити да се на много једноставнији и квалитетнији начин обављају одређени правни послови. Обављање тих правних послова, као што су састављање исправа,

потврда одређених изјава воља, односно сачињавање записника о одређеним чињеницама, обављаће бележници на стручан и компетентан начин. С обзиром на то да ће они бити доступнији грађанима, они ће подићи општи ниво правне културе и помоћи да се докази и доказна снага много брже и квалитетније користе у суду.

У Другом делу важећег Закона о ванпарничном поступку, Глава I (чл. 31 – 44.), у коме су регулисани посебни ванпарнични поступци за уређење личних стања, извршене су одређене измене у поступку за лишење пословне способности. Неспорно је да питање пословне способности има велики значај са аспекта поштовања људских права и свеукупног друштвеног положаја особа према којима се води поступак. У циљу примене модерног концепта који се односи на остваривање права особа са инвалидитетом који се заснива на ставу да особе са инвалидитетом јесу у стању да се саме о себи старају ове измене су неопходне. Ово нарочито имајући у виду да уколико постоје животне ситуације у којима је овим лицима потребна подршка држава има обавезу да им обезбеди неопходну подршку. Овај тзв. социјални модел приступа особама са инвалидитетом, који уважава све посебности једне особе и посматра је, не искључиво кроз инвалидитет, промовише идеју да је друштво то које треба да уклони баријере, како би особе са инвалидитетом могле да остварују сва права равноправно са другим грађанима.

Пошто је право на пословну способност једно од основних људских права предвиђено Уставом, циљ измена овог закона је да се модификују правила овог поступка и то тако да: лице које се потпуно или делимично лишава пословне способности може да се у поступку изјашњава и изрази сопствено мишљење у складу са својим очуваним менталним капацитетом, да се у овом поступку поштују достојанство, приватност и права лица према коме се поступак води, се у поступку узима у обзир да постоје различити степени неспособности, ради се о једној врсти мере, да се степен неспособности може временом и мењати, предивља поступак за преиспитивање степена лишене пословне способности и поступак за враћање пословне способности **пре него што истекне време** проверавања ако се утврди да више не постоје разлози због којих је лице лишено пословне способности.

Још један циљ који се жели постићи овим законом је смањење трошкова у судовима у вези са поступцима који ће се пренети у надлежност јавним бележницима. С једне стране, биће омогућено да јавнобележничка служба која сама сноси, између осталог, финансијски ризик своје делатности обезбеди ново запошљавање о трошку свог буџета. То може да смањи трошкове ангажовања оних запослених у суду који су до сада обављали те послове, односно може да допринесе бољој организацији суда тако што ће се постојећи запослени распоредити на радна места на којима је повећан обим другог посла. У сваком случају измена организације у суду доводи до рационализације материјалних трошкова који постоје у овом тренутку када судови спроводе ове поступке који ће овом изменом прећи у надлежност јавних бележника.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

У решавању проблема пошло се од опције status quo. Одмах је уочено да је постојећи Закон о ванпарничном поступку донет 1983. године у другачијем уставном, законодавном и правно-концепцијском систему. Констатовано је да је, од доношења закона до данас, у области грађанске материје донет велики број нових закона или су извршене значајне измене и допуне закона. Једна од већих новина је и донети Закон о јавном бележничтву. Осим тога, овај закон се мора уподобити са новим правним тековинама које се огледају у мишљењима, препорукама, пресудама Европског суда за људска права (Препорука бр. Р (86) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о мерама за спречавање и смањивање оптерећења судова из септембра 1986. године, Конвенција о правима особа са инвалидитетом и Препорука бр. Р (99) 4 Комитета министара државама чланицама о начелима која се тичу правне заштите пунолетних особа умањених способности из фебруара 1999. године. Констатовано је да опција status quo не може решити уочене проблеме и остварити жељене циљеве.

Ипак било је јасно да није потребна ни опција доношења новог закона. Без обзира што је уочена потреба за свеобухватном променом овог закона, проблеми који су поменути у овој анализи као и циљеви који се желе постићи могу се решити, у овом тренутку, кроз измене и допуне закона.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Доношење закона у овом случају обавезујуће је на основу члана 20. Устава Републике Србије који прописује, између осталог, да су људска права зајемчена Уставом и могу се ограничити законом ако ограничење допушта Устав, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву. У истом члану, између осталог, наводи се да су при ограничавању људских права сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Имајући у виду да је уставом зајемчено право на правну личност (члан 37.) одредбе овог закона које регулишу лишење пословне способности, услове за лишење могу се само законом уредити.

Поверавање јавних овлашћења може се поверити само законом и то налаже Устав Републике Србије у члану 137. У складу са тим Закон о јавном бележничтву („Службени гласник РС“, број 31/11) прописао да је јавно бележничество служба од јавног поверења. Али имајући у виду се се Законом о ванпарничном поступку одређују правила по којима редовни судови поступају и одлучују о личним, породичним, имовинским правним стварима које се по том или другом закону решавају у ванпарничном поступку (члан 1.) најцелисходније решење је да се јавном бележнику повере наведени послови управо Законом о изменама и допунама закона о ванпарничном поступку.

Уподобљавање

У овом закону је потребно да се уподобе називи редовних судова са Законом о уређењу судова (члан 1.), замена прописа који су престали да важе прописима који су сада на снази и на које се позивају поједине одредбе (чл. 2, 3, 4, 6, 42) терминолошко усклађивање речи и појимова са другим појимовима из важећих правосудних закона (члан 5.) и Закона заштити особа са менталним сметњама (

Поверени послови

У општим одредабама Закона о ванпарничном поступку, додат је потпуно нови део (чл. 30а–30и) који садржи одредбе које се односе на поверавање спровођења поступка или појединих процесних радњи јавном бележнику. Овим одредбама прописани су услови под којима једна ванпарнична ствар може бити поверена јавном бележнику, поступак поверавања, начин поверавања, критеријуми под којима се одређује јавни бележник којем ће се поверити ванпарнични предмети, трошкови поступка и др.

Лична стања (пословна способност)

У одлуци суда о лишењу пословне способности мора бити одређено и временско трајање изречене мере али исто тако суд мора одредити и период када ће поново орган старатељства проверити да ли и даље постоје разлози за изречену меру ограничења пословне способности. Временско трајање мере прописано је и за поступке враћања и продужења родитељског права. Изречена мера нема трајни карактер. Увођењем периодичног преиспитивања судске одлуке Закон је у сагласности са Препоруком Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 Принцип 14. која предвиђа да: „ограничење пословне способности треба да буде временски ограничено, уз периодично преиспитивање”.

5. На кога и како ће утицати предложена решења?

Олакшани приступ, бржи, ефикаснији и експедитивнији рад у ванпарничним поступцима који су поверени јавним бележницима одговарају грађанима, правним лицима и предузетницима.

Најзначајније за грађане је то што ће јавни бележници од судова преузети надлежност за уговоре о промету непокретности и гарантовати њихову тачност, односно одговарати за њихову исправност.

Укључивање јавног бележника има знатне предности за државу, као и за правне и економске послове. Што су правне последице неког правног посла сложеније и теже, а самим тим и значајније, то би требало да буде много већа корист од делокруга послова јавног бележника.

Лица лишена пословне способности, потпуно или делимично, стичу већу правну сигурност и могућност преиспитивања одлуке од стране суда и у поступцима који су правноснажно окончани. Ако се ментално стање лица лишеног пословне способности

поправи и промени суд ће по службеној дужности или на предлог законом одређених лица донети ново решење и пре истека предвиђеног временског рока за преиспитивање ментално стања овог лица. Суд може донети делимично решење о одузимању пословне способности. Ограничењем мере лишења пословне способности на три године са обавезом преиспитивања одлуке имају за циљ преиспитивање чињенице да ли постоје услови за враћање пословне способности што доприноси бољој заштити интереса ових лица али и контроли органа старатељства. Ова лица су под посебном заштитом државе, поступци према њима су хитни, овим законом прописани су краћи рокови у поступању другостепеног суда по жалби на решење.

Ако се ради о лицу којем је делимично одузета пословна способност, суд у новом решењу може повећати или смањити круг послова које ово лице може да предузима. На тај начин сва трећа лица могу бити сигурна да ли је могуће закључити уговоре са овим лицем које је делимично лишено пословне способности, јер се предложеним решењима у вези са поступком лишења пословне способности појачава правна сигурност у правном промету.

6. Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

Примена овог закона може да изазове повећање трошкова за грађане, правна лица и предузетнике у смислу оних трошкова ванпарничног поступка који су поверени јавним бележницима. Ово из разлога разлике судских трошкова и трошкова накнаде за рад и накнаде трошкова јавном бележнику.

7. Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене?

Трошкови које ће грађани, правна лица и предузетници имати за услуге јавних бележника правдају се тиме што се овим преносом овлашћења обезбеђује већа правна сигурност, скраћено трајање поступка који су сада у надлежности суда, правна поузданост и што се постиже ефекат растерећења јавних регистара и парничних и ванпарничних судова. Насупрот томе, јавни бележник није неопходан за она правна питања чије су правне последице мање сложене и које грађанин може сам да реши. Такође, не мање важно, грађани, правна лица и предузетници су заштићени од штетног поступања јавних бележника тиме што је одговорност за ову штету покривена обавезним осигурањем.

Финансијска корист одразиће се на буџет Републике Србије. Јавни бележници ће сачињавати исправе на пример уговор, тестамент и др., спроводити неспорене оставинске поступке и као и сваки други порески обвезник биће дужан да врши накаду обавезних пореза, са једне стране, а са друге стране свака странка у поступку пред јавним бележником дужна је да плати прописану таксу која је прилив буџета Републике Србије.

Република Србија ће у значајној мери бити заштићена и од могућности прања новца, јер ће трансакције ићи кроз уговоре и друге послове којима форму дају јавни бележници, а плаћање ће се одвијати искључиво преко рачуна, а не у готовини.

Не постоји могућност злоупотребе у накнади трошкова јавних бележника у ванпарничним поступцима будући да накнаду за рад и наканду трошкова јавног бележника одређује министар надлежан за послове правосуђа по прибавеном мишљењу Комора јавних бележника кроз Јавнобележничку тарифу. То је онај износ који мора бити еквивалентан стварним трошковима у овим поступцима.

8. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Нацртом Закона, с обзиром на материју коју уређује, директно се не подстиче стварање нових привредних субјеката или тржишна конкуренција

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Радна група за израду радног текста Закона о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку завршила је 19. октобра 2012. године свој рад на изради радног текста Закона. Након тога, текст је објављен на сајту Министарства правде и државне управе и позвани грађани и стручна јавност да се упознају са радним текстом Закона и истовремено су сви заинтересовани позвани да у наредних месец дана своје коментаре пошаљу путем обрасца за коментаре на дату е-пошту.

Такође, у оквиру тог рока, јавна расправа је посебно организована у Правосудној академији дана 5.11.2012. године када је представљена радна верзија Закона. На јавну расправу су посебно позвани представници свих врста и нивоа судова, као и представници јавних тужилаштава, Високог савета судства и Државног већа тужилаца, јавних правобранилаштава, Правосудне академије, Адвокатске коморе Србије, Друштва судија Србије, затим представници Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, Удружење правника за медицинско и здравствено право Србије СУПРАМ, Институт друштвених наука у Београду, Заштитника грађана, правних факултета, синдиката, Привредне коморе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Канцеларије за европске интеграције и Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, затим надлежног одбора Народне скупштине, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, USAID, Савета Европе, Светске банке, ГИЗ, и наравно Удружење правника специјалиста за јавнобележничко право. На овој јавној расправи су изнети предлози и сугестије које је радна група за израду радне верзије закона имала у виду предложивши коначан текст и тиме завршила свој рад дана 23. новембра 2012. године.

Након тога, приликом израде коначног текста Закона, поред резултата јавне расправе утврђено је као целоисходније да поступак принудне хоспитализације буде уређено у оквиру Закона о заштити лица са менталним сметњама а који је у

надлежности Министарства здравља. С тим у вези, треба истаћи да су на тај начин уважене примедбе са јавне расправе.

10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава?

Овај закон захтева организационо-институционалне мере у смислу реорганизације послова у ванпарничним одељењима судова а у вези са поверавањем послова јавним бележницима. То значи реорганизација и другачија систематизација радних места у судовима.

Овај закон не захтева подстицајне и финансијске мере.

Када буду именовани јавни бележници ће проћи обуке које ће обухватити све области њихових будући делатности, укључујући и ванпарничну материју.

Мера јачања позитивне перцепције грађана о раду јавних бележника у ванпарничној материји оствариће се путем средстава јавног информисања али и правовременим и квалитетним обавештавањем грађана, правних лица и предузетника о ванпарничним пословима које обављају јавни бележници.