

UNIVERZITET U NOVOM PAZARU

Departman za pravne nauke



MAZNIKAR BILGAIP

**NOTARIJAT KAO JAVNA SLUŽBA POD DRŽAVNIM NADZOROM, TE NJEGOV
ZNAČAJ I ULOGA PO PITANJU ZAŠTITE PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI**

(Doktorska disertacija)

Mentor: Prof. dr Fuad Purišević

NOVI PAZAR,

2021.

UNIVERSITY OF NOVI PAZAR

Department for law sciences



MAZNIKAR BILGAIP

**NOTARY AS A PUBLIC PUBLIC SERVICE UNDER STATE SUPERVISION, AND ITS
SIGNIFICANCE AND ROLE IN THE ISSUE OF PROTECTION OF LEGAL AND
ECONOMIC SECURITY**

(Doctoral dissertation)

Mentor: Prof. dr Fuad Purišević

NOVI PAZAR,

2021.

SADRŽAJ

UVODNI DEO	14
1. Predmet i cilj rada	14
2. Značaj i opravdanost istraživanja	17
3. Hipoteze	17
4. Metode istraživanja	19
I POGLAVLJE	22
POJAM, NAČELA I ORGANIZACIJA JAVNOG NOTARIJATA	22
1. Pojam notarstva i istorijat notarstva	22
1.1. Razumevanje službe javnog beležnika	22
1.2. Istorijski razvoj notarstva	27
1.2.1. Koreni javnog beležništva u Drevnom Egiptu: Staro carstvo 2750 – 2250 pne	27
1.2.2. Koreni javnobeležništva u Staroj Grčkoj	28
1.2.3. Javnobeležništvo u rimsko doba	29
1.2.4. Javnobeležništvo u Srednjem veku	30
1.2.5. Javni beležnici u Engleskoj: 13. i 14. vek	33
1.2.6. Javni beležnici i osvajanja Kolumba u 15. veku	34
1.2.7. Javni beležnici u ranoj Americi: 1600-1800	35
1.2.8. Istorijat javnog beležništva na jugoslovenskom području	35

1.2.9. Osnivanje notarstva u Republici Srbiji	38
2. Organizacija i načela ustrojstva notarstva u Republici Srbiji.....	41
2.1. Organizacija notarstva u Republici Srbiji.....	43
2.1.1. Javnobeležnička komora i njeni organi.....	43
2.1.2. Skupština javnobeležničke komore.....	44
2.1.3. Izvršni odbor javnobeležničke komore	44
2.1.4. Nadzorni odbor javnobeležničke komore	45
2.1.5. Predsednik javnobeležničke komore.....	46
2.1.6. Disciplinska komisija javnobeležničke komore.....	46
2.1.7. Disciplinski tužilac javnobeležničke komore.....	47
2.2. Načela ustrojstva notarstva.....	47
2.2.1. Načelo nepristrasnosti	48
2.2.2. Načelo očuvanja integriteta.....	49
2.2.3. Načelo stručnosti.....	50
2.2.4. Načelo dostojnosti i odmerenosti	51
2.2.5. Načelo zakonitosti i savesnog postupanja.....	51
2.2.6. Načelo poštovanja osnovnih ljudskih prava.....	52
2.2.7. Načelo spremnosti, savesnosti i odgovornosti	52
2.2.8. Načelo slobodnog pristupa javnom beležniku	53
2.2.9. Načelo poverljivosti	53
2.2.10. Načelo nezavisnosti.....	55

2.2.11. Načelo samostalnosti.....	55
2.2.12. Načelo nespojivosti javnobeležničke delatnosti sa drugim poslovima	56
3. Nadležnosti notara	56
3.1. Nadležnosti javnih beležnika u Republici Srbiji.....	59
4. Komparativna analiza notarstva matične zemlje i zemalja u okruženju	61
4.1. Nadležnost notara u Bosni i Hercegovini	61
4.1.1. Nadležnost notara u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine.....	61
4.1.2. Delatnost javnih beležnika u Brčko Distriktu BiH	64
4.1.3. Delatnost javnih beležnika u entitetu Republike Srpske.....	64
4.2. Delatnost javnih beležnika u Republici Hrvatskoj	67
4.3. Delatnost javnih beležnika u Crnoj Gori	71
4.4. Delatnost javnih beležnika na Kosovu	74
II POGLAVLJE	81
NADZOR DRŽAVNIH ORGANA U VEZI SA ZAKONITIM RADOM NOTARA	81
1. Nadzor državnih i ostalih organa nad radom notarjata.....	81
2. Organi nadležni za nadzor rada notarjata	89
2.1. Ministarstvo pravde	89
2.2. Javnobeležnička komora Srbije	92
2.3. Sud	92
3. Zakonske mere koje preduzimanju nadzorni organi prema notarjatu	93

4. Značaj nadzora u pružanju pravne i ekonomske sigurnosti.....	94
5. Disiplinska, građanska pravna, materijalna i krivična odgovornost notara	96
5.1. Disciplinska odgovornost javnih beležnika	97
5.2. Građanska odgovornost javnih beležnika	98
5.3. Krivična odgovornost javnih beležnika	99
III POGLAVLJE	104
POJAM PRAVNE SIGURNOSTI.....	104
1. Pojam pravne sigurnosti.....	104
1.1. Pojam sigurnosti uopšte	104
1.2. Definisane pravne sigurnosti.....	105
1.2.1.Tradicionalna shvatanja pravne sigurnosti.....	112
1.2.2.Savremena shvatanja pravne sigurnosti	118
1.2.3.Pravna sigurnost u pravu Evropske unije.....	127
2. Vladavina prava.....	129
2.1. Temeljne moralne vrednosti vladavine prava	134
2.2. Vladavina prava i otvoreno društvo	145
3.1. Pojam isprava.....	147
3.2. Vrste isprava	150
3.3. Pojam i vrste notarskih isprava	152
3.3.1. Notarski obrađene isprave.....	153

3.3.2. Notarska potvrda.....	154
3.3.3. Notarske overe	155
3.4. Dokazna snaga notarskih isprava.....	157
4. Javni notarijat i pravna sigurnost	161
IV POGLVLJE	164
POJAM EKONOMSKE SIGURNOSTI.....	164
1. Pojam i značaj ekonomske sigurnosti u pravnom prometu	164
1.1. Pojam pravnog prometa i pravnog saobraćaja	164
1.2. Pojam i segmenti ekonomske sigurnosti	167
2. Uloga notara u garanciji ispunjavanja ugovornih sporazuma u ekonomskim transakcijama....	175
2.1. Analiza troškova i koristi od overavanja ugovornih sporazuma od strane notara.....	178
3. Javni beležnici i konkurentnost	183
4. Uloga javnobeležničkog depozita u obezbeđenju ekonomske sigurnosti	188
5. Uloga notara kod otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansiskih transakcija	190
5.1. Definisanje sumnjivih finansiskih transakcija	190
5.2. Dužnosti notara u smislu otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansiskih transakcija.	191
5.3. Dužnosti notara u smislu otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansiskih transakcija, u susednim državama.....	198

V POGLAVLJE	200
PRAVNA ZAŠTITA PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI	200
1. Pojam i pravna priroda javnih službi	200
1.1. Opšti i javni interes	201
1.2. Elementi pojma javne službe	203
1.3. Istorijski prikaz razvoja javne službe.....	205
1.4. Definisanje javne službe	207
1.5. Javna uprava.....	211
1.6. Javne ustanove kao oblik organizacije javne službe	215
1.7. Javna preduzeća kao oblik organizacije javne službe	217
1.8. Drugi oblici organizovanja javnih službi	217
1.9. Javne agencije	217
2. Obaveze notara u sprovođenju zakona u toku obavljanja svoje funkcije	220
2.1. Javni karakter javnobeležničke službe	226
3. Sudska zaštita i izvršenje notarskih zapisa putem privatnih izvršitelja i sudova	228
3.1. Izvršenje na temelju notarske isprave	229
3.2. Građansko-pravna zaštita radi naknade eventualne štete nanete strankama od strane notara.....	237
3.3. Obaveza osiguranja notarske profesije posebnom polisom osiguranja.....	240
4. Krivično-pravna zaštita pravne sigurnosti	243
4.1. Krivično delo falsifikovanje isprave iz člana 355 KZ-a	246
4.2. Krivično delo posebni slučajevi falsifikovanja isprave iz člana 356 KZ-a.....	252

4.3. Krivično delo falsifikovanje službene isprave iz člana 357 KZ-a	254
4.4. Krivično delo navođenje na overavanje neistinitog sadržaja iz člana 358 KZ-a	257
5.1. Krivično delo prevara iz člana 208 KZ-a.....	261
5.2. Krivično delo prevara u obavljanju privredne delatnosti iz člana 223 KZ-a.....	266
5.3. Krivično delo pranja novca iz člana 245 KZ-a.....	269
VI POGLAVLJE.....	276
ULOGA NOTARIJATA U PRAVNOJ ZAŠTITI PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI.....	276
1. Aktivna istražna uloga notarjata.....	276
1.1. Istražna uloga notarijata prema odredbama Zakona o javnim beležnicima	277
1.5. Istražna uloga notarijata prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku	277
2. Smernice za proveravanje i utvrđivanje identiteta stranaka.....	280
2.1. Pojam identiteta	280
2.2. Legitimisanje stranaka	283
2.3. Saslušanje svedoka identiteta.....	289
3. Smernice za proveravanja i identifikovanje lažnih dokumenata, potpisa i pečata.....	292
3.1. Metodi falsifikovanja potpisa.....	293
3.2. Utvrđivanje autentičnosti potpisa.....	293
3.3. Utvrđivanje autentičnosti rukopisa	294
3.3.1. Topografska obeležja	295
3.3.2. Obeležja pismenosti	295

3.3.3. Intelektualna obeležja	296
3.4. Ispitivanje rukopisa (grafologija).....	297
3.4.1. Identifikaciona obeležja rukopisa	298
3.5. Ispitivanje relativne starosti dokumenta	299
3.6. Ispitivanje delimično uništenih dokumenata.....	301
3.7. Ispitivanje zaštićenih dokumenata	304
3.8. Ispitivanje pečata, štambilja i žigova	306
4. Smernice za proveravanje i identifikovanje sumnjivih transakcija.....	308
5. Preventivno onemogućavanja vršenja krivičnih dela.....	318
6. Procedura koju bi notari trebali da implementiraju u svom radu radi blagovremenog otkrivanje nedozvoljnih radnji.....	324
7. Rezultati empirijskog istraživanja o percepciji i praksi notara u vezi obezbeđenja pravne i ekonomske sigurnosti	328
Zaključci i preporuke	356
Prilog.....	362
LITERATURA.....	370

Abstrakt

Disertacija se bavi pitanjem uloge notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. S tim u vezi u sklopu disertacije je najpre obrađeno značenje pojma pravne sigurnosti, kao i pojma ekonomske sigurnosti sa svim komponentama koje čine ove aspekte bezbednosti. Takođe, u sklopu disertacije je prikazan pravni okvir ustrojstva i funkcionisanja notarijata u skladu sa pozitivnim zakonodavstvom Republike Srbije. Nakon toga, u centralnom delu disertacije ukazano je na odnos zaštite pravne i ekonomske sigurnosti i obavljenje notarske delatnosti. Naime, kandidat je kroz predstavljanje načina obavljanja notarske delatnosti, zatim najčešćih oblika ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, nastojao da ukaže na izuzetno važnu ulogu koju notarska profesija ima kada je u pitanju zaštita pravne i ekonomske sigurnosti ponajviše od prevarnih radnji. Svoje tvrdnje kandidat je potkrepio temeljnom analizom zakonodavstva, kao i teorijskih analiza pravne i ekonomske sigurnosti, kako na mikro, tako i na makro nivou. Takođe, na bazi postavljenih hipoteza kandidat je doneo određene zaključke i preporuke po pitanju unapređenja rada notara na polju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti. Svoje hipoteze, kao i izvedene zaključke i preporuke, kandidat je potvrdio i rezultatima empirijskog istraživanja u kome je primenom naučnih metoda utvrdio percepciju notara po pitanju njihove uloge u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti od kriminalnih oblika ugrožavanja, kao i njihovih iskustava, praksi i niova znanja iz oblasti forenzičkih i istražnih metoda.

Ključne reči: notarijat, pravna sigurnost, ekonomska sigurnost, prevare, pranje novca.

Abstract

The dissertation deals with the question of the role of notaries in the protection of legal and economic security. In this regard, the dissertation first deals with the meaning of the concept of legal security, as well as the concept of economic security with all the components that make up these aspects of security. Also, within the dissertation, the legal framework of the organization and functioning of notaries in accordance with the positive legislation of the Republic of Serbia is presented. After that, in the central part of the dissertation, the relationship between the protection of legal and economic security and the performance of notarial activities is pointed out. Namely, the candidate, by presenting the manner of performing notarial activity, then the most common forms of endangering legal and economic security, tried to point out the extremely important role that the notary profession has when it comes to protecting legal and economic security, mostly from fraudulent acts. The candidate supported his claims with a thorough analysis of the legislation, as well as theoretical analyzes of legal and economic security, both at the micro and macro level. Also, on the basis of the set hypotheses, the candidate made certain conclusions and recommendations regarding the improvement of the work of notaries in the field of protection of legal and economic security. The candidate confirmed his hypotheses, as well as the conclusions and recommendations, with the results of empirical research in which he used scientific methods to determine the perception of notaries regarding their role in protecting legal and economic security from criminal threats, as well as their experiences, practices and levels of knowledge. in the field of forensic and investigative methods.

Keywords: notary, legal security, economic security, fraud, money laundering.

UVODNI DEO

1. Predmet i cilj rada

Notarijat kao javna služba pod državnim nadzorom, sa responzivnim prikazom njegove pravna i ekonomske sigurnosti, čini veoma važan segmente sigurnosti u svakom društvu. Naime, uloga i značaj notarijata, kao javne službe, po pitanju pravnog i ekonomskog prometa uveliko doprinose vladavini prava, legalnosti pravnih poslova, povjerenju građana u institucije, kvalitet života građana, nivou stranih direktnih investija, konkurentnosti tržišta kao i u mnogim drugim pitanjima. Pitanje pravne i ekonomske sigurnosti i uloge notarijata u njenoj implementaciji, veoma su bitni segmenti legalnog i legitimnog djelovanja pojedinca i države.

U namjeri da obezbedi maksimalno moguću zaštitu oba ova segmenta sigurnosti, država usvaja različita pravna sredstva koja imaju za cilj, prije svega, uređenje ponašanja u sferama koje su značajne za pravnu i ekonomsku sigurnost. Međutim, ova dva segmenta sigurnosti često su ugroženi raznim nedozvoljenim radnjama što državu primorava da reaguje i represivnim sredstvima (*ultima ratio*), koristeći u tu svrhu i mehanizme krivično pravne zaštite. Ovo se uglavnom vrši inkriminiranjem za pojedina dela kojima se ugrožavaju pravnu i ekonomsku sigurnost.

Također, država u cilju obezbeđivanja zaštite pravne i ekonomske sigurnosti u pravnom i ekonomskom prometu, putem notarske javne službe pruža i građansko-pravnu zastitu ovim segmentima sigurnosti. Ovo se vrši na način da pravni instrumentarij za pružanje ovih javnih usluga, država uređuje vlastitom legislativom.

Naime, iako se radi o dva odvojena segmenta sigurnosti u holističkom smislu, ovi pojmovi su sa svojim posebnostima i tekako interferentni. Eksplikacija pravne i ekonomske (ne)sigurnosti, nedvojbeno nas dovodi do zaključka da njihovo (ne)očuvanje podjednako (ne)pogađa i pojedinca i državu. Također, nepoštivanje principa zaštite i očuvanja pravne i

ekonomske sigurnosti, ima za posledicu nedozvoljene radnje koje dovode do počinjenja različitih delikata, odnosno utvrđivanja deliktne odgovornosti.

Nacionalna legislativa po pitanju višestrukih oblika sigurnosti, uglavnom je na zadovoljavajući način regulisana zakonima o javnom notarijatu, građanskopravnim propisima i krivičnim zakonodavstvom. Notarskim službama pripada veliki deo odgovornosti, neposredne i posredne, po pitanju preventivne i represivne zaštite, ali i odgovornosti na planu pravnog i ekonomskog prometa, odnosno njihove sigurnosti.

Uzevši u obzir da su ovi fenomeni, odnosno pravna i ekonomska sigurnost obrađivana kako od strane domaćih i stranih autora sa različitih aspekata, u radu nastojimo iznaći aktuelan, recentan i originalan pristup u obradi ovih pitanja, važni za normalno funkcionisanje i razvijanje jedne društvene zajednice, sa posebnim fokusom na ulogu notarijata u obezbeđivanju njihove zaštite.

Dakle, kao predmet istraživanja disertacije predstavlja analiza uloge notara kao javne službe pod nadzorom državnih organa u pravnoj zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti u pravnom i ekonomskom prometu Republike Srbije.

Na ovaj način nastojaćemo da teorijskim istraživanjem i kritičkom analizom pravne i ekonomske sigurnosti i notarske službe dođemo do određenih zaključaka, predloga i rešenja, po pitanju uloge notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti, kako na makro, tako i na mikro nivou.

Vremensko određenje predmeta istraživanja obuhvata period od 2012. godine pa do današnjih dana, tj. od momenta kada je notarska služba ponovo uvedena u pravni sistem Republike Srbije. Takođe, ovo istraživanje se u jednom delu bavi i analizom ustrojstva notarske službe zemalja u okruženju, ali je pre svega usmereno na analizu zakonske regulative i prakse iz oblasti zaštite pravnog i ekonomskog prometa u Republici Srbiji.

Istraživanjem u okviru doktorske disertacije najpre ćemo nastojati da kritički sagledamo fenomene pravne i ekonomske sigurnosti kroz njihove osnovne segmente. Zatim, ćemo detaljno prikazati notarsku službu, istorijski razvoj, načela i organizaciju. Posebna pažnja biće posvećena analizi uloge i značaja notarske službe u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. Takođe, ćemo

nastojati da teorijskom analizom najčešćih oblika ugrožavanja sigurnosti pravnog i ekonomskog prometa, ukažemo na određene forenzičke mere, metode, sredstava i procedure koje bi notari trebali da primene u svom radu, kako bi osigurali svoj maksimalni efekat na polju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti. Biće sprovedeno i empirijsko istraživanje kako bi utvrdili percepciju notara po pitanju mera zaštite pravne i ekonomske sigurnosti, ali i njihova iskustva, praksu i nivo znanja iz ovih oblasti.

Na osnovu rezultata istraživanja utvrdićemo određene zaključke i u skladu sa njima preporuke i predloge sa ciljem poboljšanja efikasnosti notarijata u obezbeđenju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti.

Istražujući i analizirajući savremene oblike ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, nastojaćemo da dokažemo da je uloga notarske službe, jedan od ključnih elemenata na polju dostizanja i očuvanja pravne i ekonomske sigurnosti u jednom društvu. S tim u vezi, posebna pažnja biće posvećena ulozi i značaju preventivnog delovanja notarske službe u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti od pojedinih oblika kriminalnog ispoljavanja.

Cilj istraživanja proizilazi iz definisanog predmeta i ogleda se u sagledavanju mjesta i uloge notarijata, kao javne službe, a koja je, zbog karaktera javnosti, pod nadzorom državnih organa po pitanju pravne i ekonomske sigurnosti, odnosno pravnog i ekonomskog prometa u nacionalnom i međunarodnom saobraćaju. Rezultati koji su ostvareni obradom ove teme, ogledaju se u definisanim smjernicama i uputstvima za efikasno delovanje notara u smislu sprovođenja prevencije, ali i djelovanja i učešća u represivnim aktivnostima po pitanju pravne i ekonomske sigurnosti u Republici Srbiji. Dakle, cilj ovog rada jeste da se izvrši analiza uloge i značaja notarijata u funkciji zaštite pravne i ekonomske sigurnosti i koliko je to moguće jasnije prikaže položaj notarske službe u sistemu zaštite sigurnosti naučnoj javnosti. Praktičan cilj ovog rada jeste doprinos boljem razumevanju pozicije notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. Takođe, praktičan značaj ovog istraživanja ogleda se u rezultatima rada sabranih na jednom mestu, koje bi stručnjaci iz notarijata, a takođe i šira javnost dobili na uvid, i njima bi jasno bio određen položaj notarske službe, radnji, metoda i sredstava, u odnosu na suprotstavljanje savremenim oblicima ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, odnosno definisana uloga i

mesto notarijata u sistemu zaštite sigurnosti, sa posebnim fokusom na zaštitu sigurnosti pravnog i ekonomskog prometa.

2. Značaj i opravdanost istraživanja

Značaj, odnosno naučna opravdanost ovog projekta bazira se na činjenici da pravna i ekonomska sigurnost predstavljaju jedne od vitalnih interesa svakog društva. Takođe, pravna i ekonomska sigurnost su ugrožene raznim vidovima kriminalnog ispoljavanja, mahom prevarne prirode. S tim z vezi, istraživanje tački vezivanja između pravne i ekonomske sigurnosti, kao i građansko-pravne i krivično-pravne odgovornosti na ovom polju i zaštite identifikovanje uloge javnog bilježništva, u zaštiti ova dva segmenta sigurnosti, na način da se precizno i jasno odrede koje su to zakonske odredbe koje nameću aktivnu i „istražnu“ ulogu notarijatu, kada je u pitanju obezbeđenje pravne i ekonomske sigurnosti, te u kojim se konkretno merama i radnjama ogleđa doprinos notarijata zaštiti ova dva segmenta sigurnosti, ima višestruki značaj, koji se ogleđa u boljem sagledavanju prirode nezakonitih radnji kojima se uglavnom ugržavaju pravna i ekonomska sigurnost u jednoj zemlji, kao i usavršavanju postojećih preventivnih, a i represivnih mera koje su po zakonskim obavezama javni beležnici dužni da primenjuju u svom radu, a sve u cilju uspešnijeg i efikasnijeg delovanja na polju dostizanja i očuvanja željenog stanja pravne i ekonomske sigurnosti.

Rezultati ovog istraživanja mogu biti od koristi pre svega javnim beležnicima, ali i ostalim subjektima zaštite pravne i ekonomske sigurnosti, i ujedno, smatramo da mogu otvoriti put za nova i dalja istraživanja koja su vezana za ovu problematiku.

3. Hipoteze

S obzirom da hipoteze predstavljaju pretpostavke ili propozicije koje istraživač radom potvrđuje ili odbacuje prikupljajući i analizirajući relevantne podatke, mišljenja smo da su sledeće hipoteze adekvatne našem istraživanju.

Opšta hipoteza, koja se može naslutiti iz prethodnih redova ovog rada, glasi:

Uzevši u obzir prirodu i karakter nezakonitih radnji kojima se najčešće ugrožavaju pravna i ekonomska sigurnost, kao i ustrojstvo javnobeležničke službe, tj. delokrug rada notarijata i zakonske odredbe koji regulišu isti, mišljenja smo da pored inspekcijskih organa, policije i organa krivičnog pravosuđa, javnobeležnička služba predstavlja jedna od ključnih subjekata u zaštiti i očuvanju pravne i ekonomske sigurnosti.

Na osnovu ovako definisane opšte hipoteze, u radu smo postavili i posebne hipoteze, koje glase:

- *Gledano sa aspekta mikro i makro nivoa, uloga javnobeležničke službe u zaštiti pravne i zaštiti ekonomske sigurnosti ima različite domete;*
- *Ključne oblici ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, sa kojima se suočava javnobeležnička služba u svom radu, čine kriminalne aktivnosti koje su zasnovane na prevarnim radnjama.*
- *Efikasna zaštita pravne i ekonomske sigurnosti od strane javnobeležničke službe zahteva posedovanje određenog nivoa forenzičkih i istražnih znanja i veština na strani javnih beležnika.*

S obzirom da je predmet istraživanja složen, potrebno je pored njegovog pojmovnog određenja istražiti, analizirati, utvrditi i opisati zamisao i koncept pravne sigurnosti i ekonomske sigurnosti, a takođe i objasniti šta obuhvata javnobeležnička služba, te u čemu se konkretno ogleda uloga ove profesije u zaštiti napred navedenih segmenata sigurnosti. Kako je ovo uvodni deo rada daćemo samo kratak pregled konstrukcije rada, koji će razume se, u narednim poglavljima biti detaljnije objašnjen.

U prvom poglavlju rada detaljno je predstavljen notarijat kao javnobeležnička služba koja se u pravni sistem jedne zemlje uvodi pre svega radi obezbeđenja većeg stepena zaštite pravne, ali i ekonomske sigurnosti. U ovo poglavlju dat je prikaz shvatanja i razumevanja notarijata, zatim istorijski razvoj notarske službe, kao i organizacija notarijata u zemlji i okruženju. Pored navedenog u sklopu ovog poglavlja detaljno su prikazana i načela rada javnobeležničke službe,

kao i nadležnost notarijata, uz analizu zakonskih odredbi Republike Srbije, ali i zemalja u okruženju.

Uzevši u obzir da je predmet ovog rada zaštitna uloga javnobeležničke službe u sferi pravne i ekonomske sigurnosti, a u skladu sa pitanjem, ko nas čuva od čuvara, u drugom poglavlju je predstavljen način ustrojstva nadzora državnih organa nad radom javnobeležničke službe, kao i vidovi odgovornosti javnih beležnika.

Treće poglavlje je posvećeno pojmu pravne sigurnosti, u sklopu koga je najpre određeno značenje pravne sigurnosti, kao i njen odnos sa vladavinom prava, da bi u drugom delu poglavlja pravna sigurnost bila dovedene u vezi sa delatnošću javnih beležnika.

Pojam ekonomske sigurnosti je tema koja je obrađena u četvrtom poglavlju, u sklopu koga je najpre ukazano na različite pristupe u definisanju ekonomske sigurnosti, a zatim analizirana uloga notarijata u zaštiti ekonomske sigurnosti.

Peto poglavlje je posvećeno pravnoj zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti i predstavlja centralni deo ovog rada, u kome je detaljno prikazana građansko-pravna i krivično-pravna zaštita ovih segmenata sigurnosti.

Poslednje, šesto poglavlje je posvećeno ulozi notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti, u sklopu koga su na osnovu analize zakonskih odredbi mapirane odredbe različitih zakona koje javnim beležnicima nameću obavezu aktivnog delovanja, u smislu istraživanja, identifikovanja, sprečavanja i prijavljivanja nezakonitih aktivnostima koje su uperene protiv pravne i ekonomske sigurnosti. Takođe, u drugom delu ovog poglavlja date su smernice za unapređenje rada javnih beležnika na polju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti od različitih oblika prevarno-kriminalnih ponašanja.

4. Metode istraživanja

Metode koje se koriste u teorijskom istraživanju i analiziranju neposredno su zavisne od cilja i predmeta doktorske disertacije kao i postavljenih hipoteza koje treba proveriti, odnosno potvrditi. Uzevši u obzir da je tema doktorske disertacije takva da se u okviru nje sa teorijskog

aspekta razmatra uloga i značaj javnobeležničke službe u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti, u skladu sa aktuelnim stanjem, kao i tendencijama na ovom polju, istraživačku građu čini domaća i strana stručna literatura koja se bavi pitanjima zaštite pravne i ekonomske sigurnosti i pitanjima ustrojstva i načina funkcionisanja javnobeležničke službe.

Prilikom izrade teorijskog dela doktorske disertacije korišćeni su svi naučni (teorijsko-empirijski) metodi koji se primenjuju u pravnoj nauci a koji su bili od koristi u izučavanju problematike uloge notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. Složenost istraživačkog problema iziskuje komplementarno korišćenje više metoda istraživanja: komparativni kao opšte naučni metod, te analizu sadržaja dostupnih zakonskih i podzakonskih propisa i drugih odgovarajućih dokumenata nacionalnog i međunarodnog karaktera, kako u normativnom sadržaju tako i u njihovoj implementaciji.

U istraživačkom delu koji se zasniva na razmatranju savremenih koncepata organizacije javnobeležničke službe, na bazi iskustava pre svega zemalja u okruženju, ali i pojedinih razvijenijih zemalja sveta, korišćen je metod uporedne analize. Kod obrade utvrđenih činjenica koje se tiču javnobeležničke delatnosti u funkciji pravne i ekonomske sigurnosti korišćene su dijalektički metod, metod analize, indukcije i dedukcije i komparativni metod.

Dijalektičkim metod je korišćen da se predmet istraživanja sagleda u celini, sa svim svojim protivurečnostima, takvo saznanje omogućava kritičko sagledavanje postojeće zakonske regulative, koja reguliše delatnost javnih beležnika na polju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti. U okviru ovog metoda korišćena su pravila gramatičkog, logičkog, jezičkog, dogmatskog i autentičnog tumačenja pravnih normi.

Analiza kao najopštiji, posebni metod naučnog saznanja omogućava misaono teorijsko i praktično rastavljanje predmeta istraživanja na njegove činioce ili na sastavne delove, segmente ili aspekte. Ovaj metod je pre svega korišćen pri analizi pravne i ekonomske sigurnosti, i dovođenja u vezu njihove zaštite sa delatnošću javnih beležnika.

Indukcija i dedukcija – kao posebni naučni metodi, koristeće se u postupku izvođenja zaključaka iz teorijskih stavova, mišljenja drugih autora i praktičnog postupanja javnih beležnika u sprečavanju, identifikovanju i prijavljivanju kriminalnih radnji koje su uperene na ugrožavanje

pravne i ekonomske sigurnosti, kao i za razvijanje smernica za unapređenje javnobeležničke delatnosti na ovom polju.

Metod analize sadržaja je korišćen za proučavanje mnogobrojne literature koja predstavlja predmet istraživanja. Ovaj metod je bio nezaobilazan prilikom proučavanja normativno-pravnih akata, koji regulišu problematiku uloge javnobeležničke službeu zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti.

Korišćenjem komparativne metode izvršena je uporedno-pravna analiza delatnosti javnih beležnika u nekoliko različitih država iz okruženja, i to sa posebnim fokusom na obezbeđenje pravne i ekonomske sigurnosti.

U empirijskom delu istraživanja primenjena je statistička metoda. Naime, u cilju provere osnovanosti postavljenih hipoteza, donetih zaključaka i preporuka, sprovedeno je putem anketnog upitnika (videti prilog) anonimno anketiranje notara na području Kosova. Pitanja u sklopu ove ankete su imala za cilj da istraže dve komponente. Prva se odnosi na percepciju notara po pitanju određenih segmenata zaštite pravne i ekonomske sigurnosti, dok se druga odnosila na iskustva, prakse i znanja iz oblasti zaštite pravne i ekonomske sigurnosti od različitih oblika kriminalnog ugrožavanja. Putem statističkih metoda u delu disertacije koji se odnosi na sprovedeno empirijsko istraživanje prikazani su rezultati ovog anketiranja. Napominjemo da je područje Kosova odabrano kao istraživački prostor iz razloga što kandidat kao notar radi na ovom području i što je upoznat sa praksom i načinom ustrojstva notarske profesije na ovom prostoru, kao i zbog mogućnosti korišćenja ličnih kontakata i poznanstava za ostvarenje relevantnog uzorka ispitanika.

I POGLAVLJE

POJAM, NAČELA I ORGANIZACIJA JAVNOG NOTARIJATA

1. Pojam notarstva i istorijat notarstva

1.1. Razumevanje službe javnog beležnika

Javno beležništvo ili notarijat je jedna od najstarijih pravnih profesija čiji se začeci vezuju još za Drevni Egipat i antičko doba, a uspostavljanje za Stari Rim. Shodno stavu većine autora koji se bave pitanjem javnog beležništva, odnosno notarijata, poreklo instituta notarijata potiče iz rimskog prava. Naime, razvoj ekonomskih odnosa i robne razmene stvorili su potrebu regulisanja privatnopravnih odnosa, odnosno postizanja sigurnosti u ovim odnosima i zaštitu privatnog vlasništva. Dakle, osnovni razlog uvođenja javnog beležništva ili notarijata u pravni sistem jedne države, kako u prošlosti, tako i u savremeno doba jeste postizanje pravne sigurnosti, kao općeg ili zajedničkog dobra zaštićenog javnim pravom. Pored toga, ostali razlozi uvođenja notarijata jesu rasterećenje pravosuđa, težnja da se pravni postupak realizuje brže, efikasnije i jeftinije.

Razumevanje službe javnog beležnika moguće je samo u njenom istorijskom okviru.

U kanonskom pravu, javni beležnik je osoba koja je legitimno konstituisana od crkvene vlasti da bi overila svojim potpisom crkvene dokumente. Do četvrtog Lateranskog sabora koji se održavao u Rimu (1215), svaki crkveni sud je morao da ima beležnika. U Rimokatoličkoj crkvi beležnik je obično bio u svetim redovima.¹

¹N. Cox, *The Notary Public- the third arm of the legal profession*, 6 New Zealand Business Law Quarterly, 2000, p. 323.

Praksa javnog beležnika datira iz starih rimskih vremena kada je malo ljudi učilo da čita i piše. Kao javni službenik imenovan je notar koji će da piše dokumente saglasnosti ili testament i da bude zadužen za njihovo čuvanje.

Voštani pečati sa individualizovanim gravurama ili simbolima korišćeni su kao potpisi na kraju pisanih sporazuma. U kasnijim vekovima bile su utkane trake u dokumenta sa više stranica kako bi se stranice povezale. Preko čvorova napravljenih od tih traka, postavljeni su pečati kako bi se osiguralo da stranice nisu dodate ili uklonjene. Ovo predstavlja rođenje notarskog pečata i potvrde. Autentična isprava (zapis) koju je proizveo javni beležnik ima konačnu dokaznu vrednost, mada se ona može pobiti posebnim postupkom u kojem je isključiva nadležnost *tribunal de grande instance* (Regionalni sud). Tako na primer, notarski instrument u Francuskoj ne zahteva sudsku intervenciju radi njegovog izvršenja. „Autentični instrument“ poznat je pod nazivom „*acte authentique*“ u Francuskoj, „*atto pubblico*“ u Italiji, „*documento publico*“ u Španiji i „*öffentliche Beurkundung*“ u Nemačkoj. Dokument koji je sačinio javni beležnik u određenim okolnostima može postati autentični instrument. Autentični akt može se definisati kao dokument koji je formalno sastavio javni službenik ili kao takav registrovan. Prema zakonu određenih država članica Evropske unije, instrument stupa na snagu kao konačna i izvršna izjava o, na primer, zaduženju osobe kao stranke u dokumentu, čiji se status izvršnosti stiče bez pokretanja sudskog postupka. Međutim, notar građanskog prava nema monopol na stvaranje autentičnog akta ili javnog instrumenta.

Za adekvatno razumevanje javnobeležničke profesije, odnosno notarijata, pored nužnosti sagledavanja istorijata ove profesije, o čemu će biti nešto više reči u narednom delu rada, neophodno je navesti da moderno doba notarijata u svetu, prema obimu ovlašćenja, karakterišu tri oblika institucije notarijata: latinski tip notarijata, državni notarijat i anglosaksonski tip notarijata.

Latinski tip notarijata rasprostranjen je širom sveta, a svoju primenu naročito ima u Evropi. Francuska se smatra kolevkom modernog latinskog tipa notarijata. Naime, utemeljitelj latinskog notarijata predstavlja Napoleonov Zakon od 16. marta 1803. godine (*Ventôse Act*), kojim je provedena reforma notarijata kojom je ustanovljena nezavisnost notara od političke vlasti,

vraćena snaga javne isprave notarskim aktima, koja je tokom istorije i uticaja vladara bila ugrožena, te dodeljen državni pečat kojim je vršena overa akta.²

U latinskom modelu notarijata notare karakteriše samostalnost, nezavisnost i jaka profesionalna organizacija u vidu notarskih komora koje imaju nadzornu funkciju nad radom notara. U ovom modelu notarijata poslovi notara su povereni osobi koja ispunjava određene uslove:

- Profesionalna kvalifikacija – uslov za pristupanje službi notara je završen pravni fakultet i položen notarski ispit,
- Radno iskustvo, koje je ujedno i uslov za polaganje ispita,
- Dostojnost javnog poverenja – osoba mora da poseduje moralne kvalitete, da u društvu uživa poverenje i koja je svojim vladanjem stekla ugled u društvu.

Latinski model notarijata sastoji se od dva organizaciona oblika notarijata:

Pored navedenih uslova, svaka država propisuje i posebne, dodatne uslove koji se odnose na državljanstvo, poznavanje jezika, životnu dob, poslovnu i opštu zdravstvenu sposobnost. Za notarsku službu u latinskom modelu notarijata se kaže da to je služba preventivne zaštite, jer je osnovna delatnost notara usmerena ka ostvarivanju pravne sigurnosti i izbegavanju sporova putem stručne izrade pravnih akata. Država deo svojih ovlašćenja prenosi na notara u domenu nespornih predmeta, odnosno vanparničnog i izvršnog postupka, kao i deo poslova iz nadležnosti upravnih organa. Dalje, notari sačinjavaju isprave u pisanoj formi koje se odnose na pravne poslove, izjave volja, činjenice, overe potpisa i drugih podataka. Ovako sačinjene notarske isprave imaju karakter javne isprave i punu dokaznu snagu, a da bi se obezbedio javnopravni karakter notarskih isprava, propisana je obaveza arhiviranja i čuvanja originalnih isprava na osnovu kojih se izdaju overeni prepisi.

- model notarijata kao slobodne profesije i
- model advokat – notar.

² E. Bikić, S., Suljević S., M. Povlakić, M., Plavšić, *Notarsko pravo*, Sarajevo, 2013, str. 7.

Model notarijata kao slobodne profesije ima najrasprostranjeniju primenu. Notar je osoba javnog poverenja, samostalan i nezavisan u obavljanju notarske službe, slobodan profesionalac, stručno lice koje ima javna ovlašćenja delegirana od strane države, kao isključivo zanimanje, odnosno ne može se baviti drugim poslovima. Dakle, notar u latinskom modelu notarijata, nepristrasno i ravnopravno zastupa interese svih stranaka, savesno analizira činjenično stanje, ima obavezu da ukaže strankama i na pozitivne i na negativne posledice pravnog posla, odnosno ima obavezu savetovanja stranaka. Nepristrasnost se određuje kao odsustvo svakog opredeljenja.³ Dužnost savetovanja je suštinski spojena sa beležničkom delatnošću, pruža svoje korenje u sam institut notarijata i kao takva je vezana za nezavisno, nepristrasno i istinoljubivo delovanje ovog visoko kvalifikovanog profesionalca.⁴

Model advokat – notar javlja se kao izuzetak, a ne kao pravilo, i postoji paralelno sa modelom notarijata kao slobodne profesije. Ovaj latinski tip notarijata ima specifičan oblik organizovanja koji se ogleda u tome da jedno lice može obavljati istovremeno dve srodne pravne profesije, advokata i notara. Nastanak ovog nodela vezuje se za XVII vek, za Prusku, kada su advokatima povereni poslovi notara. Ovakva praksa usvojena je i Saveznom uredbom o notarima Nemačke iz 1961. godine koja propisuje da se za notare biraju isključivo advokati koji će istovremeno vršiti notarsku funkciju, u sudskim područjima u kojima se notarska služba obavlja kao sporedno zanimanje. Novelom Savezne uredbe o notarima iz 1961. godine određeni su uslovi za pristup ovoj službi, tako da za notara-advokata može biti postavljeno lice koje ima dozvolu za advokatski poziv najmanje pet godina, da je poziv advokata obavljao najmanje tri godine neprekidno u nameravanom mestu službovanja, te da u momentu podnošenja prijave, ukoliko se radi o prvom imenovanju, nije navršio šezdesetu godinu života.⁵

U zemljama koje su prihvatile državni notarijat, isti je u funkciji očuvanja režima i osnovna karakteristika ovog modela notarijata jeste da su notari državni službenici bez profesionalne nezavisnosti čiji pravni položaj najviše odgovara položaju sudije, sa osnovnom funkcijom zaštite prava građana, državnog poretka i sprečavanje nepoštovanja zakona. Ovde treba istaći sa se, pojam javnog službenika obrađuje u okviru službeničkog sistema. Kod nas, još ranije, nastojalo

³ D., Knežević-Popović, *Notar kao činilac pravne sigurnosti – savremeni aspekti*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija, 2010, str. 510.

⁴ E. Bikić, S., Suljević, M. Pvlakić, M., Plavšić, *op. cit.*, 2013, str. 7.

⁵ E. Oruč, *Nastanak i razvoj institucije notara*, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka 3, Zenica, 2012, str. 11.

se da se službenički sistem učini što više delom ukupnog sistema radnih osnoda, što je došlo do izražaja 1975 godine, kada su doneseni Zakon o radnim odnosima i Zakon o javnim službenicima. Međutim, u teoriji radnog i službeničkog prava, lica koja rade u držanim organima posmatraju se kao državni službenici (eng. public servants, public officer, nem. Beamter, fran fonctionnaires), koji obavljaju državnu službu kao svoje redovno zanimanje.⁶ Značajni su za postojanje i rad državnih službi i bez njih se ne može zamisliti stalno, redovno, neprekidno i učinkovito obavljanje državnih službi koje su ustrojene radi stalnog zadovoljavanja raznovrsnih državnih potreba. Zbog toga se ispravno zapaža da se radi o službenicima od karijere (“fonctionnaires professionnels”, fonctionnaires de carrière”, “Berufseamten”). Pod materijalnim pojmom državnog službenika podrazumeva se lice koje dobrovoljno, lično, radnopravno i funkcionalnog vezano i uključeno (inkorporirano) na stalno i utvrđeno radno mesto ili zvanje i koje obavlja službu kao svoje redovno i glavno zanimanje u radnom odnosu na neodređeno vreme, a izuzetno in a određeno vreme, u redovnom radnom vremenu primajući propisanu platu za svoj rad.⁷

Anglosaksonski pravni sistem zasniva se na običajnom pravu, tj. pravnim pravilima izraženim u sudskim odlukama. Anglosaksonski pravni sistem razvijao se izvan uticaja rimskog prava. Naime, institucija notarijata u anglosaksonski pravni sistem dospelo je iz Evrope pod uticajem crkvenog prava i Katoličke crkve, a ne putem širenja rimskog prava. Otuda i potiču razlike između latinskog tipa notarijata i anglosaksonskog tipa notarijata. Naime, anglosaksonski pravni sistem ne poznaje institut javne isprave kao dokaznog sredstva, već se izjava svedoka smatra osnovnim dokaznim sredstvom. Takođe, u anglosaksonskom pravnom sistemu notar ne sastavlja isprave o pravnim poslovima i njegova. Uloga notara u ovom pravnom sistemu ograničena je na vrlo mali broj poslova u odnosu na latinski tip notarijata. Imenovanje notara je u nadležnosti države, odnosno organa uprave. Poslovi pravnog savetovanja su u nadležnosti advokata, dok se delokrug poslova notara u anglosaksonskom pravnom sistemu svodi na garantovanje autentičnosti potpisa i da po potrebi položi zakletvu da je stranka svojevoljno

⁶ S. Dedić, F. Purišević, Opće službeničko pravo, JP NIO, Službeni list, Sarajevo, 2016, str. 88.

⁷ *Ibid.*

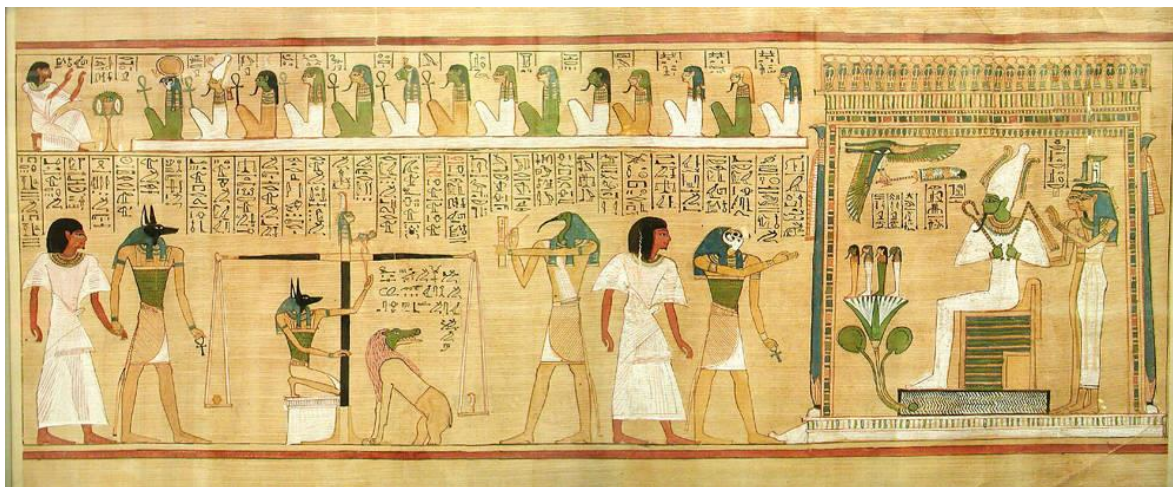
potpisala dokument.⁸ Najveća sličnost između notara u latinskom modelu notarijata i anglosaksonskom modelu notarijata nalazi se u domenu pravnih poslova vezanih za **nekretnine**.

1.2. Istorijski razvoj notarstva

1.2.1. Koreni javnog beležništva u Drevnom Egiptu: Staro carstvo 2750 – 2250 pne

Iako se pojava javnog beležništva, odnosno notarstva vezuje za Stari Rim, korene ove javne službe možemo naći još u Drevnom Egiptu u radu javnih pisara. Naime, Drevnoegipatski „seš“ ili „pisari“ osnovani su u Starom kraljevstvu i bili su najraniji poznati hroničari zvaničnih komunikacija u zabeleženoj istoriji.

Oruđe njihovog zanata bili su pigmenti, lonci za vodu i pribor za pisanje, koje su često nosili preko ramena. Pisari su činili čitav nivo drevne birokratije i bili su jedini građani koji su



znali za skoro svaki vredan događaj u carstvu.

Slika br. 1 – Knjiga mrtvih pisara Hunefera, vaganje srca, 19. Dinastija

⁸Judges' Committee on Notaries Public, *Manual For Notaries Public*, The Cincinnati Bar Association, USA, pp. 2.

(Izvor: Javno vlasništvo, www.thinglih.com.)

Lična pisma, diplomatska komunikacija, testamenti i drugi pravni dokumenti, službeni proglosti, poreske evidencije, administrativni, ekonomski i verski dokumenti i drugi dokumenti prolazili su kroz njihove ruke. Završna fraza njihovih drevnih pisama, „Neka vam bude dobro kad ovo čujete“, podrazumeva da pisari ne samo da su pisali, već i čitali komunikacije između dvoje ljudi. Beleženje događaja bilo je tako visoko cenjeno da je faraon Tutankamona čak i opremu za pisanje uvrstio među neophodne stvari koje je imao sa sobom za zagrobni život. Danas postoje sačuvane kopije napora nekih šegrt-pisara čija su dela majstori ispravili crvenom bojom.

1.2.2. Koreni javnobeležništva u Staroj Grčkoj

Iako većina autora korene notarijata pronalaze u rimskom pravu, treba napomenuti da ima i onih koji začetke ove profesije vezuju za antičko doba. Prema ovim autorima, pojava pisma, kao prvog traga civilizacije, a kasnije i zakonodavne aktivnosti, zatim razvoj društveno – ekonomskih odnosa, usloveli su potrebu beleženja transakcija pojedinaca, što je vremenom rezultiralo nastajanjem posebne profesije.

U staroj Grčkoj postojali su javni službenici, poznati pod nazivom *singraphos* i *apographos*, koji su sastavljali ugovore za potrebe građana, pa bi se za njih moglo reći da su precizniji današnjeg modernog notara.⁹ Dakle, u preromansko doba, postojali su mnogi javni službenici sa ovlašćenjima za potvrđivanje akata države sa službenim pečatom.¹⁰ Takođe, postojali su službenici-pisari koji su sastavljali dokumente privatne svrhe, ali nije postojala profesija koja je objedinjavala ovlašćenja autentifikacije privatnih isprava, pravnog savetovanja ili izdavanja kopija, prepisa isprava.¹¹

⁹ Oruč, E., (2012), *op. cit.*, str. 2.

¹⁰*Ibid*, str. 3.

¹¹*Ibid*, str. 3.

1.2.3. Javnobeležništvo u rimsko doba

Kao što je to već istaknuto, iako postoji određena sličnost pomenutih javnih službi imaju sa modernim notarijatom, ipak pojava javnih beležnika ili notara vezuje se za I vek p.n.e. u Rimskom carstvu kada se pojavljuje sistematizovan način skraćenog pisanja nazvan “Tironovi znaci”. Naziv je dat po imenu začetnika ovakvog načina pisanja, odnosno Tironu koji je bio Ciceronov sekretar. On je osmislio znakove koji su zamenjivali pojedine često upotrebljavane reči, pa i čitave jezičke fraze. Na latinskom jeziku ti znaci, odnosno skraćenice, nazivale su se *notae* (*note*). Otuda i poreklo reči notar, što u prevodu na srpski jezik znači pisar ili beležnik, odnosno lice koje je koristilo te znakove - note. Dakle, poreklo instituta notarijata vezuje se za rimsko pravo. Pod rimskim pravom podrazumevamo pravo koje je postojalo od osnivanja rimske države, prema zapisima od 753 godine p.n.e., pa do smrti cara Justinijana, 565 godine n.e, odnosno propasti rimskog carstva na zapadu. U tom periodu rimsko pravo se razvija u univerzalno pravo koje svoju primenu doživljava širom Evrope, pa se smatra kolevkom većine pravnih instituta, kao i institutom notarijata.

U samim počecima rimske države poslovima notara bavio se kolegijum državnih sveštenika, koji je između sebe svake godine birao jednog koji će davati savete građanima u pogledu sastavljanja oporuke ili upotrebe usmenih formula za poslove *inter vivos*, kako bi postigli željene pravne učinke. Naime, *inter vivos* poslovi označavaju poslove među živima i odlikuju se time što proizvode pravna dejstva za života tvorca posla – kupoprodaja, trampa, zajam, zakup.

Dalji razvoj ekonomsko-društvenih odnosa uslovio je i razvoj rimskog prava i u tom smislu nametnula se potreba regulisanja pravnih odnosa vezanih za pravni položaj i zaštitu privatnog vlasništva. U tom smislu, od pravnika se zahtevalo poznavanje pravnih propisa, kao i profesionalizam u obavljanju njihovih poslova. Dakle, u rimskom pravu za notara – javnog pisara, koji je posedovao određeno pravno znanje, koristio se termin *tabellio*, koji potiče od latinske reči *tabella*, *codicilli*, *pugillares* i ponekad *libelli*, što znači *ploča*, *daska*.¹² Tabelioni su postavljani od državne vlasti, koja im je određivala delokrug poslova i cene usluga, a te usluge su

¹²*Ibid*, str. 4.

podrazumevale uređivanje dokumenata i pravnih akata sa pečatom na kraju akta, čime je akt tabelia uživao određeni vid zaštite od različitih oblika falsifikovanja.

Naučnici smatraju da su se rimski besednici (advokati) i pravnici pojavili kao prepoznatljiva profesija tokom poslednja dva veka Republike – oko 200 godina pre nove ere. Iako advokati nisu stekli veliko priznanje u društvima drevne Grčke, u Rimu je advokat bio veoma cenjen vekovima pre nove ere.

Beleženje odluka sudija, službenog poslovanja i komercijalnih transakcija, olakšale su pojavu klase pravnih pisara - ponekad zvanih notari. Vremenom su se notari upoznali sa pravnim postupkom i uključili se u sastavljanje samih pravnih dokumenata - kao i u postupak evidentiranja odluka i sporazuma i dokazivanja pravnih dokumenata. Ovi stručnjaci su kasnije u Rimu postali poznati kao *tabelliones* ili *tabularii*. Do četvrtog veka u doba Konstantina Velikog (272. n. E. 337. n. E.) Sudije su smatrale da su tabelioni proizveli autentične zapise o transakcijama koji su preteča modernog autentičnog instrumenta.

Srednji vek karakteriše pad Rimskog carstva usled navale Varvara, što ima za posledicu propadanje upravnih rimskih institucija, a time i do stradanja notarijata tog doba. Dakle, tabelioni nestaju, a njihove isprave gube na pravnom značaju.

1.2.4. Javnobeležništvo u Srednjem veku

Pad zapadnog rimskog carstva najavio je rani period Srednjeg veka (500 – 1050 n.e.) - doba u kome je bilo zakona, ali se malo poštovalo za advokata. Oživljavanje interesa za rimsko pravo, proučavanje Justinijanovog Digeste (sažetak najvažnijih tekstova rimskog prava) kasnije zbirke celokupnog Rimskog prava koje je postalo poznato pod nazivom *Corpus Iuris Civilis* (odnosno Justinijanov zbornik) na univerzitetima u Severnoj Italiji (Bolonja je bila najslavnija) i drugde, najavilo je novo doba i novu pravnu nauku u kojoj je javno beležništvo „ponovo otkriveno“.

Zanimanje notar je pozitivno uticalo na tok istorije. U tom kontekstu, jedan komentator je napisao: “Gotovo sve najranije građanske hronike započeli su i održavali notari koji su imali

potrebne verbalne veštine i pristup najvišim nivoima vlasti i društva. Ovo je unapredilo građanski identitet i ponos koji je direktno vodio u „građanski humanizam“ s kraja četrnaestog veka i njegovo utemeljenje u tačnim istorijskim rekonstrukcijama.”¹³

Jedan od razloga zašto se naučnici i istoričari pozivaju na istaknutu ulogu koju su javni beležnici imali u civilizaciji nije bio zato što su sami po sebi notari bili pošteniji ili osobe većeg integriteta nego drugi, već, uglavnom, zato što su beležnici bili 'profesionalni' pisci. Notar je beležio istoriju - od manjih svakodnevnih događaja do stvari povezanih sa državnim poslovima. S tim u vezi, u srednjovekovnim vremenima izlaganje beležnika „i kontinuirana upotreba klasične retorike dovelo je i do književnog interesovanja pisaca toga vremena za ovu profesiju. Naglasak na činjenicama, a ne na fantaziji, na građanskoj kulturi laika, umesto na dvorskoj ili crkvenoj kulturi, na klasičnoj retorici, a ne na sholastičkoj filozofiji, koja je direktno dovela do renesanse.”¹⁴ Zbog svega ovoga, notarstvo srednjeg veka postaje prepoznato kao značajna profesija.



Slika br. 2 – Izgled javnobeležnika u srednjem veku

¹³ C. Kleinhenz (ed) *Medieval Italy: An Encyclopaedia*,(2004) Vol 2, str 782. Ili *The common law and civil law notary in the European union: A shared heritage and an influential future?*, London, 2015, p.5

¹⁴*Ibid*, p. 6.

(Izvor: Javno vlasništvo, www.alamy.com.)

Države koje su nastale u XI i XII veku na području nekadašnjeg Rimskog carstva koristile su sačuvani deo rimskog prava. Naime, usled intenzivnijeg razvoja gradova i gradske proizvodnje, došlo je do stvaranja novih društveno – ekonomskih odnosa koji su doveli do postepenog učvršćenja privatnog vlasništva kao osnovnog instituta imovinskog prava i nužnog stvaranja novih pravnih institucija. U tom smislu, veliki značaj imala je Bolonjska pravna škola koja je nastala krajem XI veka i koja je izučavala rimsko pravo. Pored ovog značaja, Bolonjska pravna škola imala je veliki značaj i za srednjevekovni notarijat čije su odlike takođe i odlike savremenog notarijata. Osnivači Bolonjske škole skupljali su akte tabeliona i dopunjavali ih komentarima. Srednji vek odlikuje i jak uticaj crkve na društvene odnose tog vremena. Naime, notare u tom periodu postavljali su car ili papa i ono što je posebno važno jeste da upravo u srednjem veku notarski akt postaje javna isprava, odnosno dobija snagu autentične isprave i na taj način poprima obeležje savremenog notarijata. Snaga autentične isprave notarskim aktima konačno je priznata za vreme vladavine cara Fridricha Barbarose (1155-1190. godine) i pape Aleksandra III (1159-1181. godine)¹⁵, kada je i otpočeo proces širenja notarijata na teritoriji Evrope.

U srednjem veku su od beležnika ponekad tražili da budu svedoci sklapanja brakova koji uključuju kraljevske članove. Drugi naglasak na notarskim radnjama bio je značaj javnobeležničkih akata. U zemljama rimskog prava samo su presude Suda imale neku posebnu snagu, ali kako su javni beležnici prestali da zavise od pravosudnih vlasti, sve više su na značaju dobijali njihovi Autentični akti, kako su ih nazivali. Francuski kralj Luj XIV, čiji je početak samostalne vladavine karakterizovan serijom administrativnih i fiskalnih reformi, ukinuo je poslednje ostatke drevne zavisnosti od sudske vlasti i svakom beležniku dodelio pečat sa Kraljevskim oružjem. Savremeni beležnik i dalje mora da koristi svoj pečat, ali to je sada na njemu da lično dizajnira i pažljivo čuva.

¹⁵ D., Luscombe, J. Riley-Smith, *The New Cambridge Medieval History*, UK: Cambridge University Press, Volume IV c. 1024-c. 1198 Part 1, 2008, p. 144-145.

1.2.5. Javni beležnici u Engleskoj: 13. i 14. vek

Notari su u Englesku uvedeni tek kasnije u 13. i 14. veku, jer se englesko običajno pravo razvijalo bez većeg uticaja rimskog prava. Javni beležnici u Engleskoj su proizašli iz građanskog prava, mada su dugo bila odlika oblasti opšteg prava, koji se pominju u Statutu provizora 1352. Statut provizora je Engleski statut koji se inače nazvan „Statut provizora dobrotvora“, ili drevno *De provisoribus*. Donet je kao mera koja je bila ključna za dugo neslaganje engleskih kraljeva i Rimske kurije u vezi sa popunjavanjem redova crkvenih dobrotvora. Ukinut je Zakonom o reviziji statuta zakona iz 1948. Rimska kurija (lat. *Curia Romana*) predstavlja skup centralnih nadležstava koja pomažu papi u vršenju njegove službe.



Slika br. 3 – Srednjevekovna Engleska

(Izvor: Javno vlasništvo, <http://berislavkangrga.weebly.com/srednjovekovna-engleska.html>)

Javni beležnici su bili crkveni službenici, koje je od 1533. godine upravnik fakulteta imenovao nadbiskupu kenterberijskom (poglavar Crkve Engleske, duhovni vođa Anglikanske zajednice) kako bi potkrepili dokaze o ljudskim aktivnostima. Prema engleskom crkvenom zakonu, upravnik fakulteta ili komesar jeste Dekan, revizor i sudija pokrajinskih sudova u Kenterberiju i Jorku, gradovima u Engleskoj. Sud fakulteta je bio tribunal nadbiskupa kenterberijskog i pridružen je službi nadbiskupa. U nadležnosti suda je bilo imenovanje i

razrešavanje javnih beležnika. Javne beležnike je često postavljao papski legat ili nadbiskup kenterberijski, a tih ranih dana mnogi su bili članovi sveštenstva. Vremenom su pripadnici sveštenstva prestali da se bave svetovnim poslovima, pa su laici u gradovima i trgovinskim centrima počeli da preuzimaju zvanični karakter i funkcije savremenog beležnika. Tada je, 1533. godine, donošenjem Zakona o crkvenim licencama ukinuta papina moć da imenuje javne beležnike i ta je moć dodeljena kralju. Tradicionalno, javni beležnici su evidentirali stvari od pravosudnog značaja, kao i privatne transakcije ili događaje kada je bila potrebna zvanično overena evidencija ili dokument sastavljen sa profesionalnim veštinama ili znanjem.

1.2.6. Javni beležnici i osvajanja Kolumba u 15. veku

Javni beležnici pratili su Kolumba na svim njegovim putovanjima kako bi osigurali kralju Ferdinandu i kraljici Izabeli da se evidentiraju sva otkrivena blaga. Tako su javni beležnici u to vreme uživali poseban odnos prema istini. Bili su svedoci vrednih dela, od spektakularnih - poput kada je Kolumbo prvi put ugledao Novi svet 1492. godine iskrcavanjem na ostrvo San Salvador na Bahamima - do skromnih i svakodnevnih: obećanja miraza, šegrtovanje (izučavanje zanata) ili zajma. "Kad je Kristofer Kolumbo kročio na američko tlo u oktobru 1492., nazvao je svog beležnika Rodriga de Escobeda da svedoči i daje izjave koje su bile potrebne i koje su opširnije sadržane u pisanim svedočanstvima."¹⁶ Tada je notaru dodeljena odgovornost da nesređene detalje svakog događaja oblikuje u odgovarajuću formukoja će verodostojno potvrditi istinitost događaja. Priručnici sa određenim itinerarima značenja korišćeni su u Evropi i kolonijalnoj Americi kako bi vodili ljude u regulisanju beskrajne raznolikosti postupaka i jezika ljudi u odobrenu odgovarajuću formu. Notari su stoga bili alhemičari istine, mešajući jedninu u formulu u skladu sa propisanim metodama, da bi proizveli pisanu, uredno svedočenu i overenu istinu. Oznake ove stilizovane, javnobeležničke istine nalaze se svuda u arhivima Evrope i Amerike, u dokumentima koji agresivno zahtevaju verovanje čitaoca u reč beležnika. Čak su i najrutinije transakcije pune formalističkih zanimanja vernosti javnog beležnika i apeluju na ideju da je on bio tamo - prisutan na mestu događaja, pouzdan očevidac - pravilno opremljen da registruje šta je važno. Iz ove posvete istini rodila se savremena notarska potvrda.

¹⁶ E. G. Hall, *The common law and civil law notary in the European union: A shared heritage and an influential future?* 2015, London, p. 3.

1.2.7. Javni beležnici u ranoj Americi: 1600-1800

U kolonijalnoj Americi su samo osobe visokog moralnog karaktera bile imenovane za javne beležnike da overavaju i čuvaju dokumenta. Njihov osnovni doprinos kolonijalnom životu i osnivanju i razvoju Sjedinjenih Država uglavnom se smatra razlogom zbog kojeg je američki način poslovanja postigao ogroman uspeh. Na primer, u kolonijalno doba, javni beležnici bili su neprocenjivi za transatlantsku trgovinu, jer su obe strane zavisile da oni kao treća strana budu poštene u izveštavanju o šteti ili gubitku broskog tereta. Iako su u to vreme javni beležnici bili veoma poštovani, život notara u ranoj Americi bio je sve samo ne lak. Rad beležnika podržavao je vladu, trgovinu i privatni život, a svi oni bili su ispunjeni sukobima između kolonija Novog sveta i carstava Holandije, Engleske, Španije i Francuske. Mnogi beležnici su se suočavali sa velikim izazovima autoriteta i značajnosti dešavanja tokom ere brzih političkih i kulturnih promena. Neki su čak ubijeni zbog svog učešća u autentifikaciji zvaničnih dokumenata i vođenju evidencije jer su se sukobljene frakcije borile za kontrolu nad Novim svetom. Drugi su videli kako se njihova sreća i popularnost povećavaju ili smanjuju u zavisnosti od neprestano promenljive strukture moći. Najzanimljivija priča o ranoj borbi javnog beležnika leži u životu Adriaena Jansea van Ilpendama, holandskog imigranta iz „Novog Amsterdama“, čija ga je karijera kao beležnika dovela do nesigurnog postojanja nakon što su Englezi preuzeli oblast, preimenovali u regiju „New York“, a engleski jezik zamenili holandskim kao službenim jezikom regiona. Kao rezultat toga, van Ilpendam je sebi oduzeo život 1686. godine, jer je njegovo mesto u društvu gotovo nestalo. Uprkos ranim borbama notara, njihove potvrde i pečat su *ostali prima facie* dokaz da je došlo do zvaničnog akta i da je on bio autentičan.

1.2.8. Istorijat javnog beležništva na jugoslovenskom području

Institucija notarijata na južnoslovenskom području javlja se u ranom srednjem veku i to najpre u područjima primorskih gradova. Usled razvijenosti privrednih odnosa, Venecija je imala veliki uticaj na notarijat ovog područja gde se notarijat javlja kao factor pravne sigurnosti poslovnih odnosa. Notari se javljaju na području Crne Gore, Dubrovnika i Dalmacije, te bivaju regulisani statutima gradova, a izbor notara je vršila gradska uprava. Statutom Budve, kao i većinom statute dalmatinskih gradova bilo je propisano da notari moraju biti stranci, poreklom izvan Dalmacije kako bi se sprečile zloupotrebe i nepravilnosti. Ovlašćenja notara bila su široko postavljena i u delokrug poslova notara spadali su poslovi vođenja zapisnika i sastavljanje odluka gradskog veća, poslovi beleženja transakcija, obrade pravnih poslova za potrebe građana, sastavljanje oporuka itd. Određeni poslovi su spadali u isključivu nadležnost notara, kao što je promet nekretnina koji je iznad određene vrednosti morao imati karakter notarske isprave i u suprotnom je povlačio ništavost pravnog posla.

Za sastavljanje isprava stranke su plaćale određeni iznos, ali je notar imao obavezu da ispravu napiše u određenom roku, u suprotnom bi plaćao kaznu. Takođe, kaznu bi plaćala i stranka ukoliko notaru ne plati za njegov rad. Pored toga, falsifikovanje notarske isprave strogo se kažnjavalo, obično odsecanjem desne ruke. Jedino je u Budvi za falsifikovanje notarske isprave bila predviđena novčana kazna, gde bi takva osoba bila dužna da plati kaznu od 50 perpera opštini, kao i gubitak onog što se lažnom ispravom tražilo.¹⁷ Nakon što je notaru usluga plaćena, statuti su predviđali da je vršen zapis sadržaja isprave, zajedno sa podacima o učesnicima postupka u notarsku knjigu, kojim postupkom se omogućavalo da se dođe do uništene ili izgubljene isprave i na taj način da posluži kao dokazno sredstvo u slučaju postupka utvrđivanja falsifikovanja.

U srednjevekovnoj Srbiji lice koje je sačinjavalo privatnu ispravu o pravima pojedinaca i njihovom pravnom poslu pojavljuje se u izvorima pod nazivom “nomik ili inomik”. O ovom specifičnom obliku notarijata nema mnogo izvora, pa ne mogu da se daju tačna mišljenja o njihovom postojanju, nadležnostima, ulozi i drugo. Nomici su u Srbiju preneti iz vizantijskog prava i nisu predstavljali osobe od javnog poverenja, a što su bili notari u primorskim gradovima. Važnu ulogu u Srbiji imala je jedna druga profesija pod nazivom “*pristav*”.

¹⁷ S. Marković, *Notarijati medievalnih komuna crnogorskog primorja (Odrzi antičkog nasleđa, autonomnosti urbaniteta i humanističkog univerzalizma)*, Acta Histriae, 18/2010, 2010, str. 833.

U srednjevekovnoj srpskoj državi, Zakonikom cara Stefana Dušana bio je regulisan rad tzv. *pristava – pisara*, odnosno službenika koji su bili zaduženi za utvrđivanje identiteta, kao i za svedočenje prilikom zaključivanja nekog ugovora.¹⁸ U novije vreme uobičajio se u srpskom jeziku za ovu vrstu javnopravnih službenika izraz *beležnik*, odnosno javni beležnik, pošto je pisar u državnoj službi Kraljevine Srbije bilo lice koje je samo prepisivalo dokumenta, bez stručnih kvalifikacija da samostalno napiše, proveriti, overi i u ime države izdaje dokumente od značaja u nekom pravnom poslu.¹⁹ Vremenom su pristavi postali stalni sudski pomoćnici, sličnih nadležnosti kao notari i obavljali su izvršne radnje. Ova funkcija pristava prestala je da postoji na prostorima Srbije u period turske okupacije.

Za vreme Otomanskog carstva na prostorima Bosne i Hercegovine ne može da se govori o postojanju notarijata u savremenom smislu reči s obzirom na to da je bilo u primeni šerijatsko pravo u svim svojim segmentima.²⁰ Islam kao vera i Kuran kao izvor vere, a i prava, bio je okosnica formiranja kako društvenog tako i državnog uređenja.²¹ Prema današnjem stanju savremenog notarijata, pravne poslove iz nadležnosti notara, obavljale su u to vreme “kadije” koji su istovremeno bili i sudije. Sve odluke su precizno i hronološki unosili u knjigu “*sidžil*”. Takođe, donošenju odluka prisustvovali su i svedoci “*šuhud-ul-hal*” (svedoci čina), a iz tog perioda postoji dosta zapisa o donesenim odlukama i pravnim poslovima koji su upisivani u “*sidžilima*”. Kadija je, pored vršenja sudske vlasti, bio istovremeno i svedok mnogih poslova građana koji su dobijali pismenu formu i takođe bili upisivani u registar “*sidžil*”. Svi pravni poslovi, bilo dvostrani ili jednostrani, ako su stranke želele da imaju valjan i pouzdan dokaz o njihovom postojanju, ako su želele da im daju veću važnost u slučaju spora, sklapali bi se pred kadijom u pismenoj formi.

Dolaskom Austro-Ugarske monarhije na prostore Bosne i Hercegovine, donose se nove, napredne ideje. Otvaraju se javne škole, uvodi se pojam svedruštvene javne administracije, koji je do tada bio nepoznat u Bosni i Hercegovini. U to vreme je donesen austrijski Zakon o notarima 1871. godine koji je bio mešavina nemačkog i francuskog tipa latinskog notarijata koji karakterišu rigorozni uslovi za izbor notara. Za izbor notara bilo je potrebno visoko obrazovanje,

¹⁸ R. Nedeljković, *Javni beležnici – notari i arhivska građa*, Arhiv, časopis Arhiva Jugoslavije, 2015, str. 72.

¹⁹ E. Oruč, *op. cit.*, 2012, str. 4.

²⁰ E. Bikić, S., Suljević S., M. Povolakić, M., Plavšić, *op. cit.*, str. 7

²¹ *Ibid.*

položen notarski ispit, potrebna praksa i dokaz o vlasništvu imovine. Zakoni koji su doneti za vreme Austro-Ugarske monarhije, bili su sa više ili manje uspeha implementirani na prostorima Bosne i Hercegovine. Austrijski građanski zakonik i Zakon o notarima je bio u primeni u pojedinim delovima Bosne i Hercegovine. Međutim, Zakon o notarima nije ostavio vidnog traga niti posebnog uticaja u pravnom sistemu tadašnje Bosne i Hercegovine.

Dakle, notari u pravnom sistemu južnoslovenskog područja u srednjem veku imali su značajnu ulogu u očuvanju pravne sigurnosti i olakšanju pravnih transakcija.

1.2.9. Osnivanje notarstva u Republici Srbiji

Kraljevina Jugoslavija je 1930. godine donela Zakon o javnim beležnicima koji se oslanjao na rešenja iz austrijskog Zakona o notarima iz 1850. godine²², a koji je beležnicima dao javna ovlašćenja za sastavljanje, overu i potvrdu isprava u određenim pravnim oblastima. Za ovaj Zakon je karakteristično da nije došlo do njegove primene na čitavom području Kraljevine Jugoslavije. Na primer, nije se primenjivao u Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Makedoniji i delovima Srbije. Nova narodna vlast je ovaj zakon stavila van snage 1944. godine i za celo vreme postojanja SFRJ, u njenom pravnom sistemu nije postojala ustanova notarijata.

Uslovi za imenovanje na funkciju javnog beležnika propisani su Zakonom u kojem su taksativno nabrojani. Lice mora biti državljanin Kraljevine Jugoslavije, mora da ima najmanje 30 godina života, završen pravni fakultet, položen advokatski ili sudijski ispit, najmanje 5 godina stručnog iskustva. Broj beležnika je ograničen i to na 30.000 stanovnika imenovao se jedan javni beležnik. Pre polaganja zakletve pred predsednikom okružnog suda u svome sedištu, beležnik je bio u obavezi da uplati osiguranje u prilično visokom iznosu na račun suda. Od ovog iznosa su se namirivale eventualne štete strankama nastale iz obavljanja službene dužnosti, izrečene kazne i slično.

Delatnost notara bila je sastavljanje privatnih isprava, ali i isprava za koje je zakon tražio posebnu javnobeležničku formu. Kao javnobeležničke akte Zakon u svojoj odredbi 53 predviđa:

²² M. Radović, E. Bikić, S. Suljević, *Notarijat u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2010, str 16.

bračne imovinske ugovore poput potvrde o prijemu miraza, ugovore o darivanju bez prave predaje, sve pravne poslove među živima, koje lično preduzimaju slepi ili gluvi, koji ne znaju da čitaju, ili nemi koji ne znaju da pišu.”²³ U naslednopravnim poslovima, građani su mogli takve poslove da povere i sudu i javnom beležniku, jer su to tzv. paralelne dužnosti, s tim da se prilikom sačinjavanja ovih izjava morala ispoštovati forma javnobeležničkog akta. Delatnost notara sastojala se i u potvrđivanju pravno relevantnih činjenica i događaja. To su raznovrsne potvrde u vidu zapisa u kojima javni beležnik potvrđuje da su se u njegovom prisustvu dale određene izjave ili preduzele radnje. Najznačajnija karakteristika Zakona o javnim beležnicima jeste prenošenje dela sudske nadležnosti na javne beležnike kao sudske poverenike. Naime, kao povereničke poslove vodili su ostavinske postupke i u tom ovlašćenju bili su ograničeni u pojedinim postupanjima što je bilo zakonom precizirano. Zakonom o vanparničnom postupku predviđen je osnov za ovakvu nadležnost javnih beležnika. U vanparničnim predmetima kao poverenici suda postupali su u postupku podizanja protesta menice i čeka, te u stečajnom postupku. Odgovornost javnog beležnika je regulisana Zakonom o javnom beležništvu u okvirima disciplinske, krivične i materijalne odgovornosti za povrede službene dužnosti u obavljanju poverenih mu poslova, kao i ponašanje u službi i van nje. Prema tome, radnje i postupci učinjeni mimo službe kojima se dovodi u pitanje čast i dostojanstvo notara, mogu da budu osnov za izricanje mera kojima se ograničava ili oduzima obavljanje službe javnog beležnika.

Nakon završetka II Svetskog rata posao koji spada u notarsku delatnost prenet je u nadležnost sudova i organa uprave, a sastavljanje i potvrđivanje isprava vršio je sudija Opštinskog suda prema pravilima vanparničnog postupka. Javno beležništvo ili notarijat je služba od javnog poverenja koja je uvedena u Srbiju Zakonom o javnom beležništvu “Službeni Glasnik Republike Srbije broj 31/2011”, koji je donela Narodna Skupština 05. maja 2011.-e godine, a čija je primena odložena do 01. Septembra 2014.-e godine sve dok se u potpunosti ne steknu uslovi za obavljanje notarske delatnosti u Republici Srbiji. Usvajanjem pomenutog Zakona, uspostavljena je delatnost latinskog tipa javnog beležnika. Zakon o javnom beležništvu ima 182 člana koja su podeljena u 4 dela:

²³ E. Bikić, S. Suljević, M. Povelakić, M. Plavšić, *op. cit.*, 2013, str. 7.

- Položaj i delatnost javnog beležnika (član 1 do 117);
- Udruživanje javnih beležnika i odnos prema državnim organima (član 118 do 164);
- Javnobeležnički deposit (član 165 do 175);
- Prelazne i završne odredbe (član 176 do 182.).



Slika br. 4 – Izgled javnobeležnika novijeg-modernog doba

(Izvor: Javno vlasništvo, www.superiornotaryservices.com)

Delatnost javnog beležnika obavlja lice kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Javni beležnik nije zastupnik stranke, već lice koje je ovlašćeno da obavlja poslove određene Zakonom o javnom beležništvu (član 52, stav 1). Takođe, javni beležnik je dužan da upozori stranku ukoliko smatra da nema pravo da zaključi određeni pravni posao. U ovom slučaju, odnosno o odbijanju javnog beležnika da sastavi javnobeležničku ispravu odlučuje Komora javnih beležnika po žalbi stranke. Javni beležnik ne sme biti član političke stranke, niti sme da finansira političku stranku, koaliciju niti kandidata na izborima.

2. Organizacija i načela ustrojstva notarstva u Republici Srbiji

Uvođenje notarske službe u pravni sistem neke države dovodi do stvaranja normi koje regulišu rad notara. Skup tih normi može se nazvati zajedničkim imenom notarsko pravo, koje predstavlja deo pravnog sistema države u kojoj se uvodi notarijat. U određivanju definicije notarskog prava polazi se od vrste i karaktera normi koje regulišu delatnost notara. Zakon o javnom beležništvu Republike Srbije sadrži norme koje regulišu organizaciju javnobeležničke službe, status javnih beležnika, uslove za obavljanje javnobeležničke službe, imenovanje javnih beležnika, prestanak javnobeležničke službe, funkcije i nadležnosti javnih beležnika, odgovornost javnih beležnika i nadzor nad radom javnih beležnika. Navedene norme čine organizaciono notarsko pravo.

Nadalje, sastavljanje javnobeležničkih akata, pravno dejstvo i dokazna snaga javnobeležničkih akata regulisano je takođe Zakonom o javnim beležnicima Republike Srbije, tako da te norme predstavljaju procesno notarsko pravo. Ove norme regulišu postupak kojeg se mora pridržavati svaki notar u obavljanju svojih službenih radnji. Za njih se može reći da su pandan normama koje važe za postupanje u parničnom, vanparničnom i upravnom postupku.

Pored toga, Zakon o javnim beležnicima sadrži norme koje regulišu formu, sadržinu i druge elemente javnobeležničkih akata o pravnim poslovima. Pored toga, javni beležnik je dužan poznavati i u svom radu primenjuje odredbe drugih zakona i propisa (kao što su npr. Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, Zakon o nasljeđivanju, Zakon o privrednim društvima, Porodični zakon itd.). To su materijalno - pravne norme koje se primenjuju prilikom sačinjavanja javnobeležničkih akata, te je veoma bitno da ih javni beležnici poznaju kako bi ti akti proizveli željene pravne posledice i imali formalnu i materijalnu autentičnost javne isprave. Dakle, javnobeležničko, ili notarsko pravo obuhvata široku materiju različitih grana prava. Tu spadaju materijalnopravne, zatim procesnopravne i organizacionopravne norme.

Da bi smo razumeli organizaciju notara u jednoj zemlji neophodno je da sagledamo odredbe notarskog, odnosno javnobeležničkog prava date zemlje, sa posebnim fokusom na organizaciono pravne norme.

2.1. Organizacija notarstva u Republici Srbiji

2.1.1. Javnobeležnička komora i njeni organi

Uzevši u obzir odredbe Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije, možemo zaključiti da je članom 12 ovog zakona propisano da se Javni beležnici se udružuju u Javnobeležničku komoru (u daljem tekstu: Komora). Udruženja koja građani na osnovu ustavom i zakonom zajemčene slobode udruživanja osnivaju i u koja stupaju radi ostvarivanja različitih ciljeva su i javnobeležničke Komore. Osnivači udruženja mogu biti kako pravna tako i fizička lica i pored Ustava Republike Srbije²⁴ na udruženja se primenjuje i Zakon o udruženjima.²⁵ Udruženje, u smislu ovog zakona, jeste dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom (član 2 ZOU).

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da i Komora predstavlja jedan oblik udruženja građana, ali sa svojim specifičnostima koje su propisane Zakonom o javnom beležništvu. Izabrani i imenovani javni beležnik pre početka vršenja javnobeležničke službe obavezan je da se upiše u imenik javnih beležnika koji vodi Komora. Ovo svojstvo ona stiče upisom u registar udruženja i fondacija kod nadležnog organa, odnosno Agencije za privredne register. Na nju država prenosi određena ovlašćenja, ali pritom nije deo javne administracije.

Komora je kao strukovno udruženje građana je samostalna i nezavisna. Ona je neprofitna organizacija koja se finansira iz sredstava prikupljenih plaćanjem mesečne članarine i doprinosa javnih beležnika. Donošenje odluke o visini mesečne članarine i doprinosa je, kao što je to i kod utvrđivanja visine upisnine, u nadležnosti skuštine Komore. S ozbirom da Komora ima status pravnog lica, to znači da njenim poslovima upravljaju njeni članovi direktno na skupštini ili

²⁴Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006).

²⁵Zakon o udruženjima, ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon).

preko svojih delegiranih predstavnika u organima upravljanja. Izabrani delegate rade po smernicama i uputstvima skupštine kojoj podnose izveštaj o svom radu. Komora ima svoj Statut kojim su regulisana pitanja naziva, sedišta, oblika i sadržine pečata, zastupanja i predstavljanja, ciljevi i delatnost, organizacija, način izbora i nadležnost organa, članstvo, način donošenja finansijskog izveštaja, međunarodna saradnja i dr. Donošenje Statuta i njegovo menjanje i dopunjavanje je u nadležnosti skupštine Komore.

Komora ima svoj znak-amblem, pečat i štambilj. Predsednik je taj koji ima ovlašćenje da predstavlja i zastupa Komoru. Administrativne poslove komore obavlja stručna služba, koji organizuje i rukovodi predsednik. Za svoj rad i rad stručne službe odgovara skupštini Komore. Radi se o Sekretarijatu, koji je zadužen za obavljanje stručnih, administrativnih, tehničkih i drugih sličnih poslova za potrebe Komore. Organizacija i delokrug Sekretarijata Komore detaljnije se uređuju pravilnikom koji donosi Izvršni odbor. Sekretarijat Komore vodi delovodnik i druge pomoćne knjige koje su potrebne za evidenciju rada Komore, u skladu sa opštim aktom koji donosi Izvršni odbor.

2.1.2. Skupština javnobeležničke komore

Najviši organ javnobeležničke komore (u daljem tekstu Komore) jeste skuština koju čine svi javni beležnici upisani u imenik javnih beležnika Komore (član 123 stav 1 ZOJB).

Sednici Skupštine predsedava predsednik Komore. Kada je predsednik Komore sprečen da vrši svoju funkciju, odnosno kada Skupština odlučuje o izboru i razrešenju predsednika Komore, sednici Skupštine predsedava zamenik predsednika Komore. Ako su predsednik Komore i zamenik predsednika Komore sprečeni da vrše svoju funkciju, sednici Skupštine predsedava član Izvršnog odbora, koga oni odrede, odnosno koga izabere Izvršni odbor. Ako su članovi Izvršnog odbora sprečeni da vrše svoju funkciju, sednici Skupštine predsedava najstariji od prisutnih članova.

2.1.3. Izvršni odbor javnobeležničke komore

Izvršni odbor je najviši organ odlučivanja u Komori između dve sednice Skupštine. Izvršni odbor se sastaje najmanje jednom mesečno. Za svoj rad Izvršni odbor odgovara Skupštini.

Izvršni odbor javnobeležničke komore (u daljem tekstu: Komore) ima devet članova. Članovi Izvršnog odbora mogu biti članovi po funkciji i izabrani članovi. Predsednik Komore je po funkciji predsednik Izvršnog odbora. Zamenik predsednika Komore je po funkciji zamenik predsednika Izvršnog odbora. Izabrane članove Izvršnog odbora bira Skupština na tri godine tako da tri člana budu sa područja Apelacionog suda u Beogradu, dva člana sa područja Apelacionog suda u Novom Sadu i po jedan član sa područja Apelacionog suda u Kragujevcu i Apelacionog suda u Nišu. Izbore za članove Izvršnog odbora raspisuje predsednik Komore, tako da od raspisivanja izbora do njihovog održavanja ne protekne više od dva meseca. Predsednik Komore raspisuje izbore za članove Izvršnog odbora najkasnije tri meseca pre isteka mandata Izvršnog odbora. Ako mandat člana Izvršnog odbora prestane pre isteka vremena za koje je izabran, predsednik Kandidat za člana Izvršnog odbora je član Komore čiju kandidaturu svojim potpisima podrži najmanje petnaest javnih beležnika s bilo kog područja. Javni beležnik može podržati kandidaturu najviše tri kandidata za članove Izvršnog odbora, a ako podrži kandidaturu više od tri kandidata, uzima se u obzir podrška kandidatima čije su kandidature ranije podnete predsedniku Komore. Po isteku roka za podnošenje kandidature, predsednik Komore utvrđuje listu kandidata i dostavlja je Skupštini. Prilikom izbora članova Izvršnog odbora glasa se za kandidate po područjima. Za člana Izvršnog odbora sa određenog područja izabran je kandidat koji je dobio većinu glasova prisutnih članova Skupštine. Ako je za određeno područje postojao samo jedan kandidat, a nije dobio potrebnu većinu glasova, predsednik Komore ponovo raspisuje izbore za člana Izvršnog odbora. Ali ako nijedan od više kandidata ne dobije potrebnu većinu glasova, glasanje se ponavlja. Na ponovljenom glasanju učestvuju dva kandidata koja su dobila najviše glasova, odnosno svi kandidati koji dele prvo ili drugo mesto. Na ponovljenom glasanju za člana Izvršnog odbora izabran je kandidat koji je dobio najviše glasova.

2.1.4. Nadzorni odbor javnobeležničke komore

Nadzorni odbor je kontrolni organ Komore. Mandat člana Nadzornog odbora traje pet godina. Nadzorni odbor javnobeležničke komore (u daljem tekstu: Komore) ima tri člana, koji se biraju iz reda javnih beležnika (član 125 stav 1 ZOJB). Nadzorni odbor čine predsednik i dva člana koje bira i razrešava Skupština na predlog Izvršnog odbora. Na prestanak funkcije

predsednika i članova Nadzornog odbora na odgovarajući način se primenjuju pravila o prestanku funkcije izabranog člana Izvršnog odbora.

Nadzorni odbor:

- 1) obavlja unutrašnju kontrolu rada i finansijskog poslovanja Komore;
- 2) kontroliše prihode i rashode Komore, upotrebu finansijskih sredstava Komore i upravljanje imovinom koja je u vlasništvu Komore ili kojom Komora raspolaže po drugom osnovu;
- 3) podnosi Izvršnom odboru šestomesečni izveštaj o unutrašnjoj kontroli finansijskog poslovanja;
- 4) podnosi Skupštini izveštaj o svom radu.

Svaki član Komore može da ostvari uvid u izveštaj Nadzornog odbora o unutrašnjoj kontroli finansijskog poslovanja.

2.1.5. Predsednik javnobeležničke komore

Predsenik javnobeležničke komore (u daljem tekstu: Komore) je lice koje je ovlašćeno za predstavljanje i zastupanje javnobeležničke komore.

2.1.6. Disciplinska komisija javnobeležničke komore

Disciplinska komisija javnobeležničke komore (u daljem tekstu: Komore) je prvostepeni ili drugostepeni organ u disciplinskom postupku.

Predsednik disciplinskog veća je najstariji član veća, a predsednik Disciplinske komisije je najstariji njen član. Članove Disciplinske komisije bira Skupština na četiri godine. Na izbor i

prestanak funkcije člana Disciplinske komisije, na odgovarajući način se primenjuju pravila o izboru i prestanku funkcije izabranog člana Izvršnog odbora.

2.1.7. Disciplinski tužilac javnobeležničke komore

Disciplinski tužilac je javni beležnik koga bira skupština, u skladu sa Statutom i ima zamenike iz reda javnih beležnika koji mu pomažu u radu (član 128 stav 1 i 2 ZOJB). Disciplinski tužilac podnosi predloge za pokretanje disciplinskog postupka protiv javnih beležnika, javnobeležničkih pomoćnika i javnobeležničkih pripravnika i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom. Disciplinskog tužioca bira Skupština na četiri godine. Na izbor i prestanak funkcije disciplinskog tužioca na odgovarajući način se primenjuju pravila o izboru i prestanku funkcije predsednika Komore.

Disciplinski tužilac ima dva zamenika, koja mu pomažu u radu. Zamenike disciplinskog tužioca bira Skupština na predlog disciplinskog tužioca, na četiri godine. Jedan zamenik disciplinskog tužioca bira se iz redova javnih beležnika s područja Apelacionog suda u Beogradu, a drugi se bira iz redova javnih beležnika s područja ostalih apelacionih sudova. Na izbor i prestanak funkcije zamenika disciplinskog tužioca na odgovarajući način se primenjuju pravila o izboru i prestanku funkcije zamenika predsednika Komore.

2.2. Načela ustrojstva notarstva

U najopštijem smislu reči pod načelima se podrazumevaju pravila, odnosno principi koji se slede u obavljanju neke delatnosti ili koje je poželjno slediti.²⁶ Načelo je neizbežna posljedica pravila i koja se opažaju u spoljašnjem svetu, ili načina na kojima radi ili kako je izgrađen neki sistem, odnosno služba, kao što je na primer javnobeležnička služba. Načela odnosno principi nekog sistema i kako ga poimaju njegovi korisnici, je krucijalan element tog sistema, te odražava svrhu osmišljenja dotičnog sistema. Načela su jako bitna za učinkovito upravljanje ili funkcionisanje nekog sistema, jer zaobilaženje ili zanemarivanje samo jednog pravila može naštetiti njegovom djelovanju ili učinkovitosti. U narednom delu rada predstavice osnovna načela ustrojstva notarstva, odnosno javnog beležništva.



Šema br. 1 – Šematski prikaz načela ustrojstva notarstva

2.2.1. Načelo nepristrasnosti

²⁶ Više o načelima delovanja javnih službi videti u S. Dedić, F. Purišević, Opće službeničko pravo, JP NIO, Službeni list, Sarajevo, 2016, str. 82.

U mnogim sferama društvenih odnosa, politike, prava, kako nacionalnog, tako i međunarodnog, zastupljeno je načelo nepristrasnosti. Na političkom, ekonomskom i socijalnom polju načelo nepristrasnosti veže se za načelo jednakosti i predstavlja jedno dinamično načelo koje bi trebalo da osigura ne samo poštovanje jednakog postupanja i jednakog dostojanstva subjekata, nego i da uvažava različitost uslova (ekonomsko-socijalnih, obrazovnih, geografskih itd.) koji stavljaju subjekte u položaj nejednakosti i različitosti.²⁷ U javnobeležničkoj profesiji nepristrasnost predstavlja osnovno načelo i odliku moralnog ponašanja u svim odnosima i oblicima koja je neodvojiv deo ove javne službe. Načelo nepristrasnosti se tradicionalno veže za posao savetovanja. U klasičnoj postavci javnobeležničkih poslova, savetovanje je vrsta posla koju zakonodavac izričito navodi. Izričito se naglašava da se od notara u prvom redu zahteva da svoju profesiju obavlja u potpunoj nepristrasnosti i nezavisnosti. Ovo važi kako kod savetovanja tako i kod samih notarskih radnji. Javni beležnik je nezavistan i nepristrasan i u svom radu izbegava bilo kakve lične uticaje. U vršenju javnobeležničkih radnji, javni beležnik je dužan da dovede uravnotežu pojedinačne interese stranaka, i da traži rešenja sa prvenstvenim ciljem zaštite zakonitosti i svih stranaka u postupku.²⁸ Takođe, javni beležnik preduzima javnobeležničke radnje nezavisno, u skladu sa svojim uverenjima, zasnovanim na pozitivnom pravu, pravnoj nauci i praksi, međunarodnim pravnim standardima, statutu i Etičkom Kodeksu javnih beležnika. Dužan je da poštuje zakonom propisanu zabranu poslovne saradnje i da vodi računa o okolnostima koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost i da u takvim slučajevima postupa u skladu sa zakonom predviđenom procedurom za izuzetke javnog beležnika. Kao stručnjak iz oblasti prava, dužan je da izbegava svaki vid uticaja na stranke koji izlaze van okvira dužnosti javnog beležnika.

2.2.2. Načelo očuvanja integriteta

²⁷D. Knežević-Popović, *op. cit.*, str. 1.

²⁸Etički Kodeks javnih beležnika, str. 5.

U postupku notarske obrade, notar je načelno obavezan na integritet prema strankama, prema svojim kolegama iz struke kao i prema državi koja ga je imenovala. Ova obaveza na integritet se pri tome, u načelu odnosi na sve sudržavljane, a osim toga i na državljane drugih država. Pod integritetom se podrazumeva pre svega da je:

- a) Ponašanje javnog beležnika kao i lica zapošljenih kod njega besprekorno u oku razumnog posmatrača;
- b) Ponašanje i vladanje moraju javnog beležnika kao i lica zapošljenih kod njih da potvrde poverenje javnosti u integritet javnobeležničke službe! Pravna i ekonomska sigurnost ne smeju samo biti zadovoljene, mora i da se vidi da je tako!
- c) Elementi integriteta podrazumevaju poštenje, odgovornost, nepristrasnost, transparentnost, marljivost, izostanak diskriminacije, stručnost, čast, pravičnost, ispravan rad itd.²⁹;
- d) Pravilno korišćenje sredstava, resursa, imovine i ovlašćenja, u službene svrhe za koje su namenjene.

2.2.3. Načelo stručnosti

Javni beležnik je dužan da svoju delatnost obavlja stručno, sa znanjem za koje je stekao kvalifikacije, pre svega u cilju delotvornog obezbeđivanja zakonitosti isprava koje sastavlja ili potvrđuje. Svojim radom i ponašanjem javni beležnik mora opravdati i učvrstiti poverenje stranaka, sudova i drugih državnih organa.³⁰ Pored obrazovanja i znanja koja je stekao, javni beležnik je dužan da se stručno usavršava u skladu sa utvrđenim programom obuke, da prati propise, sudsku i javnobeležničku praksu i stručnu literaturu i da obnavlja, usavršava i proširuje svoje pravno i opšte obrazovanje, ne zanemarujući ni jednu oblast prava iz javnobeležničke delatnosti.

Cilj pravnog obrazovanja je i izučavanje pravnih veština, razvijanje osećaja za etičke vrednosti i zaštitu ljudskih sloboda i prava, podsticanje brige za rad u korist stranaka i unapređenja pravnog i pravosudnog sistema.³¹ Pored radnji koje je dužan da preduzima u cilju

²⁹ S. Dedić, F. Purišević, *Opće službeničko pravo*, JP NIO, Službeni list, Sarajevo, 2016, str. 78.

³⁰Etički Kodeks javnih beležnika, str. 4.

³¹Etički Kodeks javnih beležnika, str. 4.

očuvanja svoje stručnosti, preporučuje se da javni beležnik podstiče razvoj, trgovinu i dobre međunarodne odnose kroz znanje stranih jezika i propisa drugih zemalja i kroz učešće u međunarodnim organizacijama javnog beležništva.

2.2.4. Načelo dostojnosti i odmerenosti

Kada je u pitanju načelo dostojnosti i odmerenosti, od javnog beležnika se strogo zahteva da čuva vlastiti ugled i ugled javnog beležništva kao službe od javnog poverenja, ne samo u vršenju svoje delatnosti, ponašanju i javnom istupanju, već i u privatnom životu. Dakle, javni beležnik je dužan da se za vreme i izvan obavljanja delatnosti ponaša u skladu sa poštovanjem i poverenjem koji se ukazuju javnobeležničkoj službi. Posebno se naglašava da su čast, poštenje i moralna čvrstina odlike profesionalnog rada javnog beležnika. Takođe, zahteva se da svojim načinom rada i života javni beležnik treba da doprinosi značaju i društvenoj ulozi i neophodnosti javnog beležništva u pravnom i pravosudnom sistemu Republike Srbije. Naglašava se da u svojim ispravama, obraćanju i govoru pri službenim radnjama i uopšte u društvenim, javnim i privatnim nastupima javni beležnik je dužan da vodi računa o profesionalnoj i opštoj kulturi, da nastoji da svakim svojim postupkom očuva posebnu čast i ugled javnih beležnika i ugled javnog beležništva kao javne službe.

2.2.5. Načelo zakonitosti i savesnog postupanja

Ponašanje javnog beležnika u skladu sa načelom zakonitog i savesnog postupanja podrazumeva da je javni beležnik dužan da se stvarno i stalno bavi javnim beležništvom, u skladu sa važećim propisima, dobrim običajima, i načelom savesnosti i poštenja. Od njega se obavezno očekuje da štiti interese stranaka sredstvima koja su u skladu sa zakonima i dostojanstvom javnobeležničke delatnosti, rukovodeći se nepristrasnošću, dobrim običajima, savesti i pravilima javnog morala. Obavljanje poslova u okviru delatnosti može da odbije samo iz razloga koji su zakonom predviđeni.

2.2.6. Načelo poštovanja osnovnih ljudskih prava

Na rad javnog beležnika ne smeju uticati politička ili verska uverenja, niti nacionalna, rasna ili etnička pripadnost ili bilo koji drugi oblik diskriminacije, po bilo kom ličnom svojstvu. Podrazumeva se da javni beležnik služi kao primer humanosti, poštovanja ljudskih prava i ljudskog dostojanstva, čovekove sredine, pravde, slobode, istine, iskrenosti i pouzdanosti, koje principe i promoviše, uz poštovanje principa održivog razvoja društva zasnovanog na solidarnosti. Ovo načelo propisuje zabranu učestvovanja na bilo koji način u koruptivnim radnjama, da dovodi sebe u položaj podređenosti, da zaključuje ili primenjuje restriktivne sporazume ili preduzima druge radnje kojima se ugrožavaju lica i ekonomski razvoj, i kao ni radnje koje, iako u skladu sa zakonom, su u suprotnosti njihovom smislu, ili koje su štetne za stranke.

2.2.7. Načelo spremnosti, savesnosti i odgovornosti

Javni beležnik za svoj rad odgovara u skladu sa zakonom i u vršenju delatnosti odgovoran je za savete koje je dao ili propustio da dâ, i za radnje koje je preduzeo ili propustio da preduzme. U svakom trenutku treba da bude svestan svoje odgovornosti i da sa njom uskladi svoje postupke. Savesnost javnog beležnika sastoji se u brižljivom, marljivom, odlučnom i blagovremenom preduzimanju javnobeležničkih radnji. Nalaže se da je u vršenju svojih dužnosti, javni beležnik dužan da deluje primereno i konstruktivno, i svojim ponašanjem mora davati do znanja da je odgovoran za rad i očuvanje reda i mira u javnobeležničkoj kancelariji. Njegova obaveza je da temeljno i u potpunosti utvrdi zahteve stranaka, da odabere pravnu formu koja u najvećoj meri odgovara namerama stranaka i da obezbedi zakonitost i pravilnost te forme, te mora da dâ strankama sva potrebna objašnjenja i upozorenja, uzevši u obzir sve okolnosti slučaja, kako bi bile svesne mogućih pravnih posledica preduzetih radnji. Javni beležnik je dužan da zaključi ugovor o osiguranju za štetu koju bi mogao prouzrokovati trećem licu obavljanjem delatnosti kao i da osigura prostorijske i depozitne predmete za slučaj oštećenja, uništenja ili

nestanka, usled krađe, provale, požara, poplave ili posledica kakve elementarne nepogode, sa iznosom osiguranja koji odgovara procenjenom riziku.

2.2.8. Načelo slobodnog pristupa javnom beležniku

Razlog za važenje ovog načela u oblasti javnobeležničke delatnosti jeste taj što su javni beležnici imao javnih ovlašćenja, odnosno ovlašćenja koja izvorno spadaju u nadležnost države, zbog čega i oni, kao i sudovi i drugi državni organi, imaju obavezu da vrše službene radnje za koje su ovlašćeni.³² Načelo slobodnog pristupa notaru znači da svako lice koje može da ima svojstvo stranke u parničnom postupku, može da se obrati notaru radi preduzimanja službene radnje iz njegove nadležnosti, bez obzira na nacionalnost ili prebivalište učesnika u notarijalnom postupku. Ovo načelo se u praksi ostvaruje, između ostalog i određivanjem broja javnobeležničkih mesta, što čini ministar nadležan za poslove pravosuđa. Naime, na ovaj način se utiče na obimnost poslova koje svaki javni beležnik obavlja, pa se tako stvara mogućnost da javni beležnik preduzme traženu službenu radnju u razumnom roku.

Praktičnoj realizaciji ovog načela služe i zakonske odredbe kojima je predviđena mogućnost da pojedine poslove obavljaju i javnobeležnički pomoćnici i pripravnici, ali i pravila koja predviđaju da su javni beležnici dužni da obavljaju delatnost u svojoj kancelariji, u toku radnog vremena.³³ Načelo slobodnog pristupa notaru proističe iz čl. 9. st. 2. u vezi sa čl. 53. Zakona o javnim beležnicima. Drugim stavom člana 9. ovog zakona propisano je da javni beležnik odbija ili može da odbije obavljanje poslova za koje je nadležan, ali samo iz razloga predviđenih članom 53. istog Zakona.

2.2.9. Načelo poverljivosti

³²A. Jakšić, *Notarijat kao javna služba*, u: Hiber Dragor (prir.), *Javnobeležničko pravo*, Beograd, 2005, str. 98.

³³D., Đurđević, *Javnobeležnička delatnost*, Beograd, 2014, str. 41.

Profesionalna delatnost javnog beležnika, po svojoj prirodi za rezultat ima nastanak odnosa poverenja sa strankama. Prilikom zapošljavanja svojih saradnika i pomoćnika, javni beležnik je dužan da vodi računa o tome da ta lica ni na koji način ne utiču na takav odnos poverenja.

Sušтина ovog načela sastoji se u propisanoj obavezi javnog beležnika, kao i lica zaposlenih kod njega, da kao tajnu čuva podatke koje je saznao u vršenju svojih poslova. Od ovog pravila postoje izuzeci, tako da javni beležnik nije dužan čuvati tajnu ako iz Zakona, volje stranaka ili sadržine pravnog posla proizilazi nešto drugo. U suprotnom, javni beležnik bi učinio povredu službene dužnosti čuvanja tajne. Načelo poverljivosti regulisano je odredbom člana 57. Zakona o javnom beležništvu i to kao dužnost čuvanja javnobeležničke tajne. Ovo načelo je formulisano tako što je predviđena dužnost javnog beležnika i kod njega zaposlenih lica, da čuvaju kao tajne podatke koje su saznali u obavljanju delatnosti, osim ako iz zakona, volje stranaka ili sadržine pravnog posla proizilazi nešto drugo. Pod zaposlenim licima podrazumevamo kako javnobeležničke pomoćnike, javnobeležničke pripravnike i saradnike, tako i administrativno osoblje. Značaj ovog načela sastoji se u tome što se na ovaj način štite interesi lica do čijih je podataka beležnik došao, prilikom obavljanja svoje delatnosti.³⁴ Članom 57. Stav 6 Zakona o javnom beležništvu ova dužnost postoji u toku i nakon prestanka notarske delatnosti. S druge strane, članom 57. Stav 3 propisano je da su javni beležnik i kod njega zaposlena lica dužna da dostave podatke do kojih su došli obavljanjem svoje delatnosti nadležnom organu pred kojim se vodi postupak. Pored toga, propisano je članom 57. stav 4 i 5 Zakona o javnom beležništvu da dužnost čuvanja javnobeležničke tajne neće postojati ako same stranke oslobode javnog beležnika te dužnosti, a ukoliko je stranka umrla ili se njena izjava može pribaviti uz velike poteškoće, javni beležnik može da traži da ga dužnosti čuvanja javnobeležničke tajne oslobodi osnovni sud na čijem području ima službeno sedište, koji će pre donošenja odluke pribaviti mišljenje Javnobeležničke komore.

Neke podatke, koje je saznao u obavljanju delatnosti, javni beležnik nije dužan da čuva ako to proizilazi iz zakona, prirode pravnog posla ili volje stranaka.³⁵ Na primer, Zakonom o prometu nepokretnosti, član 4v. stav 1 i 2, predviđena je dužnost javnog beležnika da overeni prepis

³⁴*Ibid*, str. 46

³⁵*Ibid*, str. 48

solemnizovanog ugovora o prometu nepokretnosti dostavi sudu nadležnom za vođenje evidencije o pomenutim ugovorima i organu nadležnom za utvrđivanje i naplatu javnih prihoda.

2.2.10. Načelo nezavisnosti

Prema članu 2. stav 3 Zakona o javnom beležništvu („Sl. Glasnik RS br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015) u obavljanju delatnosti javni beležnik je samostalan i nezavistan. Javni beležnik je nezavisan organ pravosuđa, nezavisan pravni savetnik, vrši slobodnu profesiju koja je samoodređujuća i samoregulišuća i ne sme da bude podvrgnut nikakvim obavezama koje bi ugrozile njegovu profesionalnu samostalnost.³⁶Pojam „slobodna profesija“ ima poreklo u *artes liberales*, dakle, u slobodnim umetnostima koje su u doba renesanse obnovljene na univerzitetima.³⁷ Uprkos tome, do danas nije poznata i nije data opšta definicija slobodnih profesija.³⁸

2.2.11. Načelo samostalnosti

Javni beležnik je samostalan u vršenju svoje delatnosti, uz ograničenja koja proizlaze iz članstva u Komori i zakonom predviđenim oblicima nadzora nad javnobeležničkom delatnošću i radom javnih beležnika. Javni beležnik odbija, odnosno može da odbije obavljanje poslova u okviru delatnosti samo iz razloga koji su određeni zakonom. U granicama propisanim zakonom, statutom, Javnobeležničkim poslovníkom, pravilnikom ministarstva nadležnog za pravosuđe (u daljem tekstu: ministarstvo) i Kodeksom, javni beležnik samostalno odlučuje:

- organizaciji rada svoje kancelarije;
- o zapošljavanju javnobeležničkih pomoćnika, saradnika, pripravnika i administrativnog osoblja;

³⁶ Đ. Sibinović, *Profesija advokat*, Beograd, 2012, str. 46

³⁷*Ibid*, str. 47

³⁸*Ibid*, str. 47

- o načinu rada, obuci i zaduženjima lica koje zapošljava;
- o raspolaganju sredstvima ostvarenim svojim radom;
- o učešću u javnim raspravama o radu pravosuđa, pravnim problemima i drugimpitanjima od opšteg značaja;
- o pokretanju inicijative za donošenje, izmene i dopune zakona i drugihpropisa kao i za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti propisa;
- o obavljanju poslova koji nisu nespojivi sa javnim beležništvom.

2.2.12. Načelo nespojivosti javnobeležničke delatnosti sa drugim poslovima

Javni beležnik je dužan da poštuje zakonom propisanu zabranu političke aktivnosti. Javni beležnik može da bude rukovodilac ili član državnog organa u koji se po zakonu bira iz reda javnih beležnika ili među javnim beležnicima, kao i stručnih, radnih ili savetodavnih državnih tela i tela nevladinog karaktera, upravnih i uređivačkih odbora, ili izdavačkih saveta u organizacijama, pod uslovom da nije na stalnom radu i da taj rad nije u suprotnosti sa načelima javnog beležništva. Ako javni beležnik bude izabran ili imenovan na javnu funkciju, za vreme trajanja mandata ne može obavljati delatnost javnog beležnika, a javnobeležnički zamenik će biti određen u skladu sa zakonom. Nakon prestanka mandata, javni beležnik ima pravo da nastavi da obavlja javnobeležničku delatnost, kao da prekida u obavljanju delatnosti nije bilo.

3. Nadležnosti notara

U antičkom Rimu najvažnija praktična delatnost laičkih pravnika označavala se sa: *respondere*, odnosno davanje pravnih mišljenja i odgovora na postavljena pitanja u realizaciji pravnih sporova, pored koje je postojala i delatnost *cavere* – delatnost sastavljanja obrazaca za pravne poslove, ako i *agree* – delatnost zastupanja u parnicama.³⁹ Kako je dalji razvoj rimskog prava bio uslovljen razvojem ekonomskih odnosa i robne razmene, to je nametnulo potrebu regulisanja prometa, pravnih odnosa vezanih za pravni položaj i zaštitu privatnog vlasništva. U rimskom društvu od pravnika se zahtevalo poznavanje pravnih propisa i profesionalizam u obavljanju poslova. Kao što je to već istaknuto u radu, ovo je uslovalo pojavu tabellia, koji se smatra pretkom današnjeg notara. U rimsko doba tabellio je bio notar koji je posedovao određeno pravno znanje i koga je postavljala državna vlast, određivala mu je delokrug poslova i cenu usluga. Tabellioni su pružali usluge uređivanja sadržaja dokumenata i pravnih akata.

Uređena dokumenta od strane tabelliona dalje su određeni funkcioneri, od vremena cara Konstantina, prepisivali u javne registre, tzv. *digeste*, pa se uvek mogla dobiti kopija akta zabeleženog u javnom registru. Akt koji je obrađen na ovaj način, predstavljao je neoboriv dokaz u suđenju, čime se uveliko približio današnjem pojmu javne isprave. Međutim, akt tabeliona nikada nije imao snagu javne isprave, niti snagu izvršnog naslova, jer država tabelionima nije delegirala javna ovlašćenja već delokrug poslova, pa građani nisu imali obavezu sastavljanja akata kod tabeliona. Sa druge strane, akt tabeliona koji nije bio unesen u digesta nije imao pravnu snagu neosporivog dokaza, već snagu privilegovanog dokaznog sredstva.

U uporednom pravu u savremeno doba nadležnost notara je različita i zavisi od pravne i političke kulture svake zemlje. U savremenom uređenju latinskog notarijata zakonodavac dodeljuje notaru, manje-više, nekolicinu poslova (delatnosti, funkcija): sastavljanje javnih isprava o poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se zasnivaju prava, čuvanje isprava, novca i hartija od vrednosti, obavljanje određenih postupaka po nalogu sudova ili drugih državnih organa, zastupanje stranke u nespornim stvarima, a u vezi sa ispravama koje je sastavio sam notar i, u cilju ostvarenje prethodnih funkcija, savetovanje svih lica koja sudeluju u sastavljanju notarske isprave.⁴⁰ Za sve zemlje koje primenjuju latinski tip notarijata zajedničko je to da isprave koje sačini notar imaju karakter javne isprave, ako je notar postupao u zakonom

³⁹ E. Bikić, S., Suljević, M., Powlakić, M., Plavšić, *op. cit.*, 2013, str. 95

⁴⁰ D. Knežević-Popović, *op. cit.*, str. 61

predviđenom postupku. Tamo gde zakon nalaže, notarske isprave su javne isprave i zakonska pretpostavka je da je sve što je navedeno u ispravi tačno. Notarske isprave u određenim slučajevima imaju snagu izvršne isprave na osnovu koje se sprovodi izvršni postupak. Dakle, državnopravni sistem daje notaru svoja javna ovlašćenja ili funkcije koje su radili ili još uvek rade državni organi. Poslovi u nadležnosti notara mogu biti povereni na osnovu samog zakona i to je isključiva nadležnost, ili na zakonu zasnovanom pojedinačnom odlukom nekog državnog organa i takva nadležnost jeste poverena/delegirana nadležnost. Dakle, javno ovlašćenje koje je na notara preneto ima karakter nadležnosti.⁴¹

⁴¹ M. Karanikić-Mirić, *Odgovornost javnih beležnika u srpskom građanskom pravu*, Časpis „Pravni život“ br. 10, 2014, str. 569

3.1. Nadležnosti javnih beležnika u Republici Srbiji

U Republici Srbiji primarni pravni izvor u oblasti javnobeležničkog prava jeste Zakon o beležništvu („Sl. Glasnik RS br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015). Ovaj zakon na celovit način uređuje delatnost javnih beležnika, osim pojedinih segmenata koji su uređeni drugim propisima. Potrebno je znati koji poslovi spadaju u notarsku delatnost kako bi se mogao razumeti onaj deo zakonskog pravila o odgovornosti javnog beležnika po kojem on odgovara za štetu koju prouzrokuje u obavljanju svoje delatnosti.

Najveći deo zakona posvećen je javnobeležničkim ispravama, što ukazuje na njihov značaj koji proizlazi iz uloge javnobeležničkih isprava u pravnom prometu, u tom smislu što one imaju dokaznu snagu javne isprave. Pored normi o javnobeležničkim ispravama, on sadrži i norme o subjektima javnog beležništva, o opštim pravilima vršenja javnobeležničke delatnosti, javnobeležničkom depozitu, disciplinskoj odgovornosti javnih beležnika, a, takođe, data je i definicija Javnobeležničke komore, njen delokrug poslova i navedeno je koji su organi komore.

Takođe, ovim zakonom, konkretno članom 164. do 185. uređen je i postupak sastavljanja i potvrđivanja isprava, a u izvesnoj meri i položaj javnog beležnika u ostavinskom postupku, i to članom 85. do 131.

Zakonom o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa („Sl. Glasnik RS br. 93/2014, 22/2015 i 87/2018) reguliše se postupanje javnogbeležnika u postupcima overavanja potpisa, rukopisa, prepisa, kopija, izvoda iz javnih, trgovačkih i poslovnih knjiga, kao i odštampanih primeraka elektronskih dokumenata. Prelaznim i završnimodredbama ovog zakona predviđeni su i slučajevi u kojima sudovi i opštinski organi uprave zadržavaju, kao povereni posao, nadležnost za overavanje, ali i kako će oni postupati u onim mestima u kojima javni beležnici nisu imenovani.

Javnobeležnički poslovnik („Sl. Glasnik RS br. 62/2016, 66/2017, 48/2018 i 54/2018) oslanja se na Zakon o javnom beležništvu i njime se bliže uređuju pitanja koja se tiču javnobeležničke delatnosti, organizacije i poslovanja notarske kancelarije, kao i rada samog

javnog beležnika, u cilju urednog i blagovremenog vršenja svih poslova značajnih za notarsku delatnost i to članom 1. i 2. Javnobeležničkog poslovnika. Poslovníkom su normirana pitanja kao što su način pisanja i oblici javnobeležničkih isprava, pravila o javnobeležničkim overama, vođenje notarskih knjiga, način formiranja javnobeležničkog spisa i slično. Osim pomenutih propisa, Zakonom o prometu nepokretnosti ("Sl. Glasnik RS br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015) i Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova ("Sl. Glasnik RS br. 41/2018, 95/2018, 31/2019 i 15/2020 predviđene su radnje koje su javni beležnici ovlašćeni, odnosno dužni da preduzimaju. Zakonom o prometu nepokretnosti predviđeno je da će se ugovor o prometu nepokretnosti zaključivati u obliku javnobeležnički solemnizovane isprave. Ovim aktom propisane su i obaveze beležnika pre i posle sprovedenog postupka solemnizacije, a sve u cilju zaštite interesa ugovarača i njihove pravne sigurnosti. Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova donet je 2018. godine i njime se uređuju pravila postupka upisa u katastar nepokretnosti i vodova, predmet i vrste upisa, pravila postupka izdavanja izvoda iz registara i druga značajna pitanja, a uređena je i uloga javnih beležnika u ovom postupku. Pored navedenih, za vršenje javnobeležničke delatnosti od značaja su i Zakon o nasleđivanju ("Sl. Glasnik RS br. 46/95, 101/2003 - odluka US i 6/2015) i Porođični zakon koji propisuju formu koja je uslov punovažnosti pojedinih pravnih poslova regulisanih ovim zakonima.

4. Komparativna analiza notarstva matične zemlje i zemalja u okruženju

4.1. Nadležnost notara u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini, notarijat je uspostavljen na entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu BiH donošenjem tri posebna zakona, koji su u potpunosti harmonizovani. Radi se o Zakonu o notarima Federacije BiH⁴², zatim Zakonu o notarima Republike Srpske⁴³ i Zakonu o notarima Brčko Distrikta BiH⁴⁴. Notarska služba je prvo započela rad u Federaciji Bosne i Hercegovine, 04.05.2007. godine, zatim u Brčko Distriktu BiH, početkom decembra 2007, godine, potom i u Republici Srpskoj 11.03.2008. godine.

Na čitavom području današnje Bosne i Hercegovine funkcioniše notarijat, sa notarskim ispravama kao javnim ispravama koje vrede na čitavom području BiH, bez obzira od kog su notara sa teritorije BiH izrađene.⁴⁵ Osnovna karakteristika notarske službe u BiH je to da određeni pravni poslovi, koji su važni za društvo i pojedinca moraju da budu sačinjeni u formi notarski obrađene isprave (notarski akto koji je u celosti sastavio notar). U narednom delu rada biće detaljnije prikazane vrste pravnih poslova, koje su izričito navedene u tekstovima zakona entiteta u Bosni i Hercegovini.

4.1.1. Nadležnost notara u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine

⁴² Zakon o notarima Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 45/2002).

⁴³ Zakonu o notarima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 86/2005.)

⁴⁴ Zakonu o notarima Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta broj 09/2003).

⁴⁵ M. Radović, E. Bikić, S. Suljević, *op. cit.*, 2010, str. 16.

Prema Zakonu o notarima Federacije BiH⁴⁶, služba notara jeste javna služba koju notari obavljaju kao isključivo zanimanje, pri čemu su samostalni i nezavisni. Isprave koje sačinjava notar jesu: notarski obrađene isprave, notarske potvrde i notarske overe potpisa, rukoznaka i prepisa.⁴⁷ Notarski obrađena isprava je isprava koju sačini sam notar i za čiju sadržinu odgovara. Overa predstavlja samo identifikaciju osobe koja je potpisala ispravu i svedoči o validnosti dokumenta. Takve isprave mogu imati i svojstvo izvršne isprave. Isprava načinjena od strane notara uživa javni karakter kao da je načinjena od strane državnih ustanova.

Stranke mogu izabrati notarsku obradu isprave za sve moguće pravne poslove. Ona je međutim propisana kao obavezna za određene pravne poslove, kod kojih postoji posebno veliki interes stranaka kao i države za pravnom sigurnošću. Ove obaveze notarske obrade su centralni sastavni deo latinskog notarijata: one obezbeđuju da pravni posao bude formulisan s neophodnom jasnoćom, sprečavaju ništavost pravnih poslova ili pojedinih klauzula, štite stranke stručnim savetovanjem od davanja ishitrenih izjava volje, garantuju sigurno čuvanje isprava i osiguravaju skladnu saradnju sa vlastima ili drugim organima vanparničnog sudstva.

Notari takođe mogu da preuzimaju na čuvanje isprave, novac, hartije od vredosti i slično.⁴⁸ Ova funkcija je u doktrini poznata pod nazivom depozitna funkcija.⁴⁹ Takođe, predviđena je mogućnost poveravanja određenih postupaka i radnji od strane suda. To su: popis i pečačenje zaostavštine i stečajne mase, procena i javna prodaja pokretnih i nepokretnih stvari u vanparničnom postupku i deoba prodajne cene u izvršnom postupku.⁵⁰ Kada se govori o ulozi notara u ostavinskom postupku, ona je, kao i sam postupak, uređena Zakonom o nasljeđivanju.⁵¹ Ovim zakonom predviđeno je da ostavinski postupak sprovodi sud ili notar, kao poverenik suda.⁵² U ovakvom slučaju, on je ovlašćen da preuzima sve radnje i donosi sve odluke kao i ostavinski sud, osim onih koje zakon izričito zabranjuje. Prethodna radnja jeste sastavljanje smrtovnice i za nju je nadležan matičar. Međutim, ako matičar dostavi nepotpunu smrtovnicu

⁴⁶ Zakon o notarima Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH), br. 45/2002.

⁴⁷ Čl. 4. st. 2. i čl. 69. st. 1. Zakona o notarima Federacije BiH

⁴⁸ M. Povlakić, *Nadležnost notara u Bosni i Hercegovini*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 63, (2), 2013, str. 249.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Čl. 72. Zakona o notarima Federacije BiH.

⁵¹ Zakon o nasljeđivanju Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 80/14).

⁵² Čl. 200. st. 1. Zakona o nasljeđivanju Federacije BiH

sudu, notar, kojem je poveren ostavinski postupak, može je sam upotpuniti ili sastaviti.⁵³ Ovo delovanje notara nije izričito predviđeno u zakonu, ali proizlazi iz toga što notar kada sprovodi ostavinski postupak, ima ista ovlašćenja kao i sud. S obzirom na to da je zakonom predviđeno ovo ovlašćenje suda, a nije data nikakva zabrana da smrtovnicu upotpuni ili sastavi i notar kada mu je poveren ostavinski postupak, može se zaključiti da je i notar na to ovlašćen. Ostavinski sud po službenoj dužnosti ili na zahtev ovlašćenih lica određuje popis zaostavštine. Ovde treba istaći da oficijelna maksima znači da nadležni organ pokreće postupak po službenoj dužnosti (*ex officio*).⁵⁴ U pojedinim opravdanim slučajevima, popis mogu da sprovedu i policijski službenici koji će podatke o popisu dostaviti ili ostavinskom sudu ili notar, ukoliko on sprovodi ostavinski postupak. Kada ostavinski sud određuje popis zaostavštine, njega sprovodi ili sudski službenik ili notar kojeg odredi sud.⁵⁵

Notari u BiH mogu da određuju privremene mere samo kada im je, nakon pokretanja, povereno sprovođenje ostavinskog postupka, i to na zahtev stranke. Ovo je moguće samo ako stranka učini verovatnim postojanje opasnosti da bi se bez privremenih mera promenilo postojeće stanje ili da je mera neophodna kako bi se sprečilo nasilje ili nastanak nenadoknadive štete.⁵⁶

U nadležnosti notara, na prvom mestu jeste izrada javnobeležničke isprave o pravnim poslovima u formi javnobeležničkih zapisa koji imaju karakter javnih isprava. Za razliku od njih, zapisnici o pravnim i faktičkim radnjama koje su preduzete pred notarem, kao i potvrde o činjenicama koje su posvedočili javni beležnici, imaju karakter privatnih isprava koje su posvedočili javni beležnici. U ovim slučajevima javni beležnik overava potpis ili ispravu u celini, odnosno, overava autentičnost prepisa, prevoda ili izvoda, sa dejstvom javno-beležničke overe. Javno-beležničke isprave su isprave o pravnim poslovima koje su sastavili javni beležnici. Javno-beležnički zapisi su zapisnici o pravnim radnjama koje su obavili ili kojima su prisustvovali javni beležnici. Javno-beležnički zapisnici su potvrde o činjenicama koje su

⁵³ Čl. 216. st. 4. Zakona o nasljeđivanju Federacije BiH i N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, op. cit, crp. 113.

⁵⁴ F. Purišević, O pokretanju prvospetenog upravnog postupka u Bosni i Hercegovini u svetlu Zakona o opštem upravnom postupku bivše Jugoslavije, U: Zbornik radova – Savremene tendencije u razvijaju pravnih sistema država u regionu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerziteta privredna akademija Novi Sad, 2012, str.96.

⁵⁵ Čl. 221. st. 1. Zakona o nasljeđivanju Federacije BiH.

⁵⁶ Čl. 226. st. 4. Zakona o nasljeđivanju Federacije BiH i N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, op. cit, crp. 118.

posvedočili javni beležnici Učešće notara pri sastavljanju pravnih akata potvrđuje istinitost sadržaja tih akata, a njegovo prisustvo garantuje kvalitet, preciznost kao i zakonitost.

4.1.2. Delatnost javnih beležnika u Brčko Distriktu BiH

Svi notari sa teritorije Distrikta moraju biti članovi ili Notarske komore Federacije BiH ili Notarske komore Republike Srpske. Notari sa teritorije Distrikta mogu birati notarsku komoru u koju će se učlaniti. Prava i obaveze notara prema nadležnoj notarskoj komori utvrđuju se ovim zakonom i statutom i propisima nadležne notarske komore.⁵⁷

Notar je nadležan za notarsku obradu isprava, izdavanje potvrda, kao i overu potpisa, rukoznaka i prijepisa.

4.1.3. Delatnost javnih beležnika u entitetu Republike Srpske

Zakonom o notarima Republike Srpske⁵⁸ određeno je da notari obavljaju notarsku službu kao isključivo zanimanje u čemu su samostalni i nezavisni.

Dakle, notar je službeno lice ovlašćeno da sklapa (obrađuje) i overava ugovore, izdaje pravne dokumente (potvrde) i sl. U vršenju svojih osnovnih nadležnosti notar može da sačinjava tri vrste isprava, odnosno da primenjuje tri vrste postupaka za sačinjavanje isprava. U svakom od tih postupaka primenjuju se posebna pravila i svaka od isprava koja nastane kao rezultat takvog postupka ima različitu pravnu snagu.

⁵⁷Član 41. Zakona o notarima Brčko Distrikta BiH.

⁵⁸Zakon o notarima Republike Srpske, (Službeni Glasnik Republike Srpske br. 86/04, 2/05, 74/05, 76/05 – ispr., 91/06, 37/07, 74/07 – odluka US, 50/10, 78/11, 20/14, 68/17 и 113/18 – odluka US).

Osnovna tri postupka koja za rezultat imaju različite notarske isprave su : izdavanje notarskih potvrda (potvrde), sačinjavanja notarske overe (overe) i notarska obrada neke isprave (obrade).

Potvrda znači da je notar ovlašćen da izdaje određene potvrde. Overa - notarska overa svedoči o istinitosti dokumenta. Obrada - notarski obrađene isprave su isprave kompletno sačinjene od strane notara.

Sledeći pravni poslovi, da bi bili punovažni, zahtevaju da se za njih sačini notarski obrađena isprava:

Notar pri tom mora ispitati stranke u vezi sa svim okolnostima koje bi mogle biti od značaja za taj pravni posao. Takođe, njegov je zadatak da ispita da li su ispunjene pravne pretpostavke za taj pravni posao. Kad mu je postalo jasno koji cilj imaju stranke, vodiće o tome kvalifikovano savetovanje, tražiće odgovarajuće rešenje koje je za interese stranaka u tom pravnom poslu najpovoljnije.

Pored ovih osnovnih nadležnosti notari mogu da obavljaju i druge poslove predviđene zakonom, na primer preuzeti na čuvanje isprave, gotov novac, stvari od vrednosti i slično. Stranke mogu izabrati notarsku obradu isprave za sve moguće pravne poslove, s tim da je ona propisana kao obavezna za određene pravne poslove, kod kojih postoji posebno značajan interes stranaka kao i države za pravnom sigurnošću. Ove obaveze notarske obrade su centralni sastavni deo latinskog notarijata i iste obezbeđuju da pravni posao bude formulisan s neophodnom jasnoćom, sprečavaju ništavost pravnih poslova ili pojedinih klauzula, štite stranke stručnim savetovanjem od davanja ishitrenih izjava volje, garantuju sigurno čuvanje isprava i osiguravaju skladnu saradnju sa sudovima ili drugim državnim organima.

Notar obavlja i određene poslove koje mu sud poveri. U tom slučaju on ima položaj poverenika suda. Njegova uloga u tom smislu bliže je uređena Zakonom o vanparničnom postupku⁵⁹. Naime, notaru se može poveriti spovođenje ostavinskog postupka i to sud čini u roku od osam dana od dana prijema smrtovnice, osim ako neko od naslednika izričito zahteva da se

⁵⁹Zakono vanparničnom postpku Republike Srpske (Službeni Glasnik Republike Srpske, br. 36/09 i 91/16).

postupak sprovede pred sudom.⁶⁰ Što se prethodnih radnji tiče, smrtovnicu sastavlja matičar. Notar će sastaviti smrtovnicu samo ako mu je povereno sprovođenje ostavinskog postupka, i to u slučaju kada matičar dostavi nepotpunu smrtovnicu sudu. Tada notar može da je upotpuni ili sastavi, a može i njeno sastavljanje da poveri nadležnom matičaru.⁶¹ Ako je to svrsishodno, kada je izvodom iz matične knjige umrlih ili drugom javnom ispravom dokazana smrt ostavioca, notar može i sam da sastavi smrtovnicu.⁶² Sud, odlukom koju donosi po službenoj dužnosti ili na zahtev naslednika, legatara ili poverilaca ostavioca određuje popis i procenu zaostavštine. Ovu meru može sprovesti nadležan ostavinski sud ili notar, ukoliko mu sud poveri obavljanje popisa i procene.⁶³ Međutim, popis i procenu može sprovesti notar i bez odluke suda, i to prilikom sastavljanja smrtovnice, a na zahtev naslednika ili legatara. Privremene mere, predviđene Zakonom o parničnom postupku, notar može da odredi u cilju obezbeđivanja zaostavštine samo kada mu je poveren ostavinski postupak.⁶⁴ On će to učiniti na zahtev stranke koja mora da učini verovatnim da bi bez njih došlo do promene postojećeg stanja ili da je mera potrebna radi sprečavanja nasilja ili nastanka nenadokandive štete koja pretila da nastupi. U vezi proglašenja zaveštanja, predmetnim zakonom nije ništa izričito regulisano. S obzirom na to da nije zabranjeno da notar proglašava zaveštanje kada mu je ostavinski postupak poveren, sledi da će samo u tom slučaju on preduzimati ovu radnju.

⁶⁰Član 94. St. 1. i 3. Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske

⁶¹Član 101. St. 1 Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske

⁶²Član 101. St. 2 Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske

⁶³Član 106. St. 1 Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske

⁶⁴ Čl. 111. st. 4. Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske i N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, op. cit, strp. 118.

4.2. Delatnost javnih beležnika u Republici Hrvatskoj

Prema pravu Republike Hrvatske, javni beležnici su osobe od javnog poverenja, pa su kao takvi nezavisni i samostalni nosioci javnobeležničke službe.⁶⁵ Dakle, javni beležnici obavljaju svoju službu kao isključivo zanimanje i njihova delatnost se sastoji iz sastavljanja i izdavanja javnih isprava o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se zasnivaju prava, zatim iz overavanja privatnih isprava, prijema na čuvanje isprava, novca ili drugih predmeta od vrednosti.⁶⁶ U hrvatskom pravu, vrste javnobeležničkih isprava su sledeće: javnobeležnički akti, javnobeležnički zapisnici i javnobeležničke potvrde.⁶⁷ Sledeći pravni poslovi obavezno zahtevaju formu javnobeležničkih akata: ugovor o raspolaganju imovinom maloletnih lica i lica lišenih poslovne sposobnosti, ugovor o poklonu bez predaje predmeta ugovora u državinu poklonoprincu, kao i za sve pravne poslove inter vivos koje lično preduzimaju lica koja su gluva, a ne znaju da čitaju, ili lica koja su nema, a ne znaju da pišu.⁶⁸ Međutim, pored obaveznosti forme javnobeležničkog akta za poslednje navedene pravne poslove, predviđeno je takođe, da ovo pravilo važi samo ako je vrednost pravnog posla veća od 50.000,00 kuna (6625 eur).

U srpskom pravu se pitanje primene forme bilo koje javnobeležničke isprave za konkretan pravni posao ne vezuje za vrednost pravnog posla povodom kojeg se sačinjava. Iz sadržine zakona u Republici Srbiji, može da se zaključi da je određena javnobeležnička isprava predviđena kao obavezna forma zbog značaja konkretnog pravnog posla ili zbog osobina lica koje je ugovorna strana. Gledajući na rešenja hrvatskog zakonodavstva, a dovođenjem u vezu sa pravom u republici Srbiji, postavlja se pitanje kako uopšte pravično odrediti granicu vrednosti

⁶⁵ Čl. 2. st. 2. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09 i 120/16.

⁶⁶ Čl. 2. st. 1. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

⁶⁷ Čl. 3. st. 1. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

⁶⁸ M. Milošević, *Javni beležnik – zakonska rešenja Hrvatske, Crne Gore i Republike Srpske*, u: V. Čolović, (ur.), *Pravo zemalja u regionu*, Beograd, 2010, str. 289.

pravnog posla koja će ukazivati na njegov veći značaj i zbog toga potrebu da se zaključi u formi javnobeležničkog akta, kada se i u jednom i u drugom slučaju radi o osobama sa invaliditetom.

U opisu delatnosti javnih beležnika jeste i preuzimanje isprava na čuvanje. Dakle, javni beležnici u Hrvatskoj dužni su da na čuvanje preuzmu isprave svih vrsta, a iz opravdanih razloga to mogu odbiti.⁶⁹ Sačinjava se zapisnik o preuzimanju isprave, a izdaje potvrda licu koje je ispravu podnelo na čuvanje.⁷⁰

Pored navedenih poslova, javni beležnik može da obavlja i poverene poslove. Sud ili drugi državni organ mogu javnom beležniku da povere poslove kao što su: popis i pečačenje stvari iz zaostavštine i stečajne mase, procena i javna prodaja pokretnih stvari i nepokretnosti u vanparničnom postupku, sprovođenje rasprave o deobi prodajne cene u izvršnom postupku, sastavljanje i proveru računa koje su položili staratelji ili upravnici većih imovina, kao i druge poslove zakonom određene.⁷¹ Za obavljanje napred navedenih poslova javni beležnici imaju pravo na nagradu i naknadu troškova, prema javnobeležničkoj tarifi.⁷² Takođe, javnim beležnicima se poverava i vođenje ostavinskog postupka. Naime, prvostepeni ostavinski postupak se sprovodi pred opštinskim sudom ili javnim beležnikom.⁷³ Javnom beležniku sud poverava vođenje ovog postupka i dostavlja mu smrtovnicu.⁷⁴ Poveravanje se vrši tako što sud donosi odluku o tome i njome određuje rok u kojem ostavinski postupak treba da se sprovede.⁷⁵

Na osnovu navedenog proizlazi da je u ostavinskom postupku javni beležnik poverenik suda.⁷⁶ Oni sprovode radnje i donose odluke u skladu sa odlukom suda o poveravanju

⁶⁹ Čl. 109. st. 1. i 2. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

⁷⁰ Čl. 109. st 4. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

⁷¹ M. Milošević, *op. cit.*, str. 291

⁷² *Ibid.*

⁷³ Čl. 176. st. 1. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske, Narodne novine, бр. 48/03, 160/03, 35/05, 127/13, 33/15 и 14/19.

⁷⁴ Čl. 176. st 3. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske.

⁷⁵ Čl. 243. st. 1. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske.

⁷⁶ D. Kontrec, *Javni bilježnik kao poverenik suda u ostavinskom postupku*, <http://notarrs.com/clanci/pdf/ostavinski%20post%20u%20RH.pdf>, str. 2.

spvođenja postupka i odredbama Zakona o nasljeđivanju. Prema članu 241. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske, sud može spvođenje ostavinske rasprave oduzeti javnom beležniku i raspravu spvesti sam ili je poveriti drugom beležniku, ukoliko za to postoje važni razlozi, kao što su npr. nemogućnost notara da zbog bolesti ili nekog drugog razloga obavlja posao, očiglednog zanemarivanja zakonskih obaveza od strane notara i slično. Kada kao poverenik suda spvodi ostavinski postupak u celini, javni beležnik je ovlašćen da sastavlja smrtovnicu, vrši popis i procenu zaostavštine, određuje mere za obezbeđivanje zaostavštine i proglašava zaveštanje.⁷⁷Što se tiče prethodnih radnji u ostavinskom postupku, za razliku od prava u Republici Srbiji, u Hrvatskoj je pravilo da smrtovnicu sastavlja matičar.⁷⁸Jedino u slučaju kada javni beležnik spvodi ostavinski postupak, a ostavinskom sudu je predata nepotpuna smrtovnica ili samo izvod iz matične knjige umrlih, javni beležnik može sam da sastavi smrtovnicu ili da je samo upotpuni.⁷⁹U

hrvatskom pravu postoji popis zaostavštine. U zakonom određenim slučajevima popis određuje ostavinski sud i to po službenoj dužnosti ili na zahtev određenih lica. Postoji mogućnost da popis sprovedu i policijski službenici. Kada su u pitanju privremene mere za obezbeđivanje zaostavštine, zakonom je predviđeno da ih određuje ostavinski sud, sud na čijem području je ostavilac umro ili ud na čijem području se nalazi njegova imovina.⁸⁰Ovlašćenje javnog beležnika u pogledu određivanja privremenih mera postoji samo kada mu je poveren ostavinski postupak, nakon njegovog pokretanja, i to samo na zahtev stranke, ako ona učini verovatnim postojanje opasnosti da bi se bez njih promenilo postojeće stanje ili da je mera nepohodna kako bi se sprečilo nasilje ili nastanak nenadoknadive štete.⁸¹O proglašenju zaveštanja od strane javnog beležnika, kada mu nije poveren ostavinski postupak, ne govori se ništa. Međutim, nakon pokretanja ostavinskog postupka, kada sud njegovo spvođenje poveri beležniku, on će tada proglasiti zaveštanje.⁸²

⁷⁷ N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, Povereavanje pojedine procesne radnje javnom beležniku, *Pravna riječ*, 43, Banja Luka, Udruženje pravika Republike Srpske, 2015, str. 113.

⁷⁸ Čl. 192. st 1. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske.

⁷⁹ N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, *op. cit.*, str. 113

⁸⁰ Čl. 177. st. 5. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske.

⁸¹ Čl. 202. Zakona o nasljeđivanju Republike Hrvatske

⁸² N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, *op. cit.*, str. 118.

Što se tiče uloge javnih beležnika u porodičnopravnim stvarima, oni nisu ovlašćeni da uzimaju izjave o priznanju očinstva,⁸³ a takođe nemaju nikakvih nadležnosti u pogledu zakonskog izdržavanja, za razliku od javnih beležnika u Srbiji koji sastavljaju sporazum o zakonskom izdržavanju u obliku javnobeležničkog zapisa.⁸⁴ U hrvatskoj pravnoj teoriji ističe se mogućnost proširivanja nadležnosti javnih beležnika i to u sledećim oblastima: sporazumni razvodi brakova, izjava o priznanju očinstva i materinstva, uređenje odnosa među suvlasnicima, uređenje međa I tako dalje.⁸⁵

⁸³ N. Stojanović, *Ovlašćenja javnih beležnika u uređenju porodičnopravnih odnosa u državama na prostoru bivše SFRJ*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 76, 2017, str. 515.

⁸⁴ *Ibid.*, str. 527

⁸⁵ M. Dika, *Izvanparnična i concilijatorska funkcija javnih bilježnika – de lege lata i de lege ferenda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 59 (6), 2009, str. 1158.

4.3. Delatnost javnih beležnika u Crnoj Gori

U Crnoj Gori je zastupljen latinski tip notarijata. Notari su u Crnoj Gori osobe od javnog poverenja u čijoj nadležnosti se nalaze sledeći poslovi: sastavljanje notarskih akata, prijem u depozit novca, hartija od vrednosti i drugih predmeta, obavljanje poslova poverenih od strane suda (ostavinski postupak i drugo), kao i obavljanje drugih poslova poverenih posebnim zakonima.⁸⁶

U notarske akte spadaju: notarski zapis, notarski zapisnik, notarske potvrde i notarske overe.⁸⁷ Notari su zakonom ovlašćeni da, na zahtev stranke, sastavljaju i druge akte kada je to zakonom dozvoljeno, a mogu da vrše i solemnizaciju privatnih isprava o pravnom poslu, ako privatna isprava ispunjava uslove vezano za formu i sadržinu notarskog zapisa.⁸⁸ Takođe, notar u Crnoj Gori obavlja i poslove koje mu sud poveri, a radi se o sledećim poslovima: popis i procena zaostavštine, čuvanje ostavinskih isprava, hartija od vrednosti, novca ili drugih dragocenosti, i drugi poslovi određeni posebnim zakonima.⁸⁹

Pored ovih poslova, treba da se ima u vidu i mogućnost da se notarima poveri sprovođenje ostavinskog postupka.⁹⁰ U tom slučaju notar postupa kao poverenik suda. Zakonom o vanparničnom postupku, koji reguliše ostavinski postupak, predviđeno je ograničenje u pogledu poveravanja sprovođenja ostavinskog postupka javnom beležniku. Naime, ako je potrebno da se postavi privremeni staralac zaostavštine, ili je istaknut zahtev za odvajanje zaostavštine od imovine naslednika, ili postoji potreba da se odrede mere za obezbeđivanje zaostavštine, notar ne može da sprovodi takav ostavinski postupak, već će ga sprovesti ostavinski sud.⁹¹ Što se tiče prethodnih radnji, smrtovnicu sastavlja matičar. Međutim, ako je ona nepotpuna dostavljena

⁸⁶ Čl. 4. st. 1. Zakona o notarima Crne Gore, Sl. list RCG, br. 68/2005 i 49/2008, 55/2016 и 84/2018.

⁸⁷ Čl. 5. st. 1. i 2. Zakona o notarima Crne Gore.

⁸⁸ Čl. 51a. Zakona o notarima Crne Gore.

⁸⁹ Čl. 6 st. 1. Zakona o notarima Crne Gore.

⁹⁰ Čl. 94. st. 1. i 2. Zakona o vanparničnom postupku Crne Gore, Službeni list RCG, br. 27/2006 i 20/2015.

⁹¹ Čl. 94. st. 4. i st. 5. Zakona o vanparničnom postupku Crne Gore, Službeni list RCG, br. 27/2006 i 20/2015.

ostavinskom sudu, ili mu je dostavljen samo izvod iz matične knjige umrlih, javni beležnik kome je poveren ostavinski postupak može da je samostalno sastavi, a može i njeno sastavljanje da poveri nadležnom matičaru.⁹² U situaciji kada je to svrsishodno on može i sam da je sastavi, a to će biti u slučaju kada je smrt nekog lica dokazana izvodom iz matične knjige umrlih ili nekom drugom javnom ispravom.

Ostavinski sud svojom odlukom određuje popis i procenu zaostavštine, i to po službenoj dužnosti ili na zahtev naslednika, isporukoprimaca ili poverilaca ostavioca. Predviđeno je da se ova radnja može odrediti prilikom sastavljanja smrtovnice, bez odluke suda, a na zahtev naslednika, isporukoprimaca ili poverilaca ostavioca.⁹³ Ovo znači da će notar moći da odredi popis i procenu zaostavštine samo onda kada mu je poveren ostavinski postupak. Kada ostavinski postupak sprovodi sud, ovu radnju će izvršiti ili sudski službenik ili notar kojeg sud odredi. Kada govorimo o proglašenju zaveštanja, kao i u hrvatskom pravu, i u Crnoj Gori notari mogu da proglašavaju zaveštanja kada im je, nakon pokretanja, poveren na sprovođenje ostavinski postupak.

U Hrvatskoj, notari su ovlašćeni da donose rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave. Za razliku od toga, u Crnoj Gori to zakonsko rešenje nije nije prihvaćeno, već u izvršenju učestvuju sud i javni izvršitelji.

Kada govorimo o ulozi notara u porodičnopравnim odnosima, važno je napomenuti da su notari ovlašćeni da overavaju bračni ugovor, kojom prilikom će bračnim drugovima pročitati ugovor i upozoriti ih da se njime isključuje zakonski režim zajedničke imovine.⁹⁴ Takođe, pred notarom se overavaju i ugovori kojim se uređuju imovinski odnosi među članovima porodice, pod uslovom da su ugovorom obuhvaćeni svi članovi porodične zajednice, koje notar mora da upozori o posledicama zaključenja ugovora.⁹⁵

Prema porodičnom pravu Crne Gore, izjava o priznanju očinstva se može dati i pred notarom, što znači da za njenu punovažnost nije neophodno učešće notara u davanju

⁹² Čl. 101. st. 1. Zakona o vanparničnom postupku Crne Gore i N. Stojanović, J. Vidić-Trninić, op. cit, str. 113–114.

⁹³ Čl. 103. st. 3. Zakona o vanparničnom postupku Crne Gore.

⁹⁴ Čl. 301. st. 2. Porodičnog zakona Crne Gore, Službeni list RCG, br. 1/2007 i 53/2016.

⁹⁵ Čl. 301. st. 2. i 3 Porodičnog zakona Crne Gore

izjave.⁹⁶Ako se ona daje pred notarom, mora da bude u formi notarskog zapisa ili zapisa o potvrdi private isprave.

⁹⁶ E. Bikić, M. Radović, S. Suljević, Notarijat u Crnoj Gori, Podgorica, 2010, str. 192

4.4. Delatnost javnih beležnika na Kosovu

Na Kosovu je notarstvo, odnosno notarska služba, kao javna služba osnovana, Zakonom o javnom beležnistvu br. 03/L-010 od 17.10.2008. godine, a koja je počela da funkcioniše od 02.05.2012. godine, kada je licencirano i otvoreno 39 notarskih kancelarija.

Kosovski sistem notarskog prava pripada Evropskom kontinentalnom sistemu prava. Moderni sistem javnog beležnistva koji se sprovodi na Kosovu bazira se na osnovna načela: zakonitosti, obavezna primene tarifa, građanska odgovornost javnih beležnika, pravna sigurnost, konfidencialnost javnog beležnika, etika javnog beležnika, nezavisnost i nepristrasnost javnog beležnika.

Na Kosovu su nadležnosti javnih beležnika određeni Zakonom o beležnistvu, Zakonom o obligacionim odnosima, Zakon o porodici, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku i u opšteno možemo reći da su nadležnosti javnih beležnika pretežno iz sledećih oblasti:

- a) Nadležnosti iz oblasti porodičnih odnosa;
- b) Nadležnosti iz stvarno-pravnih odnosa;
- c) Nadležnosti iz oblasti nasleđivanja;
- d) Nadležnosti iz oblasti overa -legalizacije, solemnizacije, čuvanje dokumenata stvari i hartija od vrednosti

Prema odredbama notarskog prava Kosova javni beležnik je ovlašćen da obavlja sledeće poslove:

- 1) Sastavlja i overava javno beležnička dokumenta;
- 2) Overeva javnobeležnička dokumenta koja sastavlja stranka ili treće lice;
- 3) Prima na čvanje dokumnetna, gotov novac, platne naloge, čekove, javne obveznice, hartije od vrednosti kao i druge svari;
- 4) Preduzima radnje u vanparničnom posutpku

- sastavljanje javnobeležničkih testamenata;
- razmatranje nasleđstva ,odlučivanje rešenjem o nasleđivanju u vanparničnom postupku;
- procena javne prodaje pokretne i nepokretne imovine u vanparničnom postupku posebno u slučajevima doborovljne prodaje;
- čuvanje dokumenata o nasleđu , novca, hartije od vrednosti i vrednih stvari;
- obavljanje drugih poslova poverljivih zakonom.

5) Vršiti solemnizaciju dokumenta koje je sačinila stranka ili njen zastupnik.

Postupak notarski obrađene isprave je poseban postupak propisan zakonom koji ima za cilj da u pravnom poslu dođe do izražaja prava volja stranaka, da pravni posao ne sadrži odredbe koje su protivne zakonu ili koje se ne mogu sprovesti. U okviru postupka notarske obrade isprave, notar mora proveriti da li su stranke sposobne i ovlašćene za sprovođenje određenog pravnog posla. Notar je dužan da ispita pravu volju stranaka, zatim da izjave volje stranaka jasno i nedvosmisleno pismeno sastavi u obliku notarskog izvora. On je dužan da zaštiti neiskusne i nevesite stranke, kao i uopšte da ukaže strankama na pravne posledice poslova koje oni preduzimaju. Zapisnik o izjavama se mora pročitati strankama, kao i svi prilozi, osim ako stranke ne odustanu od čitanja priloga. Svaka akcija notara koju je preduzeo, mora biti evidentirana u određenom notarskom dokumentu, kao na primer da je zapisnik o izjavama stranaka pročitao, da su odustale od čitanja priloga i slično.

Notar u ovom postupku nastupa kao nezavisno treće lice sa zadatkom da podjednako zaštiti interese obe stranke. Budući da on obavlja javna ovlašćenja notarska isprava o pravnom poslu koju on sastavi ima karakter javne isprave, sa svim prednostima koje javna isprava ima u prometu (pretpostavka autentičnosti i istinitosti). U notarski obrađenoj ispravi se stranka koja duguje određeno novčano potraživanje (plaćanje cene, eventualni povrat kapare i sl.) može podvrgnuti neposrednom prinudnom izvršenju na osnovu te isprave. Pod ispunjenjem određenih pretpostavki, beležnik može izdati izvršno obaveštenje o overenom dokumentu koji predstavlja izvršni naslov. Činjenica da se radi o javnom i izvršnom dokumentu olakšava poziciju kreditora u slučaju mogućeg početka, a uključivanje notara u izradu ugovornih odredbi takođe treba da dovede do smanjenja broja postupaka (npr. Postupci koji se odnose na imovinu, itd.).

Zakon o javnom beležništvu Kosova formu notarski obrađene isprave propisao je za pravne poslove čije zaključenje izaziva važne pravne posledice ili se radi o strankama koje posebno treba zaštititi. Ne samo ugovorne strane već i celi pravni poredak su zainteresovani da odredbe ovih pravnih poslova budu formulirane jasno i neprotivrečno, od strane osoba sposobnih i ovlašćenih na zaključenje takvih pravnih poslova, da prava i obaveze stranaka budu uravnotežene i jasno definisane, kako ne bi došlo do pravnih sporova prilikom njihove realizacije ili kako bi oni mogli biti bez problema upisani u odgovarajuće javne registre.

Forma notarske obrade je za niz poslova u pravu Kosova propisana kao forma ad solemnitatem ili uslov njihove valjanosti. Nesačinjavanje ovih pravnih poslova u toj formi bi imalo za posledicu ništavnost pravnog posla. Ako stranke pravni posao ne bi zaključile u formi notarski obrađene isprave, a nakon toga ga u celini ili u pretežnom delu izvršile, moglo bi se postaviti pitanje konvalidacije takvog posla. Cilj zakonodavca je pružanje kvalitetnije pravne usluge od strane trećeg nepristrasnog lica što bi za cilj imalo veću pravnu sigurnost i izbegavanje sporova, što dovodi do zaključka da je forma notarski obrađene isprave propisana prvenstveno u javnom interesu i da konvalidacija ne bi bila moguća.

Bez obzira na krug poslova za koje zakoni o javnim beležnicima predviđaju obavezu javnobeležničke obrade, stranke mogu odlučiti da se i neki drugi pravni posao, npr. prodaja pokretnih stvari, ugovor o zakupu nekretnina, zaključi u formi notarski obrađene isprave.

Nadležnosti javnog beležnika iz oblasti porodično pravnih odnosa su propisane Zakonom o porodici na Kosovu kao i novim Zakonom o beležnicima kojima su date nadležnosti da sačinjavaju ili solemniziraju dokumenta u vezi sa bračnim imovinskim pravima supružnika, režimom bračne imovine a to su sledeća dokumenta:

- a) sporazum o imovinskim odnosima između supružnika ili vanbračnim supružnicima;
- b) sporazum o podeli zajedničke imovine među supružnicima ili vanbračnim supružnicima;
- c) davanje saglasnosti supruga za ne registrovanje zajedničke imovine na ime oba supružnika, treba obaviti posebnim pristankom, ne preko ugovora, bez finansijskog troška;

- d) ponovno davanje saglasnosti za istu imovinu, nakon određenog vremena, supruga koji je ranije odustao-la od registracije zajedničke imovine, na ime oba supružnika, uraditi bez dodatne finansijske tarife, pod uslovom da se radi o istom predmetu/imovini, kod istog javnog beležnika i istog pravnog zastupnika stranke;
- e) sporazumi o upravljanju ili raspolaganju zajedničkom imovinom članova porodične zajednice;
- f) sastavljanje i overavanje izjava priznavanju oćinstva i materinstva na osnovu kojih se vrsi upis oćinstva i materinstva kod nadelžnih upravnih organa,
- g) dogovori supružnika o alimentaciji.

Jedano od bazićnih nadležnosti javnog beležništva na Kosovu jeste oblast ugovora. Ugovor predstavlja pravno obavezujući odnos između dve ili više ugovorenih strana u cilju postizanja određenih pravnih dejstava. Da bi nastao jedan ugovor moraju da postoje izjava volje, saglasnost izjavljenih volja ili podudaranje, predmet, osnov za ugovor i ostali elementi koji su neophodni za njegovo zakljućenje. Javni beležnik je u obavezi da u formi notarskog akta saćini sve ugovore koji su vezani za prenos sticanja prava svojine na nepokretnostima a to su najćeće sledeći ugovori:

- Ugovor kupoprodaji nepokretnosti;
- Ugovor o hipoteci;
- Ugovor o poklonu;
- Ugovor o deobi zajednićke imovine;
- Ugovor zameni nepokretnosti;
- Ugovor o zajednićkoj gradnji;
- Ugovor doživotnom izdržavanju;
- Ugovor raspodeli imovine za života.

U potupku saćinjavanja ugovora javni beležnici imaju aktivnu ulogu, utvrđuju identitet stranka, legitimnost stranaka, da li su stranke koje ućestvuju u postupku zakljućivanja uvovora spsobne i ovlšćene za preduzamanje i zakljućivanje pravnih poslova-ugovora. Tom prilikom javni beležnik potvrđuje volju, svrhu i cilj koju su stranke izrazile, potom pruža im pravnu

pomoć objašnjavajući im važeće zakone, pravno dejstvo pravnih poslova, upozorava i daje uputstva strankama i potom sastavlja relevantna javnobeležnička dokumenta u kome iznosi jasne i razumljive izjave o datom pravnom pitanju. Po sastavljanu dokumenata ugovora i posle čitanja odobrenja sadržaja istog javni beležnik ispituje stranke da li su saglasni sa sadržinom dokumenata, ukoliko su saglasni sa sadržinom akta stranke lično potpisuju svaki list javnobeležničkog dokumenta i na kraju javni beležnik izjavljuje potvrđujući da su ispoštovane sve važeće odredbe zakona da je javnobeležnički akt zaključen u skladu sa važećim zakonskim odredbama. Ovako sačinjen javnobeležnički akt predstavlja javnu ispravu koji ima i verodostojnu izvršnu snagu.

Novim zakonom o javnim beležnicima na Kosovu, Zakonom izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku data je nadležnost da postupak nasleđivanja, raspravljanja zaostavštine posle smrti ostavioca ili ostavilje može se voditi preko suda ili preko javnog beležnika .

Novim zakonom je data nadležnost da i javni beležnik na zahtev stranke može u skladu sa važećim propisima, sačiniti javnobeležnički akt testament, koji stranka može ostaviti na čuvanje kod javnog beležnika ili ga dati na čuvanje sudu.

Javni beležnik po predlogu stranke može u skladu sa zakonom da od naslednika uzme pismene nasledničke izjave da pokrene ostavinski postupak, da sprovede ostavinski postupak i u skladu sa zakonima koji se primenjuju za ovu oblast, da nakon sprovođenja ostavinskog postupka donese rešenje o nasleđivanju koji predstavlja javnobeležnički akt.

Treba istaći da vođenje ostavinskog postupka od strane javnog beležnika ima određene specifičnosti koje druge države nemaju, a koje su propisane odredbama člana 32 i 33 (161 i 161 A) Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-007, Zakona o izmena i dopunama Zakona o vanparničnom postupku Kosova .

Na osnovu navedenih odredbi javni beležnik prije nego što sprovede ostavinski postupak u obavezi je da pismenim obaveštenjem preko Službenog Glasnika Kosova, veb sajta Ministarstva pravde, obavesti građane i ostala zainteresovana lica da ukoliko ime nekih od naslednika koji nije prikazan u zahtevu stranaka podnetog kod javnog beležnika , može se obratiti

javnobeležničkoj kancelariji koja sprovodi ostavinski postupak, radi ostvarivanja prava na eventualno nasleđe. Ovo obaveštenje ostaje objavljeno 30.dana. Nakon isteka roka javni beležnik može sprovesti ostavinski postupak.

Navedenim izmenama i dopunama zakona namera zakonodavca je da spreći prikrivanje prijavljivanja naslednika naročito naslednika ženskog pola od strane stranaka.

U vezi ove obaveze javnih beležnika postoje različita mišljenja, tako da prema nekim analitičarima pravnik je ocenjen vrlo pozitivno jer sprečava prikrivanje naslednika pogotovu naslednika ženskog pola, pruža veću pravnu isgurnost, dok kod drugih analitičara-pravnika ocenjeno je vrlo negativno iz razloga kako oni navode da se odugovlači trajanje ostavinskog postupka, da je u suprotnosti sa načelom hitnosti, kao i načelom tajnosti koji predviđa Zakon o beležništvu, jer eventualni naslednici mogu svoja prava na nasleđe ostvarivati u parničnom postupku. Međutim navedena obaveza obaveštavanja javnosti je imperativne prirode i mora se ispoštovati od strane javnih beležnika prilikom vođenja ostavinskog postupka.

Jedna od nadležnosti javnog beležnika jeste uzimanje izjave pod zakletvom od stranke sa kojima stranke mogu da vrše radnje vezane za sticanje, promene, gašenje subjektivnih ličnih prava. Ovakve izjave imaju poseban pravni značaj jer su date pod zakletvom, stranka koja daje ovu vrstu izjave preuzima veću krivičnu odgovornost. Solemnizacija akta koje je sačinila stranka ili njen zastupnik. Javni beležnik na Kosovu može solemnizirati dokumenta koja je stranka odnosno njen punomoćnik sačinio, koja su Zakonom predviđene a tu su: sporazum o imovnskim odnosima između supružnika i vanbračnih supružnika, sporazum o podeli zajedničke imovine među supružnicima i vanbračnim supružnicima, sporazum o upravljanju i raspolaganu zajedničkom imovinom članova porodične zajednice, dogovor supružnika o alimentaciji.

Postupkom solemnizacije od strane javnog beležnika navedenih dokumenata znači da se solemnizirani dokument osnažuje i dobija snagu izvršnog dokumenta javnobeležničkog akta.

Javni beležnik na Kosovu, na zahtev stranke može overiti kopiju od originalnog dokumenta i to kopiju koju bude javni beležnik sam sačinio od originala u svojoj kancelariji, čime javni beležnik u svojoj overi konstatuje da je kopija verna originalu. Javni beležnik na Kosovu, može overiti potpis stranke na dokumentu koji je sama stranka sačinila (i to samo na dokumentima

koji nisu obavezni da ih javni beležnik sačinjava) primera radi to su punomoćja za vožnju automobila, zastupanje itd. u kojem slučaju javni beležnik vršeci indentifikaciju stranke potvrđuje da je dokument koji je sačinjen do strane stranke lično optisan pred javnim beležnikom. Javni beležnik može potvrditi činjenicu kada je dokument prezentiran javnom beležniku dan, čas godinai lice koje prezentiralo dokument. Javni beležnik može potvrditi da je neko lice živo utvrđujući njegov identitet i njegovo prisustvo pred javnim beležnikom, nakon čega javni beležnik izdaje potvrdu da je neko lice živo najčešće se ovo koristi u praksi radi dokazivanje činjenice da je živ u cilju ostvarivanja i isplate prava na penziju.

II POGLAVLJE

NADZOR DRŽAVNIH ORGANA U VEZI SA ZAKONITIM RADOM NOTARA

1. Nadzor državnih i ostalih organa nad radom notarjata

Veoma važna ovlašćenja po pitanju rada notara, povlače za sobom i veoma ozbiljna, pre svega pravna pitanja, a to su pre svega zakonitost i pravilnost obavljanja poslova koje javni beležnici obavljaju u sklopu javnih ovlašćenja koja su im poverena zakonom. S tim u vezi, kao posebno važno pitanje, koje umnogome utiče na ostvarivanje pravne sigurnosti građana, ali i zaštite njihovih pravnih i ekonomskih interesa, postavlja se pitanje pravnih mehanizama koji su ustrojani u Srpskom pravnom sistemu, radi osiguravanja zakonitog i pravilnog delovanja javnih beležnika. U skladu sa napred navedenim, pitanje pravnog nadzora državnih i ostalih organa nad radom notarjata, kao veoma važnim činiocima javnog sektora, izbija u prvi plan kada su u pitanju pravni i ekonomski poslovi građana. Kada je u pitanju nadzor nad radom javnih beležnika, najpre treba istaći da prema prema aktuelnim zakonskim odredbama javni beležnici u Srbiji su fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja, što znači da su oni subjekti koji obavljaju javna ovlašćenja, te stoga postoji i nužnost nadzora nad njihovim radom.

U tom smislu, nadzor treba shvatiti kao stadijum kontrole u kome se valorizuju radnje preduzete od strane subjekata, nosilaca javnih ovlašćenja, te utvrđuje njihova zakonitost i pravilnost, što je više od jednostavnog evidentiranja grešaka u radu javnopravnih subjekata. Dobro ustrojen nadzor nema za zadatak samo uklanjanje nezakonitog ili nepravilnog postupanja unutar pravnog sistema, već i pružanje pomoći nadziranom javnopravnom subjektu, a kako bi se u budućnosti izbegle greške u njegovom radu, kao i da unapredio rad subjekata koji obavljaju

javna ovlaštenja, a pre svega osposobljavanjem i usavršavanjem lica koji u njima rade.⁹⁷ Dakle, nadzor predstavlja složenu aktivnost koja još ukazuje da li je li određeni subjekt koji obavlja javna ovlašćenja, dobro ustrojen, postupa li ispravno, pravilno te da li je kadrovski adekvatno opremljen.

Iz navedenog se da zaključiti kako se nadzor nad radom subjekata koji obavljaju ovlašćenja, a samim tim i javnih beležnika, obavlja u cilju poboljšanja kvaliteta i uspešnosti njihovog rada, ne samo u pojedinačnim slučajevima nego i generalno. Kada već govorimo generalno o nadzoru nad nosiocima javnih ovlašćenja, na ovom mestu treba naglasiti da pored represivnog, on ima i svoj preventivni efekat. Naime, represivni efekat nadzora nad nosiocima javnih ovlašćenja ogleda se u tome što vršilac nadzora, kada utvrdi nezakonitost, odnosno nepravilost u postupanju nosioca javnog oblašćenja, nad kojim sprovodi nadzor, preduzima efikasne mere iz sfere nadzornih ovlašćenja i time otklanja mogućnost da na snazi ostanu radnje ili mere kojima je potvrđeno načelo zakonitosti. Kada je u pitanju preventivni učinak nadzora nad nosiocima javnih ovlašćenja, on se ogleda u tome da sami subjekti koji vrše javna ovlašćenja, znajući da njihove radnje i mere nazdiru određena nadzorna tela, unapred paze na zakonitost i pravilnost njihovog postupanja, svesni mogućnosti da će eventualne greške u radu izazvati reakcije nosilaca nadzora.⁹⁸

Kada je u pitanju učinkovitost nadzora nad nosiocima javnih ovlašćenja, ona je u direktnoj korelaciji sa dva veoma važna činioca: veličini broja subjekata koji su ovlašćeni za sprovođenje ovog nadzora i širini nadzornih ovlašćenja kojima nosioci nadzora raspolažu. Naime, što je broj nosilaca nadzora veći, i što su njihova nadzorna ovlašćenja šira, to je i nadzor učinkovitiji i obrnuto.⁹⁹

Kada govorimo o nadzoru nosilaca javnih ovlašćenja, a samim time i o nadzoru javnih beležnika, gledano sa aspekta prirode samog nadzora, pravimo razliku na dva segmenta nadzora: nadzor zakonitosti i nadzor pravilnosti rada. Nadzor zakonitosti predstavlja segment nadzora kojim se pravi upoređivanje, odnosno usaglašenost postupanja i radnji nosioca javnopravnog ovlašćenja s pravnim pravilima koja propisuju u kakvim situacijama se takva postupanja mogu

⁹⁷ D. Đerđa, T. Antić, *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, vol. 1, Pravni fakultet, Split, 2016, str. 170.

⁹⁸ I. Borković, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 114.

⁹⁹ Z. Tomić, *Upravno pravo – sistem*, *Službeni list SFRJ*, Beograd, 2002. str 261.

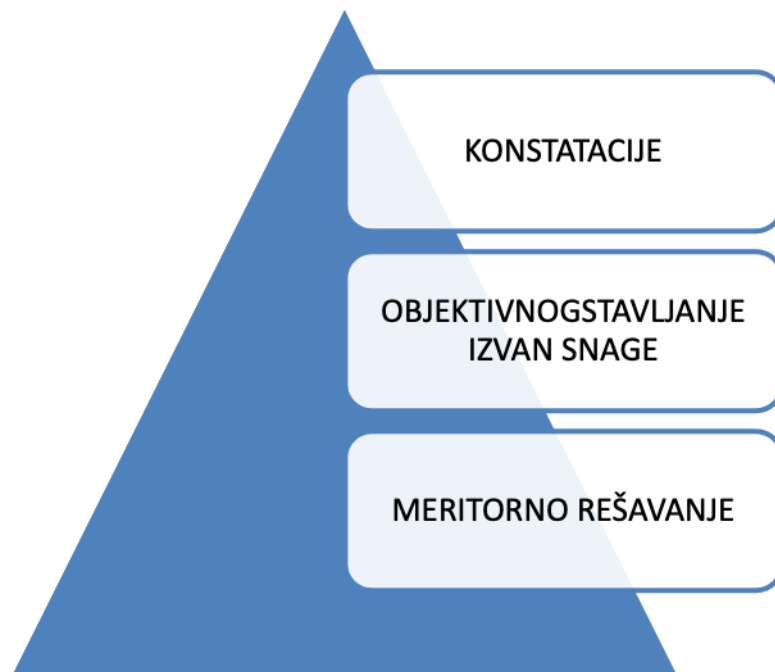
sprovести, odnosno preduzeti radnje, zatim postupak njihovog preduzimanja, kao i usklađenost postupanja, odnosno preduzetih radnji sa materijanim propisima. S tim u vezi, ovaj segment nadzora izričito vodi računa o pravnim aspektima naziranih postupaka i radnji. On je pre svega usmeren na proveru, da li su postupanjem, odnosno radnjom nosioca javnog ovlašćenja, prekršene odredbe relevantnog materijalnog ili procesnog prava, neki drugi propis ili opšti akt. Drugi segment nadzora, odnosno nadzor pravilnosti predstavlja vid nadzora u kome se odluke i radnje nosilaca javnih ovlašćenja upoređuju sa ciljem koji je trebalo da postigne. Cilj ovog nadzora se ogleda u ispitivanju pravilnosti diskrecionog prava odlučivanja. Kod ovog nadzora nadzire se to da li je nosilac javnog ovlašćenja, rešavajući po zakonski zasnovanom ovlašćenju u određenim životnim situacijama, izabrao – s obzirom na sve konkretne okolnosti datog slučaja – najbolju od pravnom normom alterno ponuđenih opcija. Pored navedene podele nadzora nad nosiocima javnih ovlašćenja uopšteno, a samim tim i javnim beležnicima, u pravnoj doktrini se mogu naći još neke podele koje se odnose na obavljanje nadzorne delatnosti, kao npr. nadzor rezultata rada i nadzor načina rada, zatim nadzor sadržaja, nadzor ekonomičnosti, opšti nadzor i specifičan nadzor, potom interni i eksterni nadzor, zatim prethodni nadzor i naknadni nadzor; nadzor akata i nadzor postupanja; nadzor koji se obavlja po službenoj dužnosti i nadzor koji se obavlja po zahtevu/predlogu stranke i sl.¹⁰⁰

Predmet nadzora nosilaca javnih ovlašćenja, predstavljaju svi postupci i radnje, akta i sl. Nadzorna ovlašćenja predstavljaju skup svih mera koje nosioci nadzora mogu da upotreba kad utvrde da subjekat nad kojim se vrši nadzor ne postupa onako kako je u datoj situaciji propisano, odnosno opravdano.

Gledano sa aspekta širine nadzornih ovlašćenja, ona se mogu klasifikovati u ovlašćenja konstatacije, ovlašćenja objektivnog stavljanja izvan snage i ovlašćenja meritornog rešavanja. Konstatacija je najblaži oblik nadzornih ovlašćenja, prema kojoj nosilac nadzora ima mogućnost jedino da utvrdi da je u radu subjekta nad kojim se nadzor vrši bilo izvesnih nezakonitosti, odnosno nepravilnosti. U takvoj situaciji nosilac nadzora je uglavnom dužan da upozori druge subjekte koji raspolažu sa represivnim merama, da bi uočene nezakonitosti, odnosno nepravilnosti bile eliminisane iz pravnog sistema. Kada je u pitanju objektivno stavljanje izvan snage nosilaca nadzora, po uočenoj nezakonitosti ili nepravilnosti u radu subjekta nad kojim

¹⁰⁰ Više o tome videti u E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 346.

sprovodi nadzor, ima ovlašćenja da direktno interveniše prema nezakonitim, odnosno neispravnim postupanjima ili odlukama, stavljajući ih izvan snage, uz efekat poništavanja ili ukidanja. Meritorno rešavanje podrazumeva najšira ovlašćenja na strani nosioca nadzora, koje mu daju pravo, nakon što je utvrdio nezakonitost odnosno nepravilnost takve odluke i prema njoj primenio meru objektivnog stavljanja izvan snage, svojom odlukom da zameni odluku subjekta nad kojim je sproveo nadzor.¹⁰¹

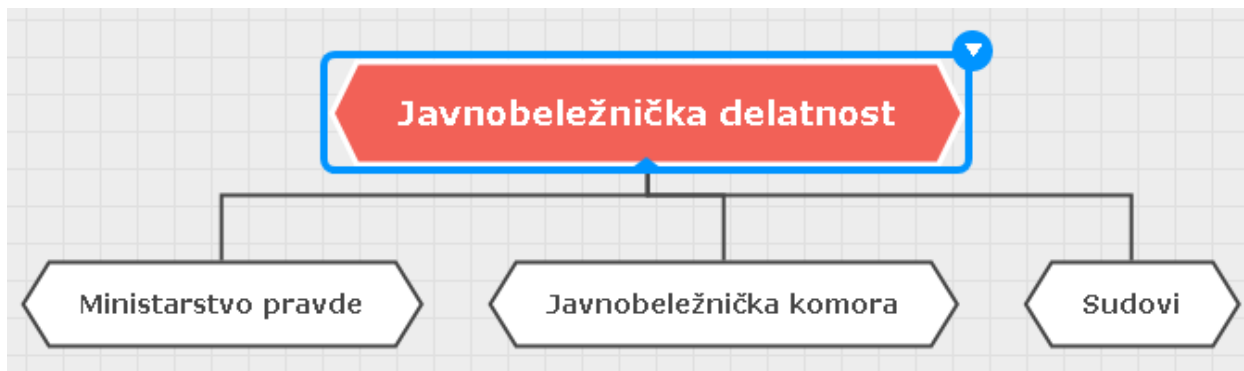


Šema br. 5 – Šematski prikaz nadzornih ovlašćenja, gledano sa aspekta širine.

Pitanje nadzora nad javnobeležničkom delatnošću u Republici Srbiji uređeno je Zakonom o javnom beležništvu¹⁰²(u daljem tekstu ZOJB). Naime, u članu 13 ovog zakona propisani su subjekti nadležni za sprovođenje nadzora nad javnobeležničkom delatnošću.

¹⁰¹ I. Krbek, Pravo jugoslavneske javne uprave: Osnovna pitanja i prava građana, knj. 1., Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1960, str. 82.

¹⁰² Zakon o javnom beležništvu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011).



Šema br. 6 – Šematski prikaz subjekata nadležnih za nadzor na javnobeležničkom delatnošću u Republici Srbiji

Pre nego što ukažemo na to na koji način su nadzorna ovlašćenja pomenutih subjekata u odnosu na notarijat, regulisana aktuelnim ZOJB, najpre ćemo ukazati na to kako je ova oblast bila regulisana u ZOJB iz 2011.¹⁰³ godine, kojim je 5. maja 2011. godine ustanovljena javnobeležnička profesija, kao nova pravosudna profesija u pravnom sistemu Srbije,¹⁰⁴ kao i kako su se menjale odredbe zakonskog teksta u pogledu nadzora nad radom javnih beležnika.

Sa kreiranjem normativnog okvira za obavljanje poslova notarijata uočeno je da će se tek kroz praktičnu primenu u to vreme novog zakona, moći u potpunosti da utvrdi efikasnost njegovih rešenja. S tim u vezi, radi praćenja primene zakona i stvaranja uslova za uspešan rad javnih beležnika i unapređenja javnobeležničkog sistema, donete su određene mere. Rešenjem ministra pravde 10. juna 2014. godine osnovana je Savetodavna grupa za pružanje podrške nadležnim institucijama pri uspostavljanju efikasnog i održivog javnobeležničkog sistema kroz razmenu mišljenja, obezbeđivanje smernica i predlaganje razmatranje i praćenje plara rada Programa za pravne i pravosudne reforme Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju – GIZ i drugih donatora i nosilaca mera u oblasti javnog beležništva. Pravilnikom o radu Stručnog saveta Javnobeležničke komore Srbije od 24. aprila 2015. godine, osnovan je Stručni savet kao

¹⁰³ Zakon o javnom beležništvu Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 - drugi zakon, 93/14 - drugi zakon, 121/14 i 6/15).

¹⁰⁴ Od donošenja zakona do početka njegove primene, bilo je potrebno da se ispune neophodni preduslovi, od imenovanja određenog broja beležnika od strane ministra pravde i polaganja zakletve do usklađivanja drugih zakona sa Zakonom o javnom beležništvu i donošenja niza podzakonskih akata potrebnih za obavljanje delatnosti javnih beležnika i funkcionisanje Javnobeležničke komore. Primena novog zakona otpočela je 1. septembra 2014. godine.

savetodavno telo Komore, koji, između ostalog, daje stručna mišljenja, preporuke i smernice u cilju ujednačavanja prakse javnih beležnika, kroz tumačenje pravnih propisa i zauzimanje pravnih stavova i daje smernice za stručne i obrazovne skupove i seminare namenjene aktuelnom razvoju prava i praćenju propisa, daljem stručnom usavršavanju i specijalizaciji članova JKS.

Osnivanje savetodavnih tela rezultat je napora da se omogući efikasna primena Zakona o javnom beležništvu, kao i jedan od načina ostvarenja obaveze da se ispune utvrđene mere i aktivnosti predviđene Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine. Za strateški cilj Akcionog plana br. 5.4: „Uspostavljanje efikasnog i održivog javnobeležničkog sistema” – predviđena je strateška mera br. 5.4.1.: „dalje unapređenje normativnog okvira u pravcu uspostavljanja efikasnog i održivog javnobeležničkog sistema“, a za strateški cilj br. 2.6: „Jasan zakonodavni okvir koji prati razvoj društva i međunarodne standarde“ – predviđena je strateška mera br. 2.6.1.7: „Izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu”.

Ono što je uočeno kao problem, jeste to da je nedovoljna kontrola nad zakonitošu i efikasnošću rada javnih beležnika, koja se ogleda u povećanom broju pokrenutih, ali neokončanih disciplinskih postupaka u dotadašnjoj primeni ZOJB, mogla da bude rešena unapređenjem normativnog okvira kroz pojačani nadzor nad njihovim radom. Naime, u 2014. godini podneto je šest inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka. Za dve inicijative je donet zaključak o spajanju postupka u jedan koji je i pokrenut pred Disciplinskom komisijom Javnobeležničke komore. Doneta su četiri rešenja o odbacivanju. Pored toga, u 2015. godini podneto je 16 inicijativa. Za dve inicijative su pokrenuti disciplinski postupci pred Disciplinskom komisijom Javnobeležničke komore, jedna inicijativa je spojena zaključkom o spajanju sa disciplinskim postupkom iz 2014. godine, tri inicijative su u postupku rešavanja kod Disciplinskog tužioca, a doneto je 10 rešenja o odbacivanju. Ministarstvo pravde je do tada pokrenulo inicijativu za vođenje disciplinskog postupka protiv dva javna beležnika zbog disciplinske povrede iz člana 150. stav 3. tačka 1 ZOJB. Shodno ovoj odredbi javni beležnik čini disciplinski prestup ako prilikom sačinjavanja javnobeležničkih isprava i preduzimanja drugih javnobeležničkih radnji krši zakon. Protiv jednog od ovo dvoje beležnika je podneta i prekršajna

prijava i to zbog prekršaja iz člana 15. stav 1 . tačka 1 Zakon o prometu nepokretnosti.¹⁰⁵ Disciplinski postupci još nisu završeni pred Javnobeležničkom komorom, a prekršajni postupak je okončan i javni beležnik je kažnjen novčanom kaznom od 100 000 dinara. Navedeni podaci su ukazivali na neažurno vođenje dicipinskog postupka, imajući u vidu da nijedan postupak do tada nije okončan. Realna mogućnost da se pokrenuti postupci završe istekom roka zastarelosti propisanim za disciplinsko gonjenje otvara pitanje svrsishodnosti vođenja disciplinskog postupka. U tom smislu, sistem nadzora nad radom javnih beležnika propisan tadašnjim zakonskim rešenjima, nije uspeo da zadovolji opštu svrhu njihove odgovornosti, da se kroz zakonit i efikasan rad javnih beležnika kao pravosudne profesije kojoj su poverena javna ovlašćenja poveća pravna sigurnost i poverenje građana u pravosudni sistem.

Zaključak je bio taj da bi se unapređenjem zakonskih rešenja otklonili nedostaci u dotadašnjoj primeni odredaba Zakona o javnim beležnicima koji se odnose na uspostavljanje njihove odgovornosti i stvorio efikasniji sistem nadzora nad njihovim radom. Kao rešenje ovog problema nametalo se jasno određivanje i podela ovlašćenja koja imaju ministarstvo i Javnobeležnička komora u postupku nadzora nad obavljanjem javnobeležničke delatnosti, unapređenju efikasnosti disciplinskog postupka i preciziranju nezakonitih postupanja definisanih u odredbama koje propisuju vrste disciplinskih povreda. Zbog navedenih problema, između ostalog, kao i zbog nekih drugih stvari u vezi primene zakona, pristupilo se izradi zakona o izmenama i dopunama ZOJB. Imajući u vidu da izmene nisu velikog obima i da se, pored korekcije nejasnih i nepotpunih odredaba, odnose najvećim delom na uspostavljanje efikasnijeg nadzora nad radom javnih beležnika i jačanja javnobeležničke odgovornosti, nije bilo potrebno sprovoditi javnu raspravu na način predviđen Poslovníkom Vlade.

Shodno navedenom decembra meseca 2015 godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunam ZOJB¹⁰⁶, čijim članom 55 je propisana izmena člana 141 ZOJB, koji će nositi naziv Nadzor plaćanja javnobeležničkih naknada i nagrada, a u kome će stajati da Ministarstvo i

U cilju sprovođenja efikasnosti javnobeležničkog sistema koji je unapređen izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, predloženo je da se narednom periodu preduzme niz

¹⁰⁵ Zakon o prometu nepokretnosti, ("Sl. glasnik RS", br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015).

¹⁰⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, ("Službeni glasnik RS", broj 106/2015 od 21.12.2015. godine).

mera od strane ministarstva pravde i Javnobeležničke komore koje se prevashodno odnose na donošenje podzakonskih akata.

U odnosu na Ministarstvo pravde predloženo je da ono donese akt kojim će se urediti postupak sprovođenja nadzora nad radom javnih beležnika, u skladu sa odredbama koje propisuju nadležnosti ministarstva u vezi sa radom javnih beležnika, kao i merama utvrđenim Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine.

Sastav, način rada i odlučivanje komisije ministarstva će se predvideti aktom o radu komisije ministarstva. Ova komisija kao drugostepeni organ odlučivaće o žalbama protiv odluka disciplinske komisije Javnobeležničke komore, ali u slučaju predviđenom zakonom može voditi i ceo postupak.

U okviru odeljenja ministarstva koje je nadležno za pravosudne profesije odrediće se lice iz reda državnih službenika koje će vršiti nadzor nad radom javnih beležnika u onom obimu koji je propisan izmenama zakona i koji se odnosi na finansijsko poslovanje i organizaciono-tehničke uslove neophodne za rad javnobeležničke kancelarije.

Shodno izmenama zakona koje propisuju sadržinu evidencije o licima koja su položila javnobeležnički ispit uskladiće se akt ministra kojim se bliže uređuje način polaganja javnobeležničkog ispita, program za polaganje javnobeležničkog ispita i druga pitanja od značaja za polaganje javnobeležničkog ispita.

2. Organi nadležni za nadzor rada notarjata

Kao što je to već istaknuto u prethodnom tekstu organi nadležni za rad notarjata u Republici Srbiji su Ministarstvo pravde, Javnobeležnička komora Srbije i sudovi.

2.1. Ministarstvo pravde

Kada je u pitanju nadzor nad radom javnih beležnika od strane Ministarstva pravde, prema aktuelnim odredbama ZOJB on se ogleda u sledećem. Ministarstvo pravde najpre ostvaruje nadzor nad radom javnih beležnika prilikom proveravanja da li su ispunjeni uslovi u pogledu kancelarije i opreme neophodne za rad javnog beležnika (član 148 stav 1 ZOJB). Javnobeležnička kancelarija (u daljem tekstu: kancelarija) obavezno ima: prijemnu prostoriju, prostoriju za rad, prostoriju za arhivu i depozit i toalet (član 2 Pravilnika). Prijemna prostorija namenjena je strankama, dok čekaju na prijem u prostoriju za rad. Prijemna prostorija je uređena tako da se omogući nesmetan protok stranaka (član 3 Pravilnika). Prostorija za rad je namenjena za rad javnog beležnika sa strankama. U prostoriji za rad treba da bude istaknuta Državna zastava Republike Srbije (član 4. Pravilnika). Prostorija za arhivu i depozit namenjena je za smeštaj arhive kancelarije, sef i drugu opremu za čuvanje deponovanih predmeta (član 5 Pravilnika). Kancelarija je smeštena u poslovnoj ili stambenoj zgradi koja svojim spoljašnjim izgledom i unutrašnjim stanjem obezbeđuje uslove za nesmetan rad. Kancelarija predstavlja poseban deo zgrade u smislu propisa o etažnoj svojini ili je smeštena u stanu kao njegov deo, sa posebnim ulazom. Ulaz u kancelariju, odnosno zgradu u kojoj se nalazi kancelarija i prilaz zgradi moraju biti osvetljeni, uredni, čisti, bezbedni za nesmetan pristup stranaka i prilagođeni za pristup osobama sa invaliditetom (član 6 Pravilnika). Kancelarija mora biti čista i uredna, zaštićena od provale, obezbeđena protivprovalnim vratima i odgovarajućom zaštitom prozora (rešetkama). Kancelarija mora ispunjavati uslove u skladu sa propisima koji uređuju protivpožarnu zaštitu (član 7 Pravilnika). Kancelarija mora biti opremljena:

- 1) sigurnosnim ormanima za smeštaj predmeta u radu i čuvanja spisa, knjiga, pečata i štambilja koji su otporni na vodu i vatru i osigurani sigurnosnim bravama;
- 2) sigurnosnom blagajnom (kasom) namenjenom za čuvanje primljenog novca, dragocenosti, vrednosnih papira, drugih vrednih predmeta i spisa;
- 3) pisaćim stolovima i stolicama za javnog beležnika i lica zaposlena u kancelariji, kao i potrebnim brojem stolica za stranke;
- 4) računarom sa štampačem i pristupom internetu;
- 5) aparatom za stabilizaciju elektronskih uređaja u slučaju nestanka električne energije;
- 6) telefonom;
- 7) faks mašinom;
- 8) uređajem koji omogućuje fotokopiranje i skeniranje (član 8 Pravilnika).

Dakle, ZOJB je u okviru nadzornih ovlašćenja Ministarstva pravde nad radom javnih beležnika dato da vrši nadzor nad ispunjenosti uslova kancelarije i opreme neophodne za rad javnog beležnika. Takođe, Ministarstvo pravde je svojim Pravilnikom propisalo uslove koje kancelarija treba da ispunjava, kako u smislu prostora, tako i opreme. Dakle, Ministarstvo pravde vrši ovaj deo nadzornih ovlašćenja nad radom javnog beležnika na način da pre nego što kancelarija zvanično počne da radi, *službeno lice Ministarstva pravde uvidom na terenu vrši kontrolu javnobeležničkih kancelarija, tj. proverava ispunjenost uslova po pitanju kancelarije i opreme za rad javnog beležnika. O sprovedenoj kontroli se sačinjava zapisnik.*

Drugi segment nadzornih ovlašćenja Ministarstva pravde nad radom javnih beležnika se ogleda u nadzoru u pogledu obračuna i naplate javnobeležničke nagrade i naknade za obavljeni posao. Naime, članom 135 ZOJB propisano je da javnobeležničku tarifu utvrđuje ministar po pribavljenom mišljenju Komore. Prilikom obračunavanja nagrade za obavljeni posao, uzimaju se u obzir sve radnje povezane sa konkretnim preduzetim poslom, uključujući i pripreme poslove, kao što su: savetovanje sa strankom i drugim učesnicima u pravnom poslu, čitanje i obrazlaganje javnobeležničkih isprava i sl (član 2 Tarife). Prilikom obavljanja javnobeležničke delatnosti,

javni beležnik postupa na način koji je ekonomski najpovoljniji za stranku, osim u slučaju kada stranka i nakon odgovarajuće pouke javnog beležnika zahteva drugačije postupanje (član 3 Tarife). Nagrada za obavljene posao javnog beležnika određuje se:

- 1) prema vrednosti predmeta pravnog posla ili radnje;
- 2) u fiksnom iznosu;
- 3) prema utrošenom vremenu za pripremu i obavljanje određene radnje (član 4 Tarife).

Za sačinjavanje javnobeležničkih zapisa i obavljanje drugih javnobeležničkih poslova kod kojih je vrednost pravnog posla određena ili se može utvrditi, nagrada se određuje prema vrednosti tog pravnog posla. Osnov za određivanje vrednosti nagrade je stvarna tržišna vrednost stvari, odnosno prava koje je predmet pravnog posla, bez odbijanja dugova vezanih za tu stvar, odnosno pravo (član 5 stav 1 Tarife). Izuzetno, javni beležnik može odrediti tržišnu vrednost bez obzira na vrednost koju je stranka ili drugi učesnik u poslu naveo kao vrednost predmeta pravnog posla, ako navedena vrednost ne odgovara tržišnoj vrednosti (član 5 stav 2 Tarife). Tržišnu vrednost iz stava 2. ovog člana, javni beležnik utvrđuje na osnovu podataka nadležnih organa kao što je procena vrednosti Poreske uprave za konkretnu ili sličnu stvar, procenjene vrednosti osiguravajućih društava, cena postignutih u postupku javne prodaje i sl (član 5 stav 3 Tarife).

Nagrade u fiksnom iznosu određuju se bez obzira na vrednost ili vreme potrebno za preduzimanje određene radnje (član 6 Tarife). Ako se nagrada za obavljene javno beležnički posao ne može odrediti prema vrednosti predmeta niti u fiksnom iznosu, određuje se prema utrošenom vremenu (član 7 stav 1 Tarife). Pri određivanju vremena potrebnog za pojedinačni javnobeležnički posao, pored vremena koje je potrebno za sastavljanje javnobeležničke isprave ili za drugi javnobeležnički posao, uzima se u obzir i vreme koje je javni beležnik utrošio za savetovanje sa strankom i drugim učesnicima, vreme za druge pripremne radnje i vreme odsustvovanja iz kancelarije, ako se posao obavlja izvan javnobeležničke kancelarij (član 7 stav 2).

Za poslove koje preduzima javni beležnik, a koji nisu opisani u Tarifi, nagrada se utvrđuje upoređivanjem sa sličnim poslovima čija je vrednost utvrđena ovom tarifom. Pri vrednovanju, u obzir se uzimaju tarifni stavovi za slične radnje i utrošeno vreme, kao i druge

odredbe ove tarife (član 8 Tarife). Javni beležnik je dužan da primenjuje ovu tarifu u svakom pojedinačnom slučaju. Dogovor o visini nagrade za rad javnog beležnika koji je u suprotnosti sa odredbama ove tarife ništav je, u kom slučaju javni beležnik čini disciplinski prestup (član 11 Tarife).

Sva tri segmenta nadzora Ministarstvo pravde vrši po službenoj dužnosti ili po pritužbi nezadovoljnog građanina - stranke ili njegovog zastupnika, koji se mogu obratiti ministarstvu podnošenjem pritužbe u pisanom obliku.

2.2. Javnobeležnička komora Srbije

Komora vrši redovni nadzor nad radom javnog beležnika. Pored toga, nezadovoljni građanin – stranka može podneti Komori pritužbu u pisanom obliku na rad javnog beležnika iz bilo kog razloga, u kojoj treba da navede razloge za svoje nezadovoljstvo radom javnog beležnika i po mogućnosti da ukaže na postojanje dokaza ili ih priloži, a Komora može nakon prijema pritužbe izvršiti vanredni nadzor nad radom javnog beležnika o čemu sačinjava zapisnik i ukoliko utvrdi nepravilnosti zapisnik prosleđuje disciplinskom tužiocu. Dakle, Komora proverava rad notara i pokreće disciplinske postupke ukoliko utvrdi da nisu radili kako treba.

2.3. Sud

Kao što je to već istaknuto, sud vrši nadzor nad radom javnog beležnika, na način da može da oduzme predmet javnom beležniku u slučaju kada utvrdi da ne postupa u određenom roku, odnosno zbog neažurnosti, vođenja postupka koji šteti strankama, stvaranje nepotrebnih troškova postupka, bolesti, isključenja odn. izuzeća, i u svim posebnim slučajevima koje oceni kao „važne razloge.”¹⁰⁷ Naime, stranka ima pravo da izjavi prigovor sudu kada je nezadovoljna radom javnog beležnika. U takvoj situaciji sud može postupak da poveri drugom javnom

¹⁰⁷G.Stanković, M. Trgovčević-Prokić, Komentar Zakona o vanparničnom postupku, Beograd, Službeni glasnik, 2016, str.185-186.

beležniku ili ga sam sprovedei. Sud je dužan da donese rešenje o oduzimanju poverenog postupka zbog prekoračenja roka ili iz drugih razloga i da naredi da javni beležnik vrati spise predmeta. Protiv odluke suda o oduzimanju predmeta nije dozvoljena žalba. Ako bi se usvojilo rešenje da je žalba dozvoljena, tada bi se odugovlačio postupak i izvrgao cilj javnobeležničke službe, a koji se sastoji u bržoj zaštiti stranaka i sprečavanju sporova. Protiv rešenja koje je doneo javni beležnik kao poverenik suda u ostavinskom postupku, stranka može izjaviti žalbu drugostepenom sudu.¹⁰⁸

3. Zakonske mere koje preduzimanju nadzorni organi prema notarjatu

U zavisnosti o kom nadzornom organu se radi, tj. od kruga njegovih zakonskih ovlašćenja, zavise i zakonske mere koje oni mogu preduzeti prema javnom beležniku koji je bio predmet nadzora. Ukoliku se u postupku koji je sproveden u skladu sa ZOJB utvrde nepravilnosti u radu javnog beležnika, u zavisnosti od težine povrede prema njemu mogu biti izrečene, odnosno primenjene sledeće mere, odnosno kazne:

- a) opomena;
- b) novčana kazna manje vrednosti;
- c) ukor;
- d) novčana kazna više vrednosti;

¹⁰⁸ M. Trgovčević-Prokić, op. cit, str. 3.

4. Značaj nadzora u pružanju pravne i ekonomske sigurnosti

Javnobeležnička služba je jedan od veoma važnih instituta modernih pravnih sistema, koji doprinosi jačanju pravne sigurnosti, zaštite javnog interesa i rasterećenja pravosudnih organa, što je osnovni cilj uvođenja ove institucije u pravni sistem jedne države. Javni beležnici su dužni da u vršenju svoje službe postupaju savesno i zakonito kako bi se ostvarili legitimni ciljevi službe notarijata radi kojih ona i postoji, a to je između ostalog i doprinos ostvarenju veće pravne i ekonomske sigurnosti. Dakle, u ostvarivanju osnovne funkcije pravnog poretka, vladavine prava, javnobeležništvo zauzima značajnu ulogu. Tako, notar svojim radom i ponašanjem treba da doprinese efikasnijem funkcionisanju države, a svoje ponašanje i postupke da uskladi sa načelima pravde i pravičnosti, te načelima u obavljanju javnobeležničke delatnosti koji su u svojoj suštini moralne kategorije i sastavni dio svesti i savesti javnih beležnika. Na osnovu ovoga, možemo zaključiti da javnobeležnička služba ima jednu od ključnih uloga u postizanju željenog stanja pravne i ekonomske sigurnosti. S tim u vezi, nefunkcionisanje javnobeležničke službe u skladu sa zakonom i pravilima struke, ima mnogo više negativnije posledice po stanje pravne i ekonomske sigurnosti, nego neke druge profesije. Dakle, ona služba koja je u pravni sistem države uvedena kako bi kao nezavisna i samostalna profesija bila jedan od stubova pravne i ekonomske sigurnosti, ako omane na tom putu šteta po iste je mnogo veća. S tim u vezi i ovde se sasvim opravdano postavlja pitanje "ko nas čuva od čuvara". S tim u vezi, uspostavljanje efikasnog sistema nadzora nad radom javnih beležnika je izazov za svaku zemlju koja je u svoj pravni sistem uvela ovaj pravni institut. Nadzor rada javnobeležničke službe ima važnu ulogu u dostizanju željenog stanja pravne i ekonomske sigurnosti. Ovo se ostvaruje kroz efikasan sistem ispitivanja navodnih kršenja etičkog kodeksa i propisa javnobeležničkog prava, kao i drugih propisa. Sprovođenje nadzora od strane zakonom ovlašćenih subjekata može biti u obliku preventivnih mera koji se ostvaruju samim postupkom nadzora (npr. poput provere ispunjenosti uslova kancelarije i sl.) i kurativnih koraka, odnosno primena sankcija. Preventivni koraci se sprovode kroz periodične provere javnobeležničkih protokola u vezi sa mogućim kršenjima u obavljanju javnobeležničke službe. Dok se kurativni koraci preduzimaju izricanjem sankcija. Ljudi koji se osećaju oštećenim od strane javnih beležnika mogu podneti izveštaj nadzornim

telima. Dakle, svaka zemlja uspostavljanjem nadzora nad radom javnih beležnika želi da spreči eventualna kršenja propisa, u što većoj meri, s jedne strane, a ako pak do takvih kršenja i dođe, onda da postoji efikasan sistem prijavljivanja, proveravanja navodih pritužbi, i sankcionisanja takvih javnih beležnika, sa druge strane.¹⁰⁹ Kada su u pitanju kršenja propisa koja su se javila kao problemi u radu javnih beležnika, od uvođenje ovog instituta u Republici Srbiji, to su uglavnom bili nejednako postupanje javnih beležnika, posebno neujednačena primena javnobeležničke tarife, upravo ove nedostatke rada javnobeležničke službe zakonodavac je nastojao da nadomesti uspostavljanjem efikasnije sistema nadzora nad javnim beležnicima kako bi predupredio ponavljanja ovakve prakse u daljem periodu. Ovakve negativne pojave, urušavaju ugled javnobeležničke profesije, što automatski ima negativne posledice i po pravnu, odnosno ekonomsku sigurnost. Jer se na sigurnost, bilo kod tipa, pa i na pravnu i ekonomsku, pored stanja, odnosno nivoa zaštićenosti nekog dobra, gleda kao i na osećanje, tj. subjektivni doživljaj građana, koliko im je određena vrednost zaštićena ili ugrožena. S tim u vezi, nadzor nad javnim beležnicima i staranje nadzornih subjekata da javno beležnici savesno i zakonito obavljaju svoj posao doprinose otklanjanju mogućih sumnji po pitanju ispravnosti njihovog rada, što podrazumeva i blagovremeno i transparentno obaveštavanje javnosti o rezultatima nadzora. Na ovaj način doprinosi se i većem stepenu poverenja građana u ovaj pravni institute i postizanju većeg nivoa pravne i ekonomske sigurnosti kao subjektivnog osećanja.

¹⁰⁹F. Rizki Hidayt, L. Sabardi, K. Kuriawan, The Role and Function of supervision from Notary Supervisory Board in Dealing with Violations of Ethics and Notary Position in Mataram City, *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, vol. 6, no. 3, 2019, tr. 332.

5. Disiciplinska, građanska pravna, materijalna i krivična odgovornost notara

Za profesionalnu odgovornost svog rada javni beležnik odgovara disciplinski (za lakšu povredu javnobeležničke dužnosti i za disciplinski prestup), građanski (za naknadu štete) i krivično. Ovde treba naglasiti da se sve tri pomenute odgovornosti mogu u praksi realizovati paralelno prema javnom beležniku jer jedna drugu ne isključuju, a u pojedinim slučajevima su međusobno i komplementarne. Tako su tužbe za građansku i disciplinsku, odnosno krivičnu odgovornost nezavisne jedna od druge, te se mogu podići paralelno ili sukcesivno.¹¹⁰

Vrste i forme nepropisnog postupanja javnog beležnika mogu biti veoma različite. Radi se o zanemarivanju vršenja službe, koje za sobom povlači disciplinsku odgovornost, ali i o veoma grubom zanemarivanju službe, koje za sobom povlači krivičnu odgovornost. Uloga disciplinske odgovornosti je da osigura stručno i zakonito obavljanje djelatnosti, te zaštiti kolektivni profesionalni intere javnobeležničke profesije.¹¹¹ Građansku i krivičnu odgovornosti javnih beležnika, utvrđuju i sankcije izriču nadležni sudovi, u zakonom predviđenim postupcima. Disciplinsku odgovornost utvrđuju, disciplinski organi koji su obrazovani pri Javnobeležničkoj komori, u posebno uređenom disciplinskom postupku. U narednom delu disertacije ćemo detaljnije prikazati svaku od navedenih vrsta odgovornosti javnih beležnika, u skladu sa pravnim poretkom Republike Srbije.

¹¹⁰ E. Oruč, *Odgovornost notara u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine de lege lata i de lege ferenda*, Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet, Univerzitet u Mostaru, Mostar, 2013, str. 38.

¹¹¹ D. Knežić-Popović, *Notar kao činilac pravne sigurnosti-savremeni aspekti*, Zbornik radova: 6. naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija, Bejeljina, 2010, str. 517.

5.1. Disciplinska odgovornost javnih beležnika

Javnobeležničkim pravom Republike Srbije disciplinska odgovornost definisana je kao odgovornost kojoj javni beležnik podleže ako u vršenju javnobeležničke delatnosti krši odredbe ovog i drugih zakona ili ako svojim ponašanjem vređa ugled javnog beležništva kao službe od javnog poverenja (član 194 stav 1 ZOJB). Ovaj vid odgovornosti na ima za cilj da štiti ugled profesije od ponašanja koje je suprotno etičkim i profesionalnim standardima. S tim u vezi, javni beležnik disciplinski odgovara za povrede službene dužnosti koje učini svojom krivicom, koja postoji u slučaju ponašanja koje je suprotno obavezama propisanim zakonskim i podzakonskim aktima. Javni beležnik disciplinski odgovara samo za povrede utvrđene ovim zakonom (član 194 stav 2 ZOJB). Iz navedene zakonske formulacije se da zaključiti da će disciplinska odgovornost javnog beležnika postojati samo za dovršenu povredu ili propust, dakle za svršenu radnju koja predstavlja jednu od zakonom propisanih službenih dužnosti, ali ne i za pokušaj.¹¹² Povrede zbog kojih se pokreće i vodi disciplinski postupak su radnje kojima su učinjene povrede dužnosti i ugleda javnobeležničke profesije. Disciplinska povreda sastoji se u svakom aktu koji izvrši notar, njegovi pomoćnici, pripravnici i drugi uposlenici u notarskoj kancelariji, a koji je suprotan profesionalnim pravilima. Povrede pravila profesije, osim onih koje su utvrđene odredbama zakona i podzakonskih akata, su sve one radnje koje su u suprotnosti sa pravilima utvrđenim u opštim aktima javnobeležničke komore, a naročito radnje i ponašanja koja su suprotna odredbama sadržanim u kodeksu ponašanja javnih beležnika.

Zakonodavac pravi razliku disciplinskih povreda na lakše i teže povrede. Javni beležnik disciplinski odgovara zbog lakše povrede javnobeležničke dužnosti ili za disciplinski prestup. Lakša povreda javnobeležničke dužnosti je takva povreda dužnosti koja nije disciplinski prestup, a koja je kao takva određena Statutom (član 150 stav 1 i 2 ZOJB). Shodno navedenom lakša povreda bi se mogla definisati kao svako narušavanje dužnosti i ugleda profesije, pri čemu nema trajne posledice ili je posledica neznatna, pa čak i ako nema posledice. Suprotno lakšim povredama, disciplinski prestupi su one povrede koje imaju teže značenje s

¹¹² M. Povlakić et al., Komentar zakona o notarima u Bosni i Hercegovini, Njemačka organizacija za tehničku saradnju (GTZ) GmbH, Sarajevo 2009, 293.

obzirom na važnost, prirodu povređenog dobra, visinu materijalne štete ili težinu druge posledice, te s obzirom na okolnosti pod kojima je radnja izvršena odnosno propuštena.¹¹³

Napred navedenom zakonskom odredbom taksativno su navedene povrede službene dužnosti koje se imaju smatrati disciplinskim prestupom, čije postojanje za sobom povlači kažnjavanje za disciplinski prestup javnog beležnika.

Disciplinski postupak, generalno posmatrajući, spada u nadležnost Javnobeležničke komore i predstavlja vezivnu tačku između učinjene povrede i sankcije. Pored represivnog, disciplinski postupak ima i preventivni značaj, odnosno činjenica da će se voditi postupak u slučaju učinjene povrede, te zajedno sa zapriječenom kaznom, dovoljna je da utiče na notara da vodi računa o svojim obavezama.¹¹⁴

5.2. Građanska odgovornost javnih beležnika

Dok disciplinska odgovornost javnog beležnika stavlja pred profesionalno udruženje, odnosno Javnobeležničku komoru, građanska odgovornost javnog beležnika postavlja pred korisnika njegovih usluga. Shodno tome, ona ima za cilj da obezbedi obeštećenje lica koja pretrpe štetne posledice profesionalne greške javnog beležnika. Ovde treba napomenuti da javnobeležničkim pravom nisu eksplicitno navedena lica koja imaju pravo na odštetni zahtev prema javnom beležniku, međutim tumačenjem zakonske odredbe možemo zaključiti da se pod njima mogu smatrati sva ona lica koja su vršenjem službenih radnji javnog beležnika pretrpela neku štetu. Radi se pre svega o strankama u javnobeležničko postupku, tj. osobama koje su predale javnom beležniku na čuvanje spis, novac, menice, čekove, javne obveznice i druge vrednosne papire.

¹¹³ E. Oruč, *op. cit*, 2013, str. 39.

¹¹⁴ E. Oruč, *op. cit*, 2013, str. 44.

Uzevši u obzir da je zakonodavac veoma oksudno definisao odredbe koje se tiču odgovornosti javnog beležnika za prouzrokovanu štetu, to znači da će se u pogledu naknade štete izazvane obavljanjem javnobeležničke delatnosti, ako to nije drugačije porpisano javnobeležničkim pravom, odgovornos notara centiti prema pravilima predviđenim Zakonom o obligacionim odnosima.¹¹⁵ Shodno navedenom javni beležnik odgovara prema principu individualne subjektivne odgovornosti, kao i prema principu pretpostavljanje krivice, što znači da je na njemu teret da dokaže da nije kriv za štetu prouzrokovanu namerno ili nepažnjom, zbog čega se od njega očekuje dodatna budnost u obavljanju svoje dužnosti.

Na osnovu ove zakonske formulacije, možemo zaključiti da postoji odgovornost javnog beležnika za postupke pripravnika, saradnika, pomoćnika kao i drugog administrativnog osoblja koje radi u njegovoj kancelariji, bilo da se radi o odgovornosti zbog pogrešnog izbora lica za vršenje posla (*culpa in eligendo*), zbog odsustva ili lošeg nadzora (*culpa in custodiendo*, *culpa in vigilando*, *culpa in inspiciendo*) ili loših uputa za obavljanje posla (*culpa i instruendo*).¹¹⁶

U slučaju ovog vida osiguranja od odgovornosti javni beležnici su dužni da Javnobeležničkoj komori plaćaju nadoknadu za utvrđenu visinu osiguranja odgovornosti, a Javnobeležnička komora je u ovom smislu ovlašćena da preuzima osiguranje od odgovornosti javnih beležnika. Smatraće se da je javni beležnik osiguran od odgovornosti preko Javnobeležničke komore kada je podneo zahtev za osiguranje preko Javnobeležničke komore, ako je sa istom pre nastanka štete zaključen ugovor o kolektivnom osiguranju.

5.3. Krivična odgovornost javnih beležnika

Pored disciplinske i građanske odgovornosti, javni beležnici podležu i krivičnoj odgovornosti za krivična dela izvršena tokom obavljanja javnobeležničke delatnosti. Radi se o krivičnim delma protiv službene dužnosti, odnosno zabranjenim ponašanjma upravljanim protiv

¹¹⁵ Zakon o obligacionim odnosima, ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020).

¹¹⁶ E. Oruč, op. cit., 2013, str. 47.

pravilnog funkcionisanja javne službe, koja vrše službena ili ovlašćena lica u obavljanju svoje službene dužnosti ili u vezi sa njenim vršenjem. Krivičnim zakonikom Republike Srbije¹¹⁷ određen je pojam službenog lica, budući da se kod određenih krivičnih dela (pre svega kog onih protiv službene dužnosti iz Glave trideset i treće) kao izvršilac javlja službeno lice, a kod jednog manjeg broja krivičnih dela ono se javlja i kao pasivni subjekt. Za pojam službenog lica, odnosno za sve kategorije koje Krivični zakonik navodi u članu 112 stav 3 karakteristično je vršenje službene dužnosti u okviru određenih javnih ovlašćenja. Pri tome nije od značaja da li službenu dužnost vrši stalno ili povremeno i na kojem nivou državne vlasti. To mogu biti i lica koja vrše određene dužnosti u preduzeću i drugim organizacijama kojima su poverena određena javlja ovlašćenja. Pojam službenog lica obuhvata i ona lica kojima je faktički povereno vršenje određenih službenih dužnosti. Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2012. godine,¹¹⁸ u pojam službenog lica je između ostalog i izučito unešen javni beležnik.¹¹⁹

Različite vrste zloupotreba službenog položaja ili službenog ovlašćenja u vršenju službene dužnosti od strane službenih ili odgovornih lica kao nosilaca tih ovlašćenja u državnim organima, preduzećima, ustanovama i drugo organizacijama ili zajednicama. Radi se o tzv. službenim, službeničkim ili korupcijskim krivičnim delima. Predviđanjem krivičnih dela iz ove oblasti nastoji se obezbediti zakonitost, pravilnost, edikasnost i celishodnost u radu državnih organa i drugih organizacija i zajednica i posebno od strane nosilaca službenih ovlašćenja. Grupni zaštitni objekat kod ovih krivičnih dela jeste službena dužnost, odnosno službena ovlašćenja, i ako se njima istovremeno napadaju slobode i prava čoveka i građanina, imovina i druge zaštićene vrednosti. No, u najvećem broju slučajeva, ovde se zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja javlja kao sredstvo za postizanje nekog drugog cilja. To znači da cilj preduzimanja radnje izvršenja ovih krivičnih dela nije sama povreda ili ugrožavanje službene dužnosti već upravo težnja da se postigne neki drugi nedozvoljeni cilj, pri čemu se i sama povreda službene dužnosti javlja kao neophodna nužna posledica ovako preduzete radnje.

¹¹⁷ Krivični zakonik Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

¹¹⁸ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika ("Sl. glasnik RS", br. 121/2012).

¹¹⁹ Z. Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika, Službeni glasnik*, Beograd, 2017. str. 402.

Posebna specifičnost ovih krivičnih dela jeste svojsvo njihovog izvršioca.¹²⁰ Naime, izvršilac ovih krivičnih dela može biti samo službeno ili odgovorno lice.¹²¹

Uzevši u obzir da se javni beležnici eksplicitno navedeni pod objašnjenjem značenja službenog lica, kao i da su oni nosioci javnih ovlašćenja, oni se *de jure* i *de facto* javljaju kao potencijalni izvršioци ovih krivičnih dela. Dakle, ukoliko javni beležnik svojim činjenjem ili ne činjenjem izvrši krivično delo, on će odgovarati prema opštim pravilima krivičnog dela. Ovde treba napomenuti da je krivično zakonodavstvo Republike Srbije usvojilo shvatanje psihološko-normativne teorije krivice, s obzirom da ona polazi od psihološkog sadržaja krivice, ali taj pojam dopunjuje i normativnim elementom. Preciznije, pomenuta teorija krivicu shvata kao dvostruki odnos, tj. kao psihički odnos učinioca prema delu ali i kao odnos društve prema učiniocu zbog učinjenog dela.¹²² Shodno navedenom, članom 22 Krivičnog zakonika Republike Srbije predviđeno je da krivica postoji ako je učinilac u vreme kada je učinio krivično delo bio uračunljiv i postupao sa umišljajem, a bio je svestan ili je bio dužan i mogao biti svestan da je njegovog delo zabranjeno (član 22 stav 1 KZ). Krivično delo je učinjeno sa krivicom i ako je učinilac postupao iz nehata, ukoliko to zakon izričito predviđa (član 22 stav 2 KZ). Ovo znači da bi se prema javnom beležniku mogla primeniti krivičnopravna represija, nužno je najpre utvrditi postojanje krivice javnog beležnika. Shodno navedenom, za postojanje krivice javnog beležnika, uz postojanje objektivnih elemenata krivičnog dela, bitno je i postojanje pretpostavki za primenu kazni u smislu psihološkog odnosa prema delu.

Kod pronevere zakonodavac precizira objekat, odnosno poverene stvari, i svodi da na novac, hartije od vrednosti i druge pokretne stvari. Pojam "druge pokretne stvari" ma koliko širok i elastičan, ne znači da j svaka pokretna stvar objekat krivičnog dela pronevere, već ona mora biti vezana za službenu radnju koju vrši.¹²³ Javni beležnik u okviru svoje deponitne funkcije obavezan je da preuzme na čuvanje isprave svih vrsta, odnosno ovlašćen je da preuzme na čuvanje gotov novac, menice, čekove, javne obveznice i druge vrednosne papire, te ukoliko bi u takvim situacijama prisvojio nešto od stvari koje su mu poverene izvršio bi krivično delo

¹²⁰ D. Jovašević, Leksikon krivičnog prava, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 190.

¹²¹ Izuzetak od ovog pravila su krivična dela pronevere i posluge, gde se kao izvršilac pored službenog lica može javiti i bilo koje drugo lice.

¹²² M. Jović, Krivično pravo opšti deo, Univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar 2011, str. 205.

¹²³ D. Simonović, Krivična dela u srpskoj legislativi, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 727.

pronevere.¹²⁴ Za navedeno krivično delo zakonom je predviđena kazna zatvora od šest meseci do pet godina. Ako bi izvršenjem ovog dela bila pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi četrstopešest hiljada dinara, propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina, a ako je pribavljena imovinska korist u iznosu od milion i petsto hiljadana dinara učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina (član 364 stav 2 i 3 KZ).

Pored ovoga, a u vezi sa svojom depozitnom funkcijom, javni beležnik se može javiti i u uzlozi izvršioca krivičnog dela posluge iz člana 365 KZ-a, čija se radnja izvršenja sastoji u neovlašćenom posluživanju novcem, hartijom od vrednosti ili drugim stvarima koje su mu poverene u službi ili na radu u državnom organu, preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji ili ove stari drugom neovlašćeno da na poslugu (član 365 stav 1 KZ). U slučaju ovog krivičnog dela, javni beležnik bi se pojavio kao izvršilac onda kada bi stvari uzimao sa namerom da se sa njima posluži, te da ih posle toga vrati. Predviđena kazna za izvršeno krivično delo posluge je kazna zatvora od šest meseci do pet godina.

Zatim, u okviru grupe krivičnih dela protiv službene dužnosti javni beležnik se može pojaviti i kao izvršilac krivičnog dela nesavestan rad u službi iz člana 361. U slučaju ovog krivičnog dela ukoliko javni beležnik kršenjem zakona i drugih propisa ili opštih akata, propušanjem dužnosti **nadzora** ili na drugih način očigledno postupaju u vršenju službe, iako je bio svestan ili bio dužan i mogao biti svestan da usled toga može nastupiti teža povreda prava drugog ili imovinska šteta, pa takva povreda, odnosno šteta u iznosu koji prelazi četrsto pedeset hiljada dinara i nastupi, biće odgovoran za ovo krivično delo i može mu se izreći novčana kazna i kazna zatvora do tri godine (član 361 stav 1 KZ). Ako je izvršenjem ovog dela došlo do teške povrede prava drugog ili je nastupila imovinska šteta u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, kazna je zatvor od šest meseci do pet godina (član 361 stav 2 KZ).

Podsećamo da pomenuto krivično delo vrši oni službeno lice koje neovlašćeno drugome saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju službenu tajnu ili koje pribavlja takve podatke u nameri da ih preda nepozvanom licu (član 369 stav 1 KZ). U smislu ovog dela, službenom tajnom se smatraju podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesnim na osnovu zakona proglašeni službenom

¹²⁴ E. Oruč, op. cit., 2013, str. 49.

tajnom i čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posledice za službu (član 369 stav 4 KZ). Za ovaj oblik dela propisana je kazna zatvora od tri meseca do pet godina.

Pored krivičnih dela protiv službene dužnosti, javni beležnici se mogu javiti i kao izvršioци krivičnih dela iz drugih glava krivičnog zakonodavstva, poput krivičnih dela protiv pravnog saobraćaja. Naime, u ovu grupu spadaju krivična dela kojima se povređuje ili ugrožava pravni saobraćaj, kao saobraćaj ispravama. Ovim se delima ugrožava, valjanost i zakonitost u odvijanju prometa ispravama kao i poverenje u njihovu istinitost. U pitanju su različiti vidovi materijalnog i intelektualnog falsifikovanja isprava kao sredstva za odvijanje pravnog saobraćaja. Objek zaštite je pravni saobraćaj, a objekti napada su isprave. To su predmeti koji su podobni ili određeni da služe kao dokaz kakve činjenice koja ima značaj za pravne odnose kao i računarski podatak.¹²⁵ Postoji više različitih vrsta isprava, pa se s obzirom na svojstvo izdavaoca razlikuju javne, službene i private isprave, prema cilju u kome su izdate namerne ili slučajne, a prema dejstvu origina, presisi i duplikati. Radnja izvršenja ovih krivičnih dela se sastoji u sačinjavanju njihovih ili preinačenih postojećih isprava tako da dobijaju drugu pravnu snagu. Dakle, ukoliko javni beležnik u službenu ili poslovnu ispravu, knjigu ili spis unese neistinite podatke ili ne unese kakav važan podatak, ili svojim potpisom ili službenim pečatom overi službenu ili poslovnu ispravu, knjigu ili spis s neistinitim sadržajem, ili ako svojim potpisom ili službenim pečatom omogući izradu takve isprave, knjige ili spisa sa neistinitim sadržajem, učiniće krivično delo falsifikovanja isprave.

¹²⁵ D. Jovašević, op. cit, str. 201.

III POGLAVLJE

POJAM PRAVNE SIGURNOSTI

1. Pojam pravne sigurnosti

1.1. Pojam sigurnosti uopšte

Sigurnost je, pre svega, radikalna čovekova antropološka potreba, a znati na koji način je dostići i ostvariti osnovni je element individualnih i društvenih težnji ka sigurnosti, zajednički koren njenog različitog ispoljavanja i temelj njenog postojanja i postojanja pravde kao pravne vrednosti jeste želja za dostizanjem i očuvanjem sigurnosti, kao stanja u kome nema pretnji po neke važne vrednosti pojedinca ili društva.¹²⁶ Istorija ljudskog društva je istorija težnje ka slobodi i sigurnosti.¹²⁷ Društvo kao celina i čovek kao pojedinac usmereni su na ovu dvostruku težnju: zahtevanje veće slobode, traže i više sigurnosti. Pored toga, ipak, ova dva pojma se suprotstavljaju. Sloboda znači da pojedinac može da izvrši radnje koje mu diktira sama njegova volja. Nasuprot tome, sigurnost poziva više na opšti interes i ima za cilj prethodnu zaštitu od rizika i opasnosti koji proizlaze iz individualnih ponašanja.¹²⁸ Dakle, da bi se garantovala sigurnost potrebno je da se čovek ponekad odrekne dela svoje slobode, pa se tako pokazuje da je ispravno težiti ravnoteži ova dva nastojanja a ne njihovoj sintezi. I današnje društvo, kao i sva druga društva tokom istorije, suočava se sa potrebom uspostavljanja ove ravnoteže. Upravo spoj slobode i sigurnosti tiče se pojma pravne sigurnosti.

¹²⁶H. Avila, "Certainty in law", Budgetary and tax law, University of São Paulo, Brasil, 2016., str. 1

¹²⁷D. Knežević-Popović, Notar kao činilac pravne sigurnosti, Naučni skup sa međunarodnim učešćem Univerzitet Sinergija 2010, str. 514.

¹²⁸*Ibid.*

Pre nego što uđemo u dalje razmatranje koncepta sigurnosti, sa aspekta pravne sigurnosti, neophodno je da najpre ukažemo na značenja pojma sigurnost upopšte, na koja se može naići u literaturi.

Izraz sigurnost međutim ima i neke komponente koje izlaze iz okvira onoga što znači sigurnost (bezbednost) u napred navedenom smislu. Ako je pojam sigurnost (eng. *security*) pre svega vezan za osudstvo problema, nevolja i bede u jednom širokom smislu reči i označava neko stanje, stanje jednog čoveka, jednog objekta, ili nekog prostora koje se karakteriše nepostojanjem ozbiljnih nevolja ili ozbiljnih opasnosti po taj predmet, prostor ili lice, onda kod izraza sigurnost imamo i nešto što nije vezano samo za to. U prvom značenju izraz sigurnosti na prostoru BHS(bosanskohrvatskosrpski) jezika poistovećen sa izrazom bezbednost (siguran znači bezbedan), znači uvek je to oznaka osobine nekog lica, prostora ili objekta koji ne kuburi sa opasnostima. Ali u drugm značenju izraza sigurnosti, siguran je neko ko je pouzdan, to je osobina nekog lica za koje znate da će se uvek ponašati na isti način i da možete da mu verujete (eng. *certainty*). Naime, ako jednom uradi nešto sasvim je verovatno da će i drugi put, i treći put raditi na taj način, znači označava čoveka koji se pridržava određenih vrednosti i određenih principa, i u tom smislu je on siguran, pouzdan a nekad se izraz sigurnst koristi da se kaže da je neko saznanje sigurno odnosno istinito. Na osnovu navedenog može se zaključiti da izraz sigurnost upotrebljava u nešto širem smislu. Poznato je da se pominju izrazi: pravna sigurnost, socijalna sigurnost i opšta sigurnost u jednom kontekstu koji je nešto drugačiji od primarnog značenja izraza sigurnost, u smislu zaštice od pretnji i opasnosti (bezbednost), što nas ujedno dovodi do značenja termina pravna sigurnost.

1.2. Definisanje pravne sigurnosti

U najopštinem smislu reči, pravna sigurnost može da se definiše kao garancija pojedincu, odnosno građaninu, da će znati koji će se propisi na njega/nju primenjivati u određenom vremenskom periodu, zabranu retroaktivne primene propisa, te predvidivosti sankcije za protivpravnu radnju na teritoriji jedne države. Preduslovi za ispunjavanje zahteva pravne

sigurnosti leže u potrebi da pravni propisi budu isti, ili barem harmonizovani i da sudska praksa u velikoj meri bude ujednačena, jer princip pravne sigurnosti i jednakog postupanja ne može da bude očuvan ukoliko bi se izricale različite sankcije za ista protivpravna dela na prostoru jedne države.

U nacionalnom okruženju, pravna sigurnost podrazumeva postojanje države koja ima zakonodavstvo i pravni sistem koji štiti pojedinca od proizvoljnih mera same države. Takve mere uključuju nekažnjavanje ili neosuđivanje bez dovoljnih dokaza, nepravosnažno izricanje presude i to da se svi pojedinci smatraju i tretiraju jednako bez obzira na njihov socijalni status ili poreklo. Pored toga, pravna sigurnost se razmatra i u kontekstu pravnih propisa koji se primenjuju efikasno i predvidljivo i koji su povezani sa demokratskom državom koja se podređuje vladavini prava. Pravna sigurnost se može podeliti na formalni i materijalni oblik. Formalna pravna sigurnost je tradicionalna pravna sigurnost gde se pravičnost koja proizlazi iz predvidljivosti pravnih normi smatra se važnom segmentom sigurnosti jedne društvene zajednice. Kažnjavanje, prinudne mere, krivično gonjenje i odmeravanje kazne za prestupnike trebalo bi da budu predvidljivi i da se primenjuju jednoobrazno i sistematski. To podrazumeva da se krivični zakon ne može primenjivati retroaktivno. Materijalna pravna sigurnost podrazumeva da je sudska praksa etički i moralno dobra. Pravna sigurnost obuhvata *res judicata*, pravnu snagu presuda i sudskih odluka, što znači konačnost odluke kada nema mogućnosti žalbe na nju.

Prema tradicionalnom shvatanju pravna sigurnost je dvodimenzionalna pojava koja se sastoji od predvidivosti ovlašćenja i obaveza i izvesnosti ostvarenja tih obaveza.¹²⁹ Predvidivost se znatno umanjuje kada su pravne norme „krajnje neodređene“ i kada se organima daju „široka diskreciona ovlašćenja“.¹³⁰ Svaki pojedinac ima potrebu da zna šta se od njega očekuje i šta on može da očekuje od drugoga, pa otuda i proizilazi interes za predvidivošću. Izvesnost ostvarenja obaveza, opet, podrazumeva da postoje utvrđeni postupci ostvarivanja prava koji garantuju utvrđivanje istine i trajno uklanjanje sporova iz pravnog poretka.¹³¹ Venecijanska komisija, sa druge strane, u jednom svom dokumentu kao elemente pravne sigurnosti označava javnost,

¹²⁹ R. Lukić, B Košutić, *Uvod u pravo*, Beograd, 2005, str. 256.

¹³⁰ G. Ilić, *Zakonik o krivičnom postupku i pravna sigurnost ili nekoliko primera kolebanja prakse pod uticajem Zakonika o krivičnom postupku*, NBP vol. 3. Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2014, str. 28.

¹³¹ *Ibid*, str. 256

preciznost, doslednost, stabilnost, zabranu retroaktivnosti.¹³² Dakle, ako izvesnost ostvarenja obaveza i doslednost predstavljaju komponente pravne sigurnost, tada nema sumnje da ujednačena sudska praksa predstavlja manifestaciju pravne sigurnosti. Na značaj ujednačene sudske prakse za pravnu sigurnost ukazuje i Evropski sud za ljudska prava u jednoj svojoj odluci. Naime, Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Demir i Bajkara protiv Turske (*Demir and. Baykara v. Turkey*)¹³³veoma eksplicitno o tome zauzeo stav, rekavši „da sudovi ne bi trebali, bez valjanih razloga, da odstupaju od presedana uspostavljenih u ranijim predmetima“.¹³⁴



Slika br. 6: Sematski prikaz karakteristika zakona, odnosno pravnog okvira kojima se obezbedjuje pravna sigurnost.

¹³² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), 7

¹³³ *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, stav 67, ECHR 2008, i član 31. stav 3c Bečke konvencije).

¹³⁴ G. Ilić, *op. cit.*, str. 28.

Jedna od osnovnih funkcija zakona je da obezbedi da pravni okvir koji se odnosi na sve društvene odnose bude predvidljiv, koherentan, konzistentan i efikasan u praksi. Sve ove karakteristike zakona uzete zajedno nazivaju se pravna sigurnost (slika 6). U tradicionalnim pristupima pojmu – pravne sigurnosti, pravo se smatra za hijerarhijski sistem pravila čije su odlike stabilnost, jasnoća, jednoobraznost, implementacija u praksi, transparentnost, i predvidljivost. Međutim, u ovom trenutku realnost pokazuje da nacionalni pravni sistemi nisu više izolovani, nego su na različitim nivoima, uz pravila koja su utvrđena na međunarodnim i regionalnim nivoima, direktno primenljiva i na nacionalne pravne sisteme. Fokus na individualna prava ukazuje na važne aspekte izgradnje pravne sigurnosti kao karakteristike pravnog poretka. Prvo, diskurs individualnih prava ističe da se pravna sigurnost može postići ako su prava pojedinaca vis-a-vis države zaštićena u okviru pravnog poretka. Drugo, primarni fokus je na obezbeđivanju prava pojedinca u okviru javnog prava. Treće, pravna sigurnost smatra se garancijom pravnog sistema i zato je dužnost države da osigura i njeno poštovanje. Četvrto, zakonodavstvo i administrativne mere su dva aspekta pravnog sistema koji podležu kontrolikod pružanja pravne sigurnosti. I peto, s obzirom da je pravna sigurnost izražena u sferi individualnih prava, postoji pretpostavka, da poštovanje prava u pravosudnom sistemu predstavlja dokaz pravne sigurnosti (i odsustvo pravne nesigurnosti) u okviru pravnog poretka. Zaštita individualnih prava je primarni princip pravne sigurnosti, a sudovi imaju obavezu da primenjuju prava na osnovu principa jednakog tretmana i obavezu transparentnosti.

Iz navedenog se može razlučiti specifični pojam pravne sigurnosti. On uključuje ideju jasnoće, razumljivosti, doslednosti, predvidljivosti i koherentnosti. Isto tako, postoje dva glavna izvora kršenja pravne sigurnosti. Prvo, je tekst zakona -zakonodavnih i regulatornih odredbi. Stoga, naglašava se da administrativne institucije treba da obezbede tačnost teksta, preciznost, jasnoću i doslednost. Drugo, je pitanje o funkcionisanju administrativnih institucija, i ove institucije moraju da primenjuju regulatorne odluke na transparentan, dosledan i predvidljiv način. Naime, u svakoj savremenoj zemlji ili u svakom modernom tržišnom ekonomskom sistemu, pravna sigurnost predstavlja osnovno okruženje za njihovo postojanje, a ona se realizuje kroz usvajanje i implementaciju zakona i propisa. Pored gore pomenutih karakteristika pravnog okvira, pri stvaranju modernog zakonskog okvira tržišnog ekonomskog sistema, moraju se poštovati određena pravila i propisi. Naime, postoji široko rasprostranjeno mišljenje da su najbolji regulatorni sistemi oni koji stvaraju malo, a ne previše zakona. Postojanje velikog broja

zakona ima negativan efekat u smislu njihovog nepoštovanja od strane građana. Dobro i uspešno razvijen regulatorni sistem je prvi preduslov za ubrzanje ekonomskih aktivnosti i postizanje ekonomskog razvoja svake zemlje, i pritom mora postojati i dobar pravni okvir. Ovde se radi o tome da zakoni, podjednako kao i ukupni regulatorni okvir, treba da budu u skladu sa osnovnim moralnim društvenim normama koje su univerzalni po svom karakteru. Konačno, to samo po sebi znači da je poštovanje zakonitosti, neizbežan deo dobrog upravljanja u svakoj zemlji, što zauzvrat znači sprovođenje zakona na potpuno jedinstven način, bez favorizovanja ili diskriminacije. To zapravo predstavlja praktičnu primenu principanedisriminatornog poslovnog okruženja, odnosno stvaranje jednakih mogućnosti za sve subjekte koji učestvuju na tržištu u zemlji. U ekonomskom smislu, poštovanje zakonitosti pre svega obuhvata: zaštitu imovine i ugovornih prava, poštovanje imovinskih i ugovornih obaveza, zaštitu ljudskih prava, naplata poreza, odgovorna javna potrošnja i eliminacija korupcije.

Gotovo u svim demokratskim državnim uređenjima, ostvarenje visokog stepena pravne sigurnosti predstavlja opšte prihvaćeno pravno načelo. Poseban značaj ovog načela jeste što njegovo ostvarenje u praksi znači da su fizička i pravna lica u svakom trenutku sigurna da će njihova prava biti u potpunosti zaštićena pred svim državnim telima, te da je postupak realizacije i zaštite prava unapred određen i transparentan. U svrhu ostvarivanja pravne sigurnosti, zakoni kao i ostala pravna pravila moraju biti opšte važeća, donesena uz poštovanje demokratske procedure, s ustaljenom i jasnom primenom, te međusobno konzistentna. Samo takve norme mogu zaštititi pravne subjekte od samovoljne i arbitrarne upotrebe moći.

Pravna sigurnost predstavlja aspekt zakona koji odražava “javni interes za jasnim, jednakim i predvidljivim pravnim propisima koji omogućavaju onima koji su im podređeni da svoje ponašanje usmere tako da izbegnu pravni sukob ili da daju jasne prognoze svojih šansi u parnici”.¹³⁵

Načelo pravne sigurnosti od fundamentalnog je značaja za pravo i društvo: bilo je od vitalne važnosti za stabilizaciju normativnih očekivanja i pružanje okvira za socijalnu interakciju, kao i za definisanje obima individualne slobode i političke moći. Iako nije uvek bila

¹³⁵ Legal certainty versus equity in the conflict of laws, Paul Heinrich Neuhaus, University of Hamburg, str. 1.

u potpunosti ostvarena, pravna sigurnost je takođe funkcionisala kao normativni ideal koji je strukturirao pravne rasprave, kako na nacionalnom, tako i na transnacionalnom nivou.

Zakon i sigurnost se široko smatraju konceptualno povezanim. Podvrgavajući delovanje normativnim standardima, zakon ograničava opseg dozvoljenog ponašanja, smanjujući tako socijalnu nepredviđenost i namećući poredak o ljudskim interakcijama koji bi inače bio manje predvidljiv, pa čak i potencijalno haotičan. Dakle, sam čin uspostavljanja pravnog poretka odražava, između ostalog, zahtev za sigurnošću. Pored toga, kao primeri praktičnog autoriteta pravni sistemi duguju deo njihovog opravdanja za njihovu sposobnost da obezbede koordinaciju povećanjem sigurnosti društvenih odnosa. Budući da bi odsustvo zakonskih odredbi otežalo predviđanje tuđih postupaka i drastično umanjilo našu sposobnost međusobne koordinacije, zakon se može zamisliti kao uređaj koji postavlja i štiti opšti okvir očekivanja na koji se socijalni akteri mogu osloniti razuman stepen sigurnosti. Pravna sigurnost u smislu izvesnosti, prema tome, nije samo jedan od nekoliko ideala pomoću kojih se može proceniti pravna praksa, to je pre osnovna vrednost pravnog domena. Nijedan dobro razvijen sistem zakona ne može u potpunosti zanemariti princip pravne sigurnosti u smislu izvesnosti, jer nijedan pravni poredak ne može ispuniti svoje osnovne zadatke i smatrati se legitimnim ukoliko njegovi zahtevi (ili njihov osnovni skup) nisu sigurni, tj. izvesni.

Pravna sigurnost u smislu izvesnosti, kao pravna karakteristika, privukla je pažnju mnogih naučnika iz najrazličitijih teorijskih pozadina. Ipak, opsežni tretman koji je pravna sigurnost dobila dvostruk je. S jedne strane, dugujemo naporima tolikog broja naučnika ako sada bolje razumemo koncept, opseg, osnovne osobine i granice sigurnosti. S druge strane, teško je čak definisati pravnu sigurnost bez postavljanja nekih pitanja, jer ni na koji način ne postoji nešto široko poput rasprostranjenog pojma sigurnosti u zakonu. Širok spektar definicija pravne sigurnosti u literaturi doveo je u pitanje čitav niz pitanja kao što su mogućnost poznavanja tačnog sadržaja zakonskih odredbi, jedinstvenost pravnih kvalifikacija, predvidljivost pravnih presuda, mogućnost saznanja unapred kako se donose pravne odluke, stabilnost zakona tokom vremena (ili kontinuitet zakona), zvanična potvrda činjenica i statusa i neretroaktivna snaga zakona. Ovaj spisak, koji još uvek nije potpun, dovoljan je da pokaže da izvesnost pokriva konceptualno heterogena pravna pitanja, čiji značaj varira u zavisnosti od svake škole pravne misli. Promenljivi značaj pravne sigurnosti najjasnije se javlja u delu Jirgena Habermasa (*Jürgen*

Habermas), na primer, gde se tvrdi da dok neke pravne teorije - poput onih koje dele pretpostavke u osnovi pravne hermeneutike i pravnog pozitivizma - priznaju teorijsku važnost pravne sigurnosti, „iz sa stanovišta pravnog realizma, Freirechtsschule (škola „Slobodnog prava“) i Interesne jurisprudencije, više se ne mogu jasno razlikovati pravo i politika u smislu strukturnih karakteristika“, tako da, „više nema smisla držati se da dosledne odluke zasnovane na sistemu dovoljno utvrđenih normi mogu osigurati pravnu sigurnost“. Habermasova izjava pokazuje da za neke škole pravne misli raspravljanje o pravnoj sigurnosti nije samo besmisleno, već otkriva pogrešno razumevanje prirode i funkcionisanja prava. Stoga istraga pravne sigurnosti u smislu izvesnosti ne bi trebala zanimati pravne teoretičare i trebalo bi je napustiti.

Prethodne napomene daju neke razloge za verovanje da je traganje za sveobuhvatnom idejom pravne sigurnosti, konceptom koji dele različite pravne teorije, u velikoj meri iluzorno. Pravnu sigurnost treba smatrati suštinski teorijom opterećenim pojmom, o kojem treba raspravljati u vezi sa određenim teorijama, a ne tretirati ga uglavnom kao predteorijsku ideju. Budući da je u većini zapadnih zemalja pravni pozitivizam najuticajnije koncepcija prava tokom najmanje nekoliko vekova i toliko je duboko uticao na modernu pravnu misao da je postao deo zdravog razuma praktičara. Pod „tradicionalnom teorijom pravne sigurnosti“ podrazumeva se pravna sigurnost tretmana u okviru pravnog pozitivizma. Obraćanje posebne i naročite pažnje pozitivističkoj teoriji pravne sigurnosti opravdano je iz dva glavna (skupa) razloga. Za početak, istorijski gledano, pravna sigurnost u smislu izvesnosti je postala centralno pitanje pravne teorije, posebno otkako se pravni pozitivizam uspostavio kao vodeća teorija prava takođe na tragu savremenih kodifikacija. Štaviše, pravni pozitivizam je presudno doprineo ispisivanju nekih od osnovnih osobina izvesnosti u zakonu, kao što su njegova epistemička dimenzija, idealan kvalitet i instrumenti za zaštitu građana od najočitijih zloupotreba onih koji su na vlasti. Istorijski važno i teoretski pronicljivo, kakvo nesumnjivo jeste, vidi se da se pozitivistički tretman zasniva na sumnjivim pretpostavkama, ostavljajući neobjašnjive centralne aspekte pravne sigurnosti. Ovo opravdava uvođenje drugačijeg pristupa pravnoj sigurnosti, koji se može razviti nadovezivanjem na temeljna načela koja podupiru ono što se ovde naziva pravom zasnovanom na argumentaciji. Ovo alternativno gledište, koje se zasniva na tezi da je deliberativno rezonovanje, naime rezonovanje koje nije u potpunosti uređeno pravnim pravilima, definišuća komponenta prava i tako ulazi u sam koncept prava (nazovimo ga „teza argumentacije“), donosi napred dimenzije

pravne sigurnosti koje su bile potpuno zanemarene ili premalo eksponirane u tradicionalnoj teoriji.

Da bi se postigla veća mera određenosti normativnih sadržaja, a time i veća pravna sigurnost u samom pravu predviđaju se brojna sredstva: izgrađenost i preciznost pravnih pojmova, usavršena zakonodavna tehnika, naučno i kritičko ispitivanje pravnih normi, pravnih odnosa i pravnih vrednosti, autoritet viših organa, izgrađena sudska praksa i stručno i opšte obrazovanje pravnika¹³⁶, izgrađivanje pravne svesti, viši kvalitet jezika prava.¹³⁷

1.2.1. Tradicionalna shvatanja pravne sigurnosti

U protekla dva veka dominantno gledište zapadne pravne teorije bio je pravni pozitivizam. U mnogim svojim varijantama može se reći da savremeni pravni pozitivizam počiva na dve osnovne postavke: tezi o odvojenosti i tezi o socijalnoj činjenici. Teza o odvojenosti može se negativno uobličiti kao pravna izjava, koja negira bilo kakvu konceptualnu vezu sadržaja između standarda zakonitosti i kritičkog morala. Kako kaže Herbert Hart (Herbert Lionel Adolphus Hart), „ni u kom smislu nije neophodna istina da zakoni reprodukuju ili zadovoljavaju određene zahteve morala“. Teza o društvenoj činjenici, pozitivna tvrdnja, iznosi tvrdnju o uslovima postojanja zakona, govoreći da je zakon zasnovan na društvenim činjenicama. Utvrđivanjem stava da kriterijumi pravne valjanosti svoj autoritet dobijaju iz društvenih činjenica, teza o društvenoj činjenici zakon tumači kao artefakt, društvenu konstrukciju, a ne kao prirodnu vrstu. Teza o odvojenosti i teza o društvenoj činjenici protkane su da bi utemeljile pozitivističku izjavu o autonomiji prava: pravo se odnosi na autonomnu sferu praktičnog razuma i sastoji se uglavnom od spiska zahteva koje institucije sa odgovarajućom kompetencijom proizvode poštujući odgovarajuće postupke. Na ovaj način gledana, pravna sigurnost se odnosi na pravni pozitivizam, tj. zakon kao institucionalnu stvarnost koja je konstituisana direktivama koje možemo identifikovati jednostavno gledajući pravilo priznavanja prihvaćeno u datoj zajednici i kao sposobnost da utvrdimo koja dela mogu legitimno stvoriti zakon.

¹³⁶ N. Visković, *Pojam prava*, Split, 1981, str. 394.

¹³⁷ S. Perović, *Pravno-filozofske rasprave*, Beograd, 1995, str. 253.

Iako se pravni pozitivizam ne može svesti samo na ove osnovne tvrdnje, jer bi to previše pojednostavilo ono što je zapravo sofisticirano gledište, nije proizvoljno pripisivati pravnom pozitivizmu teoriju pravne sigurnosti koju su izneli naučnici koji prihvataju te osnovne postavke. Takva teorija pravne sigurnosti može se sažeto rekonstruisati u sledećim terminima. U pozitivističkom smislu, pravna sigurnost je definisana kao mogućnost da se unapred zna koje će pravne posledice slediti iz nečijeg ponašanja. Tipično, pravni sistem garantuje sigurnost omogućavajući građanima da znaju značenje pravnih direktiva; kada te direktive formiraju najvažnije standarde za rešavanje pravnih sporova, njihovo znanje takođe omogućava građanima da unapred znaju kako će vlasti koristiti svoja prinudna ovlašćenja, sa posledičnim implikacijama na pojedinačno ponašanje. Dakle, pravo je sigurno ako je sadržaj opštih pravnih pravila unapred poznat, a javni službenici ta pravila primenjuju jednoliko i neprekidno tako da se za pravne odluke može reći da su približno predvidljive. Pravna sigurnost u smislu izvesnosti primene zakona, odnosno pravne norme je takopovezan sa ujednačenim tretmanom, pravilnošću i predvidljivošću: zakon koji se može kvalifikovati kao izvesan pruža jednoobrazne i ukorenjene generalizacije koje su relativno slepe za specifičnost pojedinačnih slučajeva. Ova definicija pravnu sigurnost uokviruje prvenstveno kao epistemički problem. Mogućnost poznavanja sadržaja opštih i apstraktnih pravnih normativnih izjava - tj. mogućnost koja se primenjuje na epistemskom nivou - neophodan je uslov, mada ne i dovoljan, da bi pravo bilo sigurno.

Tako shvaćena pravna sigurnost u smislu izvesnosti tradicionalno se smatra kvalitetom sistema zakona tokom vremena, za razliku od osobine koju pojedinačne pravne izjave mogu da prikazuju ili ne prikazuju u datom trenutku. Rasprava o zakonu i sigurnosti Hansa Kelsen (*Hans Kelsen*) baca svetlo na ovu teorijsku opciju. U svojoj čistoj teoriji prava Kelsen se bavi pravnom sigurnošću u odeljku posvećenom teoriji dinamičkog aspekta prava. Smatrajući da je zakon „u pokretu“, on proučava pravne procese kroz koje se zakon kreira, primenjuje i sprovodi. U ovom delu zakon je zamišljen kao piramidalni sistem koji se vremenom menja, hijerarhijska struktura odredbi koja zauzima različite pravne slojeve i tako je različito rangirana (neke, konkretnije, direktive podređene su drugim, opštijim odredbama višeg reda). Prema tradicionalnom gledištu, tada bi izvesnost trebalo istražiti primenom sistemskog i dijahronog pristupa. Otuda su glavni faktori koji utiču na sigurnost zakona povezani sa sistemom i vremenski zavisni, kao što su kvalitet, metoda i stil donošenja zakona, učestalost modifikovanja zakonskih odredbi, pluralnost i

interakcija pravnog poretka i unutrašnja doslednost, koherentnost, složenost i autonomija pravnog sistema.

Među ovim odrednicama pravne sigurnosti posebna pažnja se posvećuje pravnom jeziku. Budući da je društvena konstrukcija koja se lingvistički primenjuje, zakon neka svoja obeležja duguje jeziku koji ga uokviruje. Jezička zavisnost pravne sigurnosti nalazi jasnu izjavu u teoriji Herberta Harta. Hart tvrdi da je svojstveno bilo kom jezičkom izrazu određeni stepen nesigurnosti, jer je jezik otvorene teksture: lingvistički pojmovi imaju ustaljeno jezgro, čije značenje nije sporno, i periferno područje, čije su granice manje fiksne i tako više neodređene. Stoga, postoje „obični slučajevi koji se stalno ponavljaju u sličnom kontekstu na koje su opšti izrazi jasno primenljivi“, ali takođe i „slučajevi u kojima nije jasno da li se primenjuju ili ne“. Veza koja postoji između zakona i jezika garantuje da se ove osobine jezika prenose na zakon, koji će tada predstaviti izvesnija naseljena područja i područja u kojima zakonske odredbe zahtevaju primenu izuzetno diskrecionih operacija. Dakle, „koje god sredstvo, presedan zakona, bude izabran za komunikaciju sa standardima ponašanja, oni će se, ma koliko glatko radili na velikoj masi uobičajenih slučajeva, u nekom trenutku gde je njihova primena u pitanju, pokazati neodređenim.“ Budući da određivanje značenja nije samo stvar logike ili primene interpretativnih kanona koji se široko dele i koji se dosledno koriste, ishod diskrecionih operacija ne može se unapred utvrditi. Otuda u Hartovom misaonom okviru izvesnost nije stvarna osobina postojećih pravnih sistema, već cilj kome moraju težiti. To ne znači da je pravo nužno nesigurno ili da je sigurnost zakona mit. Diskrecija zbog otvorene teksture zakona ne sme prikriti činjenicu da se „život zakona u velikoj meri sastoji od smernica kako zvaničnika tako i privatnih lica određenim pravilima koja, za razliku od primene promenljivih standarda, ne zahtevaju od njih novu presudu od slučaja do slučaja. Ova istaknuta činjenica društvenog života ostaje istinita, iako mogu izbiti neizvesnosti u pogledu primenljivosti bilo kog pravila (bilo napisano ili presedano) na konkretan slučaj.“

Ovaj umereno skeptičan stav prema mogućnosti postizanja pravne sigurnosti dele i drugi teoretičari koji podržavaju tradicionalni pristup. Kelzen, na primer, smatra pravnu sigurnost u smislu izvesnosti pravnim idealom, a ne osobinu koju pravni sistemi nužno poseduju: čak i dobro funkcionišući pravni sistemi izvesnost računaju među svoje ciljeve, a ne među svoje stvarne elemente. Zaista, za Kelsen-ovu tvrdnju da izvesnost karakteriše nužne pravne sisteme otkriva ili

neiskreno ili ideološko raspoloženje, koje proizilazi „iz potrebe da se zakon zamisli kao fiksni sistem koji upravlja svim aspektima ljudskog ponašanja, posebno delatnošću organa koji primenjuju zakon, pre svega sudovi“. Pravni sistem je mogao pružiti apsolutnu sigurnost samo ukoliko je stvaranje zakona bilo potpuno centralizovano. Međutim, u stvarnim pravnim sistemima kreiranje prava je barem delimično dato sudovima, kroz postupak primene prava. Naime, postojeći pravni poretki, dakle, zauzimaju međuprostor između potpuno centralizovanih sistema stvaranja zakona i neformalnih sistema: „između ove dve krajnje vrste nadležnosti - vezane državnim zakonodavstvom i nadležnosti slobodne od državnog zakonodavstva su (a) one vrste u kojima uspostavlja se centralni zakonodavni organ, ali su sudovi ovlašćeni da kreiraju ne samo pojedinačne norme u okviru opštih normi koje je kreirao zakonodavni organ, već i pojedinačne norme van ovog okvira i (b) taj sistem u kome su sudovi ovlašćeni da stvaraju opšte pravne norme u obliku prethodnih odluka. Ukratko, postojeći pravni sistemi „predstavljaju različite stepene centralizacije ili decentralizacije funkcije stvaranja zakona, a samim tim i različite stepene realizacije principa fleksibilnostizakona, što je u obrnutom odnosu sa principom pravne sigurnosti“ ili izvesnosti prava. Rezultat ovog argumenta je da se izvesnost treba priznati kao ideal koji odgovara specifičnom shvatanju prirode i funkcija zakona.

Kelzenove primedbe dalje sugerišu da pravna sigurnost u smislu izvesnosti ne sledi logiku sve ili ništa, već je svojstvo koje pravni sistemi predstavljaju u različitom stepenu. Ovu tačku ponavlja Hart, koji tvrdi da „zapravo svi sistemi na različite načine kompromituju dve socijalne potrebe: potrebu za određenim pravilima koja privatnici mogu, u velikim oblastima ponašanja, bezbedno primeniti na sebe bez novih zvaničnih uputstva ili vaganje socijalnih pitanja i potreba da se ostave otvorena za kasnija poravnanja na osnovu informisanog, zvaničnog izbora, pitanja koja se mogu pravilno ceniti i rešiti samo kada se pojave u konkretnom slučaju. U nekim pravnim sistemima u nekim periodima može biti da se previše žrtvuje za sigurnost. U drugim sistemima ili u drugim periodima može se činiti da se previše sudovi tretiraju kao trajno otvorene i preispitane u presedanima. Izjava o neapsolutnom karakteru pravne sigurnosti nema za cilj negiranje značaja pravne sigurnosti. U tradicionalnom pogledu, sigurnost je vrednost vredna posebne zaštite, posebno zato što, omogućavajući ljudima da unapred znaju pravne posledice svog delovanja, može igrati centralnu ulogu u njihovoj zaštiti od zlostavljanja onih koji imaju moć primene i sprovode zakonske odredbe. Tako se uspostavlja veza između izvesnosti, s jedne strane, i individualizma, vladavine prava i liberalne ideologije, s druge strane.

Luidi Ferajoli (*Luigi Ferrajoli*) je ovu vezu detaljno istražio u ambicioznom delu u kojem gradi teoriju krivičnog prava na kritičkom preispitivanju osnovnih principa liberalizma i pravnog prosvetiteljstva. Ferajoli kombinuje „epistemološki racionalizam“, pod kojim misli na uverenje da su činjenice objektivno poznate i „etički nekognitivizam“, tj. stanovište da nemamo objektivno znanje o vrednostima. Pristup oblikovan tim pogledima praktično stavlja bilo kakvu potpuno ocenjivačku upotrebu moći izvan domena kontrole pravne sigurnosti, pa je zaštita koju pravna sigurnost može pružiti pojedincima ugrožena vršenjem moći koja podrazumeva procene. Ideal pravne sigurnosti zahteva, prema tome, da se primena zakona ne odvija nezavisno od činjeničnih razloga, koji se, na osnovu svoje komponente povezane sa činjenicama, mogu objektivno proceniti i time mogu da se kontrolišu. U praktičnom smislu, to znači da su samo neke vrste diskrecionih ovlašćenja kompatibilne sa garantovanjem pravne sigurnosti. Fokusirajući se posebno na pravosudne aktivnosti, Ferajoli tvrdi da su samo diskreciona upotreba moći čiji je cilj utvrđivanje dokaza, pružanje pravnih kvalifikacija činjenicama i određivanje konkretne sankcije za dela koja krše zakon u skladu sa načelom pravne sigurnosti. Iako su ove vežbe moći delimično evaluativne, one predstavljaju prepoznatljivu kognitivnu komponentu i tako mogu biti podvrgnute kontroli. Suprotno tome, kad god su sudije ovlašćene da popunjavaju praznine u zakonu ili daju precizne sadržaje generičkim izrazima i terminima otvorenog tipa, oni vrše oblike diskrecione moći koji su potpuno odvojeni od činjeničnih razmatranja i, kao takvi, van kontrole. Stoga se nijedan pravni sistem ne može smatrati sigurnim ukoliko dopušta takve vrste sudskih aktivnosti.

Sve ove karakteristike, koje tradicionalni izveštaj obuhvata, predstavljaju centralne aspekte pravne sigurnosti. Stoga se teško može prenasloviti značaj pozitivističkog pogleda za pravilno razumevanje pravne sigurnosti. Ipak, tradicionalna karakterizacija pravne sigurnosti takođe je manjkava, jer ne obraća dovoljno pažnje na odnose između sigurnosti i pravnog rezonovanja. Ovaj nedostatak pozitivističkog stava uglavnom je određen prirodom istrage koja se samo marginalno bavi sistematskim proučavanjem ocenjivačkih oblika rezonovanja koji se odvijaju u zakonu, težeći da bilo kakvu promišljenu argumentovanu aktivnost smatraju vrstom obrazloženja koje je pobešlo kontroli. Istraga koja posvećuje samo ograničenu pažnju deliberativnom obrazloženju u zakonu, smatrajući ga nepopravljivo proizvoljnim, na kraju delimično predstavlja zakon. Opšta pravila i obrazloženja u potpunosti regulisana opštim pravilima čine samo podskup pravnog domena. Primena zakona u praksi zahteva od nas da započnemo deliberativne oblike

rezonovanja. Smatranje tih argumentovanih oblika van kontrole, jer nisu u potpunosti uređeni pravilima, čini velike sektore prava nepropusnim za racionalni tretman. Ovo je značajan udarac za teoriju koja pretenduje da zakon prikaže kao autonomni domen koji se samo po ceni izobličenja može predstaviti kao nusproizvod politike.

Problem tradicionalnog pristupa može se ponoviti na sledeći način. Iako neki savremeni pozitivisti priznaju postojanje deliberativnih oblika pravnog rezonovanja, oni ne preduzimaju analizu koja nas vodi dalje od jednostavnog priznanja da je deliberativno rezonovanje sastavni deo zakona. Ali jednostavno registrovanje postojanja deliberativnog obrazloženja u zakonu nije dovoljno da bi se došlo do adekvatne slike pravnog domena i sigurnosti povezane sa tim domenom. Umesto toga, potreban nam je pristup koji ima smisla za pravno rasuđivanje kao praksu koja se može jasno razlikovati od proizvoljnog odlučivanja. U tu svrhu, od suštinske je važnosti da se usredsredimo na uslove pod kojima se vrši većanje da argumentacija može biti racionalna, čak i ako nije u potpunosti vezana postojećim zakonskim pravilima. To podrazumeva prepoznavanje potrebe za dvosmernom studijom koja istražuje način donošenja odluka (na analitičkom nivou) i način na koji bi ih trebalo donositi (na normativnom nivou). Shodno tome, za artikulisanje adekvatne teorije prava i pravne sigurnosti uspostavljanje teorijskog okvira koji nam omogućava da procenimo ispravnost donošenja odluka i tako kontrolišemo diskreciono pravo suđenja jednako je važno kao i analiza pravne strukture u obliku pravila. Nijedan sveobuhvatan prikaz pravne sigurnosti ne može se pružiti ukoliko se oblici deliberativnog obrazloženja u zakonu ne samo priznaju već se i pažljivo ispituju i njihove implikacije detaljno objasne. Sve dok se o odnosima izvesnosti i ne u potpunosti vezanim pravima obrazloženjima u zakonu ne bude detaljno raspravljalo, mi imamo izveštaj o sigurnosti koji je nepopravljivo delimičan. Budući da se pravni svet sastoji ne samo od pravila, već i od argumentovanih aktivnosti, kriterijuma koji vode argumentaciju i principa koji se strukturno razlikuju od pravila, izvesnost zakona je promenljiva svih tih faktora. Da preformulišemo. Struktura pravnog poretka i jezik pravnih izjava nisu jedine glavne odrednice pravne sigurnosti, koja umesto toga u velikoj meri zavisi od pravnih procesa rasuđivanja. Slično tome, garantovanje pravne sigurnosti nije samo pitanje ograničavanja pravnih praznina ili pribegavanja generičkim izrazima i nejasnim terminima, kao što to sugeriše tradicionalna teorija, već zahteva podnošenje pravnog obrazloženja racionalnoj kontroli kako bi se diskreciono pravo uključeno u primenu i sprovođenje postojećeg zakona moglo razlikovati od proizvoljnog vršenja vlasti. Ove primedbe

izvlače na površinu potrebu za novim pristupom pravnoj sigurnosti kako bi se shvatile karakteristike koje izmiču tradicionalnom izveštaju.

1.2.2.Savremena shvatanja pravne sigurnosti

Poslednjih godina pravni teoretičari su izneli različite pristupe deliberativnom rezonovanju u pravu. Za specifične ciljeve ove studije, različiti savremeni pristupi pravnom rezonovanju mogu se podeliti, ma koliko grubo i prelazeći nekoliko razlika u detaljima, na „umerene“ i „ambiciozne“. Umereni pristup imaju oni naučnici koji promišljaju deliberativno rezonovanje kao perifernu komponentu pravnog domena. S ovog gledišta, teorija prava mora nužno imati račun pravnog obrazloženja, ali će moći da objasni pravo u velikoj meri ne uzimajući u obzir glavna dostignuća svog tretmana pravne argumentacije. Dok umereni pristup priznaje da je većina pravnih postupaka argumentovana i da rasuđivanje igra presudnu ulogu u pravnoj praksi, ne podrazumeva se oblikovanje načina rezonovanja toliko prožimajuće da utiče na način na koji konceptualizujemo pravo. Pojam prava, u tom smislu može se artikulirati nezavisno od glavnih napretka postignutih u proučavanju pravne argumentacije upravo zato što se promišljanje ne smatra sveprisutnom pravnom praksom, koja se širi u čitavom carstvu prava, već kao specifična komponenta prava.

Suprotno tome, „ambiciozni“ pristup deliberativno rezonovanje pretvara u integralnu ili sveobuhvatnu teoriju prava i tako naglašava da argumentovane prakse koje nisu u potpunosti regulisane pravnim pravilima oblikuju osnovne pravne pojmove. Ovde prikaz pravnog rezonovanja ne predstavlja samo komponentu između ostalih u pravnoj teoriji, to je sveobuhvatno istraživanje, koje ima posledice ulaganjem u sveukupno proučavanje pravnih pitanja. Ova perspektiva omogućava nam da shvatimo da je deliberativno rezonovanje pravnih subjekata u potrazi za odgovarajućim rešenjima za konkretne slučajeve sastavni deo prava, a ne njegova spoljna komponenta, te stoga nije ništa manje konstitutivno za prirodu prava od opšteg značaja, kao i apstraktna pravila. Shodno tome, sa ambicioznim pristupom, koncept prava trebalo bi da se temelji na teoriji deliberativnog rezonovanja, tako da zakon treba da se posmatra kao

argumentovani domen kroz i kroz njega. Ako sledimo ovaj stav, na kraju ćemo konstruisati pravo kao argumentovanu društvenu praksu čiji je cilj pronalaženje razumnih rešenja za pravne slučajeve. Ovaj račun, odnosno ovo rezonovanje, pravo shvata kao dinamičku artikulaciju opravdljivih razloga i tako praksu konstitutivno otvorenu za spoljne uticaje da pravno nije jasno označeno od vanpravnog. Dakle, ambiciozni pristup, nazovimo ga „računom zasnovan na argumentaciji“, ne gleda na pravo kao na određeni sistem opštih i apstraktnih pravila koja regulišu određena ponašanja, tako da će se na način tradicionalnog gledišta vratiti na promišljeno rezonovanje samo tamo gde su pravne odredbe neodređene. Suprotno tome, u ovom pogledu pravni subjekti se nužno bave deliberativnim obrazloženjem kad god treba da odluče o pravnom slučaju, s tim što je deliberativno obrazloženje kojim se pronalaze odgovarajuća rešenja za konkretne slučajeve jednako važno koliko i zakonska pravila koja treba shvatiti priroda zakona. Shodno tome, argument zasnovan na argumentaciji odobrava ono što ovde nazivam „teza argumentacije“, naime, stav da pored uticaja na određene faze u razvoju pravnog sistema, promišljeno rezonovanje utiče i na zakon u celini, dakle, da bi to trebalo shvatiti kao element koji definiše pravo.

Da sumiramo glavne do sada iznete tačke i krenemo napred. Postoji odobravanje teoretskog zamaha u odobravanju teze argumentacije, jer ćemo ovim prihvatanjem prihvatiti prikaz prirode zakona koja se razlikuje od tradicionalnog. Kao rezultat toga, teorija koja podržava argument zasnovan na argumentaciji moraće ponovo da preispita glavna pravna pitanja. Među njima je i pravna sigurnost koja će, prema tome, pretrpeti neke promene nakon što se uzmu u obzir teza argumentacije i argument zasnovan na argumentima. Ove promene ulaze u samu definiciju pravne sigurnosti. Na račun oblikovan argumentacionom tezom, izvesnost ulazi kao posebna komponenta istrage u oblike i granice deliberativnog rezonovanja. Izveštaj zasnovan na argumentaciji poima ne samo pravo, već i sigurnost kao promenljivu deliberativnog rezonovanja, kao i svojstvo pravne prakse. Ovo označava suštinsku promenu perspektive, jer se izvesnost argumentovanih praksi razlikuje od sigurnosti normativnih izjava. Praksa predstavlja stepen predodređenosti koji je znatno ograničeniji i, po karakteru, različit od iskaza koji karakterišu predodređenost. Ove granice i razlike možemo ceniti ako na trenutak ostavimo po strani pravni slučaj i razmotrimo svoj stav prema postupcima uopšte. Razmislite, na primer, o postupcima koji su uključeni u raspodelu posla (od oglasa do ponude). Proces koji vodi do dodele posla smatraćemo sigurnim ako unapred znamo neophodne korake koji su u njega uključeni i

kriterijume koji će se koristiti za usmeravanje izbora uspešnog kandidata. U ovom kontekstu, izvesnost ne znači sposobnost da se unapred zna sadržaj procesa ili njegovi suštinski ishodi. Zapravo, znanje od samog početka sadržaja i rezultata takvog procesa obično se smatra nedostatkom procesa, za razliku od simptoma njegove sigurnosti. Isto se odnosi na pravo kada je zamišljeno kao argumentovana praksa. Teorija sigurnosti koja proizilazi iz prihvatanja argumentacione teze odvajava pravnu sigurnost od mogućnosti da se unapred znakako će se odlučiti o pravnom sporu. U perspektivi zasnovanoj na argumentaciji, pravo treba kvalifikovati kao sigurno ako unapred određuje procese koji se koriste za odlučivanje u predmetima, tj. unapred uspostavlja argumentativne korake i standarde koji regulišu promišljeno rezonovanje u vezi sa određenim odlukama. Prema ovom gledištu, pravo je sigurno utoliko što su aktivnosti pravnog rezonovanja putem kojih se zakoni donose, primenjuju i sprovode unapred uspostavljeni tako da građani od samog početka mogu znati oblike putem kojih se vrši vlast. Ono što ostaje da se utvrdi čak i u pravnim sistemima zasnovanim na principu izvesnosti su faze uključene u prelazak sa opštih i apstraktnih pravnih izjava na određene i konkretne presude. Sadržaj takvih presuda, umesto toga, ostaće nedostižan, tj. nećemo ih moći znati unapred ni u pravnim okvirima oblikovanim principom sigurnosti. Drugim rečima, predmet pravne sigurnosti je argumentovana delatnost, a time i procesno pravo, a ne rezultat te delatnosti, naime materijalno pravo. Pravna sigurnost je izrazito proceduralni pojam, koji se uglavnom odnosi na nepristrasnost u donošenju odluka, a ne na sadržajnu određenost. Ova dimenzija pravne sigurnosti može se dalje razjasniti donošenjem Habermasovog stava. Iako se Habermas primarno ne bavi konceptom prava i ne treba ga smatrati zagovornikom argumentacije, u kritičkoj raspravi o Dvorkinovoj pravnoj teoriji¹³⁸ on brani načela koja se podudaraju sa definicijom pravne sigurnosti koja proizilazi iz prihvatanja teza argumentacije, jer, da bi odbacio kritiku koju su izrekli prvaci kritičkih pravnih studija, da kontradiktorni sastav stvarnih pravnih sistema osuđuje teoriju koherentnosti prava, poput Dvorkinove, na radikalnu neodređenost, Habermas dovodi u pitanje „klasični koncept pravna sigurnost“. Konkretno, on tvrdi da stepen predvidljivosti koji je tradicionalno povezan sa pravnom sigurnošću proizilazi iz koncepcije pravnog sistema kao poretka koji se sastoji „isključivo od, pravila“, odnosno normi sa ugrađenim postupcima za prijavu“. Ova koncepcija pravnih sistema teško je održiva i trebalo bi je zameniti koncepcijom pravnog sistema kao

¹³⁸R. Zekavica, *Ideja vladavine prava od antičkih korena do savremene pravne teorije i prakse*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2018. str. 92.

poretka „izgrađenog od pravila, principa i politika“. U alternativnom okviru, tradicionalna definicija izvesnosti kao predvidljivosti je neodrživa i treba je zameniti procesnim pojmom. Proceduralna izvesnost se ne sastoji u „izvesnosti ishoda“, već pre u zagaranovanju postupaka koji su pogodni za „diskurzivno razjašnjenje relevantnih činjenica i pravnih pitanja“. Prema Habermasovom gledištu, zakon je siguran ako „pogođene strane mogu biti sigurne da će u postupcima koji se donose u sudskim odlukama presudni biti samo relevantni razlozi, a ne arbitrarni. Ako postojeće pravo posmatramo kao idealno koherentan sistem normi, onda ova izvesnost zakona koja zavisi od postupka može zadovoljiti očekivanja pravne zajednice koja je namenjena svom integritetu i orijentisana na principe, kao što je to što je svakoj od njih zagaranovano pravo na koje ima pravo.

Dok je proceduralna dimenzija ključna za definiciju pravne sigurnosti iznesene u tezi argumentacije, ona tu definiciju ne iscrpljuje. Ciljevi kojima tradicionalno služi pravna sigurnost - zaštita legitimnih očekivanja, zaštita od mogućih zloupotreba moći, odbrana individualnih prava - plaćaju se usput postupcima koji se, unapred određeni, raspoređuju u proizvoljnim oblicima. To sugeriše da bismo u definiciju pravne sigurnosti trebali uključiti referencu na odsustvo samovolje. A samovolja nije samo proceduralni pojam. Umesto toga, to bi trebalo shvatiti kao specifičan slučaj iracionalnosti: pravni postupci nisu proizvoljni ukoliko predstavljaju neracionalnu strukturu. Ovde je racionalnost diskurzivna. Diskurzivna racionalnost razlikuje se i od logičke i od retoričke racionalnosti. Logička racionalnost zahteva poštovanje pravila klasične, deduktivne i dvovalentne logike; retorička racionalnost se definiše kao efikasnost ili uverljivost, odnosno sposobnost da se postigne konsenzus. Ni logička racionalnost ni retorička racionalnost ne definiše nevoljnost u zakonu. Logički koncept racionalnosti odnosi se na demonstrativnu argumentaciju, ali pravno rezonovanje nije isključivo demonstrativno. Stoga samo logična definicija ne može sama po sebi da karakteriše celinu pravne racionalnosti. Ni retorički koncept neće funkcionisati, jer su standardi retoričke racionalnosti relativni. Budući da u principu može postojati onoliko vrsta retoričke racionalnosti koliko ima ljudi na Zemlji, u retoričkoj koncepciji ne postoji ništa što sprečava nastanak samovolje: postupak može biti ubedljiv ili efikasan u postizanju konsenzusa, ali bez obzira na to proizvoljan. Stoga su oni standardi diskurzivne racionalnosti koji uokviruju racionalnost u zakonu i ne-proizvoljnost zakona. Diskurzivna racionalnost je oblik komunikativne racionalnosti. Odnosi se na diskurse, tj. prakse kroz koje se dato stanovište brani nudeći razloge,

a sastoji se od niza interakcionih principa, tj. kriterijumi koji omogućavaju poteze u diskurzivnoj razmeni čiji je cilj podvrgavanje stanovišta kritičkom testu, kao što su koherentnost, uopštenost, efikasnost, proverljivost, prihvatljivost posledica i iskrenost. Ovi parametri nisu obavezujući sa logičke tačke gledišta niti nužno efikasni sa retoričke tačke gledišta. Bez obzira na to, iako definišu svojstva prakse diskusije, trebalo bi ih smatrati racionalnim, barem u istoj meri kao što se diskusija smatra racionalnom strategijom za rešavanje kontroverzi.

Veza za koju se tvrdi da se drži između izvesnosti i ne proizvoljnosti, ili odsustva diskurzivne iracionalnosti, dovodi do zaključka da je pravna sigurnost osigurana sve dok aktivnosti deliberativnog rezonovanja u zakonu pokazuju strukturu koja je unapred određena i nije u suprotnosti sa principi diskurzivne racionalnosti. Pravna sigurnost, prema tome, uključuje procesnu komponentu, oblici pravnog odlučivanja moraju imati prefiks i racionalnu komponentu, tj. deliberativno rezonovanje u zakonu ne sme odstupiti od standarda koji postavljaju diskurzivnu paradigmu racionalnosti. Kombinacija tih komponenti, procesne i racionalne, umesto samo jedne od njih čini zakon izvesnim. To znači da se sigurnost ne dovodi u opasnost isključivo kada se pravno rezonovanje značajno razlikuje od prefiksne struktura, već i kada se argumentovane pravne aktivnosti sprovode u oblicima koji su nespojivi samodel diskurzivne racionalnosti. Da rezimiramo, punopravni račun zasnovan na argumentaciji definiše pravnu sigurnost kao predodredivost i neracionalnost deliberativnog obrazloženja koje prati stvaranje, primenu i sprovođenje zakona. Pravna sigurnost omogućena je postojanjem praksi pravnog rezonovanja čija je struktura unapred poznata i koje ne krše standarde diskurzivne racionalnosti.

Ali, iako sigurnost ostaje u osnovi pojam vezan za postupak, ona ima implikacije i na sadržaj zakona. Ishodi deliberativnog rezonovanja koje se primenjuje u sistemu zakona koji računaju izvesnost među njegove osobine nisu nužno pravični ili privlačni sa suštinske tačke gledišta. Neracionalnost argumentovanih struktura ne može sama po sebi garantovati materijalnu prihvatljivost pravnih rezultata. Međutim, sve dok je zakon siguran, rezultati promišljenog rezonovanja nužno su povezani sa ostalim odredbama pravnog poretka o kojima je reč. Dakle, pravna sigurnost u smislu izvesnosti kao proceduralna predodredivost i diskurzivna neracionalnost obezbeđuje da se pravne presude racionalno izvode i da se u potpunosti ne odvoje od preostalih delova pravnog sistema. Izuzetno nepravedne, kakve bi se mogle pokazati, odluke donete u okviru zakona utemeljenog na idealu sigurnosti zasnivaće se na širem sistemu. Kao

takve, treba ih shvatiti kao racionalno odbranjive u svetlu pravila, principa i politika koje naseljavaju pravni poredak. Drugim rečima, pravna sigurnost osigurava da su ishodi deliberativnog zaključivanja u zakonu racionalno mogući, mada ne po sili racionalno neophodni ili strogi. „Ono što je racionalno moguće“ konfigurise domen nastanjen onim što se može opravdati, a da se ne deluje neskladno sa standardima diskurzivne racionalnosti, i tako stoji između „onoga što je racionalno neophodno“ i „onoga što je racionalno nemoguće“. Prema tome, dok se u odnosu na rezultate deliberativnog pravnog rezonovanja izvesnost treba negativno shvatiti - kao neodređenost, umesto kao potpunu predodređenost - ima smisla tvrditi da je pojam izvesnosti oblikovan potvrdom argumentacije teza zadržava neku vezu sa idejom pravne utvrđenosti utoliko što isključuje pravne ishode koji su racionalno nemogući.

Prethodni tretman jasno pokazuje da je pravna sigurnost u smislu izvesnosti konstitutivno ograničena. Njegova strukturna ograničenja ne sprečavaju izvesnost u ispunjavanju brojnih ciljeva, među kojima su i istaknute mere zaštite od mogućih zloupotreba onih koji su na vlasti. Ali, izvesnost se ne može shvatiti kao konačna zaštita građana. Ovo ograničenje je manje zbog teorijskog okvira postavljenog za proučavanje izvesnost nego kvalifikaciju izvesnosti kao vrednosti. Vrednosti predstavljaju istu strukturu kao principi i regulatorne ideje: one deluju na način na naredbe za optimizaciju, a ne na način na definitivne i specifične naredbe. Razliku između principa i definitivnih naredbi objasnio je Robert Aleki (Robert Aleki), koji u svom tretiranju pojma pravne norme tvrdi da pravni standardi mogu imati oblik „naredbi za optimizaciju“, kao što su principi, ili „definitivnih naredbi“, kao što su pravila. Pod naredbom za optimizaciju Aleki podrazumeva standard „naređivanje da se nešto realizuje u najvećem stepenu koji je stvarno i zakonski moguće“. Suprotno tome, definitivna komanda određuje direktivu koja se ili mora poštovati ili ne, odnosno zahteva od adresata da rade tačno ono što zahtevaju. U koliko se smatra vrednošću, izvesnost deluje kao princip, a ne kao pravilo, ona predstavlja naredbu za optimizaciju koja ne mora biti ispunjena integralno, već je treba relativizovati u pravcu konteksta i mogućnosti, kao i upućen do određenog stepena. Pravna sigurnost u smislu izvesnosti, dakle, ne uspostavlja rigidni standard koji zakon mora slediti na sve ili ništa, već kriterijum koji bi slučajevi zakona trebalo da ostvare u najvećoj mogućoj meri. Uzimajući u obzir ovu principijelnu sigurnost kvaliteta podleže postupku vaganja i uravnoteženja. I upravo je mogućnost vaganja i uravnoteženja izvesnosti krajnji izvor ograničene funkcionalnosti izvesnosti u pružanju zaštite od zlostavljanja onih koji su na vlasti. Uravnoteženi standardi mogu opravdati

samo nepotpunu zaštitu. Bez obzira na to kako pravni pristup definiše i karakteriše izvesnost, zaštitna funkcija koju samo izvesnost može izvršiti je konstitutivno ograničena. Stoga težnja da se spreče zloupotrebe u vršenju vlasti ne nalazi adekvatan odgovor u isključivom oslanjanju na pravnu sigurnost.

Umesto toga, strogo zavisna od prihvaćenog teorijskog okvira, slika koja se odnosi na odnose između izvesnosti i drugu temeljnu pravna vrednost, pravdu. Značajno je da je u tom pogledu teorija izvesnosti oblikovana argumentom zasnovan na argumentaciji bolja od tradicionalnog gledišta. U tradicionalnom pogledu, odnos između pravne sigurnosti i pravde prikazan je isključivo u smislu napetosti ili sukoba. S jedne strane, izvesnost je povezana sa ujednačenim tretmanom, pravilnošću i predvidljivošću - zakon je siguran do te mere da pruža ujednačenost i pravilnost - s druge strane, pravda je osetljiva na posebnost i kompatibilna je sa uvođenjem izuzetaka od opšteg i jednoobrazno pravilo. Iako izvesnost podseća na regularnost i jednoobraznost, pravda teži prilagodljivosti i fleksibilnosti. To su potencijalno sukobljeni i nekompatibilni ideali koji se ne mogu istovremeno sprovesti u potpunosti. A s obzirom da se oba smatraju osnovnim vrednostima u pravnom poretku, svaki pravni sistem treba da uspostavi ravnotežu između potrebe za sigurnošću, naime, sigurnosti i rigidnosti, s jedne strane, i potrebe za pravdom, tj. fleksibilnim i razumnim propisima, s druge strane. S druge strane. Otuda je u tradicionalnom pogledu pitanje koliko daleko mogu biti ostvareni principi izvesnosti i pravde pitanje stepena: oni se mogu ispuniti samo u određenoj meri, i to u suprotnim smerovima, jer težiti pravnom poretku po uzoru na ideal fleksibilnosti i pravde je udaljavanje od onog informisanog uniformnošću i sigurnošću i obrnuto.

Slika dve osnovne vrednosti na kojima stoji pravno preduzeće koje proizilazi iz odobravanja argumentacije zasnovane na zakonu je različita. U okviru oblikovanom tezom argumentacije, pravda je promenljiva (takođe) racionalnosti deliberativnog rezonovanja - to utiče na šanse da se postignu samo pravni ishodi utoliko što se ne pribegava ispravljanju argumentovanih praksi u zakonu, kojima je sigurnost takođe povezani, jer, izvesnost zavisi od primene neracionalnih i tako ne proizvoljnih, ili netačnih, oblika argumentacije. Otuda je u okviru ovog gledišta osigurano delimično preklapanje između izvesnosti i pravde na način da obe zavise od standarda racionalne argumentacije. Za ilustraciju delimične konvergencije između izvesnosti i pravde, razmotrite slučaj deliberativnog rezonovanja u zakonu koji je primoran da

sledi netačne forme i zbog toga nije pogodan za pravdu: to bi takođe uticalo na sigurnost zakona. Dakle, kada su svi ostali jednaki, sigurnost se povećava sa svakim povećanjem pravde u prepiranju. Ukratko, budući da je diskurzivna (ne i)racionalnost odlučivanja definišući uslov pravne sigurnosti, a pošto praksa deliberativnog rezonovanja nije samo ukoliko se ne podudara sa kriterijumima diskurzivne racionalnosti, postoji bar jedan značajnačin na koji se može videti da se sigurnost i pravda povezuju konvergencijom, a ne sukobom. Za razliku od tradicionalnog stava, koji pravnu sigurnost u smislu izvesnosti i pravdu vidi kao nekompatibilne principe angažovane u akciji uravnoteženja, od kojih svaki mora da popusti tamo gde se drugi useli, argument zasnovan na argumentaciji raspakuje ideju konceptualne veze između izvesnosti i pravde. Iako se pravna sigurnost u smislu izvesnosti i pravda mogu sukobiti, a ne konvergirati kada su izgrađeni kao odlike pravnog sistema, uzimanje perspektive zasnovane na argumentaciji pokazuje da je tradicionalno gledište nepotpuno, uskog fokusa i nesposobno da u potpunosti objasni odnos koji je u pitanju.

Koliko god privremeni mogli biti, argument izložen u prethodnom tekstu dovoljan je da pokaže da fokus na pravno rezonovanje omogućava da shvatimo odlike pravne sigurnosti koje tradicionalna pravna teorija samo delimično previda ili ceni. Budući da je to slučaj, račun zasnovan na argumentaciji može bitirekao da omogućava u celini dubok uvid u izvesnost prava, što pruža dodatne razloge za mišljenje da je prikaz zasnovan na argumentaciji pronicljiva sveobuhvatna alternativa tradicionalnoj pravnoj teoriji.

Povezanost između argumentacije zasnovane na zakonodavstvu daleko je od očigledne na površnom nivou. Zakonodavstvo se može „definisati kao racionalna teorija zakonodavstva“ koja se sastoji od „razrade ideje slobode kao principa“, koji treba da dođe do sistematskog teorijskog proučavanja zakonodavstva. Čineći to, zakonodavna praksa ima za cilj da razlikuje zakonodavstvo od politike, za koju se smatra da je igra moći koja nije podvrgnuta istim standardima racionalnosti kao pravni domen, i tako zakonodavstvo može biti podložno teorijskom tretmanu. U koncepciji koju brane zagovornici zakonodavstva, zakonskom donošenju zakona može se dati racionalan račun: ne samo da će se analizirati pomoću alata pravne teorije, već će se smatrati i centralnim pitanjem pravne teorije. Ovaj istraživački program konfigurise zakonodavnost kao opšti pokušaj da se povećaju horizonti pravne teorije, koja se do sada uglavnom fokusirala na pravosudne aktivnosti, zanemarujući pritom ulogu zakonodavca.

Ove oskudne primedbe, koje ne ispunjavaju pravdu prema inovativnom karakteru zakonodavnosti, dovoljne su da pokažu da se argument zakona zasnovan na argumentaciji teško može upisati u pokret misli koji dovodi do zakonodavstva. I zaista, posebno ako se usredsredimo na stvarne rezultate do kojih su do sada došli zagovornici argumentacije zasnovane na argumentaciji, može doći do iskušenja da se na taj račun gleda kao na paradigmatičko ponavljanje centralnosti sudstva u pravnom domenu. Ali, intuitivno ubeđujući i zasnivajući se na tekstualnim materijalima, kakvo bi ovo tumačenje moglo biti, dolazi po cenu previđanja manje očigledne, ali dublje veze koja povezuje teorijske horizonte argumentacije zasnovane na zakonu i zakonodavstvu.

Ova veza se najbolje može proceniti ako se manje obraća pažnja na stvarne rezultate istraživačkog programa koji se izvodi na osnovu argumentacije, nego na obrazloženje o kome se to obaveštava. Cilj ovog istraživačkog programa je da proširi opseg praktičnog razloga i upotrebi ga za pružanje racionalnog tretmana evaluacionih diskursa, za koje se tradicionalno smatra da predstavljaju iracionalnu ambiciju ili, barem domen, koji nije podložan istim standardima racionalnosti kao teorijski diskurs. Na stanovište koje je dominiralo sudskom praksom kada su pioniri na osnovu argumentacije prvobitno izložili svoj istraživački program, promišljeno rezonovanje smatralo se aktivnošću koja se odvija nezavisno od teorijska razmatranja i sledeće šeme koje se ne mogu svesti na racionalne strukture. Suštinski cilj izveštaja zasnovanog na argumentaciji može se, dakle, sažeti u cilj širenja područja racionalnog diskursa omogućavanjem prodiranja teorijskih razmatranja u provincije tradicionalno shvaćene kao nepropusne za razum i teorijski tretman.

Činjenica da je argument zasnovan na argumentaciji uglavnom težio ovom cilju fokusirajući se na vrste deliberativnog rezonovanja koje su izvele sudije, za razliku od drugih pravnih aktera, poput zakonodavaca, ne bi trebalo da zakloni srodnost ciljeva kojima teži argumentacija. sa ciljevima koje traži zakonodavna praksa. I argument zasnovan na argumentaciji i zakonodavstvo žele proširiti racionalno područje na sfere koje se razumom smatraju nerazrešivim i proširiti teritoriju racionalnog na štetu područja politike i ubeđivanja. Pored toga, teza - koja je centralna za argumentaciju - da deliberativno rezonovanje sledi određene kriterijume racionalnosti i tako je nesvodivo u proizvoljne prakse od izuzetne je važnosti za zakonodavstvo: na kraju krajeva, zakonodavstvo je aktivnost razmatranja koja nije u

potpunosti vezana po prethodnim pravilima; i u meri u kojoj se zakonodavno donošenje zakona može smatrati posebnom vrstom promišljenog obrazloženja, različitog po stepenu, a ne u naravi, od sudskog stvaranja zakona, napredak postignut na osnovu argumentacije može se primeniti na proučavanje zakonodavstva i čine polaznu tačku potpuno razvijenog projekta zakonodavne promišljenosti. Činjenica da prvaci iz argumentacije zasnovane na ovome nisu izričito razmišljali kada su prvobitno osmislili vlastiti dnevni red ne bi se trebala smatrati preprekom.

Kao što je ponekad slučaj sa misaonim okvirima, ispostavilo se da je potencijal argumentacionog prikaza veći nego što su njegovi prvi zagovornici razmišljali. Teoretski pristup, alati i strukture koje su razvile pristalice argumentacije zasnovane na razgraničenju puke diskrecije koju sudije koriste kada primenjuju i konkretizuju zakonska pravila, principe i politike mogu pomoći zagovornicima zakonodavstva u nastojanju da pokažu da je zakonsko donošenje zakona racionalno strukturisana aktivnost.

Ukratko, zakonodavna praksa trebalo bi na argument zasnovan na argumentaciji da gleda kao na saveznika, a ne na antagoniste u borbi za proširenje granica tradicionalne pravne teorije. Iako, očigledno, ništa što sam argumentovao u ovom odeljku ne treba shvatiti kao pokušaj umanjivanja izvornosti zakonodavstva, čini mi se da su afiniteti između zakonodavstva i prikaza zasnovanog na argumentaciji značajniji od njihovih razlika. Stoga je preporučljiviji bliži dijalog između ove dve savremene tradicije pravne misli koji će, na kraju, imati koristi i za proučavanje zakonodavstva i za bolje razumevanje sudskog rezonovanja.

1.2.3.Pravna sigurnost u pravu Evropske unije

Pravna sigurnost, kao opšte načelo prava Evropske unije, prima facie direktnu definiciju: „načelo pravne sigurnosti zahteva da pravila zakona budu jasna i precizna i predvidljiva po svom dejstvu, tako da zainteresovane strane mogu utvrditi svoj položaj u situacijama i pravne odnose uređeni pravom Evropske unije“. Definijske formule Suda pravde, iako naoko tehničke i opisne, postavljaju meru nemoguće visoko (što može objasniti zašto se očekivanja koja se postavljaju pred pravnom sigurnošću obično obmanjuju), ali se ipak mogu koristiti da bi se

naglasilo šta pravna sigurnost zaista uključuje. Prvo, zahtevi za jasnoćom i preciznošću (nazovimo to „zakonskom sigurnošću“ da bismo je razlikovali od pravne sigurnosti kao takve) ne smeju se shvatiti u doslovnom smislu.

Istorijski iskovana ideja da pravila mogu dostići toliko ekstremni nivo semantičkog savršenstva da bi ih bilo koji adresat mogao nedvosmisleno razumeti šta nameću ili dozvoljavaju, ne samo da se lingvistikom (i iskustvom) pokazala pogrešnom, već i definitivno neprikladnom višjezična pravna postavka poput prava Evropske unije. Korišćenje pojma nepotpuno teoretovanog sporazuma obično se pominje kao podrška odbacivanju ovog nedostižnog cilja.

Pravna sigurnost je bitna i u kontekstu prava u uslovima tržišne utakmice. Liberalizam i ekonomija slobodnog tržišta zahteva postojanje pravne sigurnosti, ne samo zbog donošenja racionalnih odluka od strane kompanija i pojedinaca koji deluju na jedinstvenom tržištu Evropske unije, već i zbog pretpostavki predvidljivosti i pravnih garancija koja ublažavaju moguća iznenađenja nastala pri donošenju administrativnih odluka.¹³⁹ Uz to, funkcionisanje tržišta mora biti osigurano pravnim normama koje su osmišljene pod demokratskom kontrolom, što je, konačno, povezano s principom pravne sigurnosti.¹⁴⁰

¹³⁹ Đ. Bolanča, *Pravna sigurnost u kontekstu kršenja pravila tržišnog natjecanja*, Zbornik radova: Pravna sigurnost kao pospešujući faktor za direktne strane investicije, Kragujevac, 2016, str. 115.

¹⁴⁰*Ibid.*

2. Vladavina prava

U teoriji postoji mnoštvo definicija prava, od kojih navodim neke ovde. Pravo je negacija negacije morala (R. Legradić); Pravo se spaja sa svojom okolinom pomoću interpretacije (Luhmann); Pravo je odnos između ljudi; Pravo je komunikacija (Habermas); Pravo je tehnologija društvenih nauka (Lauč) – Pravo je znanost, ali i umetnost. Misija prava jeste osigurati kvalitetan celoviti društveni razvoj čijim oblikovanjem se osiguravaju (pod)jednaki izgledi za sve ljude i krajeve. Zlatno je pravilo: “Čini drugima ono što bi voleo da oni čine tebi”, na šta se nadovezuje pravo na razvoj, tj. borba protiv siromaštva. Propisi prava su: pošteno živeti, drugog ne vređati, svakom svoje dati.

Vladavina prava predstavlja jedan od onih pravno-političkih koncepata koji, kao retko koji drugi, polažu pravo da se nazovu „univerzalno prihvaćenim idealom savremenog društva”. Na to ukazuje ne samo način, već i obim upotrebe ovog pojma. Kao ideal kojem bi trebalo težiti koriste ga pravници, političari, naučni radnici, ekonomisti. Kako u okvirima nacionalnih država, tako i na međunarodnom nivou pravne i političke teorije i prakse, vladavina prava ističe se kao željeni cilj društvenog razvoja. Njen legitimitet je apsolutno neosporan, a njegova utemeljenost zasniva se kako na razlozima ideološke, tako i na razlozima političke i ekonomske prirode. Načelo vladavine prava je temeljno i “najviše”, kao ideal pravednog društva, jer nosi u sebi kompleksnost i isprepletenost kauzalnih i teleoloških aspekata društvenog razvoja, što u krajnjoj liniji, daje signifikantne podatke o razvijenosti u konkretnom okruženju.

Za pravo je svojstveno da ima formalni (proceduralni) i materijalni (sadržajni) aspekt, što je svojstveno i za vladavinu prava. Formalna strana vladavine prava ističe njen proceduralni značaj u kome se vladavina prava pojavljuje kao ključna za efikasnost pravnog poretka i svodi se na formalno regulisanje pravila u propisima, ne uzimajući u obzir sadržaj propisa. Prema

formalnom shvatanju vladavina je prava “pravo pravila”.¹⁴¹ Formalna strana vladavine prava ukazuje da pojedinci moraju biti u mogućnosti da znaju unapred koja su pravila napisana kako bi mogli svoje ponašanje uskladiti s njima. Znači, važna je predvidljivost i sigurnost za pravne aktere.

Vladavina prava treba da osigura ambijent koji će unaprediti autonomiju i dostojanstvo individue dopuštajući ljudima da slobodno iskazuju svoje osećaje, mišljenje, komunikaciju i delovanje. Tako se tradicionalno shvatanje vladavine prava svodi na to da zakonodavac bude ograničen ustavom, a uprava ili izvršna vlast da se striktno ograničava pravom, odnosno da deluju u skladu s pozitivnim pravom. Navedeno je svojstveno anglosaksonskoj pravnoj tradiciji unutar koje je naročite važnosti postojanje poštene i valjane procedure, tzv. *the due process of law*. Ovde je reč o naporima koji promovišu instrumentalne aspekte vladavine prava koji ne uzimaju moral i demokratiju kao najvažnije, nego ističu zaštitu imovinskih prava i efikasno pravosuđe, naglašavajući da je temeljni cilj prava osiguranje društvene stabilnosti. Dakle, formalni aspekt vladavine prava se odnosi na oblikovanje državnog delovanja, naročito na deobu vlasti i nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Naglasak je da ljudska prava i temeljne slobode mogu biti ograničeni jedino zakonom.

Za razliku od prethodno navedenog, materijalni aspekt vladavine prava obuhvata skup ideala i otkriva nešto dublje i šire sadržajne perspektive. Znači, manje se fokusira na formu i proceduru, a puno više na vrednosti i ciljeve koje se žele dostići, promovisati ili ustanoviti. Prema ovom shvatanju, vladavina prava postoji samo onda kada se pravni sistem gradi na određenom javnom moralu, odnosno na shvatanju da treba praviti razliku dobrih od loših propisa u odnosu na njihov sadržaj. Sugerise se da vladavina prava u fokus stavlja moralne i vrednosne sadržaje, tako da se vladavina prava doživljava kao središte pravednog društva, vezujući se za ideje Istine, Dobra i Lepog (Aristotel). Insistira se na celokupnom poštovanju pojedinačnih građanskih sloboda – slobode mišljenja i izražavanja misli, slobode savesti i veroispovesti, slobode kretanja, slobode javnog okupljanja, jednakosti pred zakonom, prava na žalbu i dr. Navedeno se može svesti da je to ambijent vezan za temeljna ljudska prava i socijalnu državu. Prema ovom konceptu vladavina prava ne postoji u društvu čiji pravni sistem nije specifično oblikovan i namenjen operacionalizaciji vrednosti slobode, digniteta, pravičnosti, pravednosti,

¹⁴¹ A. Scalia, *The Rule of Law as a Law of Rules*, University of Chicago Law Review 1175, 1989, pp. 56.

demokratije i ljudskih prava. Dakle, valjalo bi istaknuti da vladavina prava, osim valjanih, fer, korektnih, poštenih procedura, podrazumeva i određena pravila koja su inspirisana najvišim ljudskim, moralnim, filozofskim, religijskim vrednostima koje stoje kao metappravna osnova i civilizacijski standard za određeni pravni sistem uzet u njegovoj kompleksnosti i ukupnosti.

Vladavina zakona znači, doslovno, da zakon treba da vlada. Vlada i administracija treba da deluju u okviru ograničenja pozitivnog prava, tj. u granicama pravnog i ustavnog sistema. Bez obzira da li je neko službena vlast ili građanin, niko nije iznad zakona. Svi se moraju toga pridržavati i svi mu odgovaraju: zakon je vrhovna vlast. Istorijski gledano, vladavina zakona ukorenjena je u vekovnom procesu ograničavanja i ukroćivanja političke moći pozitivnim pravom. To se može kvalifikovati kao rezultat pokreta za emancipaciju i borbe za političku slobodu. Kao ideal političkog morala, on se donekle može naći već u delu Aristotela. U istoriji prava, prvi ustavni dokument Engleske, a i u celom svetu, *Magna Carta Libertatum* iz 1215. godine, odnosno „Velika povelja Engleske“, bio je prekretnica. Mnogi savremeni ustavi izričito utvrđuju vladavinu zakona, na primer austrijski ustav iz 1920. čl. 18 (1) B – VG navodi takozvani Legalitatsprinzip, tj. princip zakonitosti i kaže: „Celokupna javna uprava može se vršiti samo na osnovu zakona.“

Karakterišući uslove za vladavinu zakona, mogu se razlikovati formalni, proceduralni i materijalni zahtevi (aspekti).¹⁴²

Pokušaj izmirenja prirodnopravnog učenja i pravnog pozitivizma može se uočiti i u delu Lona Fulera (Lon Fuller). Reč je o jednodimenzionalnom učenju o povezanosti prava i morala, koja se izražava u tzv. unutrašnjoj i spoljašnjoj moralnosti prava. Unutrašnja moralnost je, u stvari, skup uputstava koje Fuller daje zarad stvaranja ispravnog pravnog sistema, dok se spoljašnja moralnost tiče, pre svega, predmeta zakonodavčeve delatnosti. I tek se poštovanjem zahteva obe vrste moralnosti može stvoriti ispravno pravo kao „poduhvat podređivanja ljudskog ponašanja vladavini pravila“. ¹⁴³Određujući pravo kao proces čiji je krajnji cilj uspostavljanje pravnog sistema u kojem se ljudsko ponašanje podređuje pravnim normama, Fuller utvrđuje i izdvaja nekoliko ključnih principa unutrašnje moralnosti prava kojih zakonodavac mora da se pridržava

¹⁴² W. Jeremy, *The Rule of Law*. In Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016, pp. 259.

¹⁴³ L. Fuller, *Moralnost prava*, Pravni fakultet Univerziteta Beograd, 2011, str. 106.

ukoliko ne želi da uspostavi rđav pravni sistem. Oni se ujedno mogu smatrati principima zakonitosti i same vladavine prava. Ti, osnovni principi obuhvataju:

- 1) opštost;
- 2) objavljivanje;
- 3) zabranu retroaktivnosti;
- 4) jasnost;
- 5) neprotivrečnost;
- 6) ostvarivost;
- 7) stabilnost pravnih pravila;
- 8) saglasnost ponašanja organa pozvanih da primene pravna pravila sa objavljenim pravilima.

Ova svojstva Fuller naziva unutrašnjom moralnošću prava a svoje učenje proceduralnom verzijom prirodnog prava, dok sam termin „proceduralno“ određuje kao saglasnost službene delatnosti sa izdatim zakonom.¹⁴⁴ Opštost zakona znači da moraju postojati opšta pravila - umesto *ad hoc* (za ovu svrhu) odluka - kako bi ih ljudi mogli poštovati. Bez opštih pravila ne može biti vladavine zakona. Međutim, kao čisto formalni princip, ovaj uslov ne garantuje pravdu. Kompatibilan je sa zakonima koji su moralno nepravedni. Javnost znači da pravne norme treba objaviti na pravi način. Zvaničnici i građani moraju imati pristup pravnim propisima i poznavati ih u smislu da im je jasno da zakon u mogućnosti da vodi ljudsko ponašanje. Slično tome, niko ne može da se povinuje retroaktivnom zakonu jer on ne postoji u vreme dejstva, otuda i značaj prospektivnosti za vladavinu zakona. Štaviše, ljudi moraju da razumeju zakonske zahteve ako ih žele ispuniti. Zakoni moraju biti jasni i razumljivi. Ostvarivost (izvodljivost) znači da zakon mora biti primenljiv i ne sme zahtevati nemoguće. Etički princip „treba da podrazumeva može“ važi već na ovom tehničkom nivou. Pravne norme koje nameću obaveze koje prevazilaze ljudske mogućnosti su jednostavno besmislene. Pravna pravila takođe treba da

¹⁴⁴*Ibid*, str. 54-55.

budu relativno stabilna tokom vremena, jer je stabilnost zakona neophodna da bi se vodilo ljudsko ponašanje na dugi rok. Pravila koja se prečesto menjaju biće prilično neefikasna. Pored složenog principa podudarnosti zvanične akcije i deklarisanog pravila, obavezna doslednost je takođe važna potreba. Vladavina zakona ne može funkcionisati ako u pravnom sistemu postoje kontradiktorni zahtevi.

Što se tiče proceduralnih aspekata, važni su sledeći zahtevi. Da bi se zaštitila univerzalna valjanost vladavine prava, moraju postojati pravne norme koje regulišu proces donošenja zakona i obavezuju zakonodavca, na primer, skupština. Te norme su obično propisane ustavom, tako da se samo u okviru ustavne države, uključujući nezavisnu ustavnu nadležnost, vladavina zakona može u potpunosti ostvariti. Slično tome, moraju postojati pravne norme koje regulišu primenu zakona od strane upravnih vlasti ili sudova. Diskrecija nije dovoljna: moraju postojati opšti zakoni kojiusmeravati donošenje određenih zakona. U tom pogledu su za vladavinu prava potrebne obe vrste pravnih normi, naime primarna pravila (pravila ponašanja) i sekundarna pravila (pravila osnaživanja). Sistem kontrola i ravnoteže važan je za kontrolu vladavine prava. Štaviše, određena procesna prava moraju biti zagantovana pravnim sistemom - na primer, pravo na pravično suđenje - kako bi zakon mogao biti sproveden na adekvatan način.

Neispunjavanje nekog od navedenih kriterijuma ne vodi samo, prema njegovom mišljenju, ka rđavom sistemu prava već i ka nečemu što u pravom smislu ne može ni da se nazove pravnim sistemom. U tom slučaju, građani nemaju čak ni moralnu obavezu da se pridržavaju pravila, jer dužnost počiva na načelu reciprociteta – ukoliko vlast donosi zakone shodno principima koji omogućavaju njihovu primenu, onda i građani imaju dužnost da ih se pridržavaju. U suprotnom, takva dužnost ne postoji. Primera radi, od ljudi se ne može očekivati da se ponašaju u skladu s pravilima koja ne postoje, tajnim pravilima ili pravilima koja nisu ni doneta u vreme kada su oni učinili neku radnju, ili pak s pravilima kojih se ni sama vlast ne pridržava.¹⁴⁵Shodno tome, vladavina prava (shvaćena kao posvećenost principima unutrašnje moralnosti) nužno ima moralnu vrednost sama po sebi i kao takva je uslov postojanja pravnog sistema.

To ipak ne znači da je ova vladavina prava metafizički i etički temeljena. Kako to i sam Fuller ističe, unutrašnja moralnost prava nema ničeg zajedničkog s bilo kakvom „nebeski

¹⁴⁵ Ibid, str. 55

nadvijenom sveprisutnošću¹⁴⁶. Drugim rečima, ovi zahtevi su neutralni u pogledu širokog raspona etičkih pitanja, ali ne i prema ljudskom dostojanstvu kao određujućem svojstvu čoveka kao odgovornog bića.¹⁴⁷ Fuller je, na taj način, pokušao da na temelju proceduralnih kriterijuma omogući, u krajnjem ishodu, zaštitu ljudskog dostojanstva i same odgovornosti kao supstancijalnih ciljeva prava.¹⁴⁸

Vladavina prava često je povezana sa drugim značajnijim zahtevima, kao što su zaštita ljudskih prava, poštovanje privatne svojine i ekonomske slobode, promocija socijalne pravde i blagostanja i - i na kraju, ali ne najmanje važno, demokratija. Formalno/proceduralno razumevanje vladavine prava uključuje važne moralne implikacije. Koje su, dakle, osnovne moralne vrednosti vladavine prava? U čemu se ogledaju njegove vrline?

2.1. Temeljne moralne vrednosti vladavine prava

Pravo ima onu vrednost, ukoliko ima smisao da služi pravnoj vrednosti i sastoji se iz ukupnosti pravnih propisa ili normi. Opšte pravo je nepisano pravo i zasnovano je na prirodi stvari, u sebi sadrži osnovne principe morala, gde čovek ne može biti srećan, ukoliko ne poseduje određene vrline i ne čini dobro delo. Prirodno pravo je opšte važeće pravo, nezavisno od toga, da li ga prepoznaje pozitivno pravo. Pozitivno pravo je skup svih pravnih pravila, to jest, pravila koja određuju ponašanje trećeg, koji interveniše prilikom datih interakcija među fizičkim i pravnim licima. Mnogi teoretičari su pojam morala različito definisali, međutim postoje neke zajedničke karakteristike, koje daju određeni smisao pojmu, nastanku i razvoju morala. Moral predstavlja „oblik ljudske prakse, oblik delatnog, praktičnog odnošenja čoveka prema svetu, prema drugim ljudima i prema samom sebi”.¹⁴⁹ Razlikuje se od drugih oblika prakse i vrednosnog procenjivanja pre svega u pogledu objekta moralne prakse i objektu moralne ocene, pri čemu može da „aktivno čoveka oblikuje i ocenjuje kako sebe i drugih ljudi kao dobrih i

¹⁴⁶ Ibid, str. 106

¹⁴⁷ Ibid, str. 166

¹⁴⁸ Ibid, str. 157

¹⁴⁹ V. Pavičević., *Osnovi etike*, Bigz, drugo prošireno izdanje, 1974, str 11.

zlih”.¹⁵⁰ Pravo je mogućnost morala, ali zato i mogućnost nemorala. Pravo može samo da omogući moral, a ne i da ga iznudi, jer moralno delo, može da bude samo delo slobode, ali po što, pravo može da omogući samo moral, svakako može da omogući u ovom slučaju i nemoral, jer se „odnos između morala i prava pojavljuje se kao odnos bogat napetostima”¹⁵¹. Moralne vrednosti predstavljaju etičke principe, kojima bi trebalo da se vode svi pojedinci u društvu, jer ih smatraju ispravnim i važnim. One se najčešće odnose na poštenje, slobodu, samokontrolu, poštovanje prema životu, praštanje. Ove moralne vrednosti, utiču na sve postupke kod ljudi, na prioritete, kao i na odnose prema drugim ljudima. Iako su ove vrednosti veoma važne, svi ljudi ih ne doživljavaju u podjednako, i ne cene ih svi isto. Svi ljude ne mogu da razmišljaju na istovetan način. Srca svakog pojedinca, moraju biti usmerena u pravcu pravih vrednosti, kako bi iz tih vrednosti izvukli „dobro” kao najveću vrednost, i samim tim pokazali da „moralan čovek o svemu pravilno sudi, i u po edinačnom slučaju, ono što se njemu čini dobro, to uistinu i jeste dobro”.¹⁵² Među moralnim vrednostima najvažniji su: ljubav, ideal, vrlina, dobro, velikodušnost, poštenje, moralna odgovornost, sreća, moralni dug, savest, sloboda, jer „ princip sreće, doduše, može pružati maksime, ali nikada ne može pružati takve koje bi bile prikladne, da služe kao zakoni volje, čak i onda kada bismo sebi načinili objektom sveopšte sreće”.¹⁵³

Vladavina prava nastoji da ograniči i obuzda političku moć u smislu da su vlada i zvanične vlasti same podložne zakonu. Političke mere i akcije države moraju se sprovoditi po opštim, jasnim i relativno stabilnim pravilima. Sudovi ili druge institucije nadgledaju donošenje ovih pravila, kao i njihovu primenu. Gledano iz ove perspektive, jedna od najtemeljnijih vrednosti vladavine prava je da ona ima za cilj da minimizira vršenje proizvoljne moći i štetu koja će iz nje neizbežno proizići. Radi se o ublažavanju štete, što je moralno relevantno u dubokom smislu.

U cilju smanjenja samovolje i despotizma, vladavina zakona može se smatrati principom koji osigurava minimum racionalnosti ili razumnosti u političkom procesu. Prateći Georga Simela (Georg Simmel) , nemačkog filozofa, jednog od prvih nemačkih sociologa i najvažnijih klasičnih teoretičara, Fuller je tvrdio da i vladavina zakona uspostavlja vezu reciprociteta između

¹⁵⁰ Ibid, str. 12

¹⁵¹ Ibid, str. 64

¹⁵² Aristotel, *Nikomahova etika*, 1970, str. 39

¹⁵³ I. Kant., *Kritika praktičnog uma*, 1990, Beogradsko izdavački- grafički zavod, Beograd str. 60.

vlade i građana, jer su obe strane podložne pravu. Vladavina prava takođe obezbeđuje minimum poverenja u politički sistem, kao i njegovo pridržavanje.

Unutar države pod vladavinom prava, ljudi se mogu osloniti na činjenicu da je politička akcija vezana za proglašene, potencijalne i relativno stabilne zakone. Otuda politika postaje predvidljivija. Može se predvideti kako će država odgovoriti na sopstvene odluke i postupke. Ova vrednost predvidljivosti je važna za stvaranje dugoročnih planova i razvijanje šeme života. Zasnovana na ovakvom pogledu, vladavina prava je, kako je istakao Fridrih August fon Hajek (Friedrich August von Hajek), austrijski liberalni ekonomista i politički filozof, pogodna za individualnu i ekonomsku slobodu. To je istinski liberalni princip. Argumentovano, slobodna tržišna ekonomija i preduzetništvo ne mogu funkcionisati bez određenog standarda zakonitosti koji se podrazumeva u inherentnom značenju vladavine prava. Otuda je vladavina prava takođe presudno važna u pogledu ekonomskog sistema.

Hajekova zamisao vladavine prava u velikoj meri predstavlja sasvim novi pogled na ideju vladavine prava, te se, u tom smislu, može govoriti o značajnim novinama koje Hajekovo shvatanje čine specifičnim. Jedna od njih jeste napuštanje, u osnovi, pozitivističkog pristupa vladavini prava, koji ovu ideju svodi na zakonitost i ograničavanje državne vlasti važećim (pozitivnim) pravom kao izrazom volje neprikosnovene i pravno neograničene vlasti parlamenta. Vladavina prava, prema Hajeku, podrazumeva zakonitost, ali to nije dovoljno. Prema Hajeku, ako je neki zakon dao vladi neograničenu vlast da čini ono što joj se prohte, sve njene radnje će biti zakonite, ali sigurno neće biti pod vladavinom prava. Stoga je vladavina prava i više od konstitucionalizma: ona zahteva da svi zakoni budu u saglasnosti sa određenim načelima.¹⁵⁴ Kao takva, vladavina prava, prema Hajeku, podrazumeva ograničavanje celokupne vlasti, uključujući i zakonodavnu. Pri tome, ograničavanje zakonodavne vlasti ne može da počiva samo na zakonima koje donosi sam zakonodavac. Doduše, ustavne odredbe mogu otežati povrede vladavine prava, mogu pomoći da se unapred spreče nenamerne povrede rutinskim zakonodavstvom, ali vrhovni zakonodavac ne može nikada zakonom ograničiti sopstvenu moć jer može ukinuti svaki zakon koji je doneo. Zato vladavina prava nije vladavina određenog zakona već pravilo koje se odnosi na to kakav zakon treba da bude, ona je metapravno učenje ili

¹⁵⁴ F. A. Hajek, *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Službeni list SRJ, Beograd, CID, Podgorica, 2002., str. 181

politički ideal.¹⁵⁵U ovoj tezi se ogleda suštinska osobenost Hajekovog poimanja vladavine prava. Kao ideal, vladavina prava je, prema Hajeku, nešto čemu pravni poredak teži. Da li će i koliko pravni poredak odgovarati idealu vladavine prava zavisi od mere u kojoj je taj ideal deo moralne tradicije jedne zajednice. Ukoliko je onpostojan element javnog mnjenja, zakonodavstvo i pravosuđe će nastojati da mu se sve više približe. Ali, ako se predstavlja kao nepraktičan čak i nepoželjan ideal i ako ljudi prestanu da mu teže, ubrzo će da nestane i takvo društvo će se vratiti u stanje proizvoljne tiranije.¹⁵⁶

Za razumevanje ovih Hajekovih tvrdnji izuzetno je važno razumeti njegovo shvatanje zakona kao neutralne, nepersonalne sile – zakona kao nomosa. Uverenje da je zakon proizvod slobodne intervencije zakonodavca (u duhu pravnog pozitivizma i voluntarizma) Hajek smatra konstruktivističkom zabludom, koja polazi od toga da je čovek sposoban da planira čitav sistem pravnih ili moralnih pravila. Zakon je zapravo stariji od zakonodavca, pošto je ovaj drugi „pronađen“ znatno kasnije od onog prvog.¹⁵⁷Pravila postoje unutar društvene grupe bez obzira na to da li postoji jezik kojim se ona mogu jasno artikulirati. Fundamentalno obeležje zakona kao nomosa jeste njegova postepena artikulacija a ne njegovo stvaranje kao izraza pojedinačne ili kolektivne volje za neki dati, konkretni slučaj. Nomos je, stoga, neutralno pravilo (neutralni poredak pravila koji su Grci označavali terminom *nomos*, Rimljani terminom *ius*, a u engleskoj pravnoj tradiciji terminom *common law*) koje nije nastalo od strane neke pojedinačne osobe niti sa unapred datim ciljem da ograniči nečije pojedinačno delanje, već da se nepristrasno odnosi prema svim ljudima. Ključnu ulogu u artikulaciji zakona kao nomosa, prema mišljenju Hajeka, imaju sudije koje svojim odlukama pokušavaju da reše sukobe između različitih stranaka. Zbog toga se, smatra on, ideal individualne slobode mogao ostvariti samo u društvima gde je dugo dominiralo precedentno pravo.¹⁵⁸Hajek, tako, nedvosmisleno zauzima stanovište da vladavina apstraktnih pravila – zakona kao nomosa, jeste neophodan uslov za očuvanje individualne slobode na osnovu nepristrasnosti samih pravila i apersonalnog karaktera njihovog izvora. Drugo, artikulacija tih pravila jeste rezultat svakodnevne aktivnosti sudija kao arbitara u sporu između stranaka, čiji je primarni cilj primena tih pravila shodno očekivanjima koja su u datom društvu već formirana u dugoj tradiciji spontanog normiranja društvenih odnosa. Treće, iz

¹⁵⁵*Ibid*, str. 181.

¹⁵⁶*Ibid*, str. 182.

¹⁵⁷*Ibid*, str. 72.

¹⁵⁸*Ibid*, str. 91.

Hajekovih reči proizlazi zaključak da jedino u društvima u kojima su zakoni izraz dugotrajne tradicije jednog naroda, u okviru koje su formirana očekivanja u vezi s datim vrednostima, može biti reči o vladavini prava. Time je postojanje i funkcionisanje vladavine prava dovedeno u direktnu vezu s tipom tradicije i načinom artikulisanja pravila koja se unutar nje stvaraju. Imajući to u vidu, lakše je razumeti Hajekove reči da vladavina prava nije vladavina zakona, u smislu pozitivistički i voluntaristički shvaćenog zakona kao izraza volje zakonodavca. Ona je, zapravo, ideal jer zahteva poredak vladavine zakona kao nomosa.

Imajući u vidu da je vladavinu prava odredio kao ideal, Hajek se suočio s nimalo lakim zadatkom da utvrdi kriterijume na osnovu kojih se može proceniti da li i u kolikoj meri jedan pravni poredak odgovara tom idealu. Njegov odgovor je dat u duhu klasičnog liberalizma, kao što je uostalom bila i celokupna njegova misao. U pokušaju da utvrdi te kriterijume, Hajek je definisao nekoliko ključnih svojstava koja zakoni treba da poseduju da bi bili valjani i da bi, kao takvi, stvorili uslove za približavanje jednog pravnog poretka idealu vladavine prava. Najvažnija svojstva valjanih zakona su: opštost, poznatost i određenost, jednakost i pravednost. Prvo svojstvo koje zakoni treba da imaju da bi odgovarali idealu vladavine prava jeste opštost. Ono podrazumeva da zakon mora da sadrži opšta i apstraktna pravila koja se odnose na još nepoznate slučajeve i koja ne sadrže nikakva upućivanja na pojedinačne osobe, mesta ili predmete. Hajek dodaje da takvi zakoni ne smeju da imaju retroaktivno važenje, već moraju uvek da se primenjuju na buduće slučajeve. Drugo obeležje valjanih zakona jesu poznatost i određenost. Ovo svojstvo zakona naročito podstiče pravnu sigurnost i to u vidu predvidivosti sudskih odluka. Insistirati na tome da postupanje sudova bude u saglasnosti s prethodno postojećim pravilima ne znači, prema Hajeku, insistirati na tome da sva pravila budu eksplicitna i unapred zapisana s mnogo reči. Tako nešto je irealno. Mnoga od njih će biti prepoznatljiva samo zato što vode postojanim i predvidivim odlukama, a biće poznata onima koji se njima rukovode vođeni svojim „osećanjem pravde“. Poznato i određeno, tako, podstiču pravnu sigurnost, a za koju Hajek zaključuje sledeće: „Verovatno nema nijednog pojedinačnog činioca koji je više doprineo napretku i blagostanju Zapada od relativne određenosti zakona koja je ovde preovlađivala.“¹⁵⁹ Jednakost, kao treće obeležje valjanih zakona, za Hajeka je jednako važno odrediti kao i druge, ali i znatno teže. Ovo obeležje podrazumeva da zakoni treba da se jednako

¹⁵⁹*Ibid*, str. 183.

odnose na sve, ali Hajek odmah dodaje da jedan zakon može biti savršeno opšti time što se odnosi na formalna svojstva osoba na koje se primenjuje, a da ipak sadrži različite odredbe za različite vrste ljudi. Takvo razvrstavanje je ponekad neizbežno, čak i unutar skupine potpuno odgovornih građana, ali razvrstavanje u apstraktnim pojmovima može uvek da se sprovede do tačke u kojoj će se izdvojeni skup sastojati samo od unapred poznatih osoba ili čak od jednog jedinog pojedinca.

U kontekstu predvidljivosti i lične slobode, neki autori, posebno Džozef Raz (Joseph Raz), izraelski pravnik, moralni i politički filozof, povezuju vladavinu zakona - čak i u njenom formalnom razumevanju - sa određenim stepenom poštovanja ljudskog dostojanstva. Raz tvrdi da kršenje vladavine prava i vršenje vlasti nad ljudima na proizvoljan način iscrpljuju mogućnosti dugoročnog planiranja i racionalnog delovanja.

I na kraju, kao poslednje obeležje valjanih zakona Hajek izdvaja pravednost. Nema sumnje, ističe Hajek, da jedan zakon može biti delotvoran samo ukoliko ga većina ljudi prihvata kao pravedan. Međutim, ono što se nameće kao problem jesu kriterijumi na osnovu kojih se može proceniti pravednost zakona. Hajek izdvaja dva formalna kriterijuma: opštost i jednakost. Tačno je da takav zakon može da bude i nepravedan, ali njegova opšta i apstraktna formulacija svodi tu opasnost na minimum. Zaštićujuće svojstvo zakona, njegov *raison d'être* (franc.), treba tražiti u njegovoj opštosti. Pri tome, opštost, a samim tim i pravednost, podrazumevaju da i država bude vezana istim zakonima kao i građani. Shodno tome, ideal vladavine prava iziskuje da država istovremeno nameće zakon drugima – i da je to njen jedini monopol, i da deluje pod istim zakonom – i tako bude ograničena na isti način kao i bilo koje privatno lice.¹⁶⁰

Sastavnim delom vladavine prava Hajek smatra i podelu vlasti i to prevashodno u delu u kome se razdvaja područje utvrđivanja opštih pravila od područja njihove primene. Potpuno bi nemoguće bilo, ističe Hajek, odvojiti ova dva područja ukoliko ove funkcije ne vrše različite osobe ili organi. Pri tome je izuzetno važno poštovati principe da se pravila ne smeju donositi a da se na umu imaju pojedinačni slučajevi, niti se pojedinačni sporovi smeju presuđivati u svetlu bilo čega drugog osim opšteg pravila. To zahteva nezavisne sudije kojih se ne tiče nijedan prolazni cilj vlade. Ključno je da pre odlučivanja o tome da li će se u nekom konkretnom slučaju

¹⁶⁰*Ibid*, str. 185.

koristiti prinuda, ove dve funkcije moraju odvojeno da izvršavaju dva koordinirana tela. Kada je reč o izvršnoj vlasti, Hajek naglašava neophodnost postojanja diskrecione vlasti i njenu moguću usklađenost sa idealom vladavine prava. Kada je reč o upravi, prema njegovom mišljenju, izuzetno je važno da ona bude strogo potčinjena zakonu uvek kada se odlučuje o primeni prinudne vlasti nad građanima. U svakom sistemu uprava ima ovlašćenja koja ne mogu biti pod strogom kontrolom sudova, ali ta ovlašćenja ne smeju podrazumevati ona koja se tiču „osoba i svojine“. Vladavina prava, dakle, nalaže da izvršna vlast u svom prinudnom delovanju bude vezana pravilima koja propisuju ne samo kada i gde već i na koji način može da koristi prinudu, a jedini postupak kojim se to može osigurati jeste da se provera tih radnji poveri nezavisnom sudstvu. Da bi se to i postiglo, Hajek se zalaže za to da sudovi imaju pravo da, u slučajevima kada se upravna vlast upliće u privatno područje pojedinaca, odlučuju ne samo o tome da li je neko postupanje bilo *intra vires* ili *ultra vires*, već i tome da li je i sadržaj upravne odluke bio u skladu sa zakonom. Jedino je tada upravna diskrecija isključena, zaključuje Hajek.¹⁶¹

Takođe, Hajek još jednom ističe da je jedan od ključnih preduslova za ostvarivanje vladavine prava njena ukorenjenost u javnom mnjenju i moralnoj tradiciji jedne zajednice. Drugim rečima, samo društva koja su postigladovoljno visok stepen razvitka pravne i političke svesti mogu s pravom da očekuju ostvarivanje ideala vladavine prava.¹⁶²

Čisto formalno razumevanje vladavine zakona kompatibilno je sa mnogim oblicima nepravde i kršenja ljudskog dostojanstva, međutim izgledi su malo bolji, ako se naglasi važnost procesnih aspekata, na primer, određenih procesnih prava poput prava na pravično suđenje. Takva prava pretpostavljaju da su ljudska bića sposobna za racionalno zalaganje i odgovornost za svoje postupke, te su prema tome osobe u moralnom smislu.

Nakon Drugog svetskog rata, pravni pozitivizam je imao snažno uporište u učenju Herberta Harta (Herbert Hart) i Džozefa Raza (Joseph Raz). U svom poznatom tekstu *“Positivism and the Separation of Law and Morals”* (1958) – *“Pozitivizam i razdvajanje zakona i morala”*, Hart konstatuje da se *“pežorativno ime pravni pozitivizam...upotrebaljava da označi zbunjujuće*

¹⁶¹*Ibid*, str. 185-186

¹⁶²I. Vučinić, *Hajekovo shvatanje vladavine prava, Uspostavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji*, Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 27. i 28. maja 1996, Beograd, 1997, str. 170.

mnoštvo različitih greha”¹⁶³ i izdava j 5 njegovih osnovnih značenja koja su karakteristična za savremenu jurisprudenciju:

1. zakoni su zapovesti;
2. ne postoji nužna veza između prava i morala ili prava koje jeste i prava kakvo bi trebalo da bude;
3. analiza pravnih pojmova ima vlastitu vrednost i treba je razlikovati od pravne istorije i sociologije prava;
4. pravni sistem je “zatvoren logički sistem” u kojem ispravne pravne odluke mogu logički da se dedukuju iz prethodnih određenih pravnih pravila bez obzira na društvene ciljeve, moralne standard itd.;
5. moralni sudovi se ne mogu braniti i dokazivati pomoću racionalnih argumenata, kao što je slučaj sa iskazima o činjenicama.

Nekoliko godina kasnije, u delu “Concept of law”- “Pojam zakona”, on je u tom delu još eksplicitniji: “pod pravnim pozitivizmom ovde ćemo podrazumevati propstu tvrdnju da na nužan način ne predstavlja istinu da zakoni postavljaju ili zadovoljavaju izvesne moralne zahteve, iako je to, u stvari često i bio slučaj.”¹⁶⁴ Drugačije rečeno, ovim se izražava zahtev da nikakav odnos prema pravdi ili drugim moralnim vrednostima nije nužan za određivanje prava. Konačno, Hart zaključuje da je “poricanje nužne ili definicijske veze između prava ili pravne validnosti i moralnosti možda principijelna tačka sukoba između pravnog pozitivizma i teorija o prirodnom pravu”, pri čemu se mora naglasiti “da je negiranje postojanja ove nužne veze između morala i prava kompatibilno sa priznavanjem raznih drugih važnih veza koje postoje među njima.”¹⁶⁵ U svom kapitalnom delu “Pojam prava”, Hart se gotovo i ne osvrće na koncept vladavine prava, ali uticaj koji je ovo delo imalo bio je toliki da je konceptijski promenio način na koji se shvataju pravo i, samim tim, vladavina prava. Posebno značajno izvorište Hartovog shvatanja vladavine

¹⁶³ Positivism and the separation and Morals, u *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, pp. 57-60.

¹⁶⁴ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp. 185.

¹⁶⁵ H.L.A. Hart, *Legal Positivism*, u *Encyclopedia of Philosophy*, Vol. IV, 1965, pp. 419.

prava može se naći u polemici koju je, povodom odnosa prava i morala, vodio s Fulerom, posebno s njegovom osnovnom tezom da neispunjavanje zahteva unutrašnje moralnosti prava (zapravo zahteva vladavine prava) vodi ka tome da se takav sistem ne može nazvati pravnim sistemom. Kao dosledni pozitivista, Hart svakako nije mogao da se složi s bilo kakvim uslovljavanjem validnosti pravnog sistema i pravila bilo kakvim moralnim sadržajima (pa makar i zahtevima proceduralnog prirodnog prava). Osnovna Hartova ideja jeste da je pravo jedinstvo primarnih i sekundarnih normi. Primarne norme zahtevaju od ljudi da izvrše određene radnje ili da se uzdrže od njih, bez obzira na to da li oni to žele ili ne (norme dužnosti). Sekundarnim normama se predviđa da ljudska bića mogu stvarati nove norme na osnovu primarnih, ukidati ih ili menjati, ili na različite načine uticati na njihovu pojavu i uticaj u društvu (norme ovlašćenja, javnih i privatnih).¹⁶⁶ Vrhovna sekundarna norma jeste tzv. pravilo priznanja, iz kojeg proizlazi čitava validnost razvijenog pravnog sistema. Ovo pravilo, u izvesnom smislu, slično je Kelzenovoj osnovnoj normi, ali za razliku od nje, pravilo priznanja, prema Hartovom učenju, nije nikakvo pretpostavljeno pravilo. Ono je realno i može se identifikovati u društvenim zajednicama na temelju onoga što Hart naziva unutrašnjim stanovištem. Tako, na primer, u primitivnom društvu u kojem nema nikakvog ograničenja zakonodavne vlasti kralja, jedini kriterijum na osnovu kojeg se može ustanoviti da nešto predstavlja pravo biće pozivanje na činjenicu da je rex nešto proglasio kao zakon. U složenim pravnim sistemima ovaj postupak utvrđivanja pravila priznanja je značajno kompleksniji, ali većini slučajeva ovo pravilo postoji u načinu na koji sudovi ili druga službena lica ili privatna lica utvrđuju određene norme.¹⁶⁷

Neposredna konsekvencija Hartovog shvatanja je bila teza da vladavina prava ne može da ima moralnu vrednost (kako je to smatrao Fuller) već jedino instrumentalnu i funkcionalnu vrednost. Ova teza je i danas tema mnogobrojnih rasprava, a njena suština i njeno precizno i jasno tumačenje mogu se naći u tvrdnjama Hartovog učenika, Džozefa Raza. Ona se ogleda u sledećem: vladavina prava je instrument za postizanje primarnog cilja prava, a to je da putem opštih normi reguliše društveno ponašanje. Slično oštrom nožu, čija je instrumentalna vrednost oštrica sečiva kojom se efikasno postiže cilj kojem je nož namenjen (da se iseče hleb, parče mesa, ali i da se ubije čovek), tako i vladavina prava ima instrumentalnu vrednost, u smislu da se ispunjenošću kriterijuma koje ona zahteva primarno postižu zadati ciljevi pravnog poretka. Ona

¹⁶⁶ H.L.A. Hart, *Pojam prava*, CID, Podgorica, 1994, str. 111.

¹⁶⁷ *Ibid*, str. 133-134

sama je vrednosno neutralna, tj. ona sama po sebi, nije moralna vrednost već sredstvo kojim se mogu postići društveni ciljevi (koji mogu biti moralno prihvatljivi ili neprihvatljivi).¹⁶⁸Vladavinom prava kao temom Raz se bavio znatno eksplicitnije od Harta. Osnovnu ideju vladavine prava Raz svodi na minimalistički zahtev da ona ne treba da bude ništa drugo do ono što se time kaže – vladavina prava, što znači da ljudi treba da se povinuju zakonima i da se upravljaju njima.¹⁶⁹Bliže određeno, ideja vladavine prava podrazumeva dve osnovne stvari. Prva je da pravna pravila treba da upravljaju ponašanjem ljudi i da ljudi treba da se njima povinuju. I drugo, da pravo treba da bude takvo da ljudi budu u mogućnosti da mu se povinuju.¹⁷⁰

Raz ističe da ako se vladavina prava shvati kao vladavina dobrog prava, onda se čitava socijalna filozofija mora uključiti u njeno bliže određenje i tumačenje. To bi takav koncept učinilo krajnje neupotrebljivim. Vladavina prava nije ništa drugo no jedna od karakteristika pravnog sistema, njegova vrednost i vrlina, koje se mogu ostvariti u većem ili manjem stepenu. Međutim, ona se ne sme poistovećivati s demokratijom, pravdom, jednakošću, ljudskim pravima ili zahtevima za poštovanje ljudi i njihovog dostojanstva. Nedemokratski sistem vlasti, smatra Raz, zasnovan na negiranju ljudskih prava, ekstenzivnoj prinudi, rasnoj segregaciji, seksualnoj nejednakosti ili verskim progonima, može odgovarati zahtevima vladavine prava više nego bilo koji demokratski sistem vlasti. Da li to znači da je on bolji od demokratije? Svakako da ne, kaže Raz, on je nesumnjivo lošiji, ali to nikako ne utiče na njegovu sposobnost da kao pravni sistem bude usklađen s vladavinom prava.¹⁷¹

Uobičajeno tumačenje vladavine prava kao „vladavine zakona a ne ljudi“ Raz smatra tautologijom. Tautologija je uverenje da vladavina zakona a ne ljudi znači da akti vlasti treba da budu zasnovani na pravu. Svaki postupak vlade je zasnovan na pravu samim tim što je postupak vlade, smatra Raz. Raz vidi rešenje ove tautologije u razdvajanju pravničkog (stručnog) i laičkog značenja termina pravo. Za pravnike je pravo sve ono što ispunjava kriterijume važenja datih u važećem pravnom sistemu. Za laika, pravo je skup opštih, otvorenih i relativno stabilnih pravila. Ono što doktrina vladavine prava primarno treba da zahteva jeste da donošenje pojedinačnih

¹⁶⁸ J. Raz, *The authority of law*, Oxford University Press, 1979, pp. 225–226.

¹⁶⁹ *Ibid*, str. 212.

¹⁷⁰ *Ibid*, str. 213.

¹⁷¹ *Ibid*, str. 211.

zakona bude rukovođeno otvorenim i relativno stabilnim opštim pravilima, čime se sam princip vladavine zakona a ne ljudi pretvara u smislen politički ideal.¹⁷²

Teško da postoje reči koje mogu bolje da izraze suštinu formalno-pozitivističkog shvatanja vladavine prava od ovih Razovih. Raz ne negira potrebu za postojanjem odgovarajućih principa vladavine prava, ali negira da se nepostojanjem tih principa gubi karakter pravnog sistema. Ovo je nužna posledica njegovog osnovnog stava prema odnosu između prava i morala, a to je da moralnost prava nije uslov za postojanje pravnog sistema. I upravo se u ovom stavu ogleda suštinska razlika između Raza i Fuleru, čijem shvatanju on posvećuje posebnu pažnju. Slično Fuleru, i Raz izdvaja nekoliko bazičnih principa vladavine prava koji treba da postoje da bi osnovna ideja vladavine prava, kako ju je i Raz definisao, bila ostvarena. Ti principi su: zakoni moraju da deluju *pro futuro*, da budu otvoreni i jasni, da budu relativno stabilni, da donošenje pojedinačnih zakonskih odluka bude rukovođeno otvorenim, stabilnim, jasnim i opštim pravilima, da sudstvo bude nezavisno, da se poštuju principi prirodne pravde, da se sudovima daju kontrolna ovlašćenja nad primenom drugih principa, da sudovi budu lako dostupni, kao i da diskrecija organa nadležnih za prevenciju kriminala ne zaobilazi pravo. Spisak ovih zahteva, kako ističe Raz, nije konačan i njemu se može dodati još po koji. Ali osnovna Razova namera je, kako i sam ističe, bila da nabrojanjem ovih zahteva ukaže na suštinu formalnog shvatanja vladavine prava, posvećenog razumevanju osnovne ideje i cilja – a to je da pravo treba da bude u mogućnosti da obezbediefektivno upravljanje.

U novije vreme, u upotrebi su termini kojima se na drugačiji način označavaju formalni i supstancijalni pristup vladavini prava, poput Pirenbumove (Randall Peerenboom, profesor prava) *thin* i *thick* teorije vladavine prava. Tako, *thin* koncepcija vladavine prava odgovara formalnom pojmu pravne države jer naglašava formalne i institucionalne aspekte vladavine prava. Slično Fuleru, Pirenbum izdvaja sledeće elemente *thin* koncepcije vladavineprava: neophodnost postojanja proceduralnih pravila prilikom stvaranja prava; zakone mora donositi ovlašćeno telo koje poštuje ta proceduralna pravila; transparentnost zakona; da zakoni moraju biti opšteprimenljivi; da su relativno jasni; da deluju *pro futuro*; da budu konzistentni u celini; da su relativno stabilni, da se pošteno primenjuju i da su primenljivi i prihvatljivi većini

¹⁷²*Ibid*, str. 213.

stanovništva.¹⁷³ *Thick* koncepcija sadrži sve ove elemente, ali i elemente političke moralnosti kao što su konkretni ekonomski modeli (slobodno tržište, centralno planiranje itd.), formu vlade (demokratski, jednopartijski sistem vlasti i slično), koncept ljudskih prava (liberalni, komunitarni, „azijske vrednosti“).¹⁷⁴

2.2. Vladavina prava i otvoreno društvo

Mogućnost otvorenog društva zavisi od nekoliko uslova, a vladavina prava je veoma važna u tom pogledu. Karl Popper, veliki britanski filozof austrijskog porekla koji se bavio filozofijom duha i socijalnom filozofijom, je svoj ideal otvorenog društva razvio primenom centralnih postavki kritičkog racionalizma na političku filozofiju. Popper je odbacio pitanje „Ko treba da vlada?“ kao temeljno pitanje političke filozofije i zamenio ga pitanjem institucionalnog dizajna: “Kako možemo organizovati političke institucije da se loši ili nesposobni vladari mogu sprečiti da naprave preveliku štetu?”¹⁷⁵

Ključna ideja je minimiziranje vršenja proizvoljne moći kako bi se sprečila šteta, zaštitila individualna sloboda i podstakla kritička racionalnost za naše pokušaje rešavanja problema. Otvoreno društvo suprotstavljeno je svim oblicima zatvorenih društava poput plemenskih, kolektivnih ili totalitarnih društava. S obzirom na upornu pogrešivost ljudi, neophodno je podeliti političku vlast kako bi se njome upravljalo. Procesi donošenja političkih odluka moraju biti transparentni i otvoreni za korekciju i poboljšanje. Stoga otvoreno društvo zahteva da političke institucije i njihovi postupci mogu biti racionalno kritikovani i reformisani. Svakako je potrebno mnogo više od principa zakonitosti, ali teško je videti kako bi se otvoreno društvo moglo ostvariti bez vladavine prava.

Vladavina prava je presudna za moralni legitimitet političkog sistema i za otvoreno društvo. Njegova ograničenja su, međutim, slična ograničenjima pozitivnog prava uopšte. Na

¹⁷³ R. Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge University Press, 2002, pp. 66–67

¹⁷⁴ *Ibid*, str. 3.

¹⁷⁵ R. Popper, K. Raimund, *The Open Society and Its Enemies*, Oxford University Press, 2011, pp. 115.

kraju, vrline vladavine prava zavise od moralnih vrлина ljudi i od moralnog kvaliteta pozitivnog prava. U tom smislu, koristi od vladavine prava na kraju zavise od prirodnog moralnog zakona i njegove realizacije u građanskim poslovima. Istorija ideje vladavine prava jasno ukazuje na njen značaj i njenu vitalnost i aktuelnost. Nastala kao izraz težnje „običnog“ čoveka da bude zaštićen od samovolje onih koji nad njim vladaju, ona je bila i ostala ideja koja se zalaže za potencijalne žrtve i govori u njihovo a ne u ime moćnih. Kada bi se moćni pitali, vladavine prava ne bi ni bilo jer ona, po definiciji, treba da sputava i ograničava njihovu moć. Zato je ona, u svojoj suštini, plemenita ideja koja nije osmišljena da bi zaštitila moćne već nemoćne. Međutim, iz istog tog razloga ona se lako pretvara u ideal. U ideal je pretvara upravo otpor ka kontroli, ograničavanju i odgovornosti onih koji poseduju moć. Što je taj otpor uspešniji to je vladavina prava više ideal. A taj otpor je kroz istoriju bio i više nego uspešan. Kada se pogleda istorija političkih režima, stiče se utisak da je, pre svega, reč o istoriji autoritarizma. Ideja vladavine prava u takvim uslovima nije imala mnogo šansi za uspeh. Zapravo, tek kada društveno-politička i pravna svest dosegnu određeni stepen razvoja i zrelosti može se ostvariti ideja vladavine prava. To podrazumeva dovoljno efikasan pritisak „odozdo“, ali i dovoljno visok stepen spremnosti „odozgo“ – pritisak da se vladavina prava nametne i spremnost da se ona prihvati. Zato je ova ideja i nastala kod starih Grka, unutar jedne zrele političke kulture, koja je umnost i vrlinu doživljavala kao krajnji cilj političke egzistencije polisa i njegovih članova. Nužna posledica toga je bio zahtev upućen vlasti da njen obim mora biti omeđen granicama koje definišu umni zakoni, a da joj cilj bude vrlina građana.

Današnje vreme i dalje potvrđuje da ideja vladavine prava zauzima ključno mesto u javnim debatama o državi i pravu, politici i ekonomiji. Vladavinu prava, kao ideal kome treba da se teži, vide pravници, ekonomisti, političari. Ona je potencijalno rešenje mnogih društveno-ekonomskih i političkih problema, a međunarodne institucije troše milijarde dolara u nastojanjima da se ona uspostavi širom sveta.¹⁷⁶ Ona odavno više nije samo nacionalno-lokalni već i međunarodno-globalni projekat (međunarodna vladavina prava).

¹⁷⁶ T. Carothers, *The rule-of-law revival*, Foreign Affairs, Vol. 77, No. 2, 1998, pp. 3–4.

3. Validnost notarskih javnih isprava

3.1. Pojam isprava

Pod ispravom u građanskopravnom smislu podrazumeva se svaki predmet na kome je pismom zabeležena neka misao i one spadaju u stvarna dokazna sredstva.¹⁷⁷ Za definisani pojam isprave, nebitno je na kakvom je materijalu pisana, čime je pisana, na kojem je jeziku pisana, kojom vrstom pisma je napisana i td.¹⁷⁸ Isprave imaju veoma važan značaj u pravnom prometu, i to u pogledu nastanka, preinačenja ili prestanka nekog pravnog odnosa, a pored toga i u pogledu dokaza o sadržini nekog pravnog odnosa, činjenica i događaja.¹⁷⁹ Isprave predstavljaju jedan od trajnih i pouzdanih dokaza u raznim postupcima pred sudovima, organima uprave, licima koja vrše javna ovlašćenja itd. Sa aspekta upravnog prava pod javnom ispravom se smatra isprava koju u propisanom obliku izdaje organ, u granicama svoje nadležnosti.¹⁸⁰ Javna isprava dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili potvrđuje. Ona je najjače dokazno sredstvo: služi kao potpun dokaz o onome zbog čega je izdata. Uz to, javna isprava načelno svedoči i o svim drugim činjenicama koje se u njoj navode, ili čije se postojanje može zaključiti na osnovu činjenica sadržanih u javnoj ispravi. Organ koji vodi postupak redovno uzima kao utvrđene (dokazane) i takve druge činjenice. Samo isprave izdate na osnovu podataka iz službenih evidencija mogu imati svojstvo javne isprave. Pretpostavka je da ono što javna isprava direktno potvrđuje odgovara pravom, stvarnom stanju stvari. Organ ne može podvrgnuti javnu ispravu oceni dokaza. Takođe, onaj ko podnosi javnu ispravu oslobođen je od dužnosti da dokazuje istinitost onoga što u njoj piše. Istu dokaznu vrednost imaju i druge isprave koje su propisima izjednačene sa javnom ispravom. Mikrofilmska ili elektronska kopija javne isprave i reprodukcija kopije javne isprave izjednačeni

¹⁷⁷ S. Hamzabegović, *Dokazivanje u parnici*, Univerzitetska knjiga, Bihać, 2013, str. 182.

¹⁷⁸ *Ibid*, str. 182.

¹⁷⁹ E. Bikić, M. Povlaić, S. Suljević, M. Plavšić, *Notarsko pravo*, Sarajevo 2013, str. 101.

¹⁸⁰ F. Purišević, *Dokazivanje i dokazna sredstva u parničnom i upravnom postupku*, Zbornik radova, br. 4, Pravni nauka, Sveučilišta Vitez u Travniku, 2013. str. 17.

su u postupku dokazivanja sa javnom ispravom, ako ih je izdao organ u granicama svoje nadležnosti.¹⁸¹

Uverenje predstavlja posebnu vrstu javne isprave, koje ima veoma široku upotrebu, kao dokazno sredstvo u upravnom postupku. Upravni postupak je procesnopravni odnos javno-pravnog karaktera između organa uprave (ili organizacije koja vrši upravna ovlašćenja) i stranke (jedne ili više) u cilju pravnog regulisanja konkretne upravne stvari.¹⁸²

Pored ovoga, u upravnom postupku načini komunikacije između javnopravnih organa i stranaka su dvojaki i obuhvataju usmenu i pisanu komunikaciju. Pisana komunikacija može da bude, takođe, dvojaka – klasična papirna i elektronska komunikacija. Pisana komunikacija podrazumeva izradu određenih dokumenata, među kojima je i zapisnik koji ima karakter javne isprave. Zapisnik ne predstavlja ništa drugo nego hronologiju toka vođenja upravnog postupka. To je psimeni trag, pisani dokaz i završenim radnjama tokom postupka. On je istovremeno i javna isprava jer je zakonom propisan oblik i njegova sadržina i njime se dokazuje ono što je u njemu evidentirano osim onih delova zapisnika na koje je saslušano lice stavilo primedbu da nisu pravilno sastavljani. Kao u odnosu na druge isprave dozvoljeno je dokazivanje netačnosti zapisnika (oboriva pretpostavka).

Zakon razlikuje radnje u postupku o kojima se ne mora sačinjavati zapisnik od radnji postupka o kojima se mora sačinjavati zapisnik. Obavezno sastavljanje zapisnika odnosi se na 1. usmenu raspravu, 2. druge važnije radnje u postupku, kao i 3. o važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica u postupku. Ovo su radnje od kojih zavisi pravilnost primene zakona ili drugog propisa ili od čijeg postojanja ili pravne valjanosti drugostepeni organ može u postupku instancionog ili službenog nadzora da pravilno ceni žalbene, odnosno druge, navode. U nekim slučajevima ili za neke radnje ili izjave, zbog njihovog značaja zakonodavac propisuje obavezu da se unesu u zapisnik kao npr. zaključenje poravnanja stranaka.

Zapisnik se ne mora (neobavezno) sastavljati o manje važnim radnjama i izjavama stranaka i trećih lica koje nemaju bitnog uticaja na rešavanje u upravnoj stvari, o upravljanju tokom

¹⁸¹ P. Vukašinović, I. Šoltres, *Dokazivanje u upravnom postupku – značajan segment opšteg dela upravnog prava*, Pravo – teorija i praksa, vol. 26, br. 7-8, Privredna akademija, Novi Sad, 2009, str. 158.

¹⁸² F. Purišević, *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini*, JP Nio Službeni list BiH, Sarajevo 2012, str. str 17.

postupka, o saopštenjima, službenim opažanjima, usmenim uputstvima i nalazima, kao i okolnostima koje se tiču samo unutrašnjeg rada organa kod koga se vodi postupak neće se, po pravilu, sastavljati zapisnik, već će se u samom spisu staviti zabeleška koju potvrđuje službeno lice koje je zabelešku stavilo, uz oznaku datuma. Ne mora se sastavljati zapisnik ni o usmenim zahtevima stranke o kojima se odlučuje po skraćenom postupku, a kojima se udovoljava, već se takvi zahtevi mogu samo evidentirati na propisan način.

Propisano sastavljen zapisnik spada u javne isprave. Kao dokazno sredstvo, javna isprava pruža potpun dokaz o onome na šta se odnosi. U tom smislu se i zapisnik o kome je reč uzima za verodostojnu ispravu o toku i sadržini radnje koju prikazuje.

Ograničenje dokazne snage zapisnika postoji u pogledu onih njegovih delova na koje je saslušano lice stavilo primedbu da nisu pravilno sastavljeni.

Svaka javna isprava potvrđuje ili određuje, odnosno odgovara pravom stanju stvari. Međutim, takva pretpostavka nije neoboriva. Naime, dopušteno je dokazivati da su u javnoj ispravi činjenice neistinito potvrđene ili da je sama isprava neispravno sastavljena. Tako je dozvoljeno dokazivati i netačnost zapisnika. Teret dokazivanja je na onome ko osporava istinitost zapisnika.

3.2. Vrste isprava

Postoji nekoliko kriterijuma po kojima je izvršena podela isprava, ali osnovna i opšteprihvaćena jeste podela na javne i privatne isprave. Pod javnom ispravom se podrazumeva isprava koju je u propisanom obliku i u granicama svoje nadležnosti izdao organ vlasti, tj. državni organ ili lice, bilo pravno ili fizičko, koje vrši javna ovlašćenja koja su mu zakonom ili propisom na osnovu zakona poverena.

Da bi neka isprava imala karakter javne isprave, treba da ispunjava sledeća tri uslova:

- da je izdata od ovlašćenog organa,
- da je izdata u propisanoj formi,
- da je izdana iz okvira nadležnosti izdavača.

Privatna isprava je ona isprava koja nema neku od ovih osobina. Dakle, privatna isprava je i ona isprava koju je izdao organ vlasti u granicama svoje nadležnosti, ali ne u propisanom obliku, ili ju je izdalo lice koje vrši javna ovlašćenja u propisanom obliku, ali ne u okviru svoje nadležnosti itd. Za privatne isprave nije bitno da li su potpisane ili nisu, u kojoj su formi date, u kom vremenu.¹⁸³

Polazeći od toga u koju svrhu se izdaju odnosno služe, isprave se dele na dispozitivne ili konstitutivne (instrumenta) i dokumentarne isprave (dokazne isprave, dokumenta). Dispozitivne ili konstitutivne su one isprave kojima se neposredno zasnivaju, menjaju ili ukidaju pravni odnosi, i to nezavisno od toga da li je za postizanje pravnog učinka pismena forma propisana zakonom ili su taj oblik propisale same stranke.¹⁸⁴ Njihov naziv potiče od toga što one u sebi sadrže tekst, odnosno dispoziciju određenog pravnog posla koji je usmeren na konstituisanje

¹⁸³*Ibid*, str. 102.

¹⁸⁴ S. Hamzabegović, *op. cit.*, str. 182.

određenog pravnog dejstva – nastanak, izmena, prenos ili prestanak. Notarski obrađena isprava, odnosno notarski zapis ili javnobeležnički akt je dispozitivna javna isprava jer se ona sastavlja o nekom pravnom poslu usmerenom za nastupanje određenog pravnog dejstva, pa se njome postiže pretpostavka tačnosti sadržine, tj. puna dokazna snaga javne isprave o izjavama datim pred notarom.¹⁸⁵

Dokumentarne ili dokazne isprave su one kojima se ne zasniva neki pravni posao, već se isprava sastavlja da pruži dokaz o pravnom odnosu nezavisno od isprave. Ove isprave se izdaju radi dokumentovanja, odnosno potvrde neke pravno relevantne činjenice iz prošlosti. Tu spadaju razna uverenja o činjenicama iz službenih evidencija i javnih registara, notarske potvrde o činjenicama iz registara. Dakle, ove isprave se ne izdaju da bi proizvele neko pravno dejstvo – zasnivanje, promena, prenos ili prestanak nekog prava.

Takođe, isprave se mogu podeliti na original (izvornik) isprave i prepis isprave sa kojim je izjednačena fotokopija isprave u pravnom prometu. Original, odnosno izvornik isprave potiče od onoga ko je ispravu sačinio, tj. izdao, dok prepis ili fotokopija mogu biti sastavljeni od bilo koga i oni samo reprodukuju sadržinu isprave.

Izvornik javnobeležničke isprave čuva javni beležnik koji ju je sačinio, ako ovim zakonom ili drugim propisom nije određeno drukčije. Prepisi mogu biti overeni i prosti (obični). U raznim postupcima – parnični, vanparnični, upravni itd., isprave se mogu podnositi u originalu, prepisu ili fotokopiji. Međutim, ako je isprava priložena u prepisu, sud će na zahtev protivne stranke rešenjem da naloži podnosiocu da podnese sudu ispravu u izvorniku, a protivnoj stranci dozvoliće da se upozna sa njegovom sadržinom. Kad je to potrebno, sud će rešenjem da odredi rok u kome isprava mora da se podnese u izvorniku ili u overenom prepisu, odnosno pregleda.¹⁸⁶

¹⁸⁵ E. Bikić, M. Povlaić, S. Suljević, M. Plavšić, *op. cit.*, str. 102.

¹⁸⁶ Član 100., stav 3. Zakon o parničnom postupku ("Sl Glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020

Ako su javnobeležnički zapis sastavili domaći i strani javni beležnik, javnobeležnički zapis se smatra domaćom javnom ispravom, ako je overen pečatom i štambiljem domaćeg javnog beležnika.¹⁸⁷

Značaj podele isprava na razne vrste je višestruk za pravni promet i to u pogledu dejstva isprava, njihove dokazne snage itd.

3.3. Pojam i vrste notarskih isprava

Pod notarskim ispravama podrazumevaju se sve isprave koje notar sačini u okviru svoje nadležnosti.

Notarska, odnosno javnobeležnička isprava je javna isprava samo ako su kumulativno ispunjena tri uslova: da je ispravu izdao notar kao lice koje vrši javna ovlašćenja, da je sačinjena u formi i postupku koji je predviđen zakonom i da je izdata u granicama nadležnosti notara. Ukoliko nedostaje samo jedan od naznačenih uslova, notarska isprava nema, odnosno gubi svojstvo javne isprave. S obzirom na vrstu, notarske isprave nemaju isti stepen dokazne snage javne isprave. Postoji nekoliko vrsta notarskih isprava: notarski obrađene isprave (zapisi), notarske potvrde i notarske overe. Notar je nosilac javnih ovlašćenja koji svoju delatnost obavlja profesionalno, samostalno i nezavisno, kao isključivo i stalno zanimanje tokom vremena za koje je imenovan od strane ministra nadležnog za pravosuđe. Pri sastavljanju notarskih (javnobeležničkih) isprava, notar je dužan da postupa u granicama svojih službenih ovlašćenja i da se pridržava propisane forme.

Javnobeležničke, odnosno notarske isprave mogu da se sastavljaju, izdaju u različite svrhe, pa se kao i ostale isprave dele na dispozitivne ili konstitutivne i dokumentarne (dokazne) isprave. Kada notar vrši notarsku obradu javne isprave o pravnim poslovima i drugim izjavama volje stranaka koje su usmerene na sticanje, promenu, prenos ili prestanak subjektivnih građanskih

¹⁸⁷ Član 8. Stav 5 ZOJB („SL Glasnik RS“ br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – dr zakon, 93/2014 – dr zakon, 121/2014, 6/2015, 106/2015)

prava i obaveza, tada takve isprave i služba notara imaju regulatorno – certifikacionu funkciju. Notarske isprave i notarska služba imaju protokolarno-certifikacionu funkciju kada notar izdaje potvrde i sastavlja zapisnike o nekim radnjama koje je preduzeo ili im je prisustvovao. Funkcija legalizacije podrazumeva notarsku overu potpisa na privatnim ispravama i sastavlja belešku o overi potpisa koja ima svojstvo javne isprave.

3.3.1. Notarski obrađene isprave

Ova isprava ima punu dokaznu snagu javne isprave o pravnim poslovima i drugim izjavama volje stranaka datim pred notarom, tj. zakonsku presumpciju formalne autentičnosti i istinitosti sadržaja pravnog posla. Istinitost sadržaja pravnog posla u notarski obrađenoj ispravi ne može se dovoditi u pitanje, osim kada se pobijanje pravnog posla vrši iz zakonom propisanih razloga. Dozvoljeno je dokazivati da notarski obrađena isprava ima nedostatke u pogledu formalne autentičnosti, tj. da je nepravilno sastavljena.

To će se ostvarivati tako što će stranke moći neposrednom primenom tih isprava prinudnim putem ostvarivati svoja potraživanja sadržana u tim ispravama. Zbog toga neće biti potrebe da se u tim pitanjima vode dugi i skupi parnični postupci, jer, u suštini, te isprave imaju snagu pravomoćne sudske presudonesene u građanskoj parnici zato što se donose u proceduri koja je veoma precizna i detaljno opisana, tako da se svaka radnja mora preduzeti na propisani način, a samim tim isključena je bilo kakva mogućnost proizvoljnog ponašanja notara.¹⁸⁸Pravni poslovi koji nisu sačinjeni u formi notarski obrađene isprave, pravno ne važe, tj. za posledicu imaju ništavost i kao takvi ne mogu da proizvedu pravno dejstvo u pravnom prometu. To praktično znači da na temelju takvog pravnog posla ne mogu nastati potraživanja i obaveze, odnosno druga prava i obaveze koji čine predmet tog pravnog posla. Na primer, ako akt o osnivanju privrednog društva ne bude notarski obrađen odnosno sačinjen u formi notarski obrađene isprave, takav osnivački akt neće moći da posluži za upis u registar privrednih subjekata tog pravnog lica. Takođe, ako kupoprodajni ugovor neke nekretnine ne bude sačinjen u formi notarski obrađene

¹⁸⁸ K. Senjak, *Notarijat i izvršnost notarskih akata*, Sarajevo, 2012. str. 462.

isprave, takav ugovor neće moći da posluži za prenos odnosno sticanje prava vlasništva na toj nekretnini, jer se na temelju takvog ugovora neće moći izvršiti upis vlasništva u zemljišne knjige. Ovde treba imati u vidu i to da stranke svojom voljom ne mogu promeniti formu navedenih pravnih poslova, jer takva mogućnost zakonom nije predviđena. Prema tome, zakonski propisana forma za te pravne poslove je obvezna za stranke i ona se mora poštovati.

3.3.2. Notarska potvrda

Pored osnovne delatnosti koju obavljaju, a to je izrada notarski obrađenih isprava, notari obavljaju i drugu vrstu delatnosti, odnosno poslove izdavanja raznih notarskih potvrda i notarskih overa. Ovde se takođe radi o notarskim ispravama, ali se te isprave ne izdaju u formi notarski obrađene isprave, već u formi notarske potvrde odnosno notarske overe. Potvrda je notarska isprava, odnosno vid delatnosti notara koja uključuje potvrđivanje različitih odredaba, činjenica, izjava građana. U teoriji se smatra da je “potvrda osnova notarske delatnosti, pomoću koje se utvrđuje pouzdano neki događaj”.¹⁸⁹ Pod pojmom “neki događaj” podrazumijevaju se pravni ugovori, činjenice, događaji i odredbe pravnog značenja, a koji uključuju kompetenciju notara da posvedoči neki događaj.¹⁹⁰ Notarska potvrda je ustvari, izjava data pred notarom koja dokazuje određene činjenice, dokumenta, situacije, gde notar neposrednim čulnim opažanjem konstatuje te činjenice, dokumenta, situacije, a to je na primer potvrda da je određeno lice ovlašćeno za zastupanje. Svi vidovi notarskog potvrđivanja su formalni, forma je pismena i predviđena zakonom. Notarska potvrda ima dokaznu snagu javne isprave u delu posvedočenja činjenica od strane notara – na primer, pri notarskoj potvrdi predočenja datuma na uvid potvrđuje se vreme sastavljanja predugovora, ali ne i pravni posao pravnovaljanosti njegove sadržine. Sadržina pravnog posla kod ugovora može biti nepunovažna, ali zato je potvrda datuma pravnovaljana i punovažna. Pravna valjanost datuma predstavlja autentičnu konstataciju izjave voljâ stranaka momentom sastavljanja privatne isprave.

¹⁸⁹*Ibid*, str. 463.

¹⁹⁰*Ibid*, str. 463.

Notari su ovlašćeni da izdaju povrde o vremenu kada je isprava sačinjena, potvrdu o naplaćenim troškovima, potvrdu o životu nekog lica, potvrdu o ovlašćenju za zastupanje, potvrdu o drugim činjenicama iz registra, kao i potvrdu drugih činjenica koje su se dogodile u prisustvu notara. Evropska zakonodavstva predviđaju i potvrde o protestovanju menice, potvrdu i primanje izjave pod zakletvom i druge vrste pismena.

Osporavanje valjanosti notarski obrađenih isprava zasnovano je na njihovoj pravnoj snazi. Polazeći od te činjenice, notarske isprave mogu se osporavati, i to samo u pogledu postojanja povreda pravila postupaka koja su predviđena za sastavljanje te isprave. To znači da se može dokazivati da je povređena procedura sastavljanja tih isprava, ali nije predviđena mogućnost osporavanja valjanosti same izjave pred notarom.

3.3.3. Notarske overe

Notarska overa je vrsta notarske isprave koja obuhvata radnju, tj. nadležnost notara da overava potpise i prepise u skladu sa zakonom. Takođe, notarske overe podrazumevaju radnje notara na osnovu kojih privatna isprava može dobiti dokaznu snagu javne isprave u formalnom i materijalnom smislu ili u delu u kome je izvršena overa. Postupak potvrđivanja sadržine isprave i njeno overavanje u nadležnosti su notara i takav postupak se označava kao solemnizacija ili zapis o overi privatne isprave.

Evropska zakonodavstva o notarijatu ne prave razliku između overe i potvrđivanja sadržine pravnog posla sadržanog u ispravi i njegovog overavanja, dok teorija pravi ovu razliku. U njemačkoj teoriji pod overom u širem smislu podrazumeva se overavanje činjenica i postupaka koje je notar video, a to je posvedočenje kojim notar izvršava overu, odnosno sam činjenični postupak – overavanje prepisa ili potpisa i stavljanje pečata, odnosno overa nejavnih, privatnih isprava. Overa u užem smislu obuhvata sastavljanje zapisnika pred notarom i potvrđivanje sadržine isprave, kao i njeno overavanje. Ova vrsta overe propisana je za pravne poslove za koje zakonodavac predviđa i želi da se stranke upoznaju s dometom i pravnim značajem isprave.

Overom sadržine privatne isprave ili solemnizacijom privatna isprava ima potpunu dokaznu snagu. Ispitivanje ocene podobnosti za overu vrši notar. Dužnost notara je da ispita formu i sadržinu privatne isprave. U postupku solemnizacije notar je dužan da utvrdi identitet stranaka i stavi klauzulu o potvrđivanju koja sadrži: prezime i ime, sedište notara, izjavu o notarskom svojstvu, naznačenje načina na koji je utvrđen identitet stranaka, naznačenje da je pročitana isprava i da su stranke izjavile da odgovara njihovoj pravnoj volji i da su svojeručno potpisale. Notar stavlja pečat i svoj potpis na ispravu. Ukoliko privatna isprava ne sadrži predviđenu formu o načinu pisanja, notar može sačiniti poseban notarski zapis. Privatna isprava u tom slučaju čini sastavni deo i dopunu notarskog zapisa. Forma privatne isprave mora odgovarati formi koja je predviđena za notarski akt.

Overa ne menja sadržinu privatne isprave na koju se odnosi, ona je dokaz autentičnosti potpisa osobe privatnog dokumenta bez promene sadržine, jer ne menja sadržinu privatnog dokumenta na koji se odnosi. Notarska overa privatne isprave ima dokaznu snagu od dana i časa overe, a ne od dana izvršenog pravnog posla. Naime, ugovori mogu biti izvršeni pre overe, ali dokaznu snagu prema trećim osobama imaju od datuma overe.

3.3.3.1. Vrste notarskih overa

3.3.3.1.1. Overavanje potpisa

Overavanje potpisa je službena radnja notara koju on preuzima na zahtev stranke da se overi potpis ili rukopis (otisak prsta) na privatnoj (nejavnoj) ispravi, pri čemu notar u formi klauzule o overi, koja ima svojstvo javne isprave, potvrđuje tj. svedoči o sledećim činjenicama: da je stranka, čiji je identitet notar utvrdio u skladu sa zakonom, u njegovoj prisutnosti svojeručno potpisala pismeno/stavila otisak prsta koji je već na pismenu pred njim priznala kao svoj.¹⁹¹

¹⁹¹ Član 5, stav 1 Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa ("Sl Glasnik RS" br. 93/2014, 22/2015 i 87/2018).

Overa potpisa je vrsta notarske isprave, pa je zakonom uređen postupak za njeno izdavanje. Za taj postupak možemo reći da je manje zahtevan u odnosu na postupak notarske obrade isprave. Notar u postupku overe potpisa ima određena prava i dužnosti koja se tiču uopšte sačinjavanja i izdavanja isprava, te neka specifična prava i dužnosti koja se konkretno odnose na postupak overe potpisa. Pravilnost postupka je jedan od uslova za valjanost notarske isprave kao javne isprave.

Overom prepisa ne overava se sadržaj isprave, tj. ne garantuje se tačnost sadržaja izvorne isprave. Notarska overa prepisa je javna isprava ako su ispunjena tri kumulativna uslova: da je izvršena od notara, u okviru njegove nadležnosti i u propisanoj formi. Usled savremenih tehničkih pomagala – aparata za fotokopiranje, koji notar mora imati u svojoj kancelariji kao deo obavezne opreme, sve manje se radi prepis tj. po pravilu se vrši fotokopiranje isprave uz obavezu da se to radi pomoću aparata za fotokopiranje u notarskoj kancelariji.

Overavanjem prepisa javni beležnik potvrđuje da je prepis određene isprave podudaran sa izvornikom ili overenim prepisom isprave (u daljem tekstu: prepisana isprava).¹⁹²

Pre nego što overi štampani primerak elektronskog dokumenta javni beležnik je dužan da ispita da li je upotrebljen kvalifikovani elektronski potpis. U klauzuli o overavanju mora se javno naznačiti da je reč o odštampanom primerku elektronskog dokumenta.

Notar je dužan da pre overe prepisa, kao i kod drugih službenih radnji, proveriti da li postoje zakonom propisani razlozi za odbijanje službene radnje – izuzeće, nenadležnost, protivnost prinudnim propisima i moralu. Dužnost je notara da proveriti sadržaj isprave čiji se prepis overava samo u meri u kojoj je to potrebno radi utvrđivanja postojanja razloga za odbijanje službene radnje.

3.4. Dokazna snaga notarskih isprava

¹⁹² Član 21, stav 1 Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa ("Sl Glasnik RS" br. 93/2014, 22/2015 i 87/2018.

Sve notarske, odnosno javnobeležničke isprave (akti), imaju formalnu dokaznu snagu javnih isprava, pod zakonom propisanim uslovima koji podrazumevaju da je notarsku ispravu izdao notar u okviru svojih ovlašćenja i da su ispunjeni zakonom propisani elementi forme. Pravilo o dokaznoj snazi javnih isprava sadrži u sebi dve presumpcije i to: prvo, da je isprava autentična, odnosno da je ispravu izdao organ koji je na ispravi označen kao izdavač, i drugo: da je sadržaj isprave, ako je izdat u granicama nadležnosti izdavača, istinit.¹⁹³ Autentičnost isprave sud može da utvrđuje i u tom smislu može zatražiti da se u pogledu verodostojnosti isprave izjasni organ koji ju je izdao, a njenu autentičnost može ispitivati i drugim dokaznim sredstvima. Samo pravilo o dokaznoj snazi javnih isprava predstavlja *presumption iuris tantum*, zbog čega je dopušteno dokazivati da su u javnoj ispravi neistinito utvrđene činjenice ili da je isprava nepravilno i neistinito sastavljena.¹⁹⁴ Notarski obrađena isprava nije samo puko pisanje teksta isprave i overavanje potpisa, već uključuje i zakonom određenu strogu formu i postupak notarske obrade isprava. To znači da je notar dužan da postupa u zakonom propisanoj proceduri kao nezavisan, neutralan i stručan nosilac javne službe. Obaveza notara je da: utvrdi (proveri) da li je nadležan i da li ima razloga za odbijanje službene radnje, da li su stranke sposobne i ovlašćene za preduzimanje i zaključenje određenog pravnog posla, da ispita pravu volju stranaka i objasni im činjeničnu i pravnu situaciju, da stranke pouči o pravnom dometu pravnog posla, da izjave stranaka jasno formuliše u izvornik isprave pazeći pritom da se isključe zabune i sumnje i da neiskusne i neveste stranke ne budu oštećene, da stranke pouči i upozori na njihove izjave, pravna dejstva i posledice kada je to potrebno u skladu sa zakonom i zavisno od konkretne činjenično-pravne situacije, da se strankama pred notarom pročita izvornik i prilozi, s tim što se prilozi ne moraju čitati kada su se stranke odrekle njihovog čitanja, a što se naznačava u izvorniku. Notar se mora uveriti da izvornik odgovara njihovoj volji, dato stranke odobre i pred notarom potpišu izvornik, da se to konstatuje u izvorniku, da nakon toga izvornik potpišu eventualno drugi učesnici – svedoci, tumači itd., da notar potpiše izvornik i stavi svoj pečat.

Zbog svega navedenog, notarski obrađenoj ispravi zakonom je data puna dokazna snaga javne isprave o pravnom poslu koji sadrži ili o drugim izjavama volje stranaka datih pred notarom. Ovo znači da notarski obrađena isprava ili zapis, pored formalne dokazne snage javne isprave, što podrazumeva da ju je notar izdao u propisnom obliku i u okviru svojih nadležnosti,

¹⁹³S. Hamzabegović, *op. cit.*, str. 185.

¹⁹⁴*Ibid.*

ima i materijalnu dokaznu snagu koja se odnosi na istinitost njene sadržine, odnosno pravnog posla ili neke druge izjave stranaka. Izvornik notarski obrađene isprave trajno se čuva u arhivi notara, a što dodatno utiče na njenu dokaznu snagu. Iz definicije notarski obrađene isprave, odnosno javnobeležničkog zapisa kako se još naziva, proizilaze njene osnovne karakteristike: da se u celosti sastavlja od notara u okviru njegove nadležnosti, da se sastavlja o nekom pravnom poslu ili nekoj drugoj izjavi volje stranaka čiji je cilj nastanak, promena ili prestanak nekog subjektivnog građanskog prava ili obaveze, da je zbog toga dispozitivna javna isprava sa punom dokaznom snagom javne isprave kod koje se ne može ispitivati istinitost sadržine pravnog posla već samo da je netačno (nepravilno) notarski obrađena, da mora biti sastavljena u propisanoj formi i u propisanom postupku. Povreda postupka sastavljanja, vodi do ništavosti notarske isprave. Dakle, ukoliko se ispoštuju postupak sačinjavanja i sadržina notarske isprave, možemo sa sigurnošću da kažemo da su ispunjena očekivanja zakonodavca. Dužnost notara je da svojim odgovornim i stručnim radom poboljša pravnu sigurnost u oblasti za koju je dobio isključivu nadležnost sačinjavanja javnih isprava, deluje preventivno čime bi se smanjili odnosno izbegli budući sporovi i poboljšalo stanje u javnim registrima – zemljišnjim knjigama i registrima privrednih subjekata. Izvršnost notarski obrađene isprave (zapisa) koju je sačinio notar će doprineti sigurnijim odnosima između ugovornih strana, tj. sigurnoj zaštiti poverilaca i dužnika u novonastalom pravnom poslu. Obaveza notara u pogledu poučavanja i upozorenja stranaka, trebalo bi da doprinese razjašnjenju svih mogućih budućih nesporazuma, a što ima svoje prednosti u izbegavanju dugotrajnih i skupih parničnih procesa, te na taj način i ispunjenje standarda postavljenih u Evropskoj uniji, a koje je potrebno primeniti radi zaštite potrošača. Glavni razlog zbog kojeg se zakonodavac opredelio za uvođenje notarske obrade isprava o određenim značajnim pravnim poslovima po pojedince, privredna društva i druge poslovne subjekte, jeste zaštita javnih interesa i javnog poretka, odnosno unapređenje jačanja pravne države i pravne sigurnosti u interesu građana, kao i stranih investitora. Takođe, propisana je mogućnost notarske obrade i drugih pravnih poslova kada to stranke žele.

Ova zakonska pretpostavka, odnosno autentičnost notarske isprave je oboriva, pa tako zainteresovano lice može dokazivati suprotno, tj. da notarska isprava ne potiče od notara koji je na njoj označen kao izdavalac ili iz drugih razloga koji joj oduzimaju svojstvo javne isprave. U pravilu, teret dokaza je na strani koja osporava autentičnost javne isprave, osim kada se radi o očiglednim spoljnim nedostacima kao što su oštećena isprava, nešto izbrisano ili umetnuto i sl.,

kada je teret dokaza na strani koja se poziva na takvu notarsku ispravu. Sud kod koga se vodi postupak može, na zahtev lica koje je osporilo autentičnost notarske isprave, pozvati notara od kojeg bi trebalo da potiče predmetna notarska isprava da se izjasni o takvim okolnostima. Dalje, kada se radi o notarskim potvrđama i overama može se dokazivati da su posvedočene činjenice netačne, tj, da neko lice nije upisano u sudski registar kao lice ovlašćeno ovlašćeno za zastupanje, a kako je to naznačeno u notarskoj potvrdi. Kako potvrde i overe spadaju u dokumentarne (dokazne) javne isprave koje se ne izdaju da bi stvorile neko pravno dejstvo u smislu nastanka promene ili prestanka nekog subjektivnog prava ili obaveze, već da bi potvrdile određenu pravno relevantnu činjenicu koja je nastupila u prošlosti, zainteresovano lice na kome je teret dokaza može dokazivati neistinitost njihove sadržine, tj. da su posvedočene činjenice netačne ili neistinito utvrđene. Suprotno potvrđama i overama, notarski obrađene isprave (javnobeležnički zapisi) spadaju u dispozitivne javne isprave koje sadrže neki pravni posao ili neku drugu izjavu stranaka usmerenu na konstituisanje pravnog odnosa (subjektivnog građanskog prava ili obaveze), pa se kod njih ne može dokazivati da sadržina pravnog posla nije onakva kako stoji u izvorniku.

Kada je u pitanju sadržina pravnog posla iz notarski obrađene isprave, stranke bi mogle da pobijaju pravni posao u posebnom parničnom postupku, odnosno da traže poništenje pravnog posla iz nekog razloga za pobijanje, u koje spadaju na primer, mane volje, prekomerno oštećenje, nedostaci u pogledu punomoći i zastupanja itd. Notarski obrađena isprava će imati punu dokaznu snagu javne isprave o određenom pravnom poslu zaključenom pred notarom sve do pravosnažne odluke o poništenju pravnog posla iz notarski obrađene isprave. Kada se pobija pravni posao iz notarski obrađene isprave, tužbeni zahtev ne može da glasi na poništaj takve isprave, već samo na poništaj pravnog posla iz te isprave. Dopušteno je dokazivati da je netačno, nepravilno notarski obrađena notarska isprava i to po svim segmentima koji je čine javnom ispravom, a to su da je nije izdao notar koji je u njoj naznačen kao izdavalac, da po svom sadržaju ne odgovara izvorniku, da nije sastavljena u propisanoj formi i postupku, te da nije sastavljena u granicama nadležnosti notara, i u tom slučaju teret dokazivanja je na stranci koja to tvrdi. Ukoliko se dokaže u nekom postupku da je zbog napred navedenih razloga notarski obrađena isprava nepravilno sastavljena, tj. dokaže se da nema formalnu autentičnost, takva isprava gubi dokaznu snagu javne isprave, pa se može pobijati kao privatna isprava po principu slobodne ocene dokaza, uključujući i samu sadržinu pravnog posla. Bilo koji nedostatak u pogledu formalne autentičnosti notarski

obrađene isprave, na primer kada je notar postupio izvan granica svoje nadležnosti, dovodi do gubitka autentičnosti javne isprave. U kojoj meri eventualni nedostaci u pogledu forme i pravila postupka utiču na dokaznu snagu notarski obrađene isprave kao javne isprave, odlučuje sud ili drugi nadležni organ u svakom konkretnom slučaju po principu slobodne ocene, ako zakonom nije drugačije propisano. Svaki nedostatak u pogledu zakonski propisane obaveze notara kada je u pitanju forma i postupak sačinjavanja notarske isprave može uticati na dokaznu snagu notarske isprave, kao što je, na primer, nepostupanje po obavezi odbijanja preduzimanja službene radnje u zakonom propisanim slučajevima, izvornik notarski obrađene isprave ne sadrži zakonom određeni sadržaj, na izvorniku nema potpisa stranaka i drugih učesnika, te potpisa i pečata notara, notar nije proverio sposobnost i ovlašćenje stranaka, u obradi nisu učestvovali svedoci i tumač kada je to obavezno, nisu date potrebne pouke i upozorenja i svako drugo postupanje suprotno pravilima forme i postupka notarske obrade. Dalje, sasvim je jasno da na prvi pogled notarska isprava minimalno mora biti snabdevena potpisom i pečatom notara, jer je to očigledni nedostatak. Takođe, notarska isprava ne sme da sadrži spoljne nedostatke koji izazivaju opravdanu sumnju u njenu autentičnost, na primer isprava je oštećena, precrtano, izbrisano, umetnuto i sl. U takvim slučajevima teret dokazivanja autentičnosti notarske isprave jeste na stranci koja se poziva na tu ispravu.

4. Javni notarijat i pravna sigurnost

Pored usmerenosti na pojedinca, odnosno građanina, potreba za pravnom sigurnošću širi se i na odnose između građana. Naime, država želi da dodeli sigurnost određenim odnosima, prvenstveno ugovorima privatnog prava, koji donose za građane značajne obaveze. Kako je u nedostatku mogućnosti da direktno interveniše na privatnom polju, država u tom cilju daje određena ovlašćenja kvalifikovanim pravnim profesionalcima. To su upravo notari koji opravdanje svog poslovanja, odnosno delovanja zasnivaju na obezbeđivanju pravne sigurnosti.

Primarni cilj notarske obrade ugovora o kupoprodaji nepokretnosti, kao uostalom i drugih pravnih poslova koji podležu notarskoj formi, sastoji se u tome da pravni odnosi budu regulisani

na način da se izbegnu sporovi i garantuje pravna sigurnost kako ugovornim stranama, tako i trećim licima.¹⁹⁵ Navedeni cilj postiže se tako što će notar, nakon što utvrdi identitet stranaka, držeći se nezavisno i nepristrasno, najpre proveriti da li su one sposobne i ovlašćene za preduzimanje i zaključivanje pravnog posla.¹⁹⁶

Notar je osoba čiji je zadatak i preventivna pravna zaštita, te je odgovoran, ne samo za zakonitost svoje službene radnje, tj. valjanost sastavljenih notarskih isprava, nego i za dalje očigledne ciljeve koje stranke službenom radnjom nameravaju postići.¹⁹⁷

Nakon ispitivanja sposobnosti i ovlašćenja ugovornih strana, notar će ispitati njihovu pravu volju i poučiti ih o pravnim posledicama posla. Sklapanje ugovora između dveju jednako jakih ugovarača pod vodećom ulogom nepristrasnog notara ideal je zakona. Ako to nije slučaj, notar mora neiskusne, neuke i neveste stranke posebno štititi da bi postigao ravnotežu. U tom slučaju dolazi do izražaja savetodavna uloga notara, te funkcija vođenja brige o svim strankama koje učestvuju u sastavljanju notarskih isprava, pri čemu notar mora postupati tako da i neuka stranka razume pouke i objašnjenja, te upozorenja o smislu i pravnim posledicama posla.¹⁹⁸

Ovo će se i konstatovati u samom izvorniku. Na kraju, stranke moraju odobriti takav izvornik i svojeručno ga potpisati. Dakle, notarska forma obezbeđuje iz navedenog primera, garanciju tačnosti i kontrolu pravnih poslova, u čemu se upravo ogleda zaštita sigurnosti pravnog poretka. Zakonodavac je instituciju notara propisao kao mehanizam prevencije ugrožavanja pravne sigurnosti kod sklapanja pravnih poslova.

Uzevši u obzir da smo još na početku ovog poglavlja nalgasili da sigurnost treba shvatiti kako kao stanje koje se karakteriše odsustvom pretnji po neke vrednosti, tako i kao osećanje, odnosno lični doživljaj zaštićenosti tih vrednosti, na ovom mestu bi trebali naglasiti da građani osećaju odnosno doživljavaju notare kao službu koja štiti njihovu pravnu sigurnost, kroz četiri konstante koje prethode sastavljanju i solemizaciji isprave. To su: primiti, saslušati, pratiti i savetovati. Naime, kao jedno od osnovnih pravila javnobeležničke prakse javlja se i obaveza da

¹⁹⁵ J. Pušać, *Konvalidacija ugovora o kupoprodaji nepokretnosti u pravnom sistemu Republike Srpske*, Pregledni naučni rad, Anali Pravnog fakulteta u Zenici 8/2011, Zenica, 2011, str. 126.

¹⁹⁶ *Ibid*, str. 126.

¹⁹⁷ K. Winkler, *Der Notar im Spannungsverhältnis zwischen Tätigkeitspflichten und Amtsverweigerung*, MittBayNot, Mai/Jun 1998, 141.

¹⁹⁸ V. Rijavec, *Civilnopravna odgovornost notarjev*, Pravna praksa, 402/98, Gospodarski vestnik d.d., 1998, str. 4.

se primi svaki građanin koji se javnom beležniku obrati za uslugu, svakako u domenima koji su rezervisani za ovu službu. Ovo pravilo opravdava status notara kao javnog službenika. S tim u vezi, nijedan klijent ne sme da bude odbijen ili pak napušten u toku rada pod izgovorom da njegov predmet nije u dovoljnoj meri značajan ili da se kancelarija ne bavi ovakvim ili onakvim pravnim problemima. Odvajanje vremena da se klijent sasluša je sledeći segment. Kad kažemo slušanjem, ne mislimo na pasivno, već aktivno slušanje uz svako pružanje pomoći klijentu da se što jasnije izrazi, naročito ako je konfuzan i teško iznosi svoju potrebu za uslugom notara. Pored ovoga, notar se javlja i kao zaštitnik moralnih i materijalnih interesa klijenta. Naime, poslednja etapa pre sastavljanja javnobeležničke isprave je savetovanje stranaka. Veoma je važno da se istaknu vrednosti ovog aspekta i funkcije notara, naročito ako se ima u vidu tendencija povećanja veoma kompleksnih propisa. Ovde treba naglastiti, da gledano sa aspekta pravne sigurnosti i vladavine prava ima mišljanja među autorima koji se bave ovom problematikom da je savetovanje vremenom postalo esencijalna karika u lancu notarskih poslova, tj. da društvena uloga notara ne bi mogla da se sagleda ako ne bi bilo dužnosti pravnog savetovanja klijenta.

IV POGLAVLJE

POJAM EKONOMSKE SIGURNOSTI

1. Pojam i značaj ekonomske sigurnosti u pravnom prometu

Pre nego što ukažemo na položaj i značaj ekonomske sigurnosti u pravnom prometu, najpre je neophodno da prvo ukažemo na to šta se smatra pod pravim prometom, pravim saobraćajem, kao i pod ekonomskom sigurnošću i koje su njene komponente.

1.1. Pojam pravnog prometa i pravnog saobraćaja

Na samom početku treba reći da pravni promet predstavlja jedan vid pravnog odnosa. U tom smislu pod terminom pravni odnos podrazumevamo izraz kojim se kaže da su dve osobe povezane nekim delom, događajem ili pravim poslom. Iz navedenog možemo zaključiti da pravni promet, kao vid pravnog odnosa (događaj, radnja ili trgovina) automatski pokreću transakciju ili niz transakcija u okviru subjekata tog odnosa, odnosno prometa. Kao rezultat transakcije, osobe koje učestvuju povezane su međusobno, pravno i socijalno. Pravni odnosi u strogom smislu odnose se samo na činjenice koje kao takve imaju pravnu posledicu, prepoznate od pravnog sistema.¹⁹⁹

Pod pravim prometom se uglavnom podrazumeva prenos prava sa jednih subjekata (titulaca, imalaca) na druge subjekte, dakle kao promena aktivnog subjekta pravnog odnosa. Dakle, može se reći da se pravni promet ogleda u prelazu subjektivnih prava i obaveza sa jednog

¹⁹⁹ L. Iacovino, *Recordkeeping, Ethics and Law: Regulatory Models, Participants Relationships and Rights and Responsibilities in the Online World*, Springer, 2006, pp. 78.

subjekta (pravnog prethodnika) na drugog (pravnog sledbenika, sukcesora, prijemnika), dok se čitava operacija naziva pravnim sledovanjem (sukcesijom). Pravni promet je praćen pravnim saobraćajem, koji predstavlja pravom uređeni odnosi između pojedinih pravnih i fizičkih lica. Naime, pod pravnim saobraćajem treba shvatiti promet ispravama kojima se dokazuje postojanje ili nepostojanje pojedinih odnosa među ljudima, odnosno postojanje prava i obaveza nastalih iz tih odnosa, ili kojima se konstatuju i utvrđuju pojedine lične, statusne i druge činjenice u tim odnosima. Takođe, isprave služe kao izvor saznanja i dokaza, pa stoga moraju biti istinite, kako bi se pravni saobraćaj odvijao bez sumnji i podozrenja.²⁰⁰Pravni saobraćaj se odvija upotrebom isprava na osnovu kojih se uspostavljaju, ukidaju ili menjaju određeni pravni odnosi na taj način što se isprave koriste kao dokazi za postojanje pravno relevantnih činjenica. Postoji kako društveni, tako i individualni interes da se u pravnom saobraćaju koriste verodostojne isprave jer od toga zavisi sigurnost i pouzdanost pravnog saobraćaja.²⁰¹

Za postojanje isprave u širem smislu zahteva se ispunjenje dva konstitutivna uslova: prvo, da se radi o predmetu koji je po svojoj sadržini takavda je podoban ili određen da služi kao dokaz kakve činjenice i drugo, da je tačinjenica, koja se tim predmetom dokazuje, pravno relevantna za neki pravni odnos.²⁰²

Ovako određen i shvaćen pojam isprave ukazuje na to da se pod ispravom u širem smislu podrazumevaju: oznaka fabrike na nekom predmetu, serijski brojevi motora i šasije motornog vozila, kamen koji obeležava među, oznaka eksproprisanе površine, oznaka putnog pojasa, oznaka pružne površine pored železničkog koloseka, filmska ili magnetofonska traka, kasetna kompjuterske obrade podataka, kase – traka o naplaćenom dnevnom pazaru, izveštaj sanalazima, atest o ispitivanju materijala, oznake o vrsti i klasi materijala, kao i arheološki ostaci naselja. Pod ispravom se podrazumevaju i mnogi drugi predmeti koji služe kao dokaz određenih pravno relevantnih činjenica u pravnom saobraćaju, kao što su i oznake postavljene od ovlašćenog lica preduzeća koje gazduje šumama, kao znaci odobrene seče određenog broja stabala, te oznake granične linije pri razgraničenju državnih i privatnih šuma. Tip predmeti su podobni ili određeni na

²⁰⁰ M. Komnenić, J. Dragojlović, *Krivična dela falsifikovanja isprave u svetlu savremenih tehničko-tehnoloških dostignuća*, Kultura polisa, god. XII, br. 26, Beograd, 2015, str. 92.

²⁰¹ Z. Stojanović, N. Delić, *Krivično pravo: posebni deo*, Pravna knjiga, Beograd, str. 288.

²⁰² Z. Stojanović, O. Perić, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2007, str. 299.

osnovu zakona ili drugog propisa donetog na osnovu zakona, da služe kao dokaz činjenica, koje imaju vrednost zapravne odnose.²⁰³

Pored shvatanja pojma isprave u širem smislu, postoji i shvatanje opojmu isprave u užem smislu. Isprava u užem smislu je izjava volje ili misli nekog lica o nekoj pravno relevantnoj činjenici od značaja za pravne odnose koja je data u pismenoj formi.²⁰⁴

Da bi neko pismeno imalo značaj isprave u užem smislu, mora ispunjavati uslove u pogledu četiri bitna elementa:

- 1) Isprava mora da predstavlja izjavu volje ili misli. Izjava izražava želju, htenje ili očekivanje. Izjavom se konstatuje neko stanje ili se drugom saopštava svoje mišljenje ili stav. Izjava kojom se izražava volja je testament, ugovor o poklonu, naslednička izjava itd. Izjava kojom se izražava misao je izveštaj lekara specijaliste, pismena karakteristika nekome licu i dr.;
- 2) Izjava mora da bude data u pismenoj formi. Sačinjavanje isprave u pismenoj formi je materijalizovanje volje kao pravne činjenice, koje se manifestuje u spoljnom svetu. Izjava je manifestovanje konkretno određene misli ili volje, a ne apstraktno izjašnjavanje. Izjava volje ili misli data u pismenoj formi može biti zabeležena na bilo kojem predmetu materijalne prirode, kao što su predmeti od: drveta, kamena, pečene gline, metala, pergamenta, papira (hartije), elektronskog materijala itd. Ona može biti pisana bilo kojim pismom (ćirilicom, latinicom) i na bilo kojem jeziku. Izjava može biti ispisana rukopisom, pisaćom mašinom, a može biti fotokopirana i mikrofilmovana, kao i kompjuterski sinhronizovana.
- 3) Izjava mora da sadrži neku pravno relevantnu činjenicu koja sama zasebe ili u vezi sa drugim činjenicama dovodi do nastanka, promene ili prestanka nekog pravnog odnosa. Te pravno relevantne činjenice mogu se odnositi na različite pravne odnose, odnosno pravne poslove: stvarnopravne, obligacione, nasledne, porodične, statusne i druge pravne odnose, odnosno na dozvoljene pravne poslove.

²⁰³ D. Atanacković, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 1985, str. 561.

²⁰⁴ M. Komnenić, J. Dragojlović, *Krivična dela falsifikovanja isprave u svetlu savremenih tehničko-tehnoloških dostignuća*, Kultura polisa, god. XII, br. 26, Beograd, 2015, str. 93.

- 4) Izjava mora biti overena od strane poslovno sposobnog lica koje ju jedalo, radi autentičnosti. Overa izjavljene volje i misli davaoca izjave vrši se potpisivanjem imena i prezimena, inicijalima, parafom ili stavljanjem otiska prsta. Autentičnost sadržine ili potpis pismene izjave može se utvrđivati veštačenjem rukopisa ili drugih podataka. Isprava čiji se autor, kao izdavalac, ne može utvrditi i odrediti nemadokaznu vrednost.

1.2. Pojam i segmenti ekonomske sigurnosti

Možemo sa sigurnošću reći da je sigurnost prateći element ljudskog društva, od samog njegovog postanka, pa sve do danas. Ljudi, odnosno pojedinci, ljudske grupe, organizacije i institucije oduvek imaju potrebu da se brinu o svojoj sigurnosti. Ova činjenica proizilazi iz urođenog nagona čoveka za samoodržanjem. U tom smislu, u svim razdobljima razvoja ljudskog društva, od strane društvenih grupa preduzimane su određene aktivnosti na postizanju, održavanju i razvijanju određenog nivoa sigurnosti, a sve u cilju njihovog opstanka. Tako je sigurnost posebno i dobila na značaju udruživanjem ljudi u manje ili veće grupe, počevši od porodice, rodovske zajednice, plemena, zatim države, međunarodnih zajednica i sl.

Posmatrano sa istorijskog aspekta društveni život je oduvek bio prožet raznim oblicima konflikata, političkog, ekonomskog i vojnog karaktera, koje karakteriše primena sile i raznih oblika nasilja uperenih ka bitisanju i opstanku pojedinca i društvenih zajednica. Tako se negde do kraja dvadesetog veka sigurnost posmatrala sa aspekta sigurnosti države, i to prevashodno sa vojnog stanovišta, odnosno spoljnog ugrožavanja bezbednosti jedne države. U poslednje vreme, međutim to gledište na koncept sigurnosti je znatno izmenjeno, najpre iz razloga što je došlo do promene u međunarodnim odnosima, a zatim i zbog pojave savremenih, nevojnih oblika ugrožavanja sigurnosti, koji poprimaju globalni karakter i dovode u pitanje egzistenciju i opstanak ne samo države, već i pojedinaca, pa čak i čovečanstva u celini.

Dakle, Koncept sigurnosti masovno je istraživani i razvijani u 20. i 21. veku, dok se intenzivniji razvoj koncepta sigurnosti dogodio zahvaljujući studijama međunarodnih odnosa

koje su bile usredsređene na uzroke ratova, kao i na kobne događaje u periodu između dva svetska rata, kao i onoga što se u međunarodnim odnosima događalo posle njih, a posebno u doba tzv. hladnog rata.²⁰⁵

Naime, prema navedenim teoretičarima, u današnje vreme, država više nije u stanju da se izbori sa međunarodnim krizama kao što su degradacija životne sredine, masovne migracije, glad i zarazne bolesti. Stoga oni preporučuju da se državni interesi na kojima insistiraju konzervativni neoliberalisti zamene svetskim (globalnim) interesima. Ovi svetski interesi bi uključivali opstanak ljudske vrste, smajenje nasilja u svetu, obezbeđenje uslova za očuvanje zdravlja svih ljudi, očuvanje kulturnih različitosti i očuvanje životne sredine. U “Izveštaju o ljudskom razvoju” Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) za 1994., naglašeno je da ljudska sigurnost obuhvata dva aspekta: 1. zaštićenost ljudi od hroničnih pretnji, kao što su glad, bolest i represija i, 2. njihovu zaštitu od iznenadnih i bolnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života – bilo da je reč o kući i poslu, bilo da je reč o zajednici.”²⁰⁶ Uzevši u obzir navedeno, teoretičari sigurnosti vrlo brzo zaključili da pojam ljudske sigurnosti ima čak sedam dimenzija – (1) ekonomsku, (2) prehrambenu, (3) zdravstvenu, (4) ekološku, (5) ličnu, (6) socijetalnu i (7) političku sigurnost.²⁰⁷ Na osnovu ovoga možemo zaključiti da se ljudska sigurnost ne odnosi samo na zaštitu pojedinca od nasilja, nego i za njegov sveukupan razvoj. Suočavajući se sa kontinuiranim akademskim ispitivanjem otvorenosti koncepta ljudske sigurnosti, naglašena je potreba za dinamičnom konceptualizacijom ljudske sigurnosti, navodeći: „Ono što ljudi smatraju „vitalnim“ - ono što oni smatraju „od suštinske važnosti za život“ i „presudno važno“ - razlikuje se među pojedincima i društvima. Zato svaki koncept ljudske sigurnosti mora biti dinamičan“. Dakle, koncept ljudska sigurnost je ostao da bude fokusiran na pojedinca sa tendencijom da se

²⁰⁵Hladnim ratom naziva se period razvoja međunarodnih odnosa posle Drugog svetskog rata, koji je označio krajnju zaoštrenost u odnosima između velikih sila. U njegovoj osnovi stajali su suprotstavljeni odnosi između SAD i Sovjetskog Saveza, kao i uspostavljanje socijalističkog poretka u istočnoj Evropi. Stalno je postojala opasnost od izbivanja novog rata svetskih razmera. U stvari, Hladni rat je sprovođenje politike sa „pozicije sile“ od strane velikih država, radi ostvarivanja političkih ciljeva, a da ipak ne dođe do opšteg ratnog sukoba. Hladni rat su obeležili obostrano nepoverenje, sumnjičavost i nesporazumi. SAD je optuživao SSSR zbog širenja komunizma širom sveta, a SSSR optuživao SAD zbog imperijalizma i kontrarevolucije. Korejski, Vijetnamski i Sovjetsko-avganistanski rat predstavljali su neke od oružanih sukoba dve ideologije, mada se SAD i SSSR nisu u njima lično sukobile već kroz naoružanje drugih zemalja. Hladni rat je bio na svom vrhuncu tokom 1948-1953. godine kada je došlo do blokade Berlina, formiranja NATO-a, pobeđe komunista u Kineskom građanskom ratu i Korejskog rata. Druga situacija neprijateljstva osetila se tokom 1958-1962. godine zbog Kubanske raketne krize. Kako zarad prestiža, tako i radi sticanja vojne prednosti, Hladni rat je doprineo razvoju nauke i osvajanju svemira kroz trku za svemir. Raspad SSSR-a kao i pad Berlinskog zida 1990. godine se uzma za kraj Hladnog rata.

²⁰⁶ F. Ejodus, *Međunarodna bezbednost*, Beograd, 2012, str. 219.

²⁰⁷*Ibid.*

prilagođava različitim kulturnim specifičnostima. Dakle, koncept ljudske sigurnosti zagovara dužnost države da zaštiti svoje stanovništvo od siromaštva, nemaštine, bolesti, kriminala, beskućništva, degradacije životne sredine, zagađenja i drugih negativnih pojava. Iako ne postoji saglasnost šta sve spada pod domen ljudske sigurnosti, tumačeći odrednice ovog koncepta u skladu sa tradicionalnim shvatanjima koncepta bezbednosti možemo reći da ljudska sigurnost obuhvata sledeće segmente: individualnu sigurnost, socijetalnu sigurnost, ekonomsku sigurnost, zdravstvenu sigurnost, ekološku sigurnost kao i političku sigurnost unutar jedne društvene zajednice, odnosno države.²⁰⁸Uzevši u obzir da je tema ovog poglavlja disertacije ekonomska sigurnost u pravnom prometu, u narednom delu rada ćemo najpre predstaviti ekonomsku sigurnost kao segment ljudske sigurnosti, ali i nacionalne sigurnosti jedne zemlje.

Zbog povećane globalizacije i ekonomske međuzavisnosti među zemljama, kao i zbog evolucije vojnih i obaveštajnih institucija širom sveta u potrazi za novim značenjima i konceptima sigurnosti, koncept ekonomske sigurnosti dobio je na značaju i sve češće se upotrebljava u raznim sferama društvenog života. Ekonomska sigurnost, kao što je to već istaknuto u ovoj disertaciji, se navodi kao jedna od 7 segmenata koji čine ljudsku sigurnost, između sigurnosti hrane, zaštite životne sredine, lične sigurnosti, sigurnosti društvenih grupa, političke sigurnosti, sa ekonomskom sigurnošću koja se u ovom skupu vidi kao sigurnost osnovnog dohotka za svakog građanina od sopstvenog rada, tj. doprinosa društvu.²⁰⁹

Značaj koncepta ekonomske sigurnosti ogleda se i u tome što naučnici pripisuju priznanje ovom vidu sigurnosti, kao važanom segmentu nacionalne sigurnosti, jer ekonomija predstavlja pokretačku snagu planiranja, organizovanja i fokusiranja na korišćenje resursa na najbolji mogući način, kako bi se osigurala osnovna sredstva za život i povećao životni standard građana. Nacionalna i međunarodna ekonomska sigurnost istraživane su koliko i ljudska sigurnost, jer u današnjem globalizovanom svetu ne postoji potpuno samoodrživa zemlja.

Istraživanje koncepta ekonomske sigurnosti razvilo se na dva načina u zavisnosti o tipu ekonomije u određenim oblastima. Na primer, naučnici iz planske ekonomije zemlje (uglavnom Rusija i Ukrajina) usredsređeni su u istraživanju i analiziranju koncepta ekonomske sigurnosti na

²⁰⁸ A. R. Ivanović, L. Petter Soltvedt, *op. cit.*, 2020, str. 20.

²⁰⁹ T. Primorac, T. Kozina, I. Turčić, *Economic security of enterprises*, Fakultet za ekonomiju i biznis, Zagreb, 2018, pp. 168.

makroekonomski (državni i regionalni nivo) položaj zemlje u njenom okruženju. S druge strane, naučnici koji živeu zapadnim tržišnim ekonomijama usredsredili su svoja istraživanja i razmatranja koncepta ekonomske sigurnosti na ekonomsku sigurnost pojedinaca, tj. stabilan protok prihoda pojedinaca u cilju očuvanja životnogstandard. Ovakav pristup, koji je fokusiran na pojedince i njihov životni standard u društvu, promovišu zapadne škole mišljenja.

Kako bi obuhvatili sve nivoe ekonomske sigurnosti koji su istraženi u poslednje vreme, jednostavanu i logičanu definiciju ekonomske sigurnosti su dali ValerjuJoan Franc (Valeriu Ioan-Franc) i Andrej Marius Diamesku (Andrei Marius Diamescu) koji su ekonomsku sigurnost definisali kao: „sva pravila i aktivnosti obezbeđivanje pravilnog funkcionisanja ekonomije jedne zemlje, sa posledicama naekonomsku sigurnost zajednica i pojedinaca, kao i na na finansijski i ekonomski kvalitet njihovog života“.²¹⁰ Moramo istaći da iako je ova definicija sveobuhvatna i obuhvata sve aspekte sagledavanja ekonomske sigurnosti, ona je ipak manjkava u smislu da se u samoj definiciji javlja pojam (ekonomska sigurnos) koji čije se značenje određuje istom.

Sergej Efimović Metelev (Sergey Efimovic Metelev), uzimajući u obzir pregled i analizu višestrukih definicija ekonomske sigurnosti, zaključuje je da ekonomska sigurnost predstavlja naučnu ekonomsku kategoriju koja obezbeđuje: „postojanje sposobnosti, mogućnosti i spremnostinacionalne ekonomija da garantuje socijalnu stabilnost i ekonomski razvoj zemlje u kontekstu najefikasnijeg zadovoljenja zahteva društva i zaštite interesa države u različitim oblastima od unutrašnjih i spoljnih pretnji“.²¹¹

Među mnogim faktorima koji utiču na ekonomsku sigurnost, Kristofer M. Dent (Christopher M. Dent) je definisao: sigurnost lanca snabdevanja, sigurnost pristupa tržištu, kreditnu sigurnost, sigurnost tehnološko-industrijskih mogućnosti, socio-ekonomsku paradigmu, sigurnost sistema, sigurnost zajednice i sigurnost saveza kao najvažnije faktore koji utiču na ekonomsku sigurnost, kao i da svi su međusobno isprepleteni i zavisni jedni od drugih .²¹²

²¹⁰ V. Ioan-Franc, A. M. Diamescu, *Some Opinions on the Relation between Security Economy and Economy Security*, Review of General Management, 16(2), 2012, pp. 131.

²¹¹ S. Efimovich Metelev, *Economic Security as a Scientific Category: Theoretical and Methodological Aspect of Research*. Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska Lublin – Polonia, XXXIX(2), 2014, pp. 85.

²¹² C. M. Dent, *Economic Security*. In: A. Collins, ed., *Contemporary Security Studies*, 2nd ed. New York: Oxford University Press Inc., 2010, pp. 241.

Nesumnjivo je da će ekonomska sigurnost biti tema o kojoj će se češće raspravljati u budućnost zbog sve većih sukoba širom sveta koji ostaju uglavnom nerešeni, sa klimatskim promenama, migracijama radnika i neprekidno rastućom nejednakošću između bogatih i siromašnih, pojavom zaraznih bolesti i virusa na globalnom nivou, dok prirodni resursi postaju oskudni, a životna sredina zagađena.

Dakle, na osnovu navedenog možemo zaključiti da je ekonomska sigurnost pojam koji se definiše na više različitih načina u zavisnosti sa kog aspekta se posmatra. Tako na primer, u literaturi se može naići na definisanje ekonomske sigurnosti kao segmenta nacionalne sigurnosti, zatim ekonomske sigurnosti kao segmenta individualne sigurnosti, zatim ekonomske sigurnosti kao garancije izvesnosti ishoda pravnog prometa (ekonomska sigurnost poslovnih subjekata) i sl. Uzevši u obzir različite pristupe u definisanju ovog pojma u narednom delu disertacije će biti prikazane različite definicije ekonomske sigurnosti.

Ekonomska sigurnost, kao segment nacionalne sigurnosti ogleda se u obezbeđenju normalnog funkcionisanja i razvijanja uspostavljenog ekonomskog sistema²¹³ i ekonomskih odnosa u jednoj zemlji, kao i u zaštiti i unapređenju dostignutog životnog standarda²¹⁴ i socijalnog sistema od svih oblika ugrožavanja.²¹⁵ Oblici ugrožavanja ekonomske bezbednosti obuhvataju uticaj raznih poremećaja na svetskom i domaćem tržištu, kao i uticaj privrednog kriminaliteta. Ovde treba napomenuti da ekonomska bezbednost do izvesne mere obuhvata i takozvanu socijalnu sigurnost, tj. socijalni sistem, kao sistem postupaka i mera koje država preduzima u cilju obezbeđenja nekih „hendikepiranih“ slojeva stanovništva (siromašne, bolesne, stare i nezaposlene osobe, deca bez roditelja, invalidi i sl.). Efikasnost socijalnog sistema, kojim se obezbeđuje socijalna sigurnost pre svega zavisi od ekonomskog potencijala jedne zemlje, tj. njene ekonomske sigurnosti, stoga se zaštita socijalnog sistema, podvodi pod ekonomsku

²¹³ U širem smislu reči ekonomski sistem se definiše kao celovit kompleks produkcionih odnosa, tj. odnosa koji se uspostavljaju među ljudima povodom ostvarivanja proizvodnje, raspodele, razmene i potrošnje u određenoj zemlji i u određenom vremenu, dok se u užem smislu pod ekonomskim sistemom podrazumeva određena organizaciona struktura privrede i institucionalna nadgradnja, odnosno skup konkretnih funkcionalnih institucija, mera i instrumenata i režim odgovarajućih odnosa kojima se utiče na odvijanje društvene reprodukcije i ostvarivanje prethodno prihvaćenih ciljeva (Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br 5 od 27.06.2001. godine, str. 22).

²¹⁴ Životni standard je prema širem shvatanju ukupnost uslova života i rada pojedinih slojeva stanovništva jedne zemlje u određenom vremenskom periodu. Takođe, obuhvata materijalne, radne i društvene uslove života, kao i mogućnosti zadovoljenja duhovnih potreba, slobodnog kretanja i slobodne razmene ljudi i dobara.

²¹⁵ M. Nicević, A. R. Ivanović, *Organizovani privredni kriminalitet kao factor ugrožavanja ekonomske bezbednosti*, Ekonomski izazovi, vol.1, br. 1, Departman za ekonomske nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, 2012, str, 88.

sigurnost jedne zemlje. Iz navedenog možemo zaključiti da se pod referentnim objektom ekonomske sigurnosti kao segmenta nacionalne sigurnosti matra država, konkretno njen ekonomski sistem, dostignuti nivo životnog standarda i socijalni sistem. Referentni objekt ekonomske sigurnosti se štiti od različitih poremećaja na svetskom i domaćem tržištu, kao i od privrednog kriminaliteta, kriminaliteta u sferi pravnog prometa, kriminaliteta protiv službene dužnosti i sl. Referentni subjekt ekonomske sigurnosti je država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti. Zaštita ekonomske sigurnosti kao segmenta nacionalne bezbednosti se štiti pre svega merama ekonomske i socijalne politike jedne države, kao i kriminalističkom delatnošću njenih službi bezbednosti na polju sprečavanja i suzbijanja privrednog kriminaliteta, kao i drugih vidova kriminalnog ponašanja kojima se ugrožavaju napred navedene vrednosti.

Ovde treba napomenuti da je garancija ekonomske sigurnosti ideal koji su socijalistička društva pokušavala da ostvare kako bi se čovek oslobodio straha od uskraćivanja sredstava za zadovoljenje svojih najvitalnijih potreba.²¹⁶ U tom smislu, ekonomska sigurnost se može posmatrati i sa aspekta individualne sigurnosti, odnosno zaštite vitalnih interesa pojedinca. U tom smislu, ekonomska sigurnost ili finansijska sigurnost predstavlja stanje koje karakteriše postojanje stabilnih prihoda ili drugih resursa koji omogućavaju održavanje željenog životnog standarda u datom vremenskom trenutku sadašnjosti i u doglednoj budućnosti. Kao svoje komponente ona sadrži:

- izvesnost nastavka solventnosti;
- predvidljivost budućeg novčanog toka osobe ili drugog ekonomskog subjekta;
- sigurnost zaposlenja ili sigurnost posla.

Kada na ekonomsku sigurnost gledamo kao na sigurnost poslovnih subjekata, onda najpre treba reći da položaj poslovnih subjekata u pravnom prometu, karakteriše njihova podređenost u odnosu na konstruktivne celine ekonomskog sistema jedne zemlje. Zatim, poslovni subjekti su

²¹⁶ H. Kelsen, *Collective Security Under International Law*, The Lawbook exchange, New Jersey, 2001, pp. 1.

izloženi riziku i pretnjama povezanim sa neefikasnim korišćenjem raspoloživih resursa. Upravo, ova dva navedena aspekt stvaraju, uslovno rečeno, problem u proučavanju ekonomske sigurnosti poslovnih subjekata. Naime, ekonomska sigurnost poslovnih subjekata ima određene specifičnosti. Kako je to već navedeno u disertaciji, koncept ekonomske sigurnosti posmatra se iz različitih uglova. Ova diferencijacija je uzrokovana predmetnom komponentom. Ekonomska sigurnost na makro nivou je skup procesa koji određuje stanje ekonomije kroz indikatore, odnosno pokazatelje. Ti pokazatelji su stalan rast, solventnost, stabilnost i održivost sistema.

Ekonomska sigurnost na makro nivou identična je nacionalnoj. Ekonomska sigurnost na mikro nivou izolovana je ekonomskom aktivnošću poslovnih subjekata. Akcenat je na efikasnom korišćenju resursa poslovnih subjekata. Kao deo ekonomske sigurnosti poslovnih subjekata sprovode se studije usmerene na utvrđivanje funkcionalno efikasnih alata i mehanizama sistema ekonomske sigurnostiposlovnih subjekata. Ova okolnost je posledica sledećih karakteristika. Prvo, alati ekonomske sigurnosti su faktori koji transformišu procese. Drugo, alati su osnova za formiranje uslova za osiguranje ekonomske sigurnosti poslovnih subjekata. Treće, mehanizmi pokreću procese interakcije ekonomskih subjekata. Odabrani mehanizmi i alati najjasnije regulišu sistem ekonomske sigurnosti poslovnih subjekata.²¹⁷

Upravo interkacija ekonomskih, odnosno poslovnih subjekata u pravnom prometu predstavlja polje u kome postoji ogroman rizik da njihova ekonomska sigurnost bude ugrožena. U ovom smislu ekonomsku sigurnost u pravnom prometu, treba posmatrati kao neodvojivu od pravne sigurnosti. Preciznije, mogli bi da kažemo da su ekonomska i pravna sigurnost lice i naličje iste medalje (pravnog prometa). S tim u vezi, po istoj logici po kojoj se notari javljaju kao garanti pravne sigurnosti, oni se javljaju i kao garanti ekonomske sigurnosti. S tim što ovde treba naglasiti da veći nivo pravne zaštite, ne mora nužno da dovede i do većeg stepena ekonomske sigurnosti. Ovo je pre svega zbog toga što se ekonomska sigurnost posmatra i kroz prizmu troškova, odnosno cene koštanja te sigurnosti. O ovome će u narednom delu biti nešto više reči.

Takođe, i kao što se ekonomska sigurnost može posmatrati na makro i mirko nivou, tako i uloga notara u zaštiti ekonomske sigurnosti može imati implikacije na makro i mirko nivou. Kada je u pitanju makro nivo, on se pre svega ogleda u nadzoru koji notarijat vrši nad

²¹⁷ E. G. Popkova, B. S. Sergi, *Artificial Intelligence: Anthropogenic Nature vs. Social Origin*, Springer, 2020, pp. 469.

transakcijama i obavezom prijavljivanja sumnjivih transakcija. Na mikro novou ta uloga se ogleda u garanciji ispunjavanja ugovornih sporazuma u ekonomskim transakcijama. U narednom delu disertacije će biti prikazana najpre uloga notarijata u zaštiti ekonomske sigurnosti na mikro nivou, a potom na njegovu ulogu u zaštiti ekonomske sigurnosti na makro nivou.

2. Uloga notara u garanciji ispunjavanja ugovornih sporazuma u ekonomskim transakcijama

Pored sudova, kao državnih nezavisnih i samostalnih organa, pravni sistemi su razvili i druge institucionalne mehanizme čiji je cilj povećanje sigurnosti u ekonomskim transakcijama. Ovi mehanizmi podižu garancije koje su stranke dale u vezi sa ispunjavanjem ugovornih sporazuma. U tom smislu, postojanje overenih javnih dokumenata i registara omogućava povećanje nivoa sigurnosti u transakcijama i smanjenje očekivanog nivoa rešavanja mogućih problema kroz parnice. Kada govorimo o notarima, važno je biti jasan da notari u zemljama Anglosaksonskog prava imaju veoma različitu ulogu od beležnika u sistemima Kontinentalnog prava. U zemlji kao što su Sjedinjene Američke Države, notar je „građanin visokog moralnih karakteristika i integriteta“ čija se delatnost sastoji od osvedočenju i overi dokumenata i uzimanja svedočenja i izjava, ali oni ne praktikuju pravo, na način na koji to rade advokati. U stvari, u pravnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država advokati su jedini subjekti koji imaju pravo da praktikuju pravo u smislu davanja pravnih saveta. Notar kontinentalno pravnog sistema - koji se često naziva „latinskim beležnikom“ - međutim član je pravne struke koji ne samo da svedoči i potvrđuje validnost dokumenata, već ima i pravo da daje pravni savet, što zapravo često zakon od njega i zahteva. On sastavlja dokumenta koja sertifikuje, garantuje njihovu zakonitost i ponekad u pravnom sistemu vrši ulogu sličnu onoj koju vrše sudije i advokati u sistemima Anglosaksonskog prava.²¹⁸

Zvanična autentifikacija od strane javnog beležnika daje težinu „istinitosti“ koja inače ne postoji u dokumentima strogo privatne prirode. To je funkcija koju isključivo dodeljuje država. Značajan broj državnih službenika u bilo kojoj grani javne uprave daje „službenu potvrdu identiteta“ dokumentima. Na primer, u pravnom svetu sekretari suda su autentifikatori

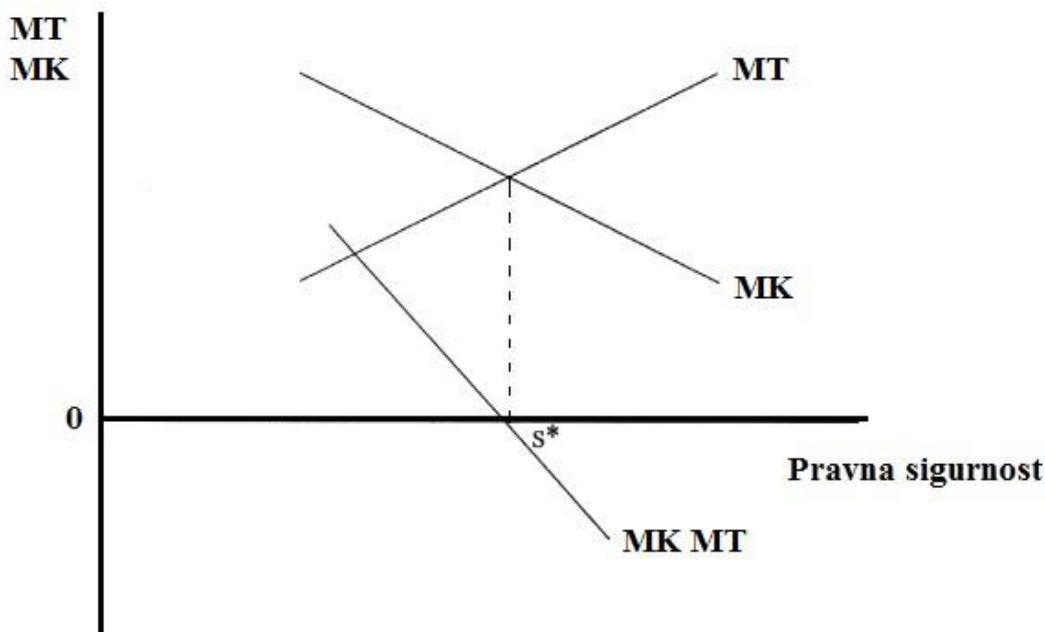
²¹⁸ F. Cabrillo, S. Fitypatrick, *The Economics of Courts and Litigations*, New Horizons in Law and Economics, Edward Elgar Publishing, Inc. 2008, pp. 187.

dokumenata koji se odnose na pravne postupke. U sferi privatnog prava, javni beležnici su ti koji u ime države dodeljuju zvaničnu overu dokumentima.

Notarska delatnost mora se shvatiti u skladu sa osnovnim principom, sa ekonomskog aspekta gledano, da se pravosudni sistem sastoji od skupa normi i institucija koje bi trebalo da smanje transakcione troškove i, kao posledicu toga, povećaju efikasnost ekonomije i dobrobit pojedinaca unutar društva. Notarska intervencija se ovim ciljevima pridaje na brojne načine. Služi kao sredstvo za smanjenje stope parničnog postupka, s obzirom na to da sprečava mnoge predmete da uđu u sudski sistem koji bi u tom slučaju morali da reše sudovi, ako bi se tužbe stranke zasnivale isključivo na privatnoj dokumentaciji. Štaviše, u onim slučajevima koji stignu do sudova, postojanje ovih javno overenih dokumenata olakšava dokaze i osigurava da se ne raspravlja o brojnim pitanjima koja su obuhvaćena službeno overenim dokumentima.

Nakon što smo opisali neke neupitne pogodnosti koje javna overa kod javnog beležnika može ponuditi pravosudnom sistemu, bilo kakva rasprava bila bi nepotpuna ukoliko ne uzmemo u obzir troškove. Radi se upravo o onome što smo već napomenuli, a to je da veći stepen pravne sigurnosti, ne mora nužno da znači i veću ekonomsku sigurnost. Naime, notarska intervencija košta, i javni dokument je generalno skuplji od privatnog. Međutim, ako je notarska intervencija efikasna, onda to nije zato što nema nikakvih troškova, već zato što su ti troškovi inferiorni u odnosu na očekivane koristi.

Razmotrimo slučaj hipotekarnog dokumenta, overenog od strane notara. Intervencija javnog beležnika sačinjava ovaj dokument u javno overenom dokumentu, uz povlastice koje ovim dokumentima pripadaju građanskim i privrednim zakonom. Ova pravna kontrola pojačava garancije koje nude stranke, ali takođe nameće i veće troškove. Iz perspektive efikasnosti, povećanje kontrole zakonitosti biće efikasno ako su marginalne koristi nastale zahtevom veće od njegovih marginalnih troškova. U ovom slučaju stvoriće se neto socijalne koristi. Na slici br. 10, kriva marginalnih koristi (MK) opada jer svaki porast pravne sigurnosti dobijen većim nivoom intervencije notara i većom pravnom kontrolom podrazumeva manji porast socijalne zaštite od prethodnog priraštaja i teži ka nuli u situacijama kada zakonski sigurnost je dostigla nivo kada je njeno širenje suvišno.



Slika 10: Troškovi i koristi od pravne sigurnosti

Kriva marginalnih troškova (MT), s druge strane, raste. Svaki novi porast sigurnosti uključuje marginalne troškove koji se kontinuirano povećavaju. Sve dok je marginalna korist od svakog povećanja pravne sigurnosti veća od odgovarajućeg marginalnog troška (to jest, za sve one tačke levo od s^*), biće efikasno pretpostavljati dodatne troškove koji jačaju pravnu sigurnost pravnog prometa. Ali, kada se dostigne tačka s^* , svako novo povećanje sigurnosti biće neefikasno, s obzirom na to da pridruženi troškovi premašuju koristi. Optimalni nivo pravne sigurnosti je, dakle, u ovom slučaju tačka predstavljena oznakom s^* , to jest nivo pravne sigurnosti gde su marginalne koristi jednake marginalnim troškovima, a samim tim marginalnoj neto koristi (definisane kao razlika između marginalnih koristi i marginalnih troškova za svaki nivo pravne sigurnosti) jednaki su nuli. Sa ekonomskog aspekta gledano, da bi se razmeli ovi odnosi neophodno je da znamo u kakvom odnosu su prihodi u odnosu na iznos marginalnih troškova i marginalne koristi. S tim u vezi, ako je marginalni prihod preduzeća veći od marginalnog troška, proizvođač treba da poveća proizvodnju. Ukoliko je marginalni prihod manji od marginalnog troška, proizvođač treba da smanji proizvodnju. Maksimalni profit ostvaruje se na nivou proizvodnje, na kome su marginalni prihod i marginalni trošak jednaki.

Tamo gde upotreba javnog beležnika nije obavezna, efekat prekomernih zahteva na pravnu sigurnost biće taj da se stranke ređe obraćaju javnim beležnicima. To će imati nepovoljne socijalne troškove, s obzirom na pozitivne eksterne efekte koje javna autentifikacija može proizvesti. Ako je zvanična potvrda identiteta obavezna, višak pravne sigurnosti rezultiraće neopravdanim rastom cena u građanskim i trgovinskim transakcijama.

2.1. Analiza troškova i koristi od overavanja ugovornih sporazuma od strane notara

Iako je sa ekonomske tačke gledišta argument o optimalnoj upotrebi javnih beležnika jasan, praktična primena u stvarnom svetu je složenija, pre svega zbog poteškoća u utvrđivanju vrednosti promenljivih u igri. Troškovi korišćenja javnih beležnika su sasvim jasni, jer se naknade mogu utvrditi. Izrazit i mnogo složeniji problem povezan je sa merom koristi notarskih aktivnosti. S jedne strane, ovo je zbog činjenice da se za ugovorne strane koristi, u velikoj meri sastoji, od smanjenja budućeg rizika koje je teško kvantifikovati. Pravna sigurnost koju su javni beležnici obezbedili službenom overom smanjuje verovatnoću sukoba i potrebu obraćanja sudu radi dogovora, koji se može proceniti samo posrednim sredstvima i uz značajnu grešku.

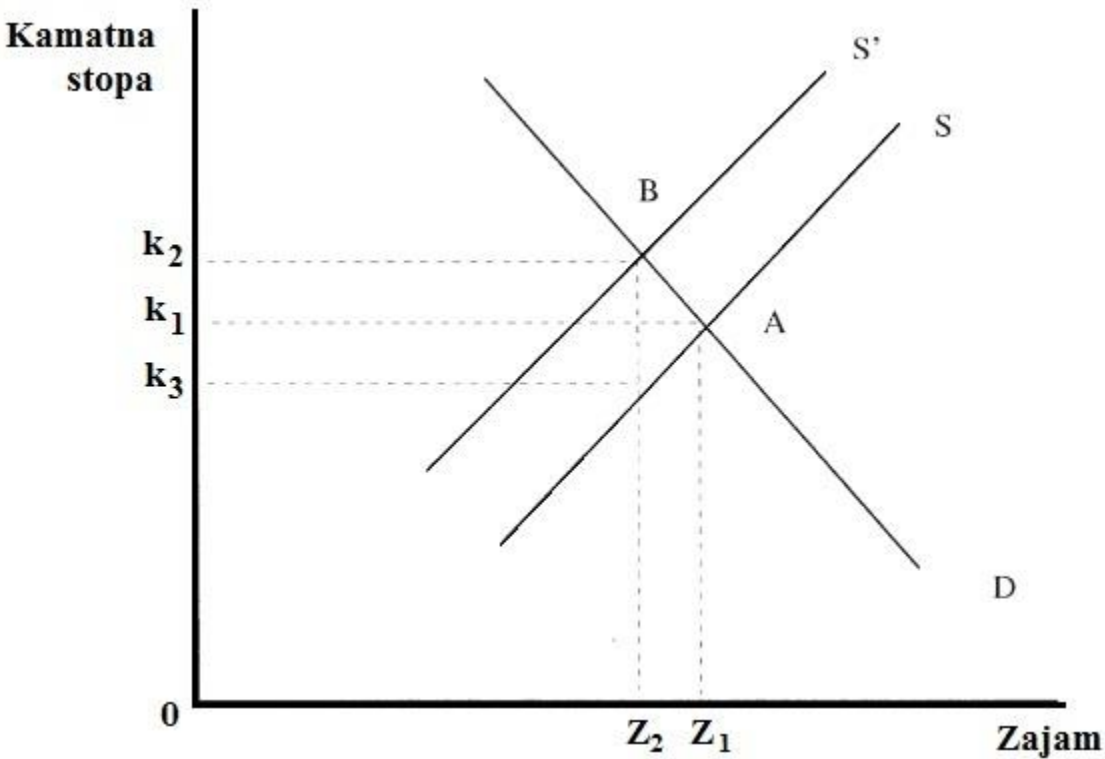
S druge strane, ugovorne strane ne internalizuju sve koristi povezane sa javnom overom kod javnog beležnika. S obzirom na to da rešavanje sukoba sudskim putem snažno subvencionše javni sektor, upotreba javne autentifikacije - i posledično smanjenje pravnih postupaka - ima pozitivne efekte za celo društvo. Još više, društvenekoristi se povećavaju kada uzmemo u obzir činjenicu da troškovi pravnih postupaka nisu striktno ograničeni na novčane troškove parnice uključenih strana. Pored toga, značajan procenat troškova parnice često je uzrokovan činjenicom da sudski postupak obavezuje na nekorisćenje ili neoptimalno korišćenje dobara ili resursa koji su predmet spora, kao što je to često slučaj u stečajnom postupku. Instrument koji omogućava skraćanje trajanja ovih postupaka, prema tome, omogućava dalje smanjenje društvenih troškova parnice.

Uprkos postojanju ovih javnih koristi, međutim, ne može biti sumnje da su glavni korisnici notarske overe dokumenata ekonomski subjekti koji su direktno uključeni u pravni

promet. Tada postoji potreba da se analizira kako notarska intervencija koristi svakoj od ovih strana i kako se troškovi notarske intervencije među njima raspoređuju. S tim u vezi, uzećemo u za primer ugovor o zajmu. Prvi uočljivi efekti kod onih koji kupuju nekretninu na ovaj način je očigledno povećanje troškova kao rezultat korišćenja notara. Obaveza zajmoprimca da plati troškove ove intervencije ne znači, međutim, da stvarni troškovi padaju na njega ravnopravno. Mada formalno zajmoprimac u potpunosti podržava troškove notarske intervencije, ovaj dodatni trošak dovodi do pada u potražnji za zajmovima i kreditima. Razlog za to je što pozajmica, u trenutku računanja ukupne cene sticanja zajma, ne uzima u obzir samo kamate koje će zaračunati banka, već uzima u obzir sve troškove koji su uključeni u transakciju, uključujući one povezane sa upotreba notara.

Konvencionalna analiza ovog problema predstavljena je na slici br. 11. Ovde imamo tržište za kredite, gde je ravnoteža predstavljena tačkom A –određenom presekom krivih tražnje i ponude. Krivu S treba, prema tome, shvatiti kao predstavljanje ponude zajmova (od strane preduzeća i pojedinaca). Pretpostavimo da u ravnoteži A notari ne postoje i, prema tome, troškovi notarske intervencije su nula. Ravnoteža kamatne stope k_1 predstavlja kamatnu naknadu banaka.

Uvedimo sada javnog beležnika u našu analizu. Prvi efekat notarske delatnosti je taj što njegovom intervencijom zajmovi poskupljuju. Kriva ponude se, prema tome, pomera nagore u odnosu na troškove intervencije. S obzirom na to da se marginalna korisnost primanja kredita od strane zajmoprimaca nije promenila za preduzeća i vlasnike, kriva tražnje se ne menja. Rezultat gore pomenutog je da sada postoji nova ravnoteža B, koja se od A razlikuje u dva aspekta. Prvo, kamatna stopa na zajam se sada pomerila sa k_1 na k_2 . Drugo, dolazi do smanjenja obima dodeljenih kredita, sa Z_1 na Z_2 .



Slika 7: Distribucija troškova javnog overavanja dokumenata (1)

Lako je uočljiva razdaljina koja razdvaja ove dve kamatne stope u odnosu na udaljenost između obe krive ponude. Razlog za ovo je sledeći: s obzirom na to da pada kriva tražnje, zajmoprimci smanjuju svoju potražnju za kreditima, a deo troškova intervencije, predstavljen udaljenostima između i_1 (prvobitne ravnotežne kamatne stope) i k_3 (stope kamata koje su banke zapravo primile u novoj ravnoteži), podržaće zajmodavci. Konvencionalna analiza našeg slučaja dovodi nas do zaključka da su troškovi intervencije podeljeni između zajmoprimaca i zajmodavaca, u zavisnosti od elastičnosti potražnje za kreditima. Bankarske institucije ipak podržavaju deo troškova korišćenja notara kao posledica smanjene potražnje za kreditima izazvane intervencijom. Konvencionalna analiza je, međutim, nedovoljna za slučaj koji ovde razmatramo, jer notarska intervencija koja pomera krivu ponude pogoduje ugovornim stranama.

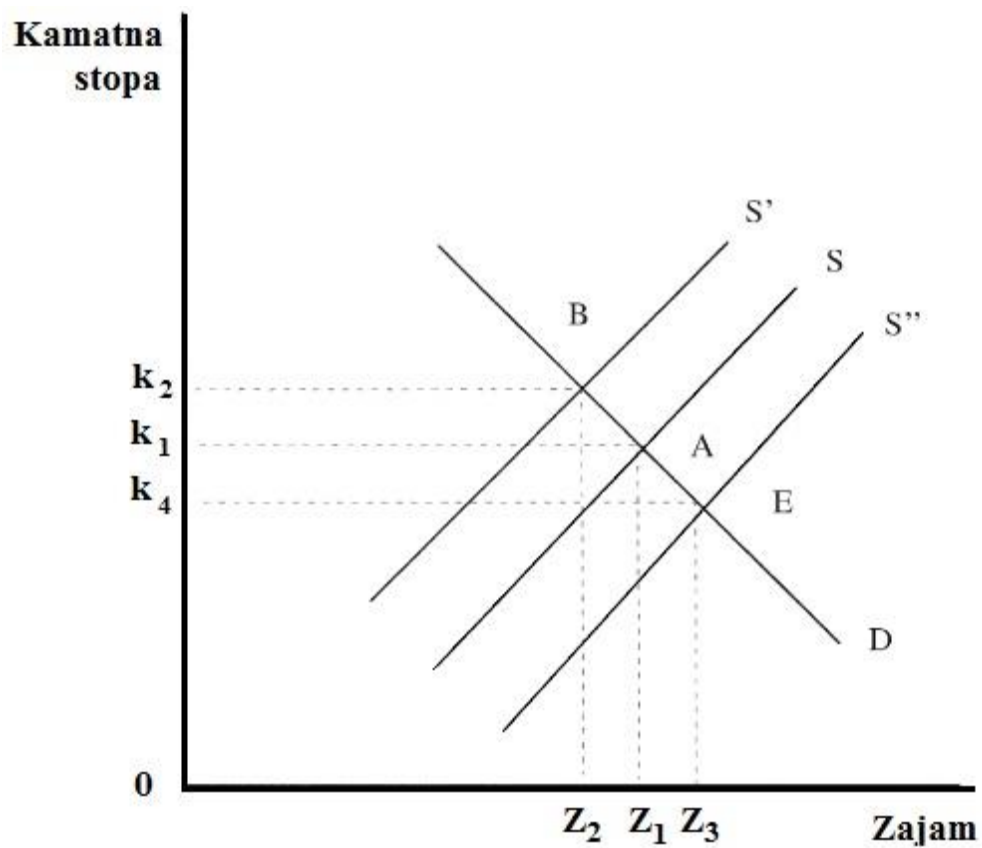
Iako su troškovi notarske intervencije predstavljeni pomeranjem nagore u krivoj ponude, njen uticaj ima suprotan efekat, jer smanjuje kamatne stope koje banke naplaćuju

zajmoprimcima. Da bi se razumeo koncept, treba razdvojiti različite elemente koji čine kamatnu stopu koja se plaća na zajmove. Prvo, postoje troškovi upotrebe kapitala u sadašnjosti, koji u osnovi zavise od privremenih preferencija na tržištu. Drugo, postoje troškovi amortizacije povezani sa novcem kada su stope inflacije pozitivne. Treće, tu su troškovi posredovanja finansijskog subjekta. I poslednje, ali ne najmanje važno, postoje troškovi povezani sa rizikom da dužnik ne ispuni obavezu plaćanja kamate na kredit i troškovi pokušaja povrata kredita tamo gde je to moguće. Konačni efekat je za nas ovde najvažniji.

Formalizacija zajma ili kredita u službenim notarskim dokumentima ima dva pozitivna efekta za banke. Prvo, to smanjuje troškove bankarstva, jer u slučaju neplaćanja, privilegije koje pruža javno overen dokument u odnosu na privatni dokument smanjuju troškove bankama u povraćaju zajma. I drugo, verovatnoća povrata zajma veća je u slučajevima stečaja ako je kredit javno overen. Efekat ova dva faktora je očigledno smanjenje kamatnih stopa koje banke naplaćuju svojim klijentima. U slučaju smanjenja transakcionih troškova pri naplati dugova, efekat je očigledno pozitivan, ne samo za banke, već i za ekonomski sistem u celini. Drugi faktor povezan sa povećanjem verovatnoće povrata kredita u odnosu na druge poverioce je složeniji za društvo u celini, s obzirom na to da povećanje verovatnoće za banke da povrate zajma može biti praćeno smanjenjem verovatnoća za drugog poverioca koji nema i zvanično overen dokument. Većina argumenata, međutim, ukazuje da će i u ovom slučaju doći do povećanja društvenog prosperiteta, jer zakoni o stečaju u većini zemalja zadržavaju privilegovanje ovih kredita.

Ako povećanje troškova za dati obim kredita dovede do pomeranja nagore u krivoj ponude, smanjenje troškova očigledno povlači za sobom pad. Tada se nalazimo u situaciji kada postoje dva efekta koja guraju u suprotnim smerovima, kao što je prikazano na slici br. 12. Ovde prikazujemo oba efekta. Na ovoj slici započinjemo u istoj ravnoteži A, kao što je definisano na slici br. 12. Iz gore navedenih razloga - smanjenih transakcionih troškova i značajnog smanjenja od rizika nevraćanja zajma - razumno je pretpostaviti da će neto rezultat biti kriva ponude S'' koja se nalazi ne samo ispod S' već i ispod S. Ova kriva S'' predstavlja, dakle, ponudu zajmova od strane banaka nakon što uzmu u obzir intervencije notara i koristi povezane sa smanjenjem transakcionih troškova i rizikom nevraćanja ment. Naša nova ravnoteža se javlja u tački E, gde se obim kredita povećava za Z_3 , a ukupna kamatna stopa koju plaćaju zajmoprimci smanjuje na

k₄. Stoga i zajmoprimci i zajmodavci imaju koristi od garancija koje nude zvanično overena dokumenta.



Slika 8: Distribucija troškova javnog overavanja dokumenata (2)

3. Javni beležnici i konkurentnost

Važno pitanje sa aspekta ekonomske sigurnosti, u sistemu koji koristi tzv. latinskog beležnika, predstavlja cena koštanja notarskih usluga, odnosno nedostatka konkurencije među notarima po ovom pitanju. Naime, Evropska komisija je izrazila zabrinutost zbog niskog nivoa konkurencije među evropskim notarima. Godine 1999. novi holandski zakon o notarima uveo je važne promene u registar notarske profesije u Holandiji, čiji su glavni ciljevi bili da dozvole konkurenciju oko naknada i veće slobode u određivanju cene notarskih usluga. Nije iznenađujuće što se holandske reforme u oblasti slobode određivanja cene notarskih usluga pažljivo prate od strane ostalih evropskih država. Naime, osnovno pitanje koje se postavlja je kompatibilnost konkurentnog modela rada sa dvostrukom prirodom notara koji se javljaju kao javni službenici s jedne strane i pripadnici određene profesije sa druge strane. Ovde treba napomenuti da se u literaturi službeničkog prava akcentira Preporuka R (2000) 6 o statusu državnih službenika – javnih službenika u Evropi, te Preporuka R (2000) 10 o kodeksu ponašanja državnih – javnih službenika u Evropi.²¹⁹ S obzirom na njihovu strogu ulogu javni službenika, pravila konkurencije su teško primenljiva. Međutim, ono što je relevantno jeste regulacija notarskih aktivnosti kao profesionalaca. Propisi o zvanično prepoznatim zanimanjima zasnivaju se na kriterijumu delimičnog podvrgavanja zanimanja pravilima antitrusta.²²⁰ U mnogim zemljama još uvek postoje posebne odredbe koje prihvataju ograničenja konkurencije - poput obaveznog članstva u profesionalnim (esnafskim) udruženjima i zabrane novih profesionalnih udruženja - a koja u drugim sektorima nisu dozvoljena.

U evropskim zemljama je organizacija profesija poput advokata i lekara tradicionalna, a neke od karakteristika esnafskog korporativizma i dalje ostaju. Za mnoge takve profesije

²¹⁹ S. Dedić, F. Purišević, Opće službeničko pravo, JP NIO, Službeni list, Sarajevo, 2016, str. 80.

²²⁰ Antitrust je izraz kojim se označavaju sve delatnosti države u svrhu suzbijanja oblika poslovne prakse od strane privatnih osoba ili kompanija koji se smatraju štetnim po tržišnu konkurenciju ili predstavljaju nepošten odnos prema potrošačima. Te su aktivnosti najčešće regulisane posebnim zakonima koje čine antitrustovno pravo, a čije sprovođenje nadgledaju posebne agencije za regulisanje tržišta. Izraz antitrust potiče engleskog govornog područja, konkretnije Sjedinjenih Američkih Država gde su početkom 20. veka doneseni prvi zakoni protiv trustova, odnosno kartela. U drugim zemljama, pogotovo u Evropskoj uniji, koristi se izraz pravo konkurencije.

slobodna konkurencija u praksi njihovih aktivnosti nije poželjna. Većina argumenata protiv konkurencije je, međutim, slaba i jednostavno odražavaju staromodne predrasude ili odbranu monopolskih tarifa od strane jednog dela uključenih profesionalaca. Ovo je slučaj svih argumenata koji se zasnivaju, na primer, na potrebi smanjenja konkurencije zbog visoke socijalne funkcije pripadnika određene profesije ili uputnosti održavanja „dostojanstva“ određenih profesija, u nekim slučajevima slobodna konkurencija u potrazi za za klijentima, bi prema mišljenju ljudi, mogla da naštetiprofesiji. Ostali argumenti imaju veću težinu i opravdavaju regulaciju profesija u smislu efikasnosti. Ali druga stvar, kao što ćemo videti u nastavku disertacije, jeste stepen koji ovi argumenti zaista podržavaju aktuelnu zakonsku regulativu ove materije.

Postoji jedan zdravi argument za regulisanje aktivnosti profesionalaca, a to je onaj zasnovan na asimetriji informacija između onih koji nude usluge - profesionalaca - i onih koji od njih zahtevaju iste - njihovihklijenata. Među ekonomistima postoji prilično širok konsenzus u vezi sa opravdanošću uspostavljanja posebnog zahteva za ulazak u esnafsko udruženje kako bi se zagantovao minimum kvaliteta u praksi određenih profesija, ograničavajući delatnost na one ljude koji su dokazali da imaju odgovarajuće tehničke kvalifikacije. Zahtevi za akademsku kvalifikaciju ili polaganje specijalizovanog ispita kako bi se obavljale određene profesije jasno predstavljaju prepreku ulasku na određeno tržište, ali mogu predstavljati osnovu za sistem koji će efikasno garantovati kvalitet usluge.

Međutim, ovde treba dati određena objašnjenja. Prvo, potreba za barijerom za ulazak se može primeniti za bilo koju vrstu profesije. Kompanije se rado obraćaju uslugama poslovnih konsultanata koji, na primer, nisu kvalifikovani ekonomisti, inženjeri ili advokati. Stepent asimetrije informacija u takvim slučajevima je mnogo manji nego u drugim odnosima između profesionalaca i njihovih klijenata, tako da postoji manja potreba za regulacijom i možda je pogodnije primeniti različite propise za različite korisnike, sa strožom regulativom za pojedinačne korisnike i većom fleksibilnošću za kompanije. Kada kompanije zahtevaju određenu profesionalnu uslugu, one su sposobnije od privatnih lica da procene kompetentnost mogućih kandidata. Ovde bi se zaključio da asimetrija informacija igra mnogo manje važnu ulogu u odnosima između profesionalaca i kompanija nego u odnosima između profesionalaca i privatnih lica. To bi, pak, opravdalo veći stepen propisa u drugom slučaju nego u prvom.

Drugo, rezervacija aktivnosti ne znači nužno da komora ili profesionalna udruženja moraju odrediti fiksne naknade. Ideja da bi slobodno obračunavanje profesionalnih naknada dovela do lošeg kvaliteta usluga ne sledi nužno iz gornjeg modela asimetrije informacija. Suprotno tome, kada je rezervacijom aktivnosti zagarantovan minimalan nivo kvaliteta, bilo bi razumno podstaći konkurenciju među profesionalcima. U mnogim sektorima funkcionisanje tržišta usluga pokazuje da kontrola cena ne garantuje bolji kvalitet usluga, i u ovom slučaju, ta kontrola cena usluga pre svega služi samo povećanju prihoda za datu profesiju.

Shodo navedenom, a u vezi sa visinom troškova, kao važnim segmentom ekonomske sigurnosti, nameće se pitanje u kojoj meri se takva razmatranja mogu primeniti na notare? Postoje značajne razlike u načinu organizacije notara u zemljama kontinentalnog prava. Naime, u zemlji kao što je Holandija postoje efikasne konkurencije, među javnim beležnicima i naknade koje se naplaćuju klijentima određene su ponudom i potražnjom na tržištu, dok se u većini zemalja kontinentalnog prava pružanje i cena usluga ove vrste strogo se kontrolišu javnom regulacijom. Ovo čini analizu konkurencije za takve profesionalce koji rade kao javni službenici posebno složenom, jer njihov monopolistički ili kvazi-monopolistički položaj nije zbog kontrole tržišnog udela, već zbog činjenice da je ova posebna situacija odobrena od strane javne uprave, što određuje broj subjekata (notara) koji deluju u svakom od mikrotržišta za javnobeležničke usluge kao i osnovne uslove za bavljenje tom profesijom. Svaki pokušaj uspostavljanja većeg stepena konkurencije u delovanju takvih profesionalaca mora uzeti u obzir ovo osnovno ograničenje. Ideja je da se uvede veća konkurencija, ali uvek pod dva uslova. Prvi predstavlja, napred pomenuto institucionalno ograničenje. Drugi je da, za uzvrat za prednosti koje administracija nudi ovim profesionalcima, ona od njih zahteva da obavljaju određene aktivnosti u javnom interesu kao javni službenici, a to može biti potpuno nezavisno od strogih kriterijuma. Dva primera su postojanje naknada sa unakrsnim subvencijama i neplaćanje određenih radnji koje se odnose na izbor. Svaka politika koja ima za cilj promociju konkurencije mora, dakle, uzeti u obzir organizaciju ovih profesija i proceniti troškove primene propisa na aktivnosti koje nisu tržišno povezane.

Ova ideja vodi nas do argumenta koji ima veću težinu u korist veće konkurencije među notarima - potrebe za povećanjem poslovne efikasnosti odbijanjem transakcionih troškova koji se mere ne samo u novčanom iznosu već i u vidu oportunitetnih troškova. Više puta je rečeno - i

to s punim pravom - da je jedna od glavnih prednosti notara to što nude veće garancije za ugovore i smanjuju transakcione troškove za ekonomske subjekte.

U skladu sa napred navedenim, ovde treba naglasiti da je sa aspetka osiguranja ekonomske sigurnosti veom komplikovano odrediti optimalan broj javnih beležnika u određenoj zemlji i najverovnije u najvećem broju slučajeva neće biti iznađeno adekvatno rešenje za ovaj problem, pre svega zbog suprotstavljenih interesa zainteresovanih strana. Naime, korisnici javnobeležničkih usluga favorizuju značajan porast broja javnih beležnika kako bi se ubrzali procesi i olakšala potraga za beležnicima spremnim da pružaju hitne usluge van svojih kancelarija, poput sačinjavanja zapisnika ili sastavljanja testamenta u poslednjem trenutku. Javni beležnici, s druge strane, smatraju da će im povećanje broja javnobeležničkih kancelarija smanjiti prihode, čineći neke javnobeležničke kancelarije neisplativim i smanjiti podsticaje za velika ulaganja u ljudske resurse, koja su potrebna za ispunjenje neophodnih kvalifikacija za tu profesiju, što na taj način može dovesti do snižavanja nivoa tehničkih standarda javnih beležnika.

Što se tiče navedenih argumenata, ovo se pre svega odnosi na problem razgraničenja okruga i dodeljivanja određenog broja notara svakom od njih. Drugi argument je više relevantniji. Naime, tačno je da obično postoji direktna veza između očekivane naknade i intelektualnih i tehničkih kvalifikacija ljudi koji se nadaju da će ući u određeno područje javne uprave. Ako se tako visoka naknada ne može očekivati, to na primer može dovesti do situacije, potencijalni kandidati za notarsku profesiju koji raspolažu visokom nivom pravnih znanja pre će želeći da rade kao advokati. Ali sa ovim argumentom se javljaju dva problema. Prvo, naknada nije jedini razlog zašto se neki ljudi odlučuju da postanu javni beležnici - tu su i druge stvari koje ovu profesiju čine atraktivnom, uključuju nezavisnost i sigurnost u pravnoj profesiji. Nemoguće je izračunati stepen do kojeg bi niža naknada isključila moguće kandidate iz profesije, ali to bi u određenoj meri bilo slučaj. Drugo, javni beležnici uživaju velike kvazi naknade i jedna od osnovnih karakteristika takvih kvazi naknada je upravo ta da ako se smanje, to ne mora nužno dovesti do opadanja interesovanja za ovu profesiju, pod uslovom da očekivana naknada nudi veći prinos nego što bi se moglo ostvariti na konkurentnom tržištu za određeno ulaganje u ljudske resurse.

Drugi metod za povećanje konkurencije povezan je sa razgraničenjem okruga. Kada govorimo o tržištu notarskih usluga, bilo bi tačnije pozvati se na podržita stvorene u svakom od notarskih okruga. Mogu biti velike razlike u broju javnih beležnika u takvim podržitima. U nekim slučajevima, barem što se tiče broja notara, tržišta mogu biti vrlo konkurentna, kao što je slučaj u velikim gradovima. Suprotna krajnost može se naći u gradovima za koje sistem razgraničenja utvrđuje da ih treba pokriti jedan notar koji radi u amonopolnoj situaciji, iako je monopol u određenoj meri ograničen potencijalnom konkurencijom javnih beležnika u drugim okruzima. Iako zakoni često ograničavaju bavljenje tom profesijom na okrug kome je dodeljen notar, naglo smanjenje troškova prevoza u poslednjih nekoliko godina znači da, u nekim slučajevima, može postojati vrlo mala razlika u transakcionim troškovima potrošača između korišćenja usluga notara iz svog okruga, i odlaska u drugi okrug radi korišćenja notara koji tamo obavljaju javnobeležničke usluge.

Da zaključimo, posebne karakteristike javnobeležničke profesije su vrlo složene, jer je lik notara hibridan, nalazi se negde između javnoglužbenika i privatnog profesionalca. Veća sloboda cena verovatno bi smanjila cene koje će platiti pojedini korisnici, ali po cenu povećanja drugih cena - jer su smanjeni podsticaji za unakrsno subvencionisanje. Indeksi koncentracije javnobeležničkih kancelarija takođe mogu porasti. S tim u vezi, svaka moguća reforma treba da uzme u obzir obe ove promenljive. Međutim, ostale mere za povećanja konkurencije mogu se iskoristiti bez očiglednih negativnih efekata, naime povećanje broja stručnjaka, proširenje okruga i odobrenje za javno oglašavanje notara.

4. Uloga javnobeležničkog depozita u obezbeđenju ekonomske sigurnosti

Radi se o još jednoj funkciji koji obavljaju javni beležnici, a kojom se obezbeđuje zaštita ekonomske sigurnosti na mikro nivou. U okviru javnobilježničke službe notar obavlja poslove depozitara. Vidljiva je tendencija sve češćeg korištenja instituta javnobilježničkog depozita u slučajevima kada je osnivanje istog potrebno da bi se osiguralo ispunjenje uslova koji proizlaze iz osnovnog pravnog posla sklopljenog između ugovornih strana.

Notar u svom delokrugu ovlašćenja, kao samostalni i nezavisni nosilac javnobeležničke službe sa svojom poverenja, između ostaloga, prima na čuvanje predmete (depozite) stranaka. Reč je o depozitnoj funkciji notara.²²¹ Kao što je to već istaknuto, intervencija notara u pravnim poslovima ove vrste, generalno učesnicima jamči pravnu zaštitu, zakonitost u postupanju ali i ekonomsku sigurnost, u smislu osiguranja naplate.

Navedeno ovlašćenje i funkcija proizlazi iz člana 4 stav 1 tačka 2 ZOJB u kojem je propisano da javni beležnik, između ostaloga, ovlašćen da preuzima na čuvanje isprave, novac, hartije od vrednosti i druge predmete. Javnobilježnički depozit (eng. *notarial deposit*, njem. *notarielle Hinterlegung* (češće u praksi pojam *Treuhand*²²²), franc. *notarial dépôt*) se definiše kao novac, drugi vrednosni papiri, isprave i predmeti koji se poveravaju javnobeležniku, po pravilu radi ispunjenja obveza, čuvanja ili predaje trećem licu kada se zato ostvare pretpostavke.²²³

²²¹ M. Dika, *Javno bilježništvo i zaštita vjerovnika*, Pravo u gospodarstvu, vol. 34, br. 7-8, 1995, str. 547.

²²² Pojam *Treuhand* ima nejedinstveno značenje, pa ga je u opštem smislu opravdano nazvati doktrinom, čiji su konkretni pojavi oblici pravni instituti ili nominatni ugovori. U pretežitom smislu, *Treuhand* podrazumijeva oblik povjeravanja stvari ili prava trećoj osobi s ograničenim opsegom vlasti nad stvari ili pravom određenim namenom prenosa. Strana pravnog posla koja predaje stvar ili pravo drugoj strani naziva se *Treugeber*, a strana koja ih preuzima naziva se *Treunehmer* ili *Treuhänder*. S prenosom je povezano i uputstvo za postupanje kojom je definisan opseg prava i obveza povezanih sa prenosom, te sudbina poverene stvari ili prava. U gospodarskom smislu *Treuhand* u većini slučajeva predstavlja sredstvo osiguranja, te je akcesoran pravni posao glavnom ugovoru.

Jezično izraz *Treuhand* potiče od reči vernost (*Treue*) i ruka (*Hand*). U pravnom diskursu *Treuhand* obuhvata različita značenja, primjerice oblik fiducijarnog prenosa vlasništva, starateljstvo u međunarodnom pravu, oblik ostave kao pravnog posla građanskog prava, *trust* kao institut anglosaksonskog prava, itd.

²²³ N. Kočila, *Osnivanje i pravna narav javnobilježničkog pologa*, Zbornik radova, Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 3/2019, str. 687.

Dakle, javni beležnici pružaju uslugu javnobeležničkog depozita. Ovo predstavlja institute kojim se jamči ekonomska sigurnost strankama u pravnom prometu nekretnina. Naime, iako je načelno moguća njegova primena kod svakog ugovor akod koje postoji neizvesnost u vezi ispunjenja činidbe, odnosno poverenja stranaka, ova usluba u praksi se najčešće povezuje s ugovorima o kupoprodaji nekretnina, gde potvrđuje svoju ulogu sredstava osiguranja obaveze u pravnom prometu. Na primer, javnobeležnički depozit se može zasnovati u svrhu osiguranja isplate kupovine kada se isplata vrši sredstvima iz kredita osiguranog založnim pravom na nekretnini koja je predmet kupoprodaje. Javnobeležnički depozit je moguće dovesti u relaciju s građanskopravnim ugovorima o ostavi, odnosno nalogu, iako kao usluga nema tipičan ugovorni karakter.²²⁴

Javnobilježnički polog zasnovan s uputstvom za isplatu bez jasne veze s određenim pravnim poslom ili odnosom faktički predstavlja prikrivanje dela imovine bez opravdanog razloga i budi sumnju u dopuštenost i poštenje ciljeva deponenta. Tobi naročito mogao biti slučaj kod pokušaja pranja novca. Iz navedenih je razloga opravdano zaključiti kako nije reč o usluzi koja treba biti pružena kao apstraktan pravni posao. Polazeći od pretpostavke da je riječ o akcesornom pravnom poslu, te ukoliko je vezan za pravni posao, (a ne neki izvanugovorni ili postupovni odnos po posebnim pravilima) akcesorna narav javnobilježničkog pologa postavlja pitanje u kojoj je mjerijavni bležnik dužan da ispita glavni pravni posao (pri sklapanju istog u koji nije i sam bio uključen sastavljanjem javnobilježničkog akta ili solemnizacijom ugovora). Nevaljanost glavnog pravnog posla nedvosmisleno bi se odrazila i na izvršenje činidbe iz tog odnosa, sledstveno tome i na dužnosti javnog bežnika s predmetom depozit, pa je pitanje do koje granice seže dužna pažnja javnog bežnika. Tumačenje pravila oopštoj službenoj dužnosti i uskraćivanju službene radnje su smernice koje, iako manje precizno, upućujuna zaključak da postoji obveza javnog beležnika da se upoznasa sadržajem glavnog pravnog posla povodom kojeg se javnobilježnički depozit zasniva. Na osnovu navedenog možemo zaključiti da se javnobeležničkim depozitom obezbeđuje zaštita ekonomska sigurnosti na mikro nivou, ali i zaštita ekonomske sigurnosti na makro nivou.

²²⁴ F. Milak, *Treuhand – javnobeležnički polog prema njemačkom pravu*, *Javni bilježnik*, vol. XXXI no. 44, Hrvatska javnobilježnička komora, Zagreb, 2017, str. 42.

5. Uloga notara kod otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansiskih transakcija

5.1. Definisanje sumnjivih finansiskih transakcija

Shodno tome, a na osnovu napred navedenih normativnih određenja sumnjivih transakcija, preciznije definicije istih možemo naći u teoriji, mada i ovde treba naglastiti da ne postoji opšteprihvaćena definicija sumnjivih transakcija ni u teoriji.²²⁵Tako na primer, prema Rui Pedru Marquesu (Rui Pedro Marques), Karlosu Santosu (Carlos Santos) i Heleni Ignjacio (Helena Inácio) sumnjiva finansiska transakcija se definiše kao ona kod koje se na osnovu digitalnih dokaza sumnja da uključuje aktivnosti poput krivičnih dela pranja novca ili krivičnog dela finansiranja terorizma. Digitalni dokazi se koriste za praćenje i dokazivanje neuobičajene aktivnosti na računima s obzirom na prirodu i vrednost transakcija.²²⁶Kod najvećeg broja definicija koje se bave pitanjem određenja značenja sumnjivih transakcija, ovaj fenomen se izučava, a samim tim i određuje, sa aspekta pranja novca. S tim u vezi, sumnjiva transakcija se definiše i kao aktivnosti „koja je neobična ili nepropisna i nije uvek povezana sa određenim krivičnim delom“.²²⁷Uprkos tome što je pranje novca uglavnom predstavlja konspirativnu aktivnost, obično postoji nekoliko znakova koje banke koriste za identifikovanje nepravilnosti. Tu na primer spadaju:

- a) Isplate sa skrivenim ili nejasnim poslovnim ciljem;
- b) Ogromne jednokratne uplate ili više manjih;
- c) Isplate koje se razlikuju od uobičajenih aktivnosti kupca.

Na osnovu svega navedenog možemo zaključiti da se pod sumnjivim transakcijama smatraju transakcije koje su neuobičajene, odnosno koje nemaju jasno opravdanje u smislu

²²⁵ A. Davies, *Best practice in Corporate Governance: Building Reputation and Sustainable Success*, Burlington, 2006, pp. 119.

²²⁶R. P. Marques, C. Santos, H. Inácio, *Organizational Auditing and Assurance in the Digital Age*, IGI Global, 2019, pp. 315.

²²⁷ Guidelines on the Identification of Suspicious Financial Transactions for Financial Dealers, Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Center (PPATK), Jakarta, 2003, pp. 3.

poslovnog cilja zbog kojih se realizuju, a u odnosu na koje postoje indikatori koji ukazuju na mogućnost da se transakcije vrše u vezi kriminalnih radnji kao što su pranje novca, finansiranje terorizma i sl.

5.2. Dužnosti notara u smislu otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansijskih transakcija.

Javni beležnik utvrđuje i proverava identitet stranke, odnosno njenog zastupnika, prokuriste i punomoćnika i pribavlja napred navedene propisane podatke uvidom u lični dokument tog lica u njegovom prisustvu, odnosno u original ili overenu kopiju dokumentacije iz zvaničnog javnog registra, koja ne sme biti starija od tri meseca od dana izdavanja, ili neposrednim uvidom u zvanični javni registar ili putem elektronske razmene podataka.

Takođe, javni beležnik je dužan da utvrdi identitet stvarnog vlasnika stranke pribavljanjem napred navedenih propisanih podataka uvidom u lični dokument tog lica u njegovom prisustvu i izjavom da stranka deluje u svoje ime, odnosno uvidom u original ili overenu kopiju dokumentacije iz zvaničnog javnog registra koja ne sme biti starija od šest meseca od dana izdavanja. Ako iz njih nije moguće pribaviti potrebne podatke, oni se pribavljaju uvidom u original ili overenu kopiju isprave i drugu poslovnu dokumentaciju koju dostavlja zastupnik, prokurista ili punomoćnik pravnog lica ili putem sredstava elektronske identifikacije u skladu sa zakonom.

Sa aspekta postupka analize i procene rizika važno je još jednom naglasiti zbog čega se uopšte vrši pranje novca i kakve to veze ima sa finansiranjem terorizma. Najsveobuhvatniji odgovor na ovo pitanje “jeste da se ove kriminalna aktivnost obavljaju da bi se omogućila “legalizacija” kriminala i stvorila osnova za nesmetano finansiranje terorizma”.²²⁸ Pod pojmom pranja novca podrazumevaju se onde delatnosti koje su usmerene na legalizaciju novca koji je stećen kriminalnim delatnostima. To su takve delatnosti kojima se novac ili druge imovinske koristi koje su stečene krivičnim delima ili nekim drugim nezakonitim radnjama pretvaraju u „čist“ novac, tj. novac koji se može upotrebiti i koristiti kao legalni prihod u bankovnim, trgovačkim, kupoprodajnim, investicijskim, predzetničkim i drugim poslovima ili načinima

²²⁸http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/2039_1_azurirane_smernice_za_procenu_rizika_od_pranja_novca_kod_j_b_od_11-10-2018.pdf

ulaganja.²²⁹ Radi se dakle, o imovinskoj koristi koja bi se prema odredbama pozitivnog zakonodavstva trebala oduzeti jer je nastala kao posledica kriminalne delatnosti. Izvršenjem krivičnog dela pranja novca prikriva se i izvršenje krivičnog dela kojim je pribavljena protivpravna imovinska korist, kao i imovinska korist koja je pribavljena izvršenjem tog dela. Suština pranja novca ogleda se u tome da se novac, odnosno imovinska korist koja je pribavljena na nezakonit način vršenjem krivičnog dela utaje poreza, trgovine opojnim drogama, ilegalnog krijumčarenja i trgovine oružjem i municijom ili trgovine ljudima i sl., u legalnim poslovima i transakcijama nesmetano koristi kao novac, odnosno imovina koja je pribavljena na legalan način. Da bi se ostvario ovakav cilj pribegava se postupku „pranju novca“, odnosno prikrivanju postojanja i porekla nelegalno stečenih sredstava i njihovom uključivanju u legalne finansijske tokove.²³⁰ Dakle, pranje novca predstavlja vrstu kriminala, čiji su ciljevi prikrivanje postojanja i porekla nelegalno stečenih sredstava, i to uključivanjem tih sredstava transformacijom, prebacivanjem, razmenjivanjem, prikrivanjem namene mešanjem sa legalnim sredstvima ili na drugi način u legalne finansijske tokove, čime se osim porekla nelegalno stečenih sredstava prikriva kriminalna delatnost i ostvaruje krajnji cilj pranja novca – nesmetano korišćenje prihoda od kriminalne delatnosti i izbegavanje kazne za izvršena krivična dela.²³¹ Novac je „opran“ onog trenutka kada njegova transakcija dobije zeleno svetlo i novac uđe u legalne finansijske tokove kao zakonit. Termin „pranje novca“ (engl. *money laundering*) nastao je u SAD u periodu prohobije (vreme zabrane točenja i prodaje alkoholnih pića) u trećoj deceniji prošlog veka, kada su kriminalci zarađeni novac od ilegalne proizvodnje i krijumčarenja alkoholnih pića prikazivali kao zaradu koju su ostvarili u lancu svojih perionica za pranje rublja i automobila. Povodom te pojava u novinarstvu je počeo da se upotrebljava termin „pranje novca“, odakle ga je preuzela i kriminološka nauka.

Uključivanjem nelegalno stečenih prihoda u legalne finansijske tokove ugrožava se ekonomski sistem i tržišna konkurencija i ostvaruje uticaj na ekonomske, političke i društvene tokove na nacionalnom i međunarodnom planu. Najčešće negativni efekti pranja novca ispoljavaju se kroz: nepoštenu konkurenciju legalnim privrednim subjektima, smanjenje poreskih prihoda usled kretanja novca nelegalnim finansijskim tokovima, nanošenje štete finansijskim

²²⁹ M. Babić, *Krivično pravo – opšti i posebni dio*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2008, str. 283.

²³⁰ M. Nicević, A. R. Ivanović, *Privredni kriminalitet*, Univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, 2013, str. 222.

²³¹ G. Bošković, *Pranje novca*, Beosing, Beograd, 2005, str. 23.

institucijama, uticaj na poverenje javnosti u ekonomske i druge društvene institucije, podsticanje korupcije i ometanje ekonomskog razvoja. Pranje novca je pojava čije se štetne posledice manifestuju kako na domaćem tako i na međunarodnom planu. Budući da je pranje novca globalni problem i da šteti stabilnosti finansijskog sistema i poverenju u isti, istovremeno predstavlja ozbiljnu pretnju tržištu EU, koje nastoji da dostigne što viši stepen integracije. Iz tog razloga nije dovoljno suprotstaviti mu se na nacionalnom nivou, tj. krivičnim pravom država članica EU, već je neophodno delovati i preduzimanjem preventivnih mera na nadnacionalnom nivou. Kako bi se ovaj problem minimizovao, nužna je i saradnja među državama. Gotovo sve države prihvataju međunarodne standarde u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Jedine države koje to ne čine, prema izveštajima međunarodnih organizacija i Uprave za sprečavanje pranja novca Republike Srbije, su Iran i Narodna Demokratska Republika Koreja (Pravilnik o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa ZSPNFT).²³²

Za uspešnu borbu protiv pranja novca veliki značaj imaju preventivne mere, među kojima izdvajamo i one koje se tiču analize i procene rizika. Sistem analize zasnovan na proceni rizika (risk-based system) je suprotan sistemu zasnovanom na pravilima (rule-based system). Sistem zasnovan na pravilima bio je u primeni od donošenja prve Direktive o sprečavanju pranja novca iz 1991.²³³ Njegovu primenu predviđala je i Direktiva iz 2001.²³⁴, dok Direktiva iz 2005.²³⁵, polazi od sistema zasnovanog na riziku. Sistem zasnovan na proceni rizika, osim procene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, „podrazumeva i klasifikaciju rizika, kao i njegovu materijalizaciju u formi sumnjivih transakcija”. FATF poznaje tri faze u primeni sistema zasnovanog na proceni rizika. To su: detekcija rizika, procena i razvoj strategije upravljanja rizikom i ublažavanje rizika.²³⁶ Takođe, FATF poznaje i tri vrste rizika – nizak rizik, visok rizik i inovacije, kao što su tehnološke inovacije, kako bi se očuvala anonimnost. FATF predviđa i mehanizme koji se primenjuju za analizu primenjenih procedura i donošenje odluke o nivou rizika. Procena rizika mora biti takva da se odnosi na svakog potrošača, proizvod i uslugu.

²³² J. Labudović Stanković, *Pranje novca sa osvrtom na osiguranje*, Evropska revija za pravo osiguranja, vol. 12, br. 3, Udruženje za pravo osiguranja Srbije, Beograd, 2013, str. 54.

²³³ (Council Directive 91/308/EEC).

²³⁴ (Directive 2001/97/EC).

²³⁵ (Directive 2008/20/EC).

²³⁶ S. Cindori, *Money laundering: correlation between risk assesment and suspicious transactions*, Financial Theory and Practice, 37(2), 2013, pp. 184.

Procena zasnovana na riziku mora poći od analize svih relevantnih činjenica, odnosno pribavljenih informacija koje mogu upućivati na sumnjive transakcije pranja novca.

U vezi sa napred navedenim, propisano je da analiza rizika mora da bude srazmerna prirodi i obimu poslovanja, kao i veličini obveznika, mora da uzme u obzir osnovne vrste rizika, a to su rizik stranke, geografski rizik, rizik transakcije i rizik usluge, kao i druge vrste rizika koje je javni beležnik identifikovao zbog specifičnosti poslovanja. - prema kojima su Ujedinjene nacije, Savet Evrope, OFAC, ili druge međunarodne organizacije primenile sankcije, embargo ili slične mere; - koje su od strane kredibilnih institucija (FATF, Savet Evrope, MMF, Svetska banka) označene kao države koje ne primenjuju adekvatne mere za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; - koje su od strane kredibilnih institucija (FATF, Ujedinjene nacije) označene kao države koje podržavaju ili finansiraju terorističke aktivnosti ili organizacije; - koje su od strane kredibilnih institucija (Svetska banka, MMF) označene kao države s visokim stepenom korupcije i kriminala.²³⁷

Prema smernicama koje je donela Javnobeležnička komora, povećan rizik od pranja novca i finansiranja terorizma nose stranke koje imaju ugovorni odnos i obavljaju poslovnu delatnost sa licima iz of-šor zona (tzv. zemlje poreskog raja), a nizak rizik od pranja novca može nositi stranka koja ima ugovorni odnos sa strankom iz regiona. U smernicama je posebna pažnja posvećena utvrđivanju pristupa riziku stranke. Propisano je da obveznik, odnosno javni beležnik, pristup riziku utvrdi na osnovu sopstvenih iskustava i poznavanja pravila poslovanja, primenjujući ograničenja iz Zakona i drugih propisa kojima je regulisano sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Naročito je bitno da obveznik, odnosno javni beležnik utvrdi postupak po kome utvrđuje da li je stranka ili pravno lice of-šor pravno lice, a u tom smislu može koristiti liste MMF-a, Svetske banke ili spisak zemalja koji je sastavni deo Pravilnika o listi jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim sistemom.²³⁸

Prema Smernicama javnobeležničke komore, pismena izjava bi trebalo da uključi sledeće podatke:

²³⁷http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/2039_1_azurirane_smernice_za_procenu_rizika_od_pranja_novca_kod_jb_od_11-10-2018.pdf

²³⁸Pravilnika o listi jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim sistemom, Službeni glasnik RS, broj 122/12.

- a) Ime i prezime, stalno prebivalište, datum i mesto rođenja stranke koja sklapa poslovni odnos ili nalaže transakciju, broj, vrstu i naziv izdavaoca važećeg ličnog dokumenta;
- b) Izjavu da li je stranka prema kriterijumima iz Zakona, funkcioner – politički izloženo lice ili ne;
- c) Podatke o tome o kojoj vrsti politički izloženoj ličnosti se radi (da li se radi o ličnosti koja deluje ili je poslednje četiri godine delovala na istaknutoj javnoj dužnosti ili o članu porodice politički izložene ličnosti ili o bliskom saradniku politički izložene ličnosti);
- d) Podatke o vremenu obavljanja te funkcije, ako je stranka lice koje deluje ili je delovala u prethodne četiri godine na istaknutoj javnoj dužnosti;
- e) Podatke o vrsti javne funkcije koju lice obavlja;
- f) Podatke o porodičnom odnosu ako je stranka član porodice politički izložene ličnosti;
- g) Podatke o načinu poslovne saradnje, ako je stranka bliski saradnik lica.

Dalje, u smernicama je takođe navedeno da javni beležnik može podatke o funkcioneru da pribavi i na osnovu javnih podataka, ali uz napomenu da javni beležnik sam prosuđuje u kojoj meri i u kom obimu će smatrati verodostojnim i za analizu relevantnim javno dostupne informacije o politički izloženim licima. Javni podaci su dostupni na internet stranicama Agencije za borbu protiv korupcije, internet stranicama državnih organa nadležnih za vođenje registra funkcionera drugih država, konzularnih predstavništava ili ambasada stranih država u Republici Srbiji, odnosno pri Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije i drugij javno dostupnih baza podataka. Pojačana analiza rizika kod politički izloženih stranaka je preventivnog karaktera i ne sme imati kazneni karakter, a odbijanje poslovnog odnosa sa strankom samo na osnovu činjenice da se radi o politički izloženoj osobi, suprotno je svrsi Zakona i preporuka FATF-a. Takođe, situacija koja doprinosi da se stranka uvrsti u visok rizik je kada se poslovni odnos zasniva, a stranka nije prisutna, bilo da je u pitanju fizičko ili pravno lice. U ovoj situaciji

javni beležnik je dužan da pribavi dodatne podatke o identitetu stranke, kao što su dodatne isprave, poslovna dokumentacija, ovlašćenja potpisana od strane odgovornog lica, da utvrdi razlog uspostavljanja poslovnog odnosa bez fizičkog prisustva, utvrdi razloge uspostavljanja poslovnog odnosa u Srbiji, ostvari dodatni kontakt sa klijentom putem telefona, emaila, skype-a, viber-a ili na drugi način. Kada u pravnom poslu učestvuje punomoćnik, javni beležnik ne odgovara za identifikaciju vlastodavca, već odgovara na nivou prijave sumnjivih transakcija Upravi.

Kada je u pitanju rizik usluge, takođe prema Smernicama Javnobeležničke komore, pod ovim rizikom se podrazumeva da prilikom sastavljanja ili potvrđivanja javnobeležničke isprave postoje indikatori da se radi o elementima pravnog posla koji su fiktivni ili simulovani i da prikrivaju nedozvoljeni cilj:

- a) Obavljanje poslova prometa nekretnina između stranaka u neuobičajeno kratkom vremenskom razdoblju i bez vidljivog pravnog, ekonomskog ili drugog opravdanog razloga,
- b) Usluge kod kojih javni beležnici, delujući kao ovlašćena lica za vođenje depozitnih računa, stvarno obavljaju primanje i prenos sredstava kroz račune stranke, za novčana sredstva za koje postoji osnovana sumnja porekla,
- c) Uplate kod kojih je javnom beležniku jasno da se radi o nesrazmernoj naknadi, npr. kada stranka ne navede opravdane razloge za iznos naknade,
- d) Neuobičajeno visoke vrednosti imovine ili neuobičajeno velike transakcije u poređenju sa onima koje se mogu očekivati od stranaka sličnog profila, mogu biti pokazatelj da stranka treba da bude svrstana u viši rizik, a inače ne bi bila označena kao takva,
- e) Punomoćja data pod neuobičajenim uslovima, a razlozi dati za ove uslove nisu jasni ili su nelogični.

U Smernicama Javnobeležničke komore jasno su navedene vrste transakcija za koje se sastavljaju ili potvrđuju javnobeležničke isprave kod kojih se vrši procena rizika u odnosu na

obavezu stranke, a te transakcije su vezane za promet nepokretnosti, statusne promene privrednog društva koje obuhvataju promet nepokretnosti, transakcije koje obuhvataju stranke sa prebivalištem u poreskim utočištima, transakcije koje se obavljaju u ime maloletnih lica, lica sa invaliditetom ili drugih osoba koje nisu ekonomski sposobne za takvu transakciju, transakcije koje obuhvataju osobe okrivljene u sudskom postupku ili osuđene za krivična dela, transakcije koje uključuju privredna društva koja su registrovana u poreskim utočištima, transakcije kod prometa nekretnina u kojima stranke ne pokazuju posebno interesovanje za karakteristike nekretnine koja je predmet prometa (kvalitet gradnje, lokacija, datum završetka radovom pribavljanje upotrebne dozvole, transakcije kod kojih stranke ne izgledaju posebno zainteresovane za postizanje povoljnije cene za transakciju ili za ugovaranje boljih uslova plaćanja, transakcije stranaka u poslovima koje za predmet imaju zajam novca, transakcije od nepovezanih ili nepoznatih trećih lica, transakcije koje se odnose na nasledno pravo u kojima je ostavilac bio poznat javnom beležniku kao osoba koja je bila osuđivana ili za koju postoji sumnja.

Prema Nacionalnoj proceni rizika sektori koji su najizloženiji pretnji od pranja novca jesu: sektor nekretnina, sektor organizovanja igara na sreću, bankarski sektor, sektor menjača, kazina i računovođa. Advokati i platne institucije su predstavljaju sektore koji su izloženi srednjem riziku pretnje od pranja novca. Srednje nizak stepen izloženosti imaju sektori tržišta kapitala, revizora i lizinga. Nizak rizik izloženosti imaju sektor javnih beležnika, faktoringa i osiguravajuća društva.

Javni beležnik prilikom procene rizika mora uzeti u obzir ove činjenice, a posebno one koje se odnose na pretnje i sektore koji su najizloženiji pretnji od pranja novca. Kako je po Nacionalnoj proceni rizika sektor nekretnina okarakterisan kao najizloženiji sektor od pretnji od pranja novca, javni beležnik je dužan da u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti posebnu pažnju posveti pravnim poslovima koji se odnose na promet i raspolaganje nepokretnostima.

Nacionalna procena rizika od finansiranja terorizma doneta je sagledavanjem pretnji od terorizma, uticaja na pretnju od finansiranja terorizma, pretnje od finansiranja terorizma i ranjivosti od finansiranja terorizma i utvrđeno je da je rizik od finansiranja terorizma u Republici Srbiji srednji.

Kada je u pitanju uloga notara u otkrivanju i prijavljivanju sumnjivih transakcija, možem uvideti da su svi obveznici dužni po ZSPNFT da sprovedu mere i radnje u borbi protiv pranja nova i finansiranja terorizma urade svoj zadatak. Imajući u obzir kategorizaciju rizika prema sektorima i njihovim izloženostima, odnosno njihovom podobnosti za pojavu pranja novca i finansiranja terorizma, s jedne strane, i poslova koje obavljaju notari, a koji su u tesnoj vezi sa ovim „rizičnim“ sektorima, stavlja notare u samu žižu obveznika, koji su možda i u najboljoj poziciji da ovakve kriminalne radnje identifikuju i preduzmu mere prijavljivanja istih, a samim tim i u veoma važne subjekte zaštite ekonomske sigurnosti na makro nivou.

Zato efikasnost suprotstavljanje pranju novca kao vidu kriminalnog ispoljavanja ne zavisi isključivo od pojedinačnog rada svakog javnog beležnika, već od informacija koje će se skupiti od svih beležnika, na osnovu kojih relevantni subjekti mogu detektovati one finansijske transakcije koje su sumnjive i dobiti ukrštene podatke o tim transakcijama, na osnovu kojih mogu da otkriju kriminalnu delatnost, a samim tim i zaštite ekonomsku sigurnost na makro nivou, od ovakvog vida kriminalnog ispoljavanja.

5.3. Dužnosti notara u smislu otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansijskih transakcija, u susednim državama

Ulogu Dužnosti notara u otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansijskih transakcija, autor je obradio po Zakondavstvu Republike Srbije i u skladu sa Standardima i direktivama EU . S toga ce autor u kratkim crtama obraditi pitanje Dužnosti notara u smislu otkrivanja i prijavljivanja sumnjivih finansijskih transakcija, u susednim državama.

Jedinicna za finansisku istragu (JFI) ima zakonska ovlašćenja da u slučajevima sumnjivih transakcija kod javnih beleznika vrši nadzor, ukoliko utvrdi da su prekršene odredbe navednog Zakona moze da preduzme odogovarjuće mere protiv javnih beležnika ²³⁹

²³⁹ Clan 4. Zakon br. 03/L-196 o sprecavanju pranja novca i finansiranje terorizma objavljen je u sluzbenom glasniku Kosova br 85/2010 od 09.11. 2020

Članom 16. navedenog Zakona predviđena je obaveza javnih beležnika da sumnjive transakcije prijavljuju Jedinici za finansijsku istragu. Prijavljivanje se vrši putem posebno propisanog obrazca od strane Ministarstva finansija, koje se nalazi na Web sajtu Ministarstva finansija – Jedinica za finansijsku istragu.²⁴⁰

Takođe u vezi sa ovim postoji dokument Nacionalna strategija Kosova za sprečavanje i borbu protiv neformalne ekonomije i pranja novca, finansiranje terorizma i finansijskog kriminala za 2019 do 2023 godina, koju je usvojila Vlada Kosova. Ovaj dokument pokriva celokupnost mera koje Vlade treba da sprovede preko svojih institucija. Ovaj dokument je urađen u skladu sa Evropskim standardima i direktivama po pitanju sprečavanja pranja novca i finansiranje terorizma.²⁴¹

²⁴⁰ Član 16 Zakon br. 03/L-196 o sprečavanju pranja novca i finansiranje terorizma objavljen je u službenom glasniku Kosova br 85/2010 od 09.11. 2020 .

²⁴¹ Nacionalna strategija Kosova za sprečavanje i borbu protiv neformalne ekonomije i pranja novca, finansiranje terorizma i finansijskog kriminala za 2019 do 2023 godina objavljena je na Web stranici mf.rks.gov.net

V POGLAVLJE

PRAVNA ZAŠTITA PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI

U svim savremenim društvima, opšteprihvaćen je stav da je zakonitost jedno od sredstava za postizanje pravne sigurnosti. Uz pravnu sigurnost usko se veže i pravednost. Pravednost znači zakonitost u smislu da je pravedno, opšte pravilo stvarno primenjivati na sve slučajeve, na koje prema svom sadržaju treba biti primenjeno. Nepravedno je primeniti ga u jednom slučaju, a ne i u drugom. Shodno navedenom, u ovom poglavlju su predstavljene odredbe koje se tiču pravne zaštite pravnog i ekonomskog prometa u Republici Srbiji. Poseban fokus dat je na ulozi i značaju javnih službi, kao organizacija koje vrše javna ovlašćenja, i ukazano je na javne službe koje obavljaju delatnost odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljavanja njihovih i potreba organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti javnog beležništva.

1. Pojam i pravna priroda javnih službi

Pravna država je neophodan uslov svakog savremenog upravno-pravnog sistema. Koncept pravne države ili princip vladavine prava koji su nastali u 19. veku, svode se na tri ključna elementa: na prevlast zakonskog prava, koje prirodno-pravnu doktrinu o ljudskim pravima, kao prirodnim pravima, zamenjuje konceptom subjektivnih javnih prava, na demokratski princip narodnog suvereniteta i na ideju o podeli vlasti.²⁴² Takva organizacija državne vlasti koja je utemeljena na jasnom razlikovanju zakonodavstva, vlade, uprave i sudstva, smatra se jednim od

²⁴² P. Dimitrijević, Đ. Blažić, *Upravno pravo Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2008, str. 63

presudnih uslova za ostvarenje pravne države.²⁴³ Prisustvo pravne države i principa podele vlasti neposredno određuje položaj i ulogu uprave u sistemu organizacije vlasti.

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave, tj. države blagostanja, ciljno-racionalne, ekonomsko-ekološke države. Ona je prihvatila tradicionalne institucije i postupke, pozitivno nasleđe klasične pravne države i istovremeno preduzela punu inicijativu i odgovornost za unaspredjenje i efikasniju pravnu zaštitu globalnih socijalnih interesa i subjektivnih prava i interesa svojih građana. Dakle, prvobitni koncept pravne države u smislu da je pravna država ona u kojoj je vršenje vlasti regulisano pravom, zamenjuje koncept socijalne države, odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana i opštem društvenom, kulturnom i socijalnom blagostanju. Ove promene u teorijskom pristupu uzrokovale su promenu koncepta državne uprave (uprave kao vlasti) i stvaranje koncepta uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa, prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti već ono mora obuhvatati i vršenje onih aktivnosti kojima se stvaraju neophodni uslovi za nesmetan život i rad građana i napredak društva kao celine. Sa stanovišta ovog modela, uprava se ne razume kao vlast i državna represija, već kao javna služba čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa odnosno društvene dobrobiti (*bono publico*). Iz tog razloga je neophodno, da se, pre upuštanja u određivanje pojma i pravne prirode javnih službi, odredi pojam opšteg i pojam javnog interesa.

1.1. Opšti i javni interes

Često se ovi pojmovi uzimaju kao sinonimi. Međutim, treba ukazati na to da je pojam opšti interes politička, a pojam javni interes pravna kategorija. Iz navedenih savremenih shvatanja o državi i upravi proizilazi da država i njena uprava nisu više hegelovska apsolutna vlast, odnosno primarna dogma, odnosno da ona nije zloglasno biblijsko čudoviste Levijatan, sa kojim je svojevremeno engleski i politički i pravni filozof Tomas Hobs uporedio državu (i njenu upravu),

²⁴³ M. Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939, str. 12

već je to organizacija koja treba da obezbedi dobrobit i sigurnost građana, te da je njen osnovni zadatak da pruži javne usluge kojima se ostvaruje opšti interes. Opšti interes, kao politička kategorija, jeste pojam koji označava privredni, politički, kulturni i naučni razvoj društvene zajednice, koji se u jednom širem smislu može meriti odgovarajućim pokazateljima, kao što su dohodak po glavi stanovnika, smanjena smrtnost novorođene dece, povećanje proizvodnje i rada i sl. Ostvarivanjem opšteg interesa stvaraju se uslovi za razvoj i unapređenje individualnih sloboda i prava čoveka i građanina, čime se obezbeđuje ostvarivanje ideje ljudskih prava. Kako je osnovni zadatak države u savremenim uslovima da obezbedi ostvarivanje opšteg interesa kao političke kategorije, taj opšti interes je neophodno formalizovati u zakonu, čime se on preobražava u javni interes. Javni interes je, kao pravna kategorija, utvrđen zakonima koje donosi parlament, odnosno skupština kao predstavničko telo koje biraju građani na slobodnim i demokratskim izborima, čime ispoljavaju javni interes jedne društvene zajednice.

Uprava, ostvarujući svoju socijalnu funkciju, obezbeđujući izvršenje zakona, obezbeđuje i ostvarivanje javnog interesa vršenjem autoritativih i neautoritativnih aktivnosti. Prema tome, javni interes je pravna kategorija koja je kao takva određena zakonom i koji stoji iznad pojedinačnih (individualnih i grupnih) interesa, ali čijim se ostvarenjem unapređuju lične slobode i prava čoveka i građana i razvija ideal ljudskih prava. Društvo je materijalna sredina nužna za egzistenciju ljudi. Javne službe su nastale upravo iz razloga što je čovek, da bi uopšte mogao da opstane, prinuđen da živi u društvu u kome se obavljaju izvesne delatnosti čije je postojanje, odnosno stalno i neprekidno funkcionisanje, nužno i za samu društvenu zajednicu i za svakog pojedinca. Upravo ove delatnosti i čine suštinu javnih službi, ali ako bismo se zapitali šta sve one obuhvataju, ne bismo mogli dati jedan precizan odgovor. Budući da se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju i kretanju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka. Izvesnim društvenim delatnostima se daje karakter javne službe i ona se podvrgava posebnom režimu kada je društvena zajednica smatra naročito značajnom za svoju egzistenciju. Osim opšteg interesa koji se zadovoljava obavljanjem takvih delatnosti, i volja onih koji upravljaju je takođe od velikog značaja kada se određuje da li će se neka delatnost smatrati, odnosno uvesti kao javna služba.

1.2. Elementi pojma javne službe

Pojam javne službe u sebi krije dve vrste elemenata: sociološke i pravne.

Ti elementi su:

- 1) Javne službe se osnivaju sa ciljem da se zadovolje određene potrebe od opšteg interesa. Opšti interes predstavlja suštinski element pri određivanju pojma javne službe. One se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa, koje su značajne i za celu društvenu zajednicu i za svakog pojedinca. Svaka delatnost uprave nije istovremeno i javna služba, već su to samo one delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa i koje se najcelishodnije i najpogodnije mogu zadovoljiti putem osnovane javne službe. Prema tome, organizacija javnih službi se može osnivati samo za obavljanje takvih delatnosti, a te delatnosti su: komunalna delatnost, naučna, kultura, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnosti, kao i delatnosti koje imaju za cilj unapređenje određenih grana privrede, uprave ili zadovoljenja opštih potreba stanovništva.
- 2) Javne službe odgovaraju obavezi upravljača da se staraju za opšte dobro. Od namere onih koji upravljaju zavisi uvođenje javne službe. Međutim, da bi se starali za opšte dobro, oni koji upravljaju imaju i obavezu da organizuju i obezbede normalno funkcionisanje određene delatnosti (službe) koje su od opšteg društvenog interesa. Upravljačima se nameće pravna obaveza da organizuju i obezbede normalno i stalno funkcionisanje određenih delatnosti (službi), kao korelativ vršenja vlasti, jer je svaki pojedinac nadahnut idejom da oni koji upravljaju upravljaju u interesu onih nad kojima upravljaju.
- 3) Delatnost i organizacija javne službe kao takva mora biti određena zakonom. Da bi se jedna delatnost smatrala javnom službom, neophodno je da kao takva bude proglašena zakonom. Te delatnosti obavljaju one organizacije koje su zakonom proglašene za javne

službe. Zakonima iz ove oblasti utvrđen je poseban pravni režim javnih službi kojima je regulisan njihov pravni položaj i koje karakterišu posebna pravila koja zavise od potreba pojedine javne službe.

- 4) Neprekidno funkcionisanje. Javne službe funkcionisu bez ikakvog prekida s obzirom na svoju važnost i prirodu. One se osnivaju radi zadovoljenja opštih potreba stanovništva, što nužno nameće potrebu za neprekidnim funkcionisanjem. Primena principa neprekidnog (kontinuiranog) funkcionisanja znači da oni koji upravljaju ne mogu dozvoliti prekid javne službe, jer svaki zastoj u njihovom radu izaziva poremećaj u redovnom zadovoljenju određenih potreba koje su u datom momentu od kapitalne važnosti za društvo. Ovo neprekidno funkcionisanje dovodi do toga da princip rentabiliteta u radu organizacija putem kojih se poslovi javnih službi obavljaju mora ponekad biti zanemaren, odnosno da organ koji je ovakve organizacije osnovao ili nad njima vrši nadzor mora pokrivati eventualne gubitke koje one u svom poslovanju pretrpe.
- 5) Uvek moguća promenljivost. Pošto se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka civilizacije. Nadležni organ može uvek modifikovati organizaciju i rad javnih službi, što zavisi od razvoja potreba od opšteg interesa. Istovremeno, protokom vremena mogu i prestati izvesne okolnosti čime prestaje i potreba za postojanjem neke javne službe.
- 6) Svi građani su jednaki u korišćenju javne službe. Javne službe su dužne da svoje usluge i činidbe pružaju svim licima koja ispunjavaju određene uslove za korišćenje tih usluga i činidbi. Pri korišćenju usluga javnih službi, primenjuje se načelo jednakosti koje se manifestuje u dva pravca: prvo, javne službe su dužne da svoje usluge pruže svima koji ispunjavaju određene uslove za njihovo korišćenje, mada je u izvesnim slučajevima ostavljeno organizacijama koje obavljaju poslove javnih službi da same određuju koje će kategorije građana imati pravo na njihove usluge; drugo, organizacija javne službe je dužna da svim korisnicima pruži uz jednake uslove i jednake usluge i činidbe.

1.3. Istorijski prikaz razvoja javne službe

Institucija javne službe naročito se razvila u Francuskoj. Tome je posebno doprinela praksa državnog saveta, ali čitavu teoriju javnih službi stvorio je Leon Digi. Digi je centralno mesto dao javnim službama. Osnova javnog prava nije više pravo zapovedanja, već pravo o uređenju i upravljanju javnim službama. Javne službe treba da zamene suverenu ličnost države, da država predstavlja samo skup javnih službi. Umesto javne vlasti, suverenosti, subjektivnog prava, prava zapovedanja države, pojavljuje se pojam javne službe, socijalne funkcije, dužnosti vladajućih. Digi izlaže da pojam javne službe nije nov, većda je stvoren onda kada se pojavila razlika između upravljača i onih nad kojima se upravlja.²⁴⁴ “Zaista, još od toga trenutka shvatilo se da se upravljačima nameću izvesne obaveze prema onima kojima upravljaju da je izvršenje tih obaveza u isto vreme posledica i opravdanje veće sile. To je u suštini pojam javne službe.”²⁴⁵ Pojam javne službe može se ovako izraziti: to je svaka ona delatnost čije vršenje upravljači treba da regulišu, obezbede i kontrolišu, pošto je ona neophodna za ostvarenje i razvitak društvene međuzavisnosti i takve prirode da može biti obezbeđena samo posredovanjem sile kojom raspoložu upravljači.²⁴⁶

Institut javne službe kod nas se u prvo vreme stvaranja i razvoja socijalističke države i prava, kada je država obuhvatala skoro sve delatnosti i regulisala sve aktivnosti, i ne pojavljuje. Sve poslove obavljaju i regulišu državni organi. Izvesne organizacije, tj. preduzeća, ustanove id dr., iako se formiraju za obavljanje mnogobrojnih delatnosti, ipak su u potpunosti državne, u sklopu državnog mehanizma. Poslovi se obavljaju u opštem interesu, teži se izgradnji socijalističkog društva i gubljenju klasnih razlika, ali se javne službe ne pojavljuju kao pojam ovakvih državnih delatnosti. Pojam javnih službi nastaje sa prenošenjem tih delatnosti na organizacije koje se potpuno odvajaju od državnog organizma i postupno postaju nova društvena tela. Međutim, u tom razvoju pojam javnih službi i vremenski menja svoje značenje obuhvatajući sve veći broj delatnosti. Tako, prema osnovnoj uredbi o delatnosti sa samostalnim finansiranjem (“Službeni list FNRJ 51/53), pod javnom službom podrazumeva se komunalna, naučna, kulturna,

²⁴⁴ L. Digi, *Preobražaju javnog prava*, Beograd 1929., str. 34.

²⁴⁵ *Ibid*, str. 34.

²⁴⁶ *Ibid*, str. 51.

prostvetna i socijalna delatnost, kao i delatnost koja ima za cilj zadovoljenje određenih potreba stanovništva ili unapređenje pojedinih grana uprave ili privrede. U uredbi o osnivanju preduzeća i radnji ("Službeni list FNRJ" broj 51/53) bilo je propisano da se preduzećima koja vrše javnu službu mogu propisima staviti u dužnost da obavljaju upravne poslove, te donose rešenja u upravnom postupku. U zakonu o radiodifuznim stanicama («Službeni list FNRJ» br. 52/56) propisano je da je radiodifuzija javna služba. U Uredbi o kontroli kvaliteta poljoprivrednih proizvoda namenjenih izvozu ("Službeni list FNRJ" br: 32/55) propisano je da je kontrola kvaliteta poljoprivrednih proizvoda namenjenih izvozu javna služba. U Zakonu o elektroprivrednim organizacijama određeno je da se delatnost koju vrše elektroprivredne organizacije smatraju poslovima javne službe ("Službeni list FNRJ" br. 52/58).

Prema Zakonu o javnim službenicima (Čl. 1 – "Službeni list FNRJ" br. 53/57) javnom službom se obezbeđuje vršenje poslova od opšteg interesa, kao i vršenje drugih javnih poslova utvrđenih zakonom. U Zakonu o opštem Upravnom postupku ("Službeni list FNRJ" br. 52/56) predviđena je obaveza za samostalne ustanove i organizacije da postupaju po) ovom zakonu, kad na osnovu ovlašćenja datog im zakonom ill propisima donetim na osnovu zakona za vršenje javne službe rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica iii drugih stranaka ako posebnim propisima nije drugačije određeno. Dakle, pravila opšteg upravnog postupka su obavezujuća pri rešavanju upravnih stvari iz nadležnosti organa uprave i drugih organa javne vlasti i pravnih lica koja imaju javna oblašćenja. To su procesna pravila koja su skoro jednako primenljiva u svim upravnim područjima, odnosno to su opšte važeća pravila za rešavanje konkretnih upravnih stvari.²⁴⁷

I, najzad, prema Zakonu o društvenom knjigovodstvu ("Službeni list FNRJ" - br. 43/59) društveno knjigovodstvo se uspostavlja kao javna služba.

²⁴⁷ F. Purišević, *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini*, JP Nio Službeni list BiH, Sarajevo 2012, str. str 18.

1.4. Definisanje javne službe

Na osnovu zakonodavstva da se zaključiti da pojam javnih službenika nije bio dovoljno i precizno određen. On je obuhvatao postupno sve novije i novije delatnosti, prilično raznovrsne, tako da je završio s tim da su i poslovi upravne funkcije dobili karakter javnih službi, da su i državne delatnosti postale javne službe, a ne samo komunalne i društvene (prosveta, kultura, nauka, zaštita zdravlja, železnica, električna i dr.). S druge strane, pojmovi koji su dati u nekim propisima, vezani su samo za taj propis. Propisuje se "pod javnom službom smislu ove uredbe podrazumeva se ...". U nekim propisima se ne navodi termin javna služba, ali se iz celokupnog propisanog režima može zaključiti da je u pitanju javna služba. Tako se iz zakonodavstva teško moglo zaključiti i da ti jedan određeni zajednički pojam koji bi obuhvatio tačno određene vrste delatnosti.

U našoj teoriji pre Ustava SFRJ dato je dosta definicija i pojmova javnih službi. Dr Nikola Stjepanović izlaže da termin javna služba ima dva značenja, šire i uže. Prvo, šire, značenje označava organizacione jedinice, organ, organizacije i druga javna tela. U formalnom pogledu, to su sve organizacione jedinice države i javne uprave. U materijalnom - to je sve što država i drugi opšt društveni organi rade. Drugo, uže značenje termina javne službe označava izvesnu vrstu delatnosti opšt društvenih organa, kao i organizacione jedinice preko kojih se te delatnosti obavljaju.

Prema profesoru dr. Krbeku za pojam javne službe odlučna je sadržina i svrha službe. Izvesnu službu smatra zajednica tako važnom da je podvrgava posebnom pravnom režimu, odnosno posebnim upravno-pravnim propisima. Odlučno je uvek shvatanje konkretnog društva u određeno vreme, koje se izražava u pravnim propisima. Za pitanje da li se radi o javnoj službi odlučna je i intencija tih propisa. Nema nekog pojedinačnog kriterijuma, mora se uvažiti u čitav

niz momenata. Javna služba u organskom smislu je služba koju vrše neka javna tela (država itd.), a u materijalnom - to su aktivnosti čije vršenje leti u naročitom opštedrušvenom interesu.²⁴⁸

Objašnjavajući pojam javne službe, koju vrše samostalne ustanove i organizacije Dr Slavoljub Popović daje osnovno obeležje javne službe. To su: poveravanje vršenja javne službe vrši se zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu; poveravanje poslova vrši se u cilju zadovoljenja opštih potreba stanovništva; delatnosti koje mogu imati karakter vršenja javne službe i organizacioni oblici preko kojih se vrše delatnosti koje imaju karakter javnih delatnosti koje se vrše u formi javne službe imaju poseban pravni režim; neprekidnost u funkcionisanju javne službe; jednakost pri korišćenju javnih službi; obaveze državnih organa, da organizacione jedinice koje vrše javnu službu ne mogu po pravilu da vrše regulatornu i represivnu delatnost; da se vršenje usluga i činidbi vrši uz naknadu ili bez naknade i da je način korišćenja javnih službi fakultativan ili obavezan.²⁴⁹ U svojoj raspravi "Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe Slavoljub Popović iznosi da je osnovna karakteristika u tome što se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa. U udžbeniku Upravno pravo, dr Slavoljub Popović objašnjava pojam javne uprave u organizacionom smislu (s gledišta organa koji vrše javnu službu) i u funkcionalnom smislu (s gledišta sadržine, delatnost javne službe). U prvom, javna služba je opštekorisna delatnost koju vrše određeni organi i to državni organi, ustanove i organizacije. U drugom, to je opštekorisna delatnost, koja se mora vršiti stalno i neprekidno, jer svaki poremećaj u njenom funkcionisanju nanosi štetu društvu. Na osnovu ovoga zaključujemo da se "potpuni pojam javne službe može dati kombinovanjem oba elementa, organizacionog i funkcionalnog. Prema tome, javna služba se može definisati kao opštekorisna delatnost koju vrše državni organi, a prvenstveno organi državne uprave i ustanove i organizacije kada su za to ovlašćene posebnim propisima."²⁵⁰

Dr Pavle Dimitrijević odvaja pojam *javne službe* od pojma *društvene službe*. Dalje, izlaže da su delatnosti, koje predstavljaju javne službe one čije je neprekidno i nesmetano funkcionisanje u interesu društva, tako da bi svaki poremećaj u tom pogledu mogao naneti velike

²⁴⁸ N. Stjepanović, Upravno pravo FNRJ, opšti deo, drugo prepravljeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1958, str. 29.

²⁴⁹ S. Popović, Upravno pravo III izdanje, Beograd 1962, str. 38-45

²⁵⁰ S. Popović, Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, str. 37-38.

štete društvu u celini. Naime, da bi se obezbedilo funkcionisanje ove delatnosti moraju biti posebno organizovane i da imaju jedan poseban režim.

Dakle, ističu se dva elementa - funkcionalni i organizacioni. U pogledu delatnosti koje predstavljaju javne službe ističe se da zavisi od niza okolnosti. Broj i vrsta delatnosti je promenljiv. Društvena služba je »podvrsta« javne službe i uži je pojam od javne službe. “Sa funkcionalnog stanovišta pod pojam društvene službe potpadale bi one opštekorisne društvene delatnosti koje se ostvaruju u određenim oblastima društvenog života, tj. u oblastima nauke, kulture i prosvete, narodnog zdravlja, socijalne zaštite; upravljanje zgradama za stanovanje, kao i izvesnim privrednim delatnostima koje su od značaja za kulturu i vaspitanje (izdavačka, filmska i novinska preduzeća)”. Za sve ove delatnosti karakterističan je i sistem društvenog upravljanja. To je organizacioni momenat. Prema tome, pojam društvene službe obuhvata dva osnovna elementa: 1) to je opštekorisna društvena delatnost u tačno određenim oblastima javne uprave (područje društvenih službi) i 2) to je delatnost koju vrše organi (ili organizacije) obrazovane po sistemu društvenog upravljanja.²⁵¹

Dr Slavoljub Popović daje pojam društvene službe u organizacionom i funkcionalnom smislu. U organizacionom smislu, to je “delatnost ustanove i organizacije u kojima je primenjen sistem društvenog upravljanja.” U drugom, funkcionalnom smislu, to je “delatnost koja ima za zadatak zadovoljenje određenih potreba građana na području prosvete, kulture, narodnog zdravlja, socijalne zaštite, upravljanja stambenim zgradama.” Kombinovanjem ova dva elementa pomenuti pisac daje potpun pojam: “pod društvenom službom podrazumeva se opštekorisna delatnost u određenim oblastima društvenog života koja služi zadovoljavanju određenih potreba građana, koju vrše ustanove i organizacije sa organima društvenog upravljanja.”²⁵² U pogledu razlike od javnih službi dr Popović izlaže da je pojam društvene službe s jedne strane uži, jer javne službe obuhvataju pored društvenih službi i delatnosti državnih organa, naročito državne uprave i delatnost izvesnih organizacija. S druge strane, pojam društvene službe je širi, jer izvesne privredne organizacije u kojima je uvedeno društveno upravljanje ne vrše javnu službu.²⁵³

²⁵¹ P. Dimitrijević, Organizacija i metodi rada javne uprave, Beograd 1959. Godina., Str. 37

²⁵² S. Popović, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd 1962. godina, str. 225

²⁵³ S. Popović, Upravno pravo, Opšti deo, Beograd 1962. godina, str. 225

U teoriji se gledišta pisaca dosta približavaju kada se radi o definisanju ova dva pojma. Profesor dr Slavoljub Popović konstatuje da je došlo “do sužavanja pojma službe” ali “da se mogu izdvojiti izvesne aktivnosti koje bi se mogle označiti kao javna služba, i da se aktivnosti koje imaju karakter javne službe razlikuju od aktivnosti koje imaju karakter društvene službe, da se pod društvenim službama podrazumevaju izvesne, po pravilu neprivredne delatnosti koje su vezane za određena područja i oblasti društvene delatnosti”. Dalje se izlaže šta se može uzeti kao osnovno obeležje javnih službi: 1) da se radi o društvenim aktivnostima koje su od osnovnog značaja za društvenu zajednicu; 2) da te društvene aktivnosti imaju po pravilu neprivredni, ali da mogu imati i privredni karakter; 3) da javnu službu mogu vršiti pored ustanova i drugih organizacija još i privredne organizacije; 4) da se pravilno funkcionisanje društvenih aktivnosti koje imaju karakter javne službe može obezbeđivati primenom javnih ovlašćenja.” Analizom razvoja pojedinih delatnosti zaključuje se: “iz izloženog razvoja javne službe proizilazi da i ukoliko su se ostaci javne službe zadržali na području železničkog saobraćaja, poštansko-telegrafsko-telefonskog saobraćaja, proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije, kao i na izvesnim drugim područjima, postoji ozbiljna tendencija da se sistem: javnih službi napusti i na tim područjima.”

Koncepcija javnih službi je poslužila kao osnov za proširenje teorijskog pojma uprave u materijalnom smislu tako da ovaj pojam danas obuhvata i one aktivnosti uprave koje predstavljaju vršenje javnih službi. Pod uticajem teorije javnih službi, teorijski koncept upravne funkcije ustupio je mesto konceptu upravne delatnosti kao vršenju javnih službi.

1.5. Javna uprava

Pojam „uprava”, na kome se temelji upravno pravo i nauka o upravi je veoma složen.²⁵⁴ Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se poznat, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.²⁵⁵ Naime, uprava je jedan kompleksan i višeslojni sistem institucija, koji se ispoljava kao vršenje specifičnih upravnih aktivnosti od strane ljudi koji deluju preko državnih organa i mnogobrojnih organizacija van državne strukture.²⁵⁶ Složenost upravnog sistema ne ogleda se samo u kvantitetu i hijerarhijskom ustrojstvu organa i organizacija, već i u različitoj prirodi tih institucija i tela koja čine upravu u najširem smislu te reči. U savremenom društvu upravna struktura je ogromna, kako u organizacionom, tako i u funkcionalnom smislu. U funkcionalnom smislu, specifičnost upravnih aktivnosti može se sagledati analizom njihove tehničke sadržine, koja se sastoji u obavljanju poslova vođenja, usmeravanja, koordinacije i kontrolisanja rada sa ciljem da se realizuju različiti društveni ciljevi, kojima se zadovoljavaju individualne i zajedničke potrebe pojedinaca i društva kao celine.²⁵⁷ Najpre, uprava je aktivan (dimački sistem), koja ima politička, pravna, psihološka, sociološka, i druga obeležja.

Etimološki pojam uprave izvodi se iz reči upravljanje, koja znači vladanje, vođenje, usmeravanje, pomaganje, rukovođenje, koordiniranje, sprovođenje i upućivanje. Značenje reči uprava poklapa se sa značenjima latinskih izraza administracija i administrirati i znači upravljati, izvršavati, vršiti javnu službu. U tom smislu izrazi uprava i administracija mogu se uzeti kao sinonimi iako se administracija ponekad koristi u užem smislu, da označi određene stručne i tehničke službe. Međutim, da li će se upotrebljavati izraz uprava ili administracija, ne zavisi

²⁵⁴ S. Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu- Službeni glasnik, Beograd, 2008., str. 33.

²⁵⁵ N. Stjepanović, *Upravno pravo*, opšti deo, Beograd, 1978, str. 18.

²⁵⁶ P. Dimitrijević, Đ., Blažić, *op. cit.*, str. 70.

²⁵⁷ P. Dimitrijević, R. Marković R., *Upravno pravo, knjiga 1*, Savremena administracija, Beograd 1986., str. 183

samo od njegove sadržine, već i od drugih okolnosti: uobičajenost upotrebe, korišćenje pojedinih izraza u zakonima i propisima, lično opredeljenje autora i sl.

U upotrebi je izraz *javna uprava* (javna administracija) paralelno sa izrazima uprava i administracija. U anglosaksonskom pravnom i političkom sistemu izraz “javna” treba da ukaže na razliku u odnosu na administraciju u preduzećima, bankama i drugim institucija privatnog karaktera. U određivanju pojma uprave postoje dva različita osnovna pristupa iz kojih dalje proizilazi i pojmovno uobličavanje uprave. To su negativan i pozitivan pojam uprave.

Negativan pojam polazi od činjenice da je teško objediniti složenu organizaciju i poslove uprave u jednu definiciju, a da ona bude kratka i sažeta, što je osnovni metodološki zahtev svakog definisanja. Uprava je jedan veoma složen sistem, kako u organizacionom, tako i u funkcionalnom smislu. Naime, sa organizacionog aspekta, uprava obuhvata veoma veliki broj organa i organizacija, a sa funkcionalnog aspekta, uprava obavlja veoma veliki broj poslova koji su međusobno toliko različiti i heterogenični, da se ne može pronaći nešto zajedničko što bi povezivalo u jednu celinu sve poslove i zadatke koje čine upravnu funkciju. Upravo zbog ovakve raznovrsnosti pojedini teoretičari pribegavaju određivanju uprave na negativan način, jer je lakše odrediti šta uprava nije, nego šta uprava jeste (pozitivna definicija). Stanovište koje je zastupala starija nemačka teorija upravnog prava na čelu sa osnivačem nemačke nauke upravnog prava Oto Majerom ističe: “da je uprava (upravna delatnost) ona državna delatnost koja preostaje u odnosu na zakonodavstvo i sudstvo. Uprava je sve ono što nije zakonodavstvo ili sudstvo.” Ovakav pojam je neodređen i ne znači mnogo, jer je potrebno prvo tačno odrediti zakonodavstvo i sudstvo u funkcionalnom smislu, što je složen posao, pa sve što ostane od državne aktivnosti da se pripiše upravi.

Pozitivan pojam uprave u određivanju pojma uprave u funkcionalnom (suštinskomaterijalnom) smislu polazi od same delatnosti, odnosno poslova koje uprava obavlja, kakva je to delatnost, u čemu se sastoje poslovi uprave, koji su to akti i radnje koje uprava donosi i sl. Upravu možemo posmatrati sa aspekta organizacione funkcije kao skup organa i organizacija i sa aspekta funkcije, odnosno poslova i aktivnosti kojom se zadovoljavaju opšti interesi. Oba aspekta su podjednako važna i neophodna i jedino sintezom organizacionog i funkcionalnog pristupa možemo da dobijemo celovit pojam uprave.

Sveobuhvatnost uprave možemo da sagledamo ukoliko je podelimo na manje delove, tj. celine. Jedna takva podela je na državnu i nedržavnu upravu.

Državna uprava je složeni deo sveukupnog državnog sistema i uglavnom hijerarhijski postavljena upravna struktura koja čini “kičmeni” stub države. Ustav Srbije sadrži odgovarajuće odredbe o (državnoj) upravi, ali u tome ne ostaje do kraja konsekventan, te u jednoj od odredaba, umesto termina „državna uprava” koristi termin „uprava”. Pojam državna uprava najpre se pojavljuje u delu Ustava koji se odnosi na Vladu. Jedna od nadležnosti Vlade je da usmerava i usklađuje rad organ državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. U pogledu odgovornosti Vlade, Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave. Ustav zatim sadrži i poseban odeljak pod nazivom Državna uprava, koga čine dva člana.²⁵⁸ Ustav najpre određuje položaj državne uprave te delimično utvrđuje organizacione oblike organa državne uprave (ministarstva), ali propušta da odredi poslove državne uprave, prepuštajući određenje poslova zakonu. „Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.”²⁵⁹ Ustavotvorac zatim, širi „krug subjekata” koji obavljaju poslove državne uprave, ali ne određuje ove subjekte jednim jedinstvenim nazivom (ne koristi termin javna uprava ili bilo koji drugi kojim bi svi vršioci poslova državne uprave, ili poslova uprave bili označeni. Ustavna odredba glasi: „U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo

²⁵⁸ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 136-137.

²⁵⁹ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 136.

uređenje i rad propisuje se zakonom.”²⁶⁰ Na ovaj način Ustav Republike Srbije se približava teorijskom pojmu uprave u organizacionom smislu, ali propušta da ih terminološki i odredi.

Srbija je počela i u pozitivno-pravnom smislu, da napušta teorijski koncept uprave kao vlasti, odnosno teorijski funkcionalni pojam uprave kao jedne od tri funkcije državne vlasti i to nakon demokratskih promena koje su se desile u 2000. godini. To se najpre može uočiti kod poistovećivanja ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na aktivnosti uprave koje su postojale ranije, i koje danas postoje u Republici Srbiji.

Upravna delatnost se, na osnovu poverenih upravnih javnih ovlašćenja vrši u velikom broju organizacija, kako u oblasti privrede, tako i udruštvenim delatnostima, koje su van državne structure (javni sektor, javne službe). Prema tome, pored državne uprave, postoji veoma razgranati i složeni sistem nedržavnih organa i organizacija (lokalna uprava i javne službe), koje čine tzv. nedržavnu upravu.

U inostranoj literaturi ova se oblast često naziva i javni sektor. Klasifikaciju ovih subjekata, međutim, prema našim propisima nije uvek moguće precizno izvršiti. Zbog toga se pri klasifikaciji vrsta i oblika nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjima najčešće polazi samo od nekih osnovnih elemenata koji su dati u važećim zakonskim i drugim propisima (npr. zakonski izrazi, uobičajeni izvedeni nazivi, postojanje posebnih zakona i sl.) Prema Zakonu o državnoj upravi Srbije iz 2005. godine, pri vršenju poverenih poslova državne uprave, imaoći javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave. Sredstva za vršenje poverenih poslova državne uprave obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje. Kad je imaoćima javnih ovlašćenja povereno donošenje propisa, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Imaoći javnih ovlašćenja dužni su da propis čije im je donošenje povereno objave u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Kod poveravanja poslova državne uprave zakon propisuje ograničenja. Tako, poslovi državne uprave vezani za oblikovanje politike Vlade ne mogu biti nikom povereni, dok poslovi inspekcijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine,

²⁶⁰ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 137.

opštine, grada i grada Beograda.²⁶¹ Opšti nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave vrši organ državne uprave koji se određuje zakonom (najčešće je to odgovarajuće ministarstvo). Pri tome nadzorni organ državne uprave ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana. Međutim, zakon propisuje i posebna ovlašćenja nadzornog organa, posebno: (1) Preuzimanje poverenog posla - nadzorni organ državne uprave dužan je da neposredno izvrši povereni posao ako bi neizvršenje posla moglo da izazove štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti. Ako imalac javnih ovlašćenja i pored višestrukih upozorenja ne počne da vrši povereni posao ili ne počne da ga vrši pravilno ili pravovremeno, nadzorni organ državne uprave preuzima izvršenje posla, najduže na 120 dana. (2) Nadzor nad zakonitošću propisa imalaca javnih ovlašćenja - imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade. Ako imalac javnih ovlašćenja ne postupi po predlogu ministarstva, ono je dužno da Vladi predloži donošenje rešenja o obustavi od izvršenja propisa i na njemu zasnovanih pojedinačnih akata i pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa. Rešenje Vlade o obustavi od izvršenja propisa stupa na snagu kad se objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije”.²⁶² Prema Ustavu Srbije, zakonom se utvrđuju uslovi i način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe, s tim što Republika uređuje i obezbeđuje sistem javnih službi. Ustav takođe propisuje: pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Jedan od takvih oblika nedržavne uprave, pored organizacionih oblika javnih službi jesu i javne agencije. Zato u ovom delu, govorimo o dva osnovna organizaciona oblika nedržavnih subjekata koja čine pojam nedržavna uprava: (1) javne službe i (2) javne agencije.

1.6. Javne ustanove kao oblik organizacije javne službe

²⁶¹ Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 51- 54.

²⁶² Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 55-57.

Zakon o javnim službama propisuje da će se za obavljanje delatnosti i poslova u oblasti javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga, obrazovanja, zdravstvene zaštite obrazovati javne ustanove. Kao organe javnih ustanova Zakon predviđa: (1) direktora, (2) upravni odbor i (3) nadzorni odbor ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Posebnim zakonima u pojedinim oblastima, utvrđeni su posebni oblici ustanova (npr. u oblasti kulture – muzeji, pozorišta, filharmonija i sl. u oblasti socijalnog staranja – centri za socijalni rad, u oblasti obrazovanja, predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, fakulteti, u oblasti zdravstva ustanove primarne, sekundarne i tercijalne zdravstvene zaštite i dr). Njihova unutrašnja organizaciona struktura (organi), iz različitih razloga, često odstupa od opšte organizacione strukture utvrđene Zakonom o javnim službama. Treba primetiti da je Zakon o javnim službama donet pre više od 20 godina, te da su se oblasti za koje se osnivaju javne službe (kao organizacioni oblici) do danas značajno promenile.

1.7. Javna preduzeća kao oblik organizacije javne službe

Delatnosti od opšteg interesa jesu i delatnosti od strateškog značaja za Republiku Srbiju, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom ili aktom Vlade.²⁶³

1.8. Drugi oblici organizovanja javnih službi

Pored ustanova i preduzeća, Zakonom o javnim službama, utvrđena je mogućnost osnivanja i drugih oblika organizovanja javnih službi. Oni su utvrđeni posebnim zakonima. Među takvim oblicima su fondovi (u oblasti socijalnog odnosno penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond za razvoj Republike Srbije, Fond za mlade talente i drugi), službe, kao na primer Nacionalna služba za zapošljavanje i drugi oblici organizovanja.

1.9. Javne agencije

Još jedan oblik „nedržavne uprave” jesu i javne agencije. Pod pojmom „agencija” podrazumevaju se najmanje tri različita organizaciona oblika čija je „pravna priroda” u osnovi različita, a za koje se koristi reč agencija: (1) javne agencije kao nedržavni subjekti odnosno oblik nedržavne uprave sa regulatornim i razvojnim javnim ovlašćenjima; (2) državne agencije, kao organi državne uprave, odnosno kao organi uprave u sastavu ministarstva (npr. Vojno

²⁶³ Zakon o javnim preduzećima „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 3, čl. 8.

bezbednosna agencija, Vojnoobaveštajna agencija, Agencija za zaštitu životne sredine) ili posebne organizacije (npr. Bezbednosno-informativna agencija) i (3) nezavisni kontrolni organi i tela koja nose naziv agencija, a koje nisu ni javne ni državne agencije odnosno ni oblici organa i organizacija državne ni nedržavne uprave, kao što je to slučaj sa npr. Agencijom za borbu protiv korupcije koja je započela sa radom 2010. godine ili Republičkom agencijom za radiodifuziju (obrazovana Zakonom 2002. godine).

Njihova specifičnost je u tome što se ne nalaze pod neposrednim nadzorom Vlade, jer njihove organe bira i razrešava Narodna skupština, kao i u njihovim „kontrolnim” nadležnostima u određenoj oblasti ili nad određenim subjektima, u nekim slučajevima i organima uprave.

Javne agencije su nastale u srpskom pozitivnom pravu već posle 2000. godine, da bi 2005. godine bio donet i opšti zakon o javnim agencijama, koji na jedinstven način uređuje njihovu delatnost i rad. Prema Zakonu o javnim agencijama (2005),²⁶⁴ javna agencija je organizacija koja se osniva za razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa, ukoliko ti poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može bolje i delotvornije da ih vrši nego organ državne uprave, a naročito ako se oni mogu finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga.²⁶⁵ Takve su, recimo, Agencija za privatizaciju (obrazovana Zakonom o agenciji za privatizaciju, 2001) ili Agencija za privredne registre (2004), Agencija za duvan (obrazovana Zakonom o duvanu, 2003 godine) i dr.

Razvojni poslovi sastoje se od podsticanja i usmeravanja razvoja u oblastima iz delokruga javne agencije, dodeljivanja i raspoređivanja finansijskih podsticaja i drugih razvojnih sredstava, preduzimanja mera na koje je javna agencija ovlašćena posebnim zakonom i od drugih poslova određenih aktom o osnivanju javne agencije saglasno posebnom zakonu. Međutim, javnoj agenciji mogu se posebnim zakonom, kao javno ovlašćenje, poveriti sledeći poslovi državne uprave: (1) donošenje propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i

²⁶⁴ Zakon o javnim agencijama, „Službeni glasnik RS”, br. 18/05.

²⁶⁵ Z. Urošević, *Položaj i uloga javnih agencija u našem pravnom sistemu*, Pravni život, br. 10, 2005.

Vlade; (2) rešavanje u prvom stepenu u upravnim stvarima; (3) izdavanje javnih isprava i vođenje evidencija.

Regulatorni poslovi javne agencije sastoje se u donošenju propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade. Propisi javne agencije moraju po prirodi i nazivu da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Propise donosi upravni odbor javne agencije i objavljuje ih u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

2. Obaveze notara u sprovođenju zakona u toku obavljanja svoje funkcije

Javni beležnici samostalni su i nezavisni nosioci javnobeležničke službe koji imaju svojstvo osoba javnog poverenja. Samostalnost javnog beležnika znači i da javni beležnik obavlja svoju službu, odnosno javnobeležnički poziv, kao pripadnik slobodne profesije lično i na vlastitu odgovornost u interesu stranaka na čiji zahtev po službenoj dužnosti preduzima radnje i u interesu društva.

Postupak sastavljanja i overe isprava koji obavlja javni beležnik služi osiguranju slobode ugovaranja i povećanju pravne sigurnosti.²⁶⁶ Javnobeležnička služba kao celina mora biti i kvalitativno i kvantitativno sposobna da bi se mogli ostvariti ciljevi koje je zakonodavac imao na umu kada je kao pretpostavku za valjanost određenih pravnih poslova propisao određeni oblik, tako da u slučaju hitnih pravnih poslova ili kratkoročne natprosečne potražnje za uslugama javnog beležnika javno beležništvo ne bude prepreka odvijanju pravnog prometa.²⁶⁷ To isto vredi i kad je reč o poslovima koje javni beležnici kao poverenici suda obavljaju u ostavinskom postupku, zatim u određivanju izvršenja na temelju verodostojnih isprava te u postupcima javnobeležničkog dobrovoljnog založnopravnog osiguranja i javnobeležničkog osiguranja prenosom vlasništva na stvari i prenosom prava. Samostalnost jamči javnom beležniku da svoju javnobeležničku kancelariju samostalno vodi i organizuje na način koji osigurava uredno obavljanje javnobeležničke službe. U protivnom, ako način vođenja njegovih poslova ugrožava interese stranaka i ako obavlja poslove koji nisu spojivi sa ugledom i dostojanstvom javnog beležnika, to je razlog za razrešenje javnog beležnika (član 31. stav 1 tačka 7 ZOJB). Zbog toga se od javnog beležnika traži savesnost i naglašeni smisao za urednost te veći stepen organizacione sposobnosti. Posebno kad se ima u vidu da se javni beležnik mora brinuti i o

²⁶⁶ V. Prančić, *O dužnosti poduzimanja i uskrati službene radnje javnog bilježnika*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, No. 4, 2008, str. 998.

²⁶⁷ *Ibid.*

ostalim osobama zaposlenim u njegovoj javnobeležničkoj kancelariji – javnobeležnički pripravnici, saradnici i pomoćnici.

Nezavisnost javnog beležnika odnosi se na primenu prava. Pri oblikovanju svojih isprava javni beležnik nije podvrgnut nikakvim uputstvima od strane nadzornih vlasti, nego je isključivo podvrgnut samo Ustavu i zakonu. Bez nezavisnosti javnog beležnika u obavljanju delatnosti sastavljanja i overe isprava bila bi ugrožena sloboda ugovaranja pri sklapanju pravnih poslova za koje je poseban oblik pretpostavka njihovog nastanka i valjanosti. Nezavisnost javnog beležnika pretpostavka je kreativnog oblikovanja pravnih poslova (najčešće ugovora), a time i uslov za delotvorna pravna rešenja životnih i ekonomskih problema koji se stalno menjaju i iz dana u dan postaju sve složeniji. Razvoj pravnih i ekonomskih poslova svakodnevno pred javnobeležničku službu stavlja nove poslove i zadatke.

Stručna nezavisnost jamči javnom beležniku slobodu odlučivanja u obavljanju poziva, ali traži od njega i donošenje odluka na vlastitu odgovornost. Naime, u vreme sklapanja pravnih poslova pred javnim beležnikom često pojedina pravna pitanja nisu potpuno razjašnjena ni zakonskim propisima ni u sudskoj praksi najviših sudova u Republici Srbiji.

Stoga javni beležnik mora ne samo promišljeno i vrlo pažljivo sastavljati i oblikovati isprave o pravnim poslovima nego mora u svojim preporukama i savetima strankama iskazati sposobnost i odlučnost u donošenju odluka. Prema članu 30. stav 3. ZOJB, javni beležnik mora svoju službu da obavlja u skladu s položenom zakletvom. Članom 52 stav 1. istog zakona propisano je da javni beležnik nije zastupnik stranke, već njen nepristrasni poverenik. U skladu s tim javni beležnik, nakon imenovanja polaže zakletvu: “Zaklinjem se svojom čašću da ću poštovati pravni poredak Republike Srbije i da ću delatnost javnog beležnika obavljati zakonito, savesno, pošteno i nepristrasno.” Za razliku od advokata koji pružaju pravnu pomoć odnosno preduzimaju radnje na temelju naloga stranke i koji imaju pravo i dužnost u granicama zakona i dobijenih moći preduzimati sve što po njihovoj oceni može koristiti stranci kojoj pružaju pravnu pomoć, javni beležnici po službenoj dužnosti preduzimaju radnje na zahtev stranaka. Zakonska dužnost javnog beležnika da svoju službu obavlja nepristrasno jeste bitno obeležje koje karakteriše javnobeležničku službu.

Nepriistranost znači da javni beležnik u obavljanju svoje delatnosti ne sme biti vezan za neku od stranaka, pokazivati naklonost ili nenaklonost prema nekoj stranci, postupati neobjektivno te biti vođen nekom vlastitom koristi ili pak štetom iz preduzete službene radnje. Dakle, javni beležnik ne sme davati prednost nekoj od stranaka, tj. neku stranku da štiti, a drugu da dovede u nepovoljniji položaj. U okvirima pravnih propisa on mora na jednak način da štiti opravdane interese stranaka i ne može jednu stranku prema drugoj stavljati u jači pravni položaj.

U obavljanju svoje službe javni beležnik dužan je jednako i nepristrano da vodi računa o interesima svake stranke, pri čemu je dužan savetovati stranke i voditi brigu o tome da se utvrdi njihova prava volja te im objasniti pravne posledice pravnih poslova koje preduzimaju. Zastupanje interesa samo jedne strane mora javnom beležniku biti strano čak i onda ako mu je samo jedna stranka dala nalog da sastavi nacrt pismena (ugovora i sl.). Nepriistranost znači i nezavisnost od osobe nalogodavca. Javna služba i jednostrano zastupanje interesa međusobno su nespojivi. Sklapanje ugovora između dvaju jednako jakih ugovaratelja pod voditeljskom ulogom nepristranog javnog beležnika ideal je zakona. Ako to nije slučaj, javni beležnik mora neiskusne, neuke i nevešte osobe posebno štiti da bi izravnao neravnotežu.

U tom slučaju dolazi do izražaja savetodavna uloga javnog beležnika te funkcija vođenja brige o svim osobama koje učestvuju u sastavljanju javnobeležničkih isprava, pri čemu javni beležnik mora postupati tako da i neuka stranka razume pouke i objašnjenja te upozorenja o smislu i pravnim posledicama posla.²⁶⁸

Javni beležnik dužan je da pomogne strankama da svoje odnose uredi na kvalitetan način kako bi se izbegli dugotrajni i skupi sudski sporovi. U ispunjenju tih svojih dužnosti radi uređenja odnosa među strankama javni beležnik nastoji da uskladi interese stranaka i pronađe takvo rešenje koje najbolje odgovara svim strankama pravnog posla.

Javni beležnik dužan je posebno da vodi brigu za zaštitu interesa stranaka koje nisu sposobne brinuti se o sebi odnosno štiti svoja prava i interese, što još ne znači da bi bio dužan predlagati stavljanje neke od stranaka pod starateljstvo.²⁶⁹ Nepriistranost znači i to da se javni bilježnik mora, u načelu, strogo suzdržati, ako stranke nameravanim pravnim poslom ne nastoje postići

²⁶⁸ V. Rijavec, *Civilnopravna odgovornost notarjev*, Pravna praksa, broj 402, Gospodarski vestnik d.d., 11.6.1998., str. 4.

²⁶⁹ *Ibid*, str. 4.

očigledno nedopuštene i nepoštene ciljeve, od ekonomske procene odnosa između činidbe i protivčinidbe. Dakle, iz navedenog se može zaključiti da javni beležnik nepristrano postupava kad nijednom od učesnika ne daje posebne prednosti, kad ne zanemaruje interese nijednoga učesnika i kad neosnovano ne posvećuje posebnu pažnju samo pojedinom učesniku ili samo pojedinom predmetu konkretnog postupka.²⁷⁰ U ZOJB mnogobrojne su odredbe na kojima počiva i kroz koje se konkretizuje zakonska dužnost javnih beležnika na nepristranost, među kojima se navode:

1) za javnog beležnika može biti imenovana osoba koja je dostojna javnog poverenja za obavljanje javnobeležničkog poziva (član 25 stav 1 tačka 6 ZOJB); dakle traže se posebni zahtevi u pogledu osobina javnog beležnika radi zaštite njegove nezavisnosti i nepristranosti;

2) javni beležnik ima pravo na nagradu za rad i naknadu troškova u obavljanju službenih radnji iz svoga delokruga u skladu s javnobeležničkom tarifom koju donosi javnobeležnička komora u saglasnosti s Ministarstvom pravosuđa (član 134. ZOJB). Obveza svih javnih beležnika da za svoj celokupni rad obračunavaju nagradu i naknadu troškova prema javnobeležničkoj tarifi bitna je osnova za nezavisno i nepristrano obavljanje rada javnog beležnika i opšte poverenje u takvo obavljanje službe; slobodni izbor javnog beležnika treba da počiva samo na poverenju stranke u određenu osobu javnog beležnika, a ne na “manjoj cijeni odnosno tarifi” za obavljenu službenu radnju;

3) javni beležnik ne sme da učestvuje u preduzimanju službenih radnji kada postoje razlozi za samoizuzće te je ovlašćen u slučajevima kad postoje razlozi za izuzeće da uskrati obavljanje službene radnje (član 54. ZOJB). Razlog za samoizuzeće može postojati ne samo onda kad je javni beležnik u takvim ličnim odnosima sa strankom koji dovode u sumnju njegovu nepristranost i nezavisnost nego i u slučaju postojanja ekonomskih odnosa javnog beležnika prema strankama;

4) javni beležnik obavlja delatnost javnog beležnika koja je nespojiva sa obavljanjem advokature, bilo kog drugog plaćenog zanimanja, odnosno funkcije, kao i poslova koji nisu u skladu sa ugledom, nezavisnošću, samostalnošću i javnim poverenjem javnog beležništva (član 5 Zakona o javnom beležništvu). Tu je službenu obvezu za javnog beležnika zakonodavac utvrdio

²⁷⁰ *Ibid*, str. 2.

da bi se izbeglo svako ponašanje koje stvara privid povrede onih obveza koje su javnom beležniku zakonom naložene, naročito nepristrasnosti i nezavisnosti, te zaštitio ugled javnih beležnika u očima građana kao nezavisnih i nepristrasnih osoba javnog poverenja;

5) javni beležnik ne sme da se povezuje, saraduje, odnosno da koristi zajednički poslovni prostor sa advokatom ili sa drugim fizičkim ili pravnim licem radi zajedničkog obavljanja delatnosti (član 55. ZOJB). Takođe, javni beležnik ne sme biti član organa političke stranke, niti finansirati političku stranku, koaliciju ili kandidata na izborima (član 56. ZOJB).

6) Javni beležnik nije preduzetnik, pa mu je u interesu osiguranja nezavisnosti i nepristrasnosti kao službena dužnost naloženo da se suzdrži od bilo kakvog posredovanja u sklapanju pravnih poslova jer bi takvo ponašanje javnog beležnika bilo protivrečno načelnoj zabrani preduzetničkog ponašanja koja je strukturirana u odredbi člana 5. ZOJB ta odredba zabranjuje javnom beležniku drugu službu ili zaposlenje, a njeno kršenje propisano je odredbom članka 31. tačka 8. ZOJB i kao postupak za razrešenje. Time je sprečena mogućnost, koja je inače otvorena postojanjem profesionalnih veza između javnih beležnika, da se bez opravdanih razloga sklapanje pravnih poslova dodeljuje drugim javnim beležnicima čije je sedište možda i u drugom mestu.

U interesu održanja poverenja u objektivnost i integritet javnog beležnika, iako to u ZOJB nije eksplicitno propisano, zabranjena svaka reklama.²⁷¹ Takav zaključak izvodimo iz ostalih odredaba ZOJB koje oblikuju profesionalnu sliku javnog beležnika.

Javnom beležniku nije zabranjeno preduzimanje počasnih i drugih funkcija u određenim udruženjima, ako time ne bi došlo u pitanje njegovo normalno obavljanje službene dužnosti te nezavisnost i ugled javnobeležničke službe.

Kao samostalni i nezavisni nosioci službe, javni beležnici imaju svojstvo osoba od javnogpoverenja. Da bi u jednom društveno-političkom uređenju postojala i funkcionirala vladavina prava, bitno je da nositelji pravosudnih djelatnosti, pa tako i javni bilježnici, imaju samostalnost u radu i nezavisnost. Dakle, javni bilježnici su nepristrani savetnici stranaka,

²⁷¹ U nemačkom je pravu prema § 29. Bundesnotarordnunga izričito zabranjena svaka reklama javnog beležnika za obavljanje njegove javnobeležničke službe.

nepristrasni zapisivači njihove volje, koji stranke upoznaju o širini njihovih obveza koje ugovaraju, uređujući s jasnoćom njihove pogodbe, dajući im karakter autentičnog akta i snagu konačne presude, pritom pazeći na prevenciju nastanka sporova između učesnika javnobeležničkog postupka. S obzirom na visoko postavljene uslove za imenovanje osobe javnim beležnikom, stručnost javnih beležnika, te njihovo permanentno stručno usavršavanje, pred javne beležnike su postavljena visoka očekivanja u pogledu kvaliteta njihovog rada i uspostavljanju pravne sigurnosti. Upravo zbog toga očekuje se da javni beležnici ne greše u svom radu, a ako i pogreše, da snose punu profesionalnu odgovornost za svoje greške. Javni beležnici mogu profesionalno odgovarati na više različitih načina, od disciplinske odgovornosti, preko prekršajne i kaznene, do građanskopravne odgovornosti, o čemu je bilo više reči na samom kraju drugog poglavlja disertacije.

2.1. Javni karakter javnobeležničke službe

I javni beležnici i javni registri predstavljaju moderan javni servis građanima i privrednim društvima koji olakšava poslovanje i pravni promet. Posebno organizirani i vođeni sistemi javnih evidencija, popisa, knjiga, imenika i sličnih registara služe npr. individualizaciji fizikih i pravnih lica, objavljivanju njihovog pravnog statusa i ovlašćenja da raspolažu određenim pravima, izvršavanju određene javne ovlasti, sklapanju pravnih poslova i sl., objavljivanju pravnog i činjeničnog stanja nekretnina, pokretnosti i prava merodavnog za njihov pravni promet. Javni registri svojom funkcijom dostupnosti podataka ne samo da štite privatne interese, već u određenoj meri i one javne, prvenstveno zato što u velikom broju slučajeva osiguravaju zakonitost (kroz registarski postupak) i posrednu kontrolu javnosti (kroz samo objavljivanje). Javni beležnici su osobe koje takođe imaju slične funkcije zaštite privatnih i javnih interesa. Obavljajući svoju službu, javni beležnici olakšavaju poslovanje i pravni promet, dok istovremeno u većoj ili manjoj meri kontrolišu zakonitost i pravnu sigurnost. Usprkos funkcionalnoj sličnosti javnobeležničke službe i javnih registara, povezanost ova dva servisa novijeg je datuma. Javni beležnici danas imaju u odnosu na različite javne registre nekoliko funkcija. Bolje rečeno, njihove funkcije se ogledaju u različitim aspektima registracije. Kao prvo, njihova sertifikaciona funkcija dolazi do izražaja u svim onim slučajevima u kojima su te isprave temelj za registraciju nekog prava ili činjenice (npr. uknjižba založnog prava ugovorenog u javnobeležničkom aktu, upis promene osnivačkog kapitala na bazi odluke glavne skupštine a.d.). Njihova poverenička funkcija dolazi do izražaja u onim slučajevima u kojima javni beležnik neposredno komunicira s registrom, inicira promenu ili menja podatke u registru (npr. sudski registar, registar osiguranja). Ovde posebno treba istaći Centralni registar za promet nepokretnosti sigurnost. Ovaj registar postoji pri svim osnovnim sudovima u Srbiji u kojima postoje šalteri overe. Evidencija se vodi od 2010 i u njemu su pohranjeni svi ugovori o prometu nepokretnosti, bez obzira na to da li je reč o novogradnji ili starijim objektima. Javni beležnici imaju pristup Registru ugovora o prometu nepokretnosti, registru koji vode osnovni sudovi. Beležnici prilikom sastavljanja zapisa o prometu nepokretnosti unose podatke u navedeni

Registar, kako bi se evidentiralo koja nepokretnost je predmet ugovora, kao i ko su stranke. Svi beležnici sa područja osnovnog suda na kome se nepokretnost nalazi imaju pristup Registru.

Konačno, javnobeležnička funkcija overe i savetodavna funkcija dolaze do izražaja prilikom obavljanja uvida, eventualnog izdavanja izvoda ili potvrđivanja činjenica koje su evidentirane u registru (npr. potvrđivanje ovlašćenja za zastupanje, izdavanje izvoda iz zemljišne knjige). Razlozi zbog kojih je javnobeležnička služba danas uključena u različite registracione postupke na ovaj ili onaj način leži najviše u promenama registracionog sistema s jedne strane, te posebnim prerogativima javnih beležnika s druge. Kao prvo, registracioni sistemi postali su otvoreniji, utoliko što je zbog tehničkih poboljšanja pristup informacijama olakšan pa su one postale dostupnije (u smislu jednostavnosti i brzine pretraživanja i prikazivanja podataka), te jednostavnije za reprodukciju (u smislu ispisa, prepisa ili umnožavanja). Dva daljnja koraka su uslovila još veću otvorenost: 1) digitalizacija i 2) umrežavanje.

Prvi korak omogućio je notorno jednostavnije skladištenje (u smislu jeftinijeg i prostorno manje zahtevnog procesa), pretraživanje (zbog toga jer su podaci istovremeno i brzo pretraživi po gotovo svim kriterijumima po kojima se i vode) i umnožavanje. Definitivno najveći pomak učinjen je, ili se trenutno još uvek čini, u onim segmentima registracije u kojima postoji spoljna elektronska dostupnost (tj. mrežna dostupnost). Ta je činjenica sama za sebe omogućila da javni beležnik kao osoba koja je uvek fizički odvojena od registra (bilo da se radi o ručno vođenom registru, bilo da se radi o elektronski vođenom registru) može nezavisno od te razdvojenosti da komunicira sa registrom, da ima neposredan uvid u njega, pa čak i da menja njegov sadržaj. Javni beležnici kao nosioci javne službe, za stranku predstavljaju svojevrzne samostalne "puntove" kod kojih im je omogućena komunikacija s registrima, što ima višestruke prednosti. Kao prvo, strankama se omogućava pristup registrima s većeg broja mesta. Omogućava im se pristup podacima iz registara koji su dislocirani, te se time smanjuju njihovi troškovi. Kao drugo, javni beležnici su stručne osobe, pa bi njihovo učestvovanje trebalo da garantuje kvalitet. U situacijama u kojima oni učestvuju kao osobe koje sastavljaju isprave koje su temelj za upis, kao što je to slučaj u zemljišnoknjižnim stvarima, javni beležnik je kao stručna osoba u prilici da garantuje da su ispunjene sve potrebne pretpostavke da bi upis bio dopušten. U situacijama u kojima javni beležnici ne učestvuju u sastavljanju isprava, već samo overavaju autentičnost

isprave, oni su utelovljenje pravne sigurnosti i borbe protiv lažnih očitavanja, krađe identiteta ili drugog prevarnog postupanja.

3. Sudska zaštita i izvršenje notarskih zapisa putem privatnih izvršitelja i sudova

Notarska služba u velikoj mjeri utiče na olakšavanje rada pravosudnih organa. To se može postići na nekoliko načina:

- a) *Kroz prevenciju sudskih sporova* - Za razliku od sudije, koji odlučuje o građanskom sudskom sporu, uloga javnog beležnika je da deluje unapred. To znači da javni beležnik deluje preventivno, kako bi izbegao pojavu samog spora. Javni beležnik utiče na sprečavanje sporova još od faze rasprave koju on provodi sa strankama pre sastavljanja javnobeležničkog akta. U ovom slučaju, javni beležnik insistira na sporazumu u vezi sa spornim pitanjem između strana sa protivrečnim stavovima. Kao neutralan savetnik, dužan je da traži neophodnu ravnotežu i objasni obema stranama obim i karakter preuzetih obaveza. Ove radnje javnog beležnika su veoma važne za sprečavanje pravnih sporova, koji često proističu iz dela u kojima rokovi nisu ispoštovani, nejasni ili nepotpuni.
- b) *Kroz pokušaje izbegavanja pravnih postupaka u slučajevima kada do istih dođe* - Javni beležnik, kao osoba koja uživa javno poverenje, utiče na prilagodljivost privatnih interesa stranaka javnim interesom izraženim zakonom, što je opet u duhu sprečavanja sporova. U modernim pravosudnim sistemima funkcija javnih beležnika postaje sve važnija, kao posrednik i posrednik između uključenih strana. Kao neutralna osoba i nosilac javnih ovlašćenja, svojim savetima i primedbama upućenim dotičnim stranama doprinosi izbegavanju konfliktnih situacija. Sve ove aktivnosti koje obavlja javni beležnik su orijentisane ka ostvarenju svoje obaveze da čak i stranka kojoj nedostaje pravosudna kultura bude u stanju da razume objašnjenja, savete i primedbe u vezi sa sudskim posledicama afere koje treba zaključiti. Na ovaj način pomaže strankama da kvalitativno regulišu svoje odnose. Sve ovo stvara mogućnost potpunog izbegavanja ili

minimiziranja pretnje od pojave sporova i većitih i skupih postupaka u pravcu njihovog rešavanja. Ova preventivna funkcija sve više poprima dimenzije veoma važnog faktora stabilnosti i skladnih odnosa među građanima.

c) *Kroz saradnju sa sudovima i preuzimanje dela funkcija suda* - Saradnja notarskih usluga sa sudovima pravno se odražava na značaju koji javnobeležnički akt ima u pravnom postupku. Tokom sastavljanja javnobeležničkog akta, javni beležnik preduzima određene radnje koje oslobađaju sud potrebe preduzimanja određenih istraga unapred. Stoga je javni beležnik dužan da čuva ne samo sâm notarski akt, već sve druge dokaze povezane sa ostvarenim postupkom kao takvim (lični podaci stranaka, starost, sposobnost zaključenja sporazuma ili sastavljanja testamenta itd.). Notarski akt koji služi kao dokaz pred sudskim vlastima u pravnom postupku olakšava postupak dokazivanja jer predstavlja vanparnične dokaze o sporazumu koji je sklopljen i između strana kao i vreme i mesto nastanka prava i obaveza stranke sadržane u aktu.²⁷²

3.1. Izvršenje na temelju notarske isprave

On može da prihvata od stranaka izjave volje i da im daje potrebnu pismenu formu i o tome izdaje isprave koje imaju karakter javnih isprava. On takođe čuva originale tih isprava i druge poverene dokumente, izdaje prepise isprava javno potvrđuje činjenice te daje strankama savete o pitanjima koja su predmet njegove delatnosti. On može da preduzme i druge radne i vrši druge poslove određene zakonom. Izvršenje predstavlja realizovanje određenog prava koje je utvrđeno sudskom ili nekom odlukom drugog organa. Značaj izvršnog postupka sastoji se u činjenici da se na taj način osigurava funkcionisanje pravnog sistema u najširem smislu reči. Imamo nekoliko mogućih situacija kada je u pitanju ovlašćenje notara u izvršenom postupku, i to: notar može samo sačiniti notarski zapis koji je po svojoj prirodi podoban za prinudno izvršenje i predstavlja izvršni naslov; notar može sačiniti izvršnu ispravu i odmah ili kasnije učestvovati u njenom

²⁷² Z. Tanasković, *Funkcija javnog beležnika (notara) u savremenim pravnim sistemima*. Pravni informator, br 1, 2003, str. 25.

izvršenju (isplata u gotovom novcu, predaja određene stvari i sl.); notar može po zahtevu suda pomagati u sprovođenju određenog sudskog izvršenja (čuva popisane stvari da po nalogu suda izvrši popis i procenu i sl.). Okončani notarski postupak može da rezultira notarskim aktom koji ima svojstvo izvršne isprave. Ukoliko dužnik ne želi da ispuni obvezu nakon dospelosti radnje, poverilac može da pokrene izvršni postupak. Izvršni postupak podrazumijeva razne vrste prinude radi realizovanja obaveze na činjenje koja je određena notarskim aktom, a koja će biti vrsta prinude zavisi od obaveze na činjenje. Kod naplate novčanog potraživanja može se odrediti prodaja pokretnih i nepokretnih stvari, prenos potraživanja, unovčenje nekih drugih imovinskih prava. Stranke mogu prilikom sačinjavanja notarske isprave da se sporazumeju da izvršenje neposredno sprovede notar. Notar se pojavljuje kao organ koji pomaže sudu kod izvršenja i realiziranja osiguranja potraživanja ili prava i u ovom slučaju koristi osigurane stvari, proceduru izvršnog postupka. Predviđeno postupanje notara vezano je za sastavljanje izvršne notarske isprave i to u svezi s njenim realizovanjem. Notaru je ostavljena mogućnost da samostalno preduzima radnje izvršenja, na zahtev stranaka, a radi ispunjenja dospele radnje na koju je dužnik pristao. Ove radnje mogu biti: prodaja stvari, realizovanje hipoteke, izdavanje oglasa radi prodaje ili čuvanje stvari. Naime, sam sporazum stranaka pred notarom isključuje pokretanje sudskog postupka i zahteva sudsku zaštitu za bilo koju stranku koja je učestvovala u postupku pred notarom. Jedan od razloga za uvođenje notarske službe u okviru pravnog sistema jeste težnja ka bržem i produktivnijem načinu da se postigne konačno ostvarenje subjektivnih prava i ovlašćenja na temelju izvršne isprave. Svojstvo izvršne isprave mogu da imaju notarski obrađene isprave, notarski zapisi i notarski zapisnici. Notarske overe privatnih isprava mogu da imaju svojstvo izvršnosti samo ako u sebi sadrže one pravne poslove koji se po svojoj sadržini smatraju verovatnim ispravama. Međutim, overe prepisa isprava, overe prevoda, overe odluka organa upravljanja pravnih osoba i druge overe i potvrde nemaju dejstvo izvršne isprave. Ako analiziramo rešenja iz uporednog prava u izvršnom postupku, a samim tim i nadležnost notara, možemo reći da notar postupa po nalogu suda u postupku javne prodaje, dostavljanja, poslova oko osiguranja, potraživanja, koji predstavljaju njegovu samostalnu delatnost. Na notara je prenesena nadležnost u okviru naplaćivanja novčanog potraživanja, ali samo ako oceni da je predlog osnovan. On odlučuje o mandatnom i izvršnom tužbenom zahtevu ukoliko oceni da su oni osnovani. U suprotnom notar spise prosleđuje sudu. U tom slučaju sud će donijeti rešenje o odbacivanju predloga.

Zakonima o izvršnom postupku Republike Srbije propisano je da notar donosi rešenje o izvršenju na temelju verodostojne isprave. Notar odlučuje na temelju zahteva i donosi odluku o izvršenju. U konkretnom slučaju, uloga notara svodi se na odlučivanje o dopuštenosti, osnovanosti i blagovremenosti predloga. Stvarna nadležnost notara u pogledu odlučivanja svodi se na usvajanje predloga odnosno donošenje delimičnog rešenja o izvršenju.

Kad je u pitanju upis u zemljišne knjige kao poseban vid zastupanja na temelju notarskog akta koji sadrži obavezu da se nešto osnuje, prenese, ograniči ili ukine u zemljišnoknjižnom pravu, u tom slučaju sprovodi se upis u zemljišne knjige kada je obveznik izričito na to pristao. U uporednom pravu različita su rešenja kada se radi o ovoj radnji notara. Ona je njegova zakonska obveza u slučaju ako je notar sačinio notarski akt kao što je to u Saveznoj Republici Njemačkoj. Međutim, ako je notar samo overio potpise, radi se o njegovoj fakultativnoj delatnosti koja nije predviđena kao njegova službena obveza. Prava u drugim zemljama ne prave ovu razliku, već smatraju da je ovo fakultativna delatnost notara, jer zahtev za upis u zemljišne knjige zavisi od slobodnog izbora stranaka, bez obzira na to da li je on sačinio notarsku ispravu ili nije.

Zakon predviđa da javnobeležnička isprava mora biti sačinjena u skladu sa zakonom da bi imala snagu javne isprave. Znamo da su javne isprave isprave koje se izdaju od državnih organa dakle javnobeležnička isprava sačinjena u zakonitoj formi predstavlja javnu ispravu. Javnobeležnička isprava je izvršna ili verodostojna isprava u slučajevima kada je to predviđeno zakonom. Dakle, već u osnovnim odredbama čl. 7 Zakon govori o izvršnosti javnobeležničkog akta Sasvim je sigurno da nije svaka isprava koju javni beležnik sačini i izvršna isprava. Javni beležnici u svom poslu između ostalog obavljaju poslove sačinjavanja javnobeležničkih zapisa, sačinjavaju javnobeležničke zapisnike, izdaju potvrde te vrše overe. Samo javnobeležnički zapisi koji su sačinjeni u preciznoj po zakonu predviđenoj formi i ukoliko ispunjavaju zakonom predviđene uslove mogu biti izvršna isprava. Zakon predviđa koji se pravni poslovi moraju sačiniti u formi javnobeležničkog zapisa a koji "drugi pravni poslovi" mogu imati oblik javnobeležničkog zapisa. Razumevanja radi nabrojaćemo samo neke. Tako se u formi javnobeležničkog zapisa sačinjavaju ugovor o imovinskim odnosima između supružnika, ugovor o imovinskim odnosima između vanbračnih partnera, sporazum o zakonskom izdržavanju u skladu sa zakonom, ugovor o ustupanju i raspodeli imovine za života, ugovor o

doživotnom izdržavanju. U formi javnobeležničkog zapisa članom 83 predviđeno je da se mogu sačiniti ugovori o raspolaganju nepokretnostima, zaveštanje (testament), izjava kojom se nužni naslednik isključuje iz nasledstva, izjava kojom se nužni naslednik lišava nasledstva, izjava o priznanju očinstva kao i izjava o saglasnosti sa priznanjem očinstva. Dakle našu pažnju posebno ćemo usmeriti na čl. 85 ZOJB kojim se uređuje pitanje izvršnosti javnobeležničkog zapisa. Ovo pitanje je za nas interesantno zbog veze sa izvršnim postupkom odnosno koji se pokreće nekim od javnobeležničkih akata (zapisa) i kada može izvršavati po pravilima izvršnog postupka. U čak sedam stavova čl. 85 razrađuje pitanje izvršnosti javnobeležničkog zapisa. Dakle centralno pitanje je kada je javnobeležnički zapis izvršna isprava. Prvi uslov je obaveza na činidbu. Kondemnatornost je uslov za činidbu. Prema pravilima građanskog procesnog prava postoje 3 vrste tužbi pa samim tim i 3 vrste presuda. Samo one presude koje u sebi sadrže nalog za određenu činidbu (kondemnatornost) mogu se izvršavati prema pravilima izvršnog prava. Dakle da bi zapis koga sačini javni beležnik mogao biti upodobljen sa izvršnom ispravom on mora sačinjavati određenu činidbu. Teoretski posmatrano činidbe se mogu deliti na pozitivne radnje i negativne. Pozitivne radnje podrazumevaju na primer: isplatu novca, predaju stvari, iseljenje iz stana, vraćanje radnika na rad, predaju ili oduzimanje deteta, upis prava u neku javnu knjigu ili registar i sl. Pod negativnim radnjama najčešće podrazumevamo uzdržavanje od određenih radnji kao što su: zabrana prolaza, zabrana uznemiravanja, zabrana činjenja, zabrana objavljivanja određenih tekstova i sl. Dakle, pojam činidbe je uslov bez kojeg se ne može kada govorimo o svakoj izvršnoj ispravi pa i o javnobeležničkom zapisu. Tako na primer uopštene izjave stranka o pomirenju, uređivanju međusobnih odnosa, prevazilaženju određenih problema među partnerima ili druge izjave koje u sebi ne sadrže jasnu činidbu, ne mogu biti predmet izvršavanja pa se samim tim ni takav zapis ne smatra izvršnom ispravom. Zakon kao uslov predviđa takođe i da se o pitanjima koja su predmet dogovora stranke “mogu sporazumeti”. Ovaj uslov treba sagledavati u kontekstu opštih pravila Zakona o parničnom postupku, koji se shodno primenjuje u izvršnom postupku pa samim tim i u postupku izvršavanja javnobeležničkog zapisa. Naime, opštim odredbama građanskog procesnog prava je predviđeno da stranke ne mogu raspolagati onim zahtevima ili pravima koja su u suprotnosti sa zakonom, koja su u suprotnosti sa moralom ili sa opštim pravilima koja važe u jednome društvu. Tako na primer sudsku zaštitu ne mogu tražiti kockari za naplatu kockarskog duga, ne može se postići sporazum kojom se jedan od roditelja odriče prava na izdržavanje ili da se ugovori izvršenje nekog krivičnog dela i

naknada za obavljanje tog krivičnog dela. Dozvoljenost je opšti princip koji podrazumeva da se stranke mogu dogovarati samo ono što je u skladu sa zakonom te da je svaki akt raspolaganja koji je u suprotnosti sa zakonom ne dozvoljen pa ga samim tim ni javni beležnik neće sačiniti. To dalje znači da se dozvoljenost tretira kao uslov koji mora da ispuni javnobeležnički zapis a o tome će naravno odlučivati javni beležnik koji sačinjava ovaj zapis. U slučaju da javni beležnik utvrdi da nije dozvoljeno raspolaganje koje je predmet dogovora stranka u određenom javnobeležničkom zapisu, stranke mogu tražiti pravnu zaštitu pred javnobeležničkom komorom. Kao jedan od osnovnih uslova za izvršnost javnobeležničkog akta Zakon predviđa i izričitu izjavu obavezanog lica o tome da se na osnovu te isprave može sprovesti izvršenje. Ova izjava mora biti precizna, jasna i nedvosmislena. Izjave poput onih da “neko namerava, ima želju, planira, voleo bi da može i sl. ne mogu biti predmet izvršenja. Takve izjave ne sadrže izričiti pristanak niti se mogu tretirati kao saglasnost volja koja je pred uslov za izvršnost javnobeležničkog zapisa. Upravo u ovoj odredbi leži i suštinska razlika između izvršne isprave koju sačinjava sud u odnosu na izvršnu ispravu koju sačinjava javni beležnik. Naime, sud sudi i samim tim i presuđuje. Odluka suda predstavlja izvršnu ispravu uz naravno ostale izvršne isprave. Ali kada govorimo o razlici onda moramo imati u vidu da javni beležnik nema ovlašćenja da odlučuje o spornim stvarima. Imanentnost njegove profesije upravo leži u činjenici da on na osnovu javnog ovlašćenja koje ima može da uredi nesporne odnose između stranaka. To dalje govori o vrednosti javnobeležničke profesije te ogromnim uštedama koje uvođenje javnobeležničke profesije donosi svakoj državi. Javni beležnici “rasterećuju” sudove od nespornih stvari ali i olakšavaju strankama da u situaciji kada postoji saglasnost volja mogu brže, jednostavnije i jeftinije da razreše problem. Dakle stranka koja priznaje određeno pravo činidbu ili je spremna da nešto učini ili da se trajno uzdrži od nečega, može sa drugom strankom sačiniti javnobeležnički zapis u kome će tu svoju volju nedvosmisleno iskazati. Tako iskazana volja mora biti i potvrđenja od strane javnog beležnika. Kada se radi o novčanim potraživanjima zakon predviđa i uslov određivanja roka dospelosti. Taj rok dospelosti znači da se jedna strana obavezuje da će u vremenski određenom trenutku izmiriti određenu obavezu. Iako zakon ne daje preciznija određenja pojma dospelosti, možemo sa sigurnošću tvrditi da se radi o opšte prihvaćenim pojmovima koji važe u drugim zakonskim propisima. To su pre svega odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju²⁷³ koji se odnosi na dospelost ali i drugih propisa kojima se

²⁷³ Zakon o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 -

uređuju ova pitanja (npr. Zakon o obligacionim odnosima²⁷⁴ i sl.). Nema karakter izvršne isprave javnobeležnički zapis u kome se na pr. osoba A obavezuje da će dug vratiti osobi B. Čak i ukoliko je iznos toga duga precizno određen a nema vremenskog naznačenja dospelosti obaveze ne možemo govoriti o podobnosti za izvršenje takvog zapisa. Prema odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju paricioni rok za dobrovoljno izvršenje nakon donošenja izvršne isprave je 15 dana. U zavisnosti od materije u zavisnosti od okolnosti slučaja te procene suda nekada ti rokovi mogu biti kraći (rok od 8 dana u privrednim sporovima ili sasvim kratki rokovi u odlukama o privremenim merama). No pošto se ovde ne radi o presudi, već o sporazumu stranaka koji javni beležnik samo utvrđuje, nepostojanje utvrđenog datuma dospelosti onemogućava sprovođenje izvršenja te takav akt ne može biti podoban za izvršenje i taj javnobeležnički zapis nema karakter izvršne isprave. Pored svih nabrojanih uslova i vremensko označenje dospelosti je uslov za izvršnost javnobeležničkog zapisa. Navedeni uslovi, koje je predvideo zakon, predstavljaju osnov za prinudno izvršenje. Prinudno izvršenje prema pravilima Zakona o izvršenju i obezbeđenju podrazumeva aktivnu ulogu suda ili izvršitelja. Mehanizam sprovođenja izvršenja po pravilu zavisi od volje stranaka odnosno da li će izvršenje odluke poveriti sudu ili izvršitelju. Izuzetak su samo oni slučajevi koji su dati u isključivu nadležnost sudu odnosno izvršitelju o čemu je bilo reči u uvodnom delu ovoga teksta.²⁷⁵ Prinudno izvršenje podrazumeva skup radnji suda ili izvršitelja koje se odnose na: naplatu novčanih potraživanja putem prodaje pokretnih stvari, prodajom nepokretnosti, prodajom akcija ili udela i sl.; predaju stvari; činidbe, itd. Zakon o javnom beležništvu predviđa varijantu u kojoj se pravi razlika između izvršenja koje sprovodi sud i onog izvršenja koje sprovodi izvršitelj. I ako zakon naznačava da u slučajevima kada se izvršenje sprovodi preko sudskog izvršitelja, javnobeležnički zapis mora imati i druge elemente koji su neophodni za sprovođenje izvršenja. Po našem mišljenju ova naznaka zakonodavca je nepotrebna jer zapravo ne postoje nikakvi posebni elementi kada se radi o izvršenju koje sprovodi izvršitelj. Iako je izričito predvideo da postoji obaveza da se utvrdi datum dospeća, zakon predviđa i situaciju u kojoj nije moguće unapred utvrditi tačan datum nastupanja određene dospelosti. Ova dospelost može zavisiti od isteka određenih vremenskih rokova koji se ne mogu predvideti ili okolnosti koje ne mogu

autentično tumačenje i 54/2019).

²⁷⁴ Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020).

²⁷⁵ N. Šarkić, M. Počuča, *Izvršno i javnog beležničko (notarsko) pravo*, Pravni život, br. 12/2012, str. 28.

nastupiti na pr. danom odlaska u penziju, završetkom studija, upisom privrednog društva u registar privrednih društava, dobijanjem građevinske dozvole i sl. U ovakvim slučajevima zakon predviđa dve osnovne mogućnosti. Prva mogućnost je da se stranke naknadno slože oko toga da je određeni vremenski period istekao odnosno da je određena okolnost nastupila. Tada će se javnobeležnički zapis dopuniti izjavama stranaka koje predstavljaju takođe saglasnost volja i sprovode se prema opštim-uobičajenim pravilima javnobeležničkog prava. Dakle ta saglasnost volja može biti veoma jednostavna. Ona bi se mogla izraziti naprosto konstatacijom i potpisivanjem da je određeni vremenski period istekao odnosno da je određeni rok nastupio. Ipak, ozbiljnija situacija nastaje ukoliko takve saglasnosti nema ili se takva saglasnost iz raznih objektivnih ili subjektivnih okolnosti ne može dobiti. Tada prema slovu zakona mogu da nastupe sledeće situacije i to: da se javnom ispravom potvrdi određena činjenica, da se privatnom ispravom na kojoj je overen potpis poverioca to dokaže. Šta je javna isprava je opšte poznato i o tome ne treba pisati. Lice koje javnom ispravom dokaže na pr. da je diplomiralo, da je dobio građevinsku dozvolu, da je upisao privredno društvo u registar privrednih društava može dakle dokazati ispunjenost određenog uslova. Takođe, zakon ostavlja mogućnost da se i privatna isprava na kojoj je overen potpis poverioca može tretirati kao validna za nastupanje uslova. Dakle to je isprava sa overenim potpisom kojom poverilac potvrđuje da je određeni uslov za ispunjenje obaveze nastupio odnosno da su se stekli uslovi da javnobeležnički zapis postane izvršna isprava.

Komplikovanija situacija je u slučajevima kada nemamo ni jedan od napred naznačenih uslova. Tada izvršni poverilac može da pokrene parnični postupak i da na osnovu pravosnažne sudske odluke dokaže da je nastupila dospelost (protekao predviđeni rok ili da je nastupio određeni uslov koji je bio predviđen javnobeležničkim zapisom). Po mišljenju nekih autora pojam “pravosnažna parnična presuda” nije odgovarajući. Zakonodavac je trebalo da koristi pojam pravosnažna odluka jer se u parničnom postupku stranke mogu sporazumeti i poravnanjem što bi u konkretnom slučaju bilo u potpunosti izjednačeno sa pravosnažnom presudom s obzirom na uslov koji zakon traži.²⁷⁶ Naime za izvršnost javnobeležničkog zapisa bitna je ili u sudskom postupku utvrđena kao nesporna činjenica što se dokazuje pravosnažnom presudom ili činjenica koju priznaju obe strane što se može utvrditi zaključenim sudskim

²⁷⁶ *Ibid*, str. 29.

poravnanjem. No bez obzira na sve naznačene okolnosti možemo reći da je zakon relativno precizno utvrdio šta je sve neophodno da bi se jedan javnobeležnički zapis tretirao kao validna izvršna isprava odnosno da bi stranke mogle da ostvare određeno pravo u “skraćenom” postupku u odnosu na sudski postupak. Naime izvršni sud odnosno izvršitelj nisu vlasni da tumače, menjaju, preinačuju ili na bilo koji drugi način preispituju izvršnu ispravu. Ovakvom zakonskom odredbom zakonodavac utvrđuje da je izvršni sud odnosno izvršitelj ovlašćen da ispituje izvršnu ispravu i da obustavi izvršenje ako utvrdi da prilikom sačinjavanja javnobeležničkog zapisa nisu ispunjeni uslovi za dobijanje snage izvršne odnosno javne isprave. Stim u vezi, ova odredba bi se morala preispitati jer se izvršnost javnobeležničkog zapisa ne može pobijati po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Ovaj zakon ne poznaje mogućnost bilo kakvog sudskog pobijanja odluke pa samim tim ni javnobeležničkog zapisa. Ovde se ne mogu ni koristiti odredbe koje govore o eventualnom upućivanju na parnicu jer je ovaj uput predviđen za druge pravne situacije. Zakon dalje predviđa ovlašćenje javnog beležnika da na zahtev stranke stavi klauzulu izvršnosti na javnobeležnički zapis. Po ovakvoj zakonskoj formulaciji javni beležnik će još jednom proveriti da li su ispunjeni svi uslovi koje predviđa kako ZOJB tako i Zakon o izvršenju i obezbeđenju u smislu da li je javnobeležnički zapis ujedno i izvršna isprava. Zahtev stranke je dakle uslov bez kojeg se ne može. To praktično znači da javni beležnik ne stavlja po službenoj dužnosti potvrdu o izvršnosti. Javni beležnik će nakon sprovođenja prethodnog postupka provere javnobeležničkog zapisa staviti ovu klauzulu. Potvrda o izvršnosti je prema opštim pravilima Zakona o izvršenju i obezbeđenju potvrda koju stavlja sud na pravosnažnu presudu. Pravosnažnost se deli na formalnu i materijalnu. Kada su ispunjeni uslovi da je izvršni dužnik primio izvršnu ispravu od tada teče paricijalni rok (najčešće 15 dana a rok može biti i duži i kraći ukoliko je utvrđen sudskom odlukom). Ukoliko nije utvrđen sudskom odlukom istekom 15-og dana nastupa izvršnost. I ovde napominjemo da izvršnost moramo razlikovati od izvršljivosti kao mogućnosti za sprovođenje izvršenja u smislu podobnostikondemnatornosti izvršne isprave da se može sprovesti prema opštim pravilima zakona o izvršnom postupku. Nažalost, zakonodavac nije predvideo mogućnost šta se dešava ukoliko je došlo do promene javnog beležnika odnosno da drugi javni beležnik može staviti potvrdu izvršnosti na tuđ javnobeležnički zapis. Stiče se zaključak da u pogledu prvog pitanja javni beležnik koji je nastavio sa radom u javnobeležničkoj kancelariji ili koji zamenjuje odsutnog ili javnog beležnika kome je prestalo svojstvo javnog beležnika, može staviti klauzulu

izvršnosti. Ovu klauzulu, ne može staviti drugi javni beležnik jer je potvrda o izvršnosti sastavni deo jednog javnobeležničkog zapisa. Takođe zakon ne predviđa ni životne situacije koje se mogu desiti u slučajevima da javni beležnik iz određenog razloga odbije da stavi klauzulu izvršnosti. Stoga, i u ovoj situaciji mogu se primeniti opšta pravila koja važe za slučaj da je stranka nezadovoljna radom javnog beležnika te zaštitu toga prava može ostvariti pred javnobeležničkom komorom.

3.2. Građansko-pravna zaštita radi naknade eventualne štete nanete strankama od strane notara

Na primer, javni beležnik odgovara u skladu sa principom *respondeat superior*, za štetu koju prouzrokuju njegovi pripravnici, pomoćnici i administrativno osoblje, bez obzira na samostalnu odgovornost ovih lica, ali samo ako je ta šteta nastala u obavljanju notarske delatnosti.

Javni beležnik odgovara po opštim pravilima o deliktnoj (vanugovornoj) odgovornosti za štetu koju u obavljanju notarske delatnosti prouzrokuje on sam ili neko od lica za koja on odgovara. Između javnog beležnika i stranke u postupku koja bi mogla da se nađe u poziciji oštećenog ne postoji ugovorni odnos. Obaveza notara da se vlada po određenim standardima jeste njegova javnopravna dužnost. Ta obaveza nije korelat subjektivnog prava stranke u notarskom postupku. Tek ako dođe do štete, stranka u notarskom postupku stiče subjektivno pravo prema javnom beležniku da joj tu štetu nadoknadi, pod uslovom da je štetu prouzrokovao obavljajući notarsku delatnost na način na koji to nije trebalo da učini. Dakle, građanska odgovornost javnog beležnika jeste vanugovorna i kada on prouzrokuje štetu u vezi sa čuvanjem predmeta javnobeležničkog depozita ili predmeta ispunjenja obaveze. Naime, javnobeležnički depozit ima isto pravno dejstvo i režim i karakter kao i sudski depozit (član 174 ZOJB), a depozitne poslove javni beležnik obavlja kao imalac javnog ovlašćenja koje mu je preneto zakonskom normom. Do štete može da dođe, na primer, kada javni beležnik neovlašćeno odbije

da primi predmet na čuvanje ili kada na pogrešan način čuva predmete koje je primio u deposit, pa oni nestanu, ili budu oštećeni ili uništeni.

Izuzetno, ako stranka koja je u javnobleženički depozit položila hartije od vrednosti ovlasti javnog beležnika da preduzima ranje radi očuvanja, obezbeđenja ili namirenja prava iz hartije, onda javni beležnik ima pravni položaj punomoćnika (član 165 ZJB). Serijske i dematerijalizovane hartije od vrednosti ne mogu se predati javnom beležniku na čuvanje. Beležnik ima obavezu da čuva fizički integritet stvari koja mu je predata, pa tako ako hartije od vrednosti, a za štetu koja nastane usled uništenja ili gubitka hartije koja mu je poverena odgovara po pravilima o deliktnoj odgovornosti. Međutim, stranka može da ovlasti javnog beležnika I da se brine o pravu iz hartije, to jest da preduzima ranje radi očuvanja, obezbeđenja ili namirenja tog prava. Tada se pravni položaj javnog beležnika izjednačava sa položajem punomoćnika. Ovlašćenje koje stranka daje javnom beležniku nije javnopravno nego privatnopravno prirode. Njegov izvor je pravni posao a ne zakon. Javni beležnik ne može da odbije ovo ovlašćenje ako su ispunjeni zakonski uslovi pod kojima on izuzetno može da odbije obavljanje poslova u okviru svoje delatnosti (član 9 stav 2 ZOJB). Međutim, to ne menja prirodu ovlašćenja: ono je privatno a ne javno, konstituisano pravnim poslom a ne preneto zakonom.

Osnov odgovornost javnog beležnika nije izričito opredeljen zakonskim pravilom. Prema pomenutom članu 58 stav 1 ZOJB, javni beležnik je dužan da nadoknadi štetu koje je prouzrokovao u obavljanju delatnosti. Iz jezičkog tumačenja ove odredbe proizilazi da je ta odgovornost objektivna, to jest da notar odgovara za štetu prouzrokovanu obavljanjem javnobležničke delatnosti, iako je tu svoju delatnost u svemu dobro obavljao onako kako je trebalo. Drugim rečima, u zakonskom pravu ne pominje se krivica, pa na prvi pogled izgleda da ona i nije potrebna. Međutim, logičko tumačenje nalaže da se citirana odredba drugačije razume. U odsustvu posebnih pravila u pogledu osnova građanske odgovornosti javnog beležnika, tu odgovornost treba zasnovati na opštim pravilima. Javnobležnička delatnost ne može se označiti kao opasna delatnost. Ta delatnost ne generiše povećanu opasnost od štete po okolinu kada se obavlja onako kako bi je obavljao razuman i pažljiv učeni pravnik kome je poklonjeno javno poverenje. Budući da je tako, opšta pravila nalažu da se za štetu prouzrokovanu u obavljanju javnobležničke delatnosti odgovara po osnovu krivice. Uslovi za zasnivanje odgovornosti po osnovu krivice su sledeći. Potrebno je da je štetnik svojim činjenjem ili nečinjenjem

prouzrokovao oštećeniku neki od pravom priznatih oblika štete id a je za to prouzrokovanje kriv. Sve ovo važi i kada javni beležnik prouzrokuje štetu u obavljanju svoje delatnsoti. Nema posebnih pravila o šteti za koju javni beležnik odgovara te se na uobičajeni način razmatra i pitanje kauzaliteta, to jest postojanje uzročno-posledične veze između određenog postupanja javnog beležnika i štete koju je pretrpeo oštećenik. Međutim pojam krivice javnog beležnika ima odrđenih specifičnosti u odnosu na osnovno razumevanje krivice. To proizilazi iz posebnosti pravnog statusa javnih beležnika. Specifičan pravni status javnih beležnika u jednom pravnom sistemu utiče na sadžinu osnovanih društvenih očeivanjakoja se fomriraju prema jednom hipotetički razumnom i pažljivom javnom beležniku. Upravo ta očekivanja jesu merilo javnobeležničke krivice – u odnosu na njih su odmerava ponašanje konkretnog javnog beležnika kada prosuđuje da li je on kriv.

Kada utvrdi da postoje sporni elementi javni beležnik mora na to upozoriti stranke i u samom aktu naglasiti da je to učinio, odnosno da je strankama ukazao na sporne momente i nagovestio moguće posledice. Ukoliko to ne učini biće odgovoran za štetu koja proistekne iz takvog posla. Kada je usled površnosti ili nepažnje došlo do propusta javnog beležnika pri sačinjavanju isprava on će biti odgovoran stranci i trećim licima s obzirom da je njegova obaveza da se stara o tačnosti i istinitosti isprava koje sačinjava. U slučaju kada javni beležnik postupa protivno zakonskoj zabrani u pravnim poslovima u kojima mu nije dozvoljeno da postupa propisano je da javnobeležnička isprava nema pravno dejstvo javne isprave (član 54 ZOJB). Javni beležnik će biti odgovoran za štetu koja je nastala usled ovakvog njegovog delovanja. U obavezi je da na svaki način vodi računa da neiskusni učesnici pravnog posla ne budu oštećeni i da se izbegnu greške i sumnje. Javni beležnik je odgovoran za sadržinu akta koji je sačinio i overio, odgovara za njegovu perfektnost i ne može se pravdati činjenicom da mu stranke nisu prikazale nešto ili da on nije imao u vidu neki podatak. U obavezi je da proveriti i ono što se prividno ne vidi pre sačinjavanja akta. Međutim, kada javni beležnik nije sačinio ispravu već samo overava potpise stranaka na ispravi koju su stranke donele ne postoji njegova odgovornost u pogledu ispravnosti takvog akta. Tako je u jednom slučaju u Hrvatskoj javni beležnik tužen da naknadi štetu koja je nastala zbog prodaje automobila jer je isti prodat bez pristanka vlasnika. Naime, javni beležnik je overio potpise na ugovoru o kupoprodaji automobila koji su potpisali kupac i punomoćnik vlasnika automobila koji ga je prodao. Sud je odbio tužbeni zahtev za naknadu štete sa obrazloženjem da javni beležnik prilikom overe potpisa na pismenu nije

odgovoran za sadržaj pismena, ne treba da se upozna sa njegovom sadržinom, kao i da nije ovlašćen i nije u obavezi da istražuje sadržaj i obim punomoćja. Sud je ocenio da je to bila dužnost državnog organa koji je na osnovu kupoprodajnog ugovora izvršio upis promene vlasništva na automobila. Javni beležnik je u obavezi da odbije učešće u radnjama koje se vrše sa nedozvoljenom i nepoštenom namerom, sa namerom izbegavanja zakonske obaveze, radi preduzimanja radnje koja je prema zakonu nedopuštena. Javni beležnik je u obavezi da upozori stranku da nema pravo da zaključi određeni pravni posao. Sa druge strane, ukoliko javni beležnik neopravdano odbije da obavi neki posao odgovoran je za štetu koja bi tim povodom nastala. U slučaju kada javni beležnik nije valjano proverio podatke ili određena svojstva tako da usled toga nastupe određeni događaji koji proizvode štetne posledice za nekog od učesnika u pravnom poslu može se postaviti pitanje njegove odgovornosti.

3.3. Obaveza osiguranja notarske profesije posebnom polisom osiguranja

Osiguranje od profesionalne odgovornosti, kao segment osiguranja od odgovornosti, se ugovara za štete koje nastanu kao posledica profesionalnog propusta koje osiguranik učini u toku obavljanja svoga rada. Ovaj vid obaveznog osiguranja ima dvojak cilj. Prvi je zaštita lica koja koriste usluge profesionalca kojima se omogućuje da u slučaju nastanka štete od osiguravača mogu da naplate naknadu nezavisno od materijalnih prilika štetnika na brz i siguran način. Sa druge strane, zaključenjem ovog ugovora o osiguranju profesionalac štiti sebe od eventualnog finansijskog gubitka koji može nastati zbog učinjene greške u obavljanju njegovih profesionalnih aktivnosti i obaveze naknade štete koja je time prouzrokovana. Profesionalni propusti koji mogu nastati pri obavljanju delatnosti i odštetni zahtevi nastali po tom osnovu mogu biti takvi da ugroze poslovanje a osiguranjem se obezbeđuje finansijsko pokriće za osnovane zahteve. Na ovaj način se jača i poverenje u profesiju. Naime, osiguranje od odgovornosti pruža podršku slobodi delovanja, amortizuje strah od negativnih posledica eventualne greške koja se može

normalno javiti u toku obavljanja pojedinih delatnosti. Na određen način osiguranje od odgovornosti doprinosi razvoju potrebnih, nužnih delatnosti u društvenoj zajednici.²⁷⁷

Pravilo kojim se država izuzima od građanske odgovornosti za javne beležnike neposredna je posledica samostalnost i nezavisnosti notarske funkcije. Kao što je to već istkanuto, notar objavlja javnu službu, ali je statusno nezavistan od državne vlasti. Javnom beležniku su poverena javna ovlašćenja, ali on ostaje izvan državnog aparata. Budući da država ne odgovara i ne jamči za štete koje trećim licima prouzrokuje javni beležnik kao nosilac javne funkcije, zakonom je propisana obaveza javnog beležnika da ugovori osiguranje od odgovornosti za štetu koju obavljanjem javnobeležničke delatnosti prouzrokuje on sam ili neko od lica za koja on odgovara. Na taj način, se socijalizuje rizik od štete koju javni beležnik ili lice za koje on odgovara može da prouzrokuje trećem licu pogrešnim postupanjem u obavljanju javnobeležničke delatnosti, uključujući rizik od štete usled oštećenja, uništenja ili nestanka stvari primljenih u javnobeležnički deposit, a pod određenim uslovima i rizik od sudskih troškova koje sam notar može da ima u vezi sa osiguranim slučajem.

Delatnost javnih beležnika je veoma složena jer zahteva ažurno i sadržajno poznavanje prava, odnosno propisa koji se često menjaju, kao i sudske prakse sa ciljem da se pruži kvalitetna adekvatna usluga klijentima. Pred predstavnicima ove profesije su brojni rizici kojima su izloženi a čijom realizacijom može nastati šteta za njihove klijente. Zbog toga se javila potreba za uvođenjem obaveznog osiguranja od profesionalne odgovornosti kojim se obezbeđuje naknada štete koju bi javni beležnici mogli da prouzrokuju svojim klijentima pri obavljanju delatnosti. Rešenje iz uporednog prava je prihvaćeno i u Republici Srbiji tako da Zakon o javnom beležništvu propisuje za javne beležnike obavezu zaključenja ugovora o osiguranju od profesionalne odgovornosti.

Javni beležnik je dužan da se osigura od odgovornosti za štetu koju bi mogao da prouzrokuje obavljajući svoju delatnost (član 59. stav 1 ZOJB). Poret toga, propisano je da osiguranje javnog beležnika od odgovornosti obuhvata i njegovo osiguranje od odgovornosti za ranje javnobeležničkog zamenika, pomoćnika, pripravnika i drugih lica koja rade kod javnog beležnika (član 59 stav 2 ZOJB). Ovom odredbom nije izričito obuhvaćen jedan od subjekata za

²⁷⁷ K. Ivaničević, *Osiguranje javnih beležnika od profesionalne odgovornosti*, *Evropska revija za pravo soguranja*, 2/2012, Udruženje za pravo osiguranja Srbije, Beograd, 2012, str. 66.

čije radnje javni beležnik takođe odgovara (član 170 stav 3 ZOJB). Reč je o onom licu koje je javni beležnik izabrao da obezbeđuje prostorije u kojima se čuvaju stvari predate u javnobeležnički deposit (predmeti depozita i predmeti ispunjenja obaveze). Smisao navedenih pravila je sledeći. Obaveza javnog beležnika da se osigura od građanske odgovornosti važi za sve oblike za štetu počinjenu u obavljanju javnobeležničke delatnosti kojima je on izložen, čime je obuhvaćena odgovornost za vlastiti čin, ali i odgovornost za drugoga. Pošto nema opravdanog razloga da se iz te konstrukcije izuzme slučaj odgovornosti za lice koje obezbeđuje prostorije u kojima je smešten javnobeležnički deposit, propuštanje da se ono pomene u članu 59 stav 2 ZOJB treba prevazići širim tumačenjem tamo upotrebljenih reči, pa treba uzeti da onaj ko obezbeđuje prostorije javnobeležničkog depozita radi kod javnog beležnika, bez obzira na to koja je pravna priroda njegovog angažovanja.²⁷⁸

Obavezu da se osiguraju od odgovornosti imaju i lica na koja se shodno primenjuju pravila o odgovornosti i osiguranju od odgovornosti javnih beležnika. To su javnobeležnička komora (član 58 stav 5 ZOJB), javnobeležnički zamenik i vršilac dužnosti javnog beležnika (član 50 stav 6 ZOJB). Dalje, obaveza osiguranja od odgovornosti odnosi se na sve oblike građanske odgovornosti za štetu prouzrokovanu u obavljanju javnobeležničke delatnosti, pa tako i na slučajeve kada osiguranih odgovara solidarno s nekim drugim licem koje je prouzrokovalo štetu (član 50 stav 6 ZOJB). Obaveza javnog beležnika da se osigura od odgovornosti za radnje javnobeležničkog zamenika s kojim solidarno odgovara izričito je predviđena zakonom (član 59 stav 2 ZOJB). Obaveza komore da se osigura od odgovornosti za ranje vršioca dužnosti s kojim solidarno odgovara nije izričito propisana zakonom, ali treba uzeti da shodna primena pravila o osiguranju javnih beležnika nalaže da se komora osigura i od ovog oblika odgovornosti.

²⁷⁸ M. Karanikić-Mirić, *op. cit.*, str. 568.

4. Krivično-pravna zaštita pravne sigurnosti

Kao što je to već navedeno u tekstu disertacije, pravni saobraćaj podrazumeva upotrebu isprava u pravnim odnosima između građana i drugih subjekata. Isprave imaju veliki značaj za pravne odnose, na otuda i potreba države da obezbedi njihovu krivičnopravnu zaštitu. Osnovna funkcija isprava jeste njihova upotreba kao dokaza za postojanje pravno relevantnih činjenica. Te činjenice se javljaju u različitim sferama društvenog života. Pojedine društvene odnose je danas teško zamisliti bez isprava i njihovog saobraćaja. Da bi isprave mogle da vrše svoju funkciju, one moraju biti verodostojne, što znači da se njima zaista dokazuju postojeće i istinite pravno relevantne činjenice. Najteži oblik napada na verodostojnost isprava, a time i na njihovu upotrebu u pravnom saobraćaju, jeste njihovo falsifikovanje. Shodno tome krivično zakonodavstvo Republike Srbije propisuje u posebnom delu glavu trideset i drugu „Krivična dela protiv pravnog saobraćaja“ koja sadrži inkriminacije za krivična dela koja obuhvataju određene slučajeve falsifikovanja isprava. U grupaciji krivičnih dela protiv pravnog saobraćaja sadržana su četiri krivična dela: 1) falsifikovanje isprave (član 355. KZ); 2) posebni slučajevi falsifikovanja isprave (član 356. KZ); 3) falsifikovanje službene isprave (član 357. KZ) i 4) navođenje na overavanje neistinitog sadržaja (član 358. KZ). Krivična dela protiv pravnog saobraćaja izdvojena su u samostalnu glavu krivičnih dela donošenjem KZ iz 2006. godine. Grupni zaštitni objekt krivičnih dela sistematizovanih u ovoj glavi jeste pravni saobraćaj. Pravni saobraćaj se odvija upotrebom isprava na osnovu kojih se uspostavljaju, ukidaju ili menjaju određeni pravni odnosi na taj način što se isprave koriste kao dokazi za postojanje pravno relevantnih činjenica.²⁷⁹ Ovo je najkraće poglavlje u KZ. U njega su smeštena samo četiri krivična dela, izdvojena iz korpusa ranijeg poglavlja koje je zajednički regulisalo krivičnodela protiv javnog reda i pravnog saobraćaja.²⁸⁰ Dubljom analizom bića ova četiri krivična dela, osnovan je zaključak da se ovde ne radi o četiri, već samo o dva samostalna krivična dela: falsifikovanje isprave (član 355. KZ) i falsifikovanje službene isprave (član 357. KZ). Naime, kod posebnih slučajeva falsifikovanja isprave (član 356. KZ) ne radi se o posebnom (samostalnom) krivičnom

²⁷⁹ Z. Stojanović, N. Delić, *Krivično pravo: posebni deo*, Pravna knjiga, Beograd, 2017., str. 288.

²⁸⁰ D. Simonović, *Krivična dela u srpskoj legislativi*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 698.

delu, već o nekoliko (pet) posebnih oblika krivičnog dela falsifikovanja isprave iz člana 355. KZ. Takođe, krivično delo navođenja na overavanje neistinitog sadržaja (član 358. KZ) nije krivično delo u punom pravnom integritetu, budući da nema samostalnu radnju izvršenja, već je istim inkriminisano samo navođenje (radnja podstrekavanja) na overavanje neistinitog sadržaja.

Kada je u pitanju falsifikovanje dokumenata, kao što su hartije od vrednosti ili isprave najpre treba napomenuti da postoje dva načina falsifikovanja dokumenata kao što su hartije od vrednosti ili isprave. O kom načinu, odnosno obliku falsifikovanja se radi zavisi od toga da li se radi o pravljenju (potpuno ili delimično) lažne hartije od vrednosti ili isprave ili preinačavanju prave hartije od vrednosti ili isprave.

U slučaju kada je falsifikovanje hartija od vrednosti ili isprava vrši pravljenjem potpuno lažnih hartija od vrednosti ili lažnih isprava radi se o totalnom falsifikatu kod koga se falsifikuje čitava dokument. Naime, totalni falsifikat obuhvata pravljenje lažnog blanketa i formulara i falsifikovanje izjave u hartiji od vrednosti, odnosno unošenje lažnih podataka, lažne izjave, falsifikovanje potpisa, stavljanje žiga pomoću lažnih ili ukradenih štambilja i sl. Ovakav način falsifikovanja se primenjuje kada originalni primerci blanketa i formulara nisu dostupni falsifikatoru. Blankete i formulare falsifikatori izrađuju mašinskim putem, štampanjem ili kopiranjem, dok falsifikovanje izjave u hartiji od vrednosti ili neke javne isprave u zavisnosti od toga da li se falsifikuje kucani, odnosno štampani tekst ili tekst koji je pisan ručno (npr. svojeručan potpis i sl.), falsifikuju mašinskim putem, štampanjem ili slobodnom rukom. Ovde treba napomenuti da samo pravljenje lažnih blanketa i formulara ne predstavlja radnju izvršenja ovog krivičnog dela, ukoliko se u te blankete ili formulare ne unesu lažni podaci koji su nepohodni da bi neka hartija od vrednosti imala formalnu valjanost (datum i mesto izdavanja, naplaćeni iznos, naziv korisnika i potpis drugog lica kao vlasnika i sl.).

U slučaju kada se falsifikovanje hartija od vrednosti ili javnih isprava vrši pravljenjem delimično lažnih hartija od vrednosti, odnosno delimično lažnih javnih isprava onda se ne prave lažni blanketi i formulari hartija od vrednosti, odnosno javnih isprava već se na originalne formulare i blankete unose lažni podaci. Ovaj metod falsifikatori primenjuju kada su im originalni blanketi i formulari dostupni. Npr., kada učinilac u blankete čekova banke unese

neistinite podatke koji su potrebni za njihovu formalnu valjanost kao što su: datum i mesto izdavanja, naplaćeni iznos, naziv korisnika i potpis drugog lica kao vlasnika.

Falsifikovanjem hartija od vrednosti, odnosno javnih isprava preinačavanjem pravih hartija od vrednosti ili javnih isprava se vrši tako što se na pravim blanketima i formularima hartija od vrednosti ili javnih isprava vrše izmene radiranjem, brisanjem ili prepravljanjem.

Radiranje predstavlja uklanjanje nekih cifara ili reči mehaničkim putem, dok se pod brisanjem podrazumeva uklanjanje pojedinih cifara ili reči hemijskim putem. Osim radiranja i brisanja pojedinih manjih ili većih delova teksta u hartiji od vrednosti ili javnih isprava falsifikatori u cilju preinačavanja sadržine prave hartije od vrednosti odnosno javne isprave često puta vrše i direktno preinačavanje, odnosno prepravljavanje pojedinih reči, a naročito cifara.

Radiranje (struganje) odnosno mehaničko uklanjanje pojedinih cifara ili reči vrši se najčešće gumom ili kakvim podesnim oštrim predmetom (skalpelom, žiletom ili oštrim nožićem).²⁸¹

Brisanje, odnosno uklanjanje pisanog teksta hemijskim putem, falsifikatori uglavnom primenjuju kada je potrebno da uklone tekst koji je pisan mastilom, i to naročito ako je potrebno da se ukloni jedan duži tekst, i to na taj način da to uklanjanje bude što neprimetnije za obično oko. U tu svrhu falsifikatori hartija od vrednosti, odnosno javnih isprava koriste više različitih hemijskih sredstava, koja se prema svom dejstvu mogu podeliti na oksidaciona i redukciona sredstva. Oksidaciona sredstva su ona hemijska sredstva koja obezbojavaju, odnosno uništavaju anilinsku plavu boju gvozdengalusnih i drugih mastila, dok su redukciona sredstva ona hemijska sredstva koja redukuju feri-tanat mastila i na taj način ga rastvaraju, čime se omogućava njegovo uklanjanje.²⁸²

Prepravljavanje sadržine teksta prave hartije od vrednosti, odnosno javne isprave vrši se direktnim prepravljanjem izvesnih reči ili cifara. Ovo se vrši dodavanjem pojedinih slova, reči ili cifara. Falsifikatori hartija od vrednosti, odnosno javnih isprava praktikuju ovaj metod kod preinačavanja pravih hartija od vrednosti, odnosno javnih isprava kada žele da izmene veličinu

²⁸¹ LJ. Simonović, *Veštačenje dokumenata: kriminalistička tehnika*, Redakcija časopisa „Narodne milicije“ Beograd, 1956, str. 227.

²⁸² *Ibid*, str. 233.

sume novca na koju glasi neka hartija od vrednosti, odnosno kada žele da promene pojedine datume na javnim ispravama. Kriminalistička praksa je pokazala da se uglavnom cifra „1“ veoma lako prepravlja na „4“, „7“ ili „9“, zatim cifra „3“ se veoma lako preinačuje na „8“ ili „5“, cifra „7“ se dosta uspešno može prepraviti na „9“, cifra „0“ na „9“ i obrnuto. Osim prepravljanja brojeva na napred naveden način falsifikatori dokumenta preinačavaju dodavanjem, odnosno umetanjem pojedinih cifara. Na ovaj način vrše i izmenu sadržine teksta, tako što dodaju, odnosno umeću pojedina slova ili reči, i to naročito kada ispred, između ili iza cifara, slova ili reči postoji prazan prostor. Falsifikatori se, pri tom, trude da promene izvrše sa što manje poteza ili ponekad čak samo pomoću jednog jedinog interpunkcijskog znaka.²⁸³

4.1. Krivično delo falsifikovanje isprave iz člana 355 KZ-a

Radi se o opštem krivičnom delu falsifikovanja isprava, jer za razliku od ostalih dela iz ove glave koja se odnose ili na neke posebne isprave, ili na neke posebne načine falsifikovanja isprava, kod ovog dela je zakonodavac upotrebio opštu formulaciju „isprava“ bez preciziranja o kojoj ispravi je reč.

Radnja izvršenja osnovnog oblika se ogleda u pravljenju lažne isprave, preinačenje prave, upotrebom lažne ili preinačene isprave kao prave i nabavljanju lažne ili preinačene isprave radi upotrebe. S obzirom na radnju izvršenja, krivično delo falsifikovanja isprave u osnovnom obliku, pojavljuje se u četiri podoblika:

- 1) pravljenje lažne isprave;
- 2) preinačenje prave isprave;
- 3) upotreba lažne ili preinačene isprave kao prave;
- 4) nabavka lažne ili preinačene isprave radi upotrebe.

²⁸³ M. Nicević, A. R. Ivanović, *Privredni kriminalitet*, Univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, 2013, str. 141.

Pravljenje lažne i preinačenje prave isprave obično se nazivaju materijalnim falsifikatom. Ovo zbog toga što se u ispravi lažno navodi da je ispravu izdalo lice koje to zaista nije učinilo (falsifikovanjem potpisa) ili se menja sadržina isprave (brisanjem, prepravljanjem i dr.), tako što ona ne odgovara prvobitno izdatoj pravoj ispravi. Dakle, pravi se lažna isprava ili preinačuje prava tako što se ona fizički, odnosno materijalno stvara ili menja. Pod lažnom ispravom podrazumeva se isprava koja ne potiče od lica koje je na njoj označeno kao izdavalac, dok se pod preinačenom ispravom podrazumeva ona isprava u kojoj je bitno izmenjen njen sadržaj.²⁸⁴ Ne može postojati krivično delo falsifikovanja isprave ni u jednom od predviđenih oblika u slučaju da je isprava sa neistinitom sadržinom napravljena i izdata od strane lica koje je na njoj označeno kao njen izdavalac (OSS Kž. 225/00).

Radnja pravljenja lažne isprave sastoji se u pravljenju potpuno nove isprave u kojoj su svi njeni elementi lažni. Smatra se, međutim, da pravljenje lažne isprave postoji i onda kada se pravi delimično lažna isprava, tj. kada se koriste neki pravi elementi isprave. To bi, prema tom shvatanju, bio slučaj kada se na pravoj ispravi osim postojećih dodaju ili brišu neki potpisi. Kod preinačenja prave isprave, za razliku od delimičnog pravljenja lažne isprave, pre preduzimanja radnje izvršenja postoji prava isprava sa svim njenim elementima, na se onda neki njeni delovi, odnosno elementi prepravljaju tako da ona dobija karakter falsifikovane isprave. Ako bi se prihvatilo mišljenje da je moguće delimično pravljenje lažne isprave, time bi se teško razlikovao taj oblik od preinačenja prave isprave, a javio bi se i problem razgraničenja sa nekim posebnim slučajevima falsifikovanja isprave iz člana 356. (npr. popunjavanje praznog formulara na kome je već stavljen potpis ili pečat). Dodavanjem ili brisanjem potpisnika, isprava menja suštinski svoj značaj i smisao (bez obzira na to što delimično ostaje prava isprava), tako da je tu ipak reč o preinačenju prave isprave. S druge strane, ako se u hartiju, blanket i dr. na koju je stavljen potpis ili pečat neovlašćeno unese određena izjava, tj. ako se ne pravi potpuno nova lažna isprava već se koriste elementi prave isprave, no pravilu se time ostvaruju obeležja nekog od posebnih slučajeva falsifikovanja isprave iz člana 356. Zato razlikovanje između pravljenja potpuno nove lažne isprave i pravljenja delimično lažne isprave nije prihvatljivo, a i inače ne bi imalo neki praktični značaj.

²⁸⁴ Z. Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2017, str. 1018.

Pravljenje lažne i preinačenje prave isprave podrazumeva postojanje namere da se isprava upotrebi kao prava. Namera treba da bude upravljena na to da se isprava upotrebi kao prava od strane bilo kog lica (dakle, kako od strane izvršioca, tako i od strane nekog drugog lica).

Upotreba lažne ili preinačene isprave kao prave znači da je isprava puštena u pravni saobraćaj. U prvobitnoj verziji zakona nalazila se formulacija o upotrebi lažne ili „neistinite isprave“ što je bila omaška koja je ispravljena Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2012. Godine.²⁸⁵ I ranije krivično zakonodavstvo je inkriminisalo upotrebu lažne ili preinačene isprave, te nije bilo nikakvog razloga da se to promeni, niti se to htelo.

Upotreba lažne isprave postoji kada neko lice istu upotrebi, bez obzira na činjenicu koje sačinio ispravu (učinilac krivičnog dela ili neko drugi). Nije relevantno da li je upotrebom takve isprave učinilac postigao planirani dokazni cilj ili nije. Dakle, dovoljna je sama upotreba te isprave, bez obzira na to da li je cilj upotrebe postignut.

Sporno je u kom momentu je došlo do upotrebe takve isprave: da li samim upućivanjem nekom licu (npr. poštom) ili je potrebno da je sadržina isprave saznata od strane onoga kome je upućena. Za pojam upotrebe je neophodno da je ona predočena nekom licu u cilju da posluži kao dokaz za neku pravno relevantnu činjenicu i da je to lice saznalo njenu sadržinu. U protivnom, postojaće pokušaj koji je kažnjiv prema odredbi stava 3. Irelevantno je da li je isprava upotrebljena u onu svrhu zbog koje je napravljena ili preinačena. Međutim, svako korišćenje isprave radi dovođenja u zabludu nekog lica ne predstavlja radnju izvršenja ovog krivičnog dela. To mora biti učinjeno u cilju ostvarivanja nekog prava ili nekog pravnog interesa (npr. ako bi se drugom licu pokazala lažna isprava isključivo radi hvalisanja, to ne bi predstavljalo radnju izvršenja ovog krivičnog dela).

Radnju izvršenja predstavlja i nabavljanje lažne ili preinačene isprave radi upotrebe. Irelevantno je na koji se način isprava nabavlja (uz novčanu naknadu ili bez nje, kao razmena za drugu robu ili usluge i sl.). Neophodno je da se takva isprava nabavlja radi upotrebe od strane bilo kog lica, a ne samo izvršioca ovog oblika. Ukoliko dođe do njene upotrebe od strane lica koje ju je i nabavilo, postojaće samo upotreba kao radnja izvršenja, tj. tu ne može biti govora o sticaju (što je, uostalom, nesporno i kod pravljenja lažne i preinačenja prave isprave).

²⁸⁵ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika “Službeni glasnik RS” br. 121/2012).

Svi navedeni oblici ovog krivičnog dela (osim četvrtog, upotrebe lažne isprave) pojavljuju se kao pripreme radnje za upotrebu lažne isprave. Te pripreme radnje inkriminisane su kao svršeno krivično delo, s tim što je potrebno da kod izvršioca postoji namera da te isprave budu upotrebljene kao prave.

Upotreba lažne isprave predstavlja poseban oblik ovog krivičnog dela; ali pošto se ona pojavljuje kao krajnje krivično delo u odnosu na pravljenje, preinačenje ili nabavljanje, koji su za nju priprema, to ista obuhvata u sebi ove oblike ukoliko su učinjeni od istog lica. Dakle, u slučaju kada isto lice napravi i upotrebi istu ispravu, postoji samo jedno krivično delo falsifikovanja isprave, u obliku upotrebe isprave.²⁸⁶

Objekt radnje jeste isprava. Pojam isprave u krivičnom pravu šire se shvata, o čemu je više bilo reči u poglavlju disertacije koje se odnosi na pojam pravne sigurnosti. Pojam isprave koji je dat u interpretativnoj odredbi člana 112. stav 26. Krivičnog zakonika omogućava ekstenzivno tumačenje, šta je bio cilj unošenja te odredbe u KZ. Naime, za postojanje isprave dovoljno je da je neki predmet podoban da služi (ili je tome namenjen) kao dokaz neke činjenice koja ima značaj za pravne odnose. Isto to važi i za računarski podatak, tj. i on se u ovom smislu smatra predmetom, odnosno ispravom ako ispunjava navedeni uslov. Naša sudska praksa široko shvata pojam isprave. Ha primer, to mogu biti razni predmeti koji se u svakodnevnom životu ne bi smatrali ispravom²⁸⁷, ali pošto mogu da služe kao dokaz neke činjenice koja ima značaj za pravne odnose, opravdano je podvesti ih pod pojam isprave.²⁸⁸ Međutim, ukoliko određeni predmet nije podoban da služi kao dokaz neke činjenice, kao npr. neoverena fotokopija, naša sudska praksa zauzima stav da se u tom slučaju ne radi o ispravi.

Kao sporno u sudskoj praksi se javilo pitanje da li objekt radnje može biti i strana isprava. Zauzimajući stav da strana isprava može biti objekt radnje ovog krivičnog dela, Vrhovni kasacioni sud kao argument navodi činjenicu da je okrivljeni falsifikovane strane isprave upotrebio na teritoriji Republike Srbije, te da je reč o ispravama koje imaju dokaznu snagu u pravnom saobraćaju Republike Srbije (Kzz. 89/10). Iako je OSB (Kž. 3434/2007) smatrao da

²⁸⁶ D. Simonović, *op. cit.*, 2010, str. 700.

²⁸⁷ Tako, u više odluka je uzeto da broj registarskih tablica motornog vozila, broj šasije ili broj motora predstavlja ispravu. Ili, u jednoj odluci je uzeto da se ispravom smatra i tabla sa oznakom taksi udruženja i brojem na taksi vozilu (OSB Kž. 1047/92).

²⁸⁸ Z. Stojanović, *op. cit.*, 2017, str. 1020.

nema krivičnog dela sa obrazloženjem da strana vozačka dozvola i strana dozvola boravka nemaju karakter isprave koja može da posluži kao dokaz u pravnom saobraćaju Republike Srbije, to u konkretnom slučaju nije ni trebalo da bude sporno, pogotovo što su te isprave i upotrebljene na teritoriji Srbije (pokazane su ovlašćenom službenom licu naše granične policije). Iz stava Vrhovnog kasacionog suda bi, prema tome, proizlazilo da objekt radnje može biti samo ona strana isprava koja ima značaj za pravne odnose u Srbiji. Ha pitanje da li objekt radnje mogu biti i druge strane isprave, tj. one koje su irelevantne za pravni saobraćaj u Srbiji, trebalo bi negativno odgovoriti. Međutim, imajući u vidu povezanost i razvijenu međunarodnu saradnju u svim oblastima, mnoge strane isprave bi mogle imati značaj i za pravni saobraćaj u Srbiji, na bi zato, da bi bile smatrane objektom ovog krivičnog dela, bila dovoljna i sama mogućnost da falsifikovana strana isprava posluži kao dokaz u pravnom saobraćaju u Srbiji.

Kao što je to već istaknuto u tekstu disertacije u delu koji se odnosi na pojam pravne sigurnosti isprave se naročito dele na: javne i privatne isprave; originalne isprave i prepise, namerne i slučajne isprave.

Javna isprava je ona koju (u propisanom postupku) izdaju državni organi ili u čijem sastavljanju ovi organi učestvuju, za razliku od privatne isprave u čijem sastavljanju nema nikakvog učešća dranih organa. Originalne isprave su one koje su izdate od lica koje je u njoj označeno kao izdavalac. Prepisi us prepisani tekstovi (ili fotokopije) originalnih isprava koji se, po pravilu, overavaju, radi dokazivanja njihove sadržinske saobraznosti (vernosti) originalu.

Namerne isprave najčešće se sastavljaju na zahtev određenog lica, koje treba da mu posluže kao dokaz u pravnom saobraćaju (za odgovarajuću svrhu, na primer, kao dokaz uz konkurs). Uverenje je tipičan primer namerne isprave. S druge strane, slučajne isprave nisu namerno sastavljane za određenu svrhu. Naprotiv, one mogu da budu sastavljene bez određene svrhe ili sa drugačijim ciljem od onoga za koji se upotrebljavaju.

U savremenom pravnom saobraćaju uglavnom se upotrebljavaju pismene isprave (isprave u užem smislu). Da bi jedno pismeno imalo karakter isprave, s obzirom na pojam isprave u užem smislu, ono treba da sadrži sledeće elemente:

- 1) da sadrži izraženu volju ili misao;

- 2) da se izjava odnosi na pravno relevantne činjenice;
- 3) da je na ispravi označeno ko je njen izdavalac (potpis, pečat);
- 4) da je izdata u pismenoj formi.²⁸⁹

Subjektivno obeležje bića krivičnog dela jeste umišljaj. Osim umišljaja, kao što je rečeno, kod nekih oblika radnje izvršenja treba da postoji i subjektivna usmerenost ka određenom cilju, odnosno upotrebi lažne ili preinačene isprave kao prave.

Falsifikovanje isprave se često javlja kao sredstvo za izvršenje nekih drugih krivičnih dela. Po pravili, tu će postojati sticaj krivičnog dela falsifikovanja isprave isprave sa tim drugim delom koje je izvršeno upotrebom falsifikovane isprave (najčešće je reč o krivičnom delu prevare).

Potrebno je da je delo iz stava 1. učinjeno u pogledu javne isprave, testamenta, menice, čeka, javne ili službene knjige ili druge knjige koja se mora voditi na osnovu zakona. Pojam testamenta, menice i čeka određen je odgovarajućim propisima. Javne knjige su one knjige koje se vode na osnovu zakona od strane nadležnog organa i u koje se upisuju određene pravno relevantne činjenice (određeni registri, katastar, odnosno zemljišne knjige i dr.). One su javne jer u njih imaju pravo uvida lica koja za to imaju pravni interes. Objekt radnje mogu biti i službene i druge knjige ukoliko je njihovo vođenje zakonom predviđeno kao obavezno. Javna isprava je ona isprava koju je u propisanom obliku izdao nadležni državni organ, ali su to i isprave koje je izdala ustanova, odnosno drugi subjekt koji na osnovu zakona vrši javna ovlašćenja. Postoji izgrađen stav sudske prakse šta sve predstavlja javnu ispravu (pasoš, lična karta, diploma o završenom fakultetu, sanitarna knjižica i dr.). Za razliku od registarskih tablica motornog vozila, koje predstavljaju javnu ispravu jer ih izdaje nadležni organ, broj šasije na motornom vozilu nije javna već privatna isprava (VSS Kzz. 31/03).

Aktivni subjekat ovog krivičnog dela može da bude svako fizičko lice. U pogledu vinosti potreban je umišljaj. Osim umišljaja, kod prvog (pravljenje lažne isprave), drugog (preinačenje prave isprave) i četvrtog podoblika ovog krivičnog dela u osnovnom obliku (nabavka lažne isprave) potrebna je namera učinioca da lažnu ispravu upotrebi kao pravu.

²⁸⁹ M. Đorđević, Đ. Đorđević, *Krivično pravo*, Beograd, 2004, str. 239.

Za pokušaj ovog krivičnog dela se kažnjava.

Krivično gonjenje za oba oblika krivičnog dela preuzima se no službenoj dužnosti.

4.2. Krivično delo posebni slučajevi falsifikovanja isprave iz člana 356 KZ-a

Odredbama člana 356. predviđeni su posebni oblici krivičnog dela falsifikovanja isprave. Predviđeno je pet posebni oblika falsifikovanja isprave. U svakom od tih slučajeva smatra se da postoji falsifikovana isprava. Zato upotreba takvih isprava, kao i njihovo nabavljanje radi upotrebe, predstavlja krivično delo. Izvršenem nekog od navedenih oblika može nastati isprava koja je objekt radnje osnovnog ili težeg oblika krivičnog dela iz člana 355. od čega zavisi i propisana kazna.²⁹⁰

U prvom slučaju hartija, blanket ili drugi predmet na kojem je neko lice stavilo svoj potpis neovlašćeno se popunjava izjavom koja ima vrednost za pravne odnose. Reč je o zloupotrebi potpisa koji je, iz bilo kojih razloga, stavljen na praznu hartiju, blanket, neki formular i dr. Potrebno je da se to čini bez znanja, odnosno bez saglasnosti lica koje je stavilo svoj potpis.

U drugom slučaju u pitanju je prevarna delatnost. Naime, izvršilac obmanjuje drugo lice u pogledu sadržaja isprave, na to lice stavi svoj potpis na tu ispravu, smatrajući da se potpisuje pod drugu ispravu ili pod drugi sadržaj. Ha primer, ovo delo postoji u slučaju kada izvršilac navede pasivnog subjekta da potpiše ispravu koja ima karakter testamenta, predstavljajući mu lažno tu ispravu kao punomoćje za banku (OSB Kž. 3354/90). Suština krivičnog dela jeste zloupotreba poverenja nekog lica. Krivično delo je dovršeno kada lice koje smatrajući da se potpisuje pod drugu ispravu ili pod drugi sadržaj stavi svoj potpis na određenu ispravu.

U trećem slučaju radi se o tome da se isprava izdaje u ime drugog lica bez njegovog ovlašćenja ili u ime lica koje ne postoji. Ovim oblikom se obuhvataju dve situacije. Jedna je kada

²⁹⁰ Z. Stojanović, op. cit., 2017, str. 1022.

se isprava izdaje u ime drugog lica bez njegovog ovlašćenja, a druga kada se isprava izdaje u ime lica koje ne postoji (to se odnosi na lice koje je umrlo pre izdavanja takve isprave).

Četvrti posebni oblik postoji kada izdavalac isprave uz svoj potpis stavi da ima položaj ili čin ili zvanje iako nema takav položaj, čin ili zvanje. Potrebno je da to ima bitni uticaj na dokaznu snagu isprave. Da li će taj uslov biti ispunjen, zavisi od toga koji je položaj, odnosno zvanje navedeno i o kojoj se ispravi radi, tj. da li je to u konkretnom slučaju imalo bitni uticaj na dokaznu snagu, odnosno uverljivost te isprave.

Peti slučaj podrazumeva da se isprava načini na taj način što se neovlašćeno upotrebi pravi pečat ili znak. Krivično delo se sastoji u pravljenju isprave neovlašćenom upotrebom pečata ili znaka. Pečat ili znak koji se upotrebljavaju prilikom pravljenja isprave jesu pravi, ali je njihova upotreba neovlašćena.

Budući da je reč o posebnim oblicima krivičnog dela falsifikovanja isprave iz člana 355. KZ, i ovde važi sve što je za to krivično delo rečeno u vezi sa radnjom izvršenja, subjektivnim obeležjima bića i predviđenom kaznom.

U praksi su česti slučajevi upotrebe registarskih tablica motornog vozila na drugom vozilu, a ne na onom za koje su izdate sa obrazloženjem da je upotrebljen pravi znak (OSS Kž. 504/02). Međutim, u sudskoj praksi je došao do izražaja i stav da i takvi slučajevi predstavljaju krivično delo iz člana 355. stav 2. (VSS Kž. 622/88). Nesporno je, međutim, da u slučaju pravljenja lažnih registarskih tablica ili preinačenja pravih postoji krivično delo iz člana 355. stav 2 KZ-a.

Kod svih oblika neophodno je postojanje umišljaja. Ukoliko neko drugo lice, a ne ono koje je preduzelo radnju izvršenja nekog od pet oblika, upotrebi tako dobijenu lažnu ispravu kao pravu, neophodno je da kod njega postoji svest o tome da je reč o lažnoj ispravi, odnosno da se do nje došlo izvršenjem nekog od navedenih oblika.

4.3. Krivično delo falsifikovanje službene isprave iz člana 357 KZ-a

Ovo krivično delo ima dva (osnovna) oblika, a nije propisan kvalifikovan oblik. Aktivni subjekat je službeno lice ili odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili U drugom subjektu, tj. pravnom licu.

Krivično delo falsifikovanja službene isprave ima dva oblika. Prvi oblik (stav 1) može se izvršiti preduzimanjem neke od alternativno propisanih radnji izvršenja. Radnju izvršenja predstavlja: unošenje neistinitih podataka u službenu ispravu, knjigu ili spis; neunošenje nekog važnog podatka u službenu ispravu, knjigu ili spis; kao i overavanje svojim potpisom odnosno službenim pečatom službene isprave, knjige ili spisa sa neistinitom sadržinom. U zakonskom opisu krivičnog dela kao radnja izvršenja posebno se navodi i omogućavanje pravljenja službene isprave, knjige ili spisa sa neistinitom sadržinom. To omogućavanje službeno lice vrši tako što na službenu ispravu u koju je neko lice već unelo neistinite podatke odnosno izostavilo neki važan podatak stavlja svoj potpis, odnosno službeni pečat. Radnja izvršenja je ostvarena i onda kada se u novu ispravu tačno unose neistiniti podaci iz druge, falsifikovane službene isprave pod uslovom da izvršilac zna da se radi o netačnim podacima (VSS Kž. I 865/79). Uobičajeno je da se ovi slučajevi (za razliku od materijalnog falsifikovanja) nazivaju intelektualnim falsifikovanjem, jer se radi o tome da ispravu izdaje ovlašćeno službeno lice, ali je sadržaj isprave lažan, odnosno neistinit.

Objekat ovog krivičnog dela je službena isprava, knjiga ili spis. Dakle, radnja izvršenja dela pojavljuje se u više oblika:

- 1) unošenje neistinitih podataka;
- 2) neunošenje važnog podatka;

3) overa potpisom ili službenim pečatom službene isprave (knjige, spisa) sa neistinitom sadržinom;

4) omogućavanje drugom pravljenja službene isprave (knjige, spisa) sa neistinitom sadržinom.

Delo je dovršeno preduzimanjem neke od alternativno postavljenih radnji izvršenja, nije potrebno nastupanje nekih daljih posledica. Za dovršeno krivično delo se ne zahteva utvrđivanje da je došlo do ugrožavanja pravnog saobraćaja, tj. posledica nije sadržana u zakonskom opisu krivičnog dela.

Objekt radnje jeste službena isprava, knjiga ili spis. Službenu ispravu izdaje službeno lice i svrha joj je da se njome dokazuju određene činjenice u okviru vršenja neke službene dužnosti (npr. službena legitimacija, uverenje, dozvola, propusnica i dr.). Službene knjige se vode na osnovu propisa od strane službenih lica i u njih se unose određeni podaci u okviru vršenja određene službe (npr. delovodnik, registar, razne evidencije i dr.). Službeni spisi su različiti dokumenti koji nastaju u vršenju službe ili u vezi sa njom, Pod spisom se najčešće podrazumeva skup raznih dokumenata koji predstavljaju jednu celinu, odnosno jedan predmet.

Takođe, službeni spis može biti i pojedinačni dokument. Službeni spisi mogu sadržati i dokumenta koja ne sastavlja službeno lice (razni podnesci koje podnose stranke u određenim postupcima). S tim u vezi je sporno da li objekt radnje može biti isprava koja je izdata od strane lica koje nema svojstvo službenog lica.²⁹¹ Ukoliko takva isprava čini sastavni deo službene dokumentacije i ukoliko služi kao dokaz određenih činjenica koje imaju značaj za službene odnose, moguće je da i takve isprave budu objekt radnje (tako BBC-II K. br. 166/78). Ipak ovome treba dodati da se u tom slučaju mora raditi o takvim ispravama na kojima službeno lice može preduzeti radnju izvršenja ovog krivičnog dela. Ha primer, ukoliko službeno lice overi račun (koji nije izdalo službeno lice) o primljenoj robi ili izvršenoj usluzi u cilju isplate tog računa (a takva roba nije primljena, odnosno usluga nije izvršena).

²⁹¹ Z. Stojanović, op. cit., 2017, str. 1025

Kao izvršilac krivičnog dela javlja se službeno lice koje je inače ovlašćeno da izda, odnosno overi službenu ispravu, odnosno da unese određene podatke u službenu ispravu, knjigu ili spis. Izvršilac može biti i odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu (stav 3).

Na subjektivnom planu zahteva se umišljaj izvršioca koji mora da obuhvati sva objektivna obeležja bića krivičnog dela, a pre svega činjenicu da je reč o službenoj ispravi sa neistinitim sadržajem.

Drugi oblik ovog krivičnog dela (stav 2), za koji je zaprećena ista kazna kao za prvi oblik, takođe čini službeno lice. Drugi oblik krivičnog dela (stav 2) ima dve radnje izvršenja. Prva je upotreba neistinite službene isprave, knjige ili spisa u službi kao da su istiniti. Kao druga radnja izvršenja ovog oblika predviđeno je uništenje, prikrivanje, oštećenje u većoj meri ili činjenje neupotrebljivom na drugi način službene isprave, knjige ili spisa. Ta radnja, u stvari, ne predstavlja falsifikovanje u pravom smislu reči, već je usmerena na ugrožavanje pravnog saobraćaja na taj način što se onemogućava dokazivanje neke relevantne činjenice pravom službenom ispravom. Dakle, radnja izvršenja kod ovog oblika krivičnog dela sastoji se 1) u upotrebi u službi neistinite službene isprave (knjige, spisa) kao da je istinita ili 2) u uništenju, prikrivanju, oštećenju u većoj meri ili činjenju neupotrebljivim na drugi način službene isprave, knjige ili spisa. Radnja izvršenja je alternativno propisana i može se ostvariti na dva načina. Prvi način izvršenja je upotreba neistinite službene isprave, knjige ili spisa. Drugi način izvršenja je uništenje, prikrivanje, oštećenje u većoj meri ili na drugi način činjenje neupotrebljivim službene isprave, knjige ili spisa. Upotreba neistinite službene isprave, knjige ili spisa podrazumeva njihovo korišćenje u vršenju službe kao da su istiniti. Uništenje službene isprave, knjige ili spisa znači preduzimanje bilo koje delatnosti koja dovodi do njihovog potpunog fizičkog uništenja koje podrazumeva nemogućnost korišćenja, npr. cepanjem. Prikrivanje službene isprave, knjige ili spisa vrši se njihovim stavljanjem na mesto koje je nepoznato određenom krugu lica. Oštećenje je delimično uništenje koje mora biti u većoj meri. To se procenjuje s obzirom na mogućnost daljeg korišćenja službene isprave, knjige ili spisa. Činjenje na drugi način neupotrebljivim pretpostavlja preduzimanje bilo kog činjenja ili nečinjenja koje za posledicu ima nemogućnost korišćenja službene isprave, knjige ili spisa.²⁹²

²⁹² Z. Stojanović, N. Delić, *op. cit.*, 2017, str. 296.

Za odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu, koje učini krivično delo falsifikovanja službene isprave u oba oblika, odredbom člana 357. st. Z KZ propisano je da će se kazniti kaznom propisanom za to delo, tj. za prvi ili drugi oblik ovog krivičnog dela. Kao i kod prvog oblika, i ovde je izvršilac krivičnog dela službeno lice. U skladu sa odredbom stava 3. ovog člana, izvršilac krivičnog dela može biti i odgovorno lice.

Relevantan oblik krivice je umišljaj. Kada je u pitanju upotreba kao način izvršenja krivičnog dela, umišljaj učinioca, pored ostalih obeležja, treba da obuhvati i svest o neistinitosti službene isprave, kljige ili spisa.

Predviđena kazna je ista kao i kod prvog oblika: zatvor od tri meseca do pet godina.

Umišljaj je jedini stepen vinosti kod oba oblika ovog krivičnog dela.

Krivično gonjenje za oba oblika krivičnog dela preduzima se isključivo no službenoj dužnosti.

4.4. Krivično delo navođenje na overavanje neistinitog sadržaja iz člana 358 KZ-a

Dakle, u prvom slučaju (stav 1) radnja izvršenja jeste navođenje nadležnog organa dovodeњem u zabludu da overi nešto neistinito u javnoj ispravi, zapisniku ili knjizi. To što se overava mora biti ne samo neistinito, nego podobno da služi kao dokaz u pravnom saobraćaju. Nesporno je da se ne dovodi u zabludu ceo nadležni organ, već samo ono lice koje je u nadležnom organu ovlašćeno da izvrši overu, odnosno lice kome su ti poslovi povereni. Reč je o prevarnoj delatnosti koja se može preduzeti na različite načine. Jedan od načina jeste i upotreba falsifikovane isprave, pa se postavlja pitanje da li u tom slučaju može postojati sticaj sa krivičnim delom iz člana 355. Na to pitanje treba potvrdno odgovoriti. Iako se u sudskoj praksi nailazi i na odluke u kojima se u tom slučaju uzima da postoji samo krivično delo navođenja na overavanje neistinitog sadržaja, bez posebnog isticanja argumenata u prilog takvom stavu, tu se ipak ne radi o prividnom sticaju. Naime, nije u pitanju konsumpcija jer falsifikovanje isprave nije nužan prethodni prolazni stadijum ovog krivičnog dela, bez obzira na to što su ti slučajevi česti.

Kao donekle sporno javlja se pitanje da li postoji ovo krivično delo u slučaju kada ovlašćeno lice nadležnog organa ne postupi dovoljno oprezno prilikom overe, tj. kada na određeni način doprinese tome da bude dovedeno u zabludu. I u tom slučaju je moguće postojanje ovog krivičnog dela ukoliko su ostvarena njegova bitna obeležja (VSS Kž. 2679/56).

Ukoliko se navođenje ne bi vršilo dovođenjem u zabludu već nekom drugom radnjom, ne bi postojalo ovo krivično delo već, no pravilu, podstrekavanje na krivično delo falsifikovanja službene isprave (član 357).

Krivično delo je dovršeno onda kada nadležni organ izvrši overu. Dakle, kod prvog oblika ovog krivičnog dela nije potrebno da je učinilac iskoristio (upotrebio) javnu ispravu (zapisnik, knjigu) sa neistinitim sadržajem koji je nadležni organ overio pod uticajem zablude u koju ga je doveo izvršilac krivičnog dela navođenja na overavanje neistinitog sadržaja (to je relevantno za drugi oblik dela).

Ukoliko do toga još nije došlo, a preduzeta je radnja izvršenja navođenja dovođenjem u zabludu, postojaće kažnjiv pokušaj.

Delo se može izvršiti samo sa umišljajem koji mora da obuhvati svest o tome da se nadležni organ dovođenjem u zabludu navodi da izvrši overu. Svest mora da obuhvati i to da je ono što se overava neistinito.

Drugi oblik (stav 2) postoji u slučaju upotrebe isprave iz stava 1. Pojam upotrebe treba shvatiti na isti način kao i kod krivičnog dela falsifikovanja isprave iz člana 355. Ha subjektivnom planu mora postojati umišljaj u pogledu koga se u zakonskom opisu izričito zahteva znanje da je isprava neistinita.

Drugi oblik ovog krivičnog dela čini onaj ko upotrebi javnu ispravu (zapisnik, knjigu) sa neistinitim sadržajem, u smislu prvog oblika dela. Ovde je potrebno da učinilac koji upotrebi javnu ispravu zna za njen neistinit sadržaj.

Kod oba oblika aktivni subjekat može da bude svako fizičko lice.

Umišljaj je jedini stepen vinosti kod oba oblika ovog krivičnog dela,

Krivično gonjenje za oba oblika dela preduzima se isključivo no službenoj dužnosti.

5. Krivično pravna zaštita ekonomske sigurnosti

Kada je u pitanju krivično pravna zaštita ekonomske sigurnosti ovde najpre trebamo naglasiti stanovište koje smo zauzeli kod dela disertacije u kome smo razmatrali značenje samog pojma ekonomske sigurnosti. Naime, u tom delu disertacije smo istkali da se ekonomska sigurnost može posmatrati na makro i mirko nivou, stoga se i krivično pravna zaštita ekonomske sigurnosti može mora posmatrati sa mikro i makro nivoa. Na mikro novou ta uloga se ogleda u krivično-pravnoj zaštiti ispunjavanja ugovornih sporazuma u ekonomskim transakcijama između fizičkih lica, fizičkih i pravnih lica i između pravnih lica. Kada je u pitanju makro nivo, on se pre svega ogleda u zaštiti ekonomskog sistema od sumnjivih transakcija. S tim u vezi, kada je reč o krivično pravnoj zaštiti ekonomske sigurnosti na mirko nivou neophodno je pomenuti krivično delo prevara iz člana 208, koje se nalazi u glavi krivičnih dela protiv imovine, dok se ostala dela kojima se ugrožava ekonomska sigurnost na mikro, ali i na makro nivou nalaze u glavi krivičnih dela protiv privrede. U narednom delu disertacije će biti prikazano krivično delo prevare, a potom i odabrana dela iz glave krivičnih dela protiv privrede kojima se ugrožava ekonomska sigurnost zemlje. Međutim, pre nego što izložimo bića ovih krivičnih dela, ukratko ćemo se osvrnuti na samu prirodu tzv. privrednih krivičnih dela, kako bi jasnije prikazali njihovu prirodu i uticaj koji mogu imati na ekonomsku sigurnost, kako na mikro, tako i na makro nivou. Zbog teškoća u određivanju pojma privrednog krivičnog dela često se umesto tog pojma nabrajaju krivična dela koja se mogu smatrati krivičnim delima protiv privrede. Za pojam privrednog krivičnog dela nije dovoljno da je reč o krivičnom delu koje je štetno za privredu, odnosno koje može da pogodi i privredne subjekte ili privredno poslovanje. Naime, neka krivična dela protiv imovine (npr. prevara, na čak i krađa) ispunjavaju taj uslov, ali samim tim se ne mogu smatrati privrednim krivičnim delom. Privredno krivično delo u pravom smislu reči jeste samo ono krivično delo čije propisivanje u prvom redu za cilj ima zaštitu privrednog sistema i njegovog funkcionisanja. Privredna krivična dela vređaju poverenje u privredni sistem u celini ili u pojedine institute tog sistema i time ugrožavaju i samo postojanje i funkcionisanje tog sistema.

Nisu prihvatljiva nastojanja da se pojam privrednog krivičnog dela odredi preko njegovog učinioca, tj. da se privrednim krivičnim delom smatra samo ono krivično delo koje vrši određeno lice. Iako je za brojna privredna krivična dela karakteristično da se kao izvršilac može javiti samo lice koje ima određeno svojstvo (kod nas je to odgovorno lice), to ipak nije obavezan, konstitutivni element svih privrednih krivičnih dela.

S obzirom na to da se pojam krivičnog dela protiv privrede može odrediti preko njegovog grupnog zaštitnog objekta, postavlja se pitanje kakav model privrede treba štiti, jer od toga zavisi i koje će se inkriminacije u ovoj oblasti propisati. Vladajuće je shvatanje da to treba da bude tržišna privreda, odnosno privreda kojoj je osnovno polazište i fundamentalni element za njeno oblikovanje slobodno tržište. To bi značilo da i prilikom krivičnopravne zaštite u prvi plan treba staviti slobodu i ravnopravnost privređivanja, a ne zaštitu privrednih odnosa samih no sebi. Međutim ako ce imaju u vidu pojedina krivična dela protiv privrede lako ce uočava da ce štite i neki posebni privredni interesi, pre svega interesi države u određenim privrednim oblastima (npr. u oblasti monetarnog, bankarskog, deviznog, spoljnotrgovinskog, carinskog, poreskog sistema i dr.). Ne negirajući potrebu da ce u određenim osetljivim segmentima privrede interveniše i krivičnim pravom, to ne bi trebalo da bude dominantna i osnovna orijentacija prilikom određivanja inkriminacija u ovoj oblasti. U oblasti privrede treba, pre svega, i krivičnim pravom pružiti dodatnu zaštitu obezbeđivanju jednakih uslova privređivanja za sve privredne subjekte, odnosno obezbediti dovoljno širok slobodan prostor u kome će delovati ekonomski i tržišni mehanizmi, pre svega zakon ponude i potražnje, slobodna konkurencija privrednih subjekata koja i za sve članove društva treba da ima pozitivne efekte.

Zakon o izmenama i dopunama KZ iz 2016.²⁹³ godine donosi značaj ne novine u glavi dvadeset drugoj. Kod određenih krivičnih dela protiv privrede postojala je potreba konceptijski drugačijeg pristupa, kao i drugačijeg zakonskog propisivanja pojedinih krivičnih dela. Uvedeno je više novih krivičnih dela, dok su neka dekriminalizovana. Data je nova sistematika krivičnih dela protiv privrede, odnosno njihov redosled i grupisanje izvršeni su prema određenim kriterijumima, od kojih je najvažniji njihova srodnost. Zakon o izmenama i dopunama KZ predviđa 29 krivičnih dela protiv privrede, dok ih je prema tada važećem Krivičnom zakoniku u glavi dvadeset drugoj imalo 25. Propisano je sedam novih krivičnih dela (izvršena je

²⁹³ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016).

dekriminalizacija tri postojeća krivična dela protiv privrede). Kod nekih je manje ili više promenjen zakonski opis, dok kod nekih nije bilo izmena, osim što je promenjen njihov redosled, odnosno mesto u okviru glave. Inače, zakonodavno-tehnički čitava glava krivičnih dela protiv privrede predviđena je u jednom članu Zakona o izmenama i dopunama KZ (član 27), koji je stupio na snagu 1. marta 2018. godine.

5.1. Krivično delo prevara iz člana 208 KZ-a

Objekt krivičnog dela prevare je imovina uopšte, tj. pokretna, nepokretna, imovinska prava i interesi, odnosno kod ovog krivičnog dela poklapaju se zaštitni objekt i objekt radnje.

Radnja krivičnog dela utaje sastoji se u dovođenju u zabludu ili u održavanju u zabludi nekog lica da bi ovaj nešto učinio ili propustio da učini na štetu svoje ili tuđe imovine. Dakle, radnja krivičnog dela prevare se sastoji u navođenju nekog lica na određeno činjenje ili nečinjenje kojim oštećuje svoju imovinu ili imovinu nekog drugo lica. Ovakvo navođenje učinilac vrši na dva načina: dovođenjem drugog lica u zabludu ili njegovim održavanjem u zabludi. Obmana je sredstvo koim se određeno lice dovodi u zabludu ili u njoj održava.²⁹⁴ Dovođenje u zabludu je, u stvari, stvaranje pogrešne predstave kod nekog lica o nečemu. To se u smislu ovog krivičnog dela najčešće čini lažnim prikazivanjem ili pak prikrivanjem nekih činjenica. Lažno prikazivanje se sastoji u tvrđenju da postoje činjenice koje, u stvari, ne postoje. Prikrivanje činjenica znači njihovo prećutkivanje i stvaranje takve situacije da neko lice ne sazna činjenice koje bi ga odvratile od određenog činjenja ili nečinjenja, tj. propuštanja. Održavanje u zabludi predstavlja aktivno podržavanje pogrešne predstave kod drugog lica, koja kod njega već postoji. Ali, za razliku od prećutkivanja kojom se stvara obmana ovde delatnost mora biti aktivna (od strane učinioaca) da bi se postojeća pogrešna predstava učvrstila.²⁹⁵ Inače, i dovođenje i održavanje u zabludi, u smislu ovog krivičnog dela, trebaju da se čine u nameri da učinilac dela za sebe ili drugog pribavi protivpravnu imovinsku korist. Održavanje u zabludi podrazumeva kako sprečavanje ili otežavanje da se zabluda otkloni, tako i jačanje već postojeće pogrešne

²⁹⁴ D. Simonović, *op. cit.*, 2010, str. 403.

²⁹⁵ Lj. Jovanović, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 1983, str. 416.

predstave. Od održavanja u zabludi treba razlikovati situaciju kada se postojaća zabluda samo iskorišćava, tj. kada neko lice iskorišćava postojanje zablude kod drugoga, ali pri tome ne preduzima ništa čime bi to lice održao u stanju zablude. Izuzetno, samo ako se radi o garantu, on bi bio dužan da otkloni tu zabludu, pa bi onda i samo nečinjenje moglo da se shvati kao održavanje u zabludi. Može se postaviti pitanje da li posotji radnja izvršenja dovođenja ili održavanja u zabludi onda kada je korišćena lakovernodst i naivnost pasivnog subjekta, tj. i u onim slučajevima kada je uz dužnju pažnju zabluda mogla biti izbegnuta. Na ovo pitanje treba potvrdno odgovoriti. Važno je da je izvršilac prouzkovao zabludu, tj. doveo ili održavao nekog u zabluditi, a što mu je to bilo olakšano lakovernošću ili nepažnjom onoga ko je doveden u zabludu, nije relevantno za postojanje radnje izvršenja. Ovde je važno napomenuti da se u zabludu može dovesti samo fizičko, a ne i pravno lice. Kada je u pitanju pravno lice, ono može biti oštećeno krivičnim delom prevare, ali se u zabludu ne dovodi ono, već fizičko lice u pravnom licu (Apelacioni sud u kragujevcu KŽ1 br. 3259). U tom slučaju može postojati krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti iz člana 223 KZ-a, ako je nešto učinjeno na štetu imovine subjekta privrednog poslovanja.²⁹⁶

Po traviju, u jednom vrednosnom sudu kriije se u pozadini neko činjenično jezgro. Bitnoo je da se radi o takvim okolnostima čije se postojanje (ili nepostojanje) može utvrđivati. Činjenice mogu biti iz subjektivne sfere ukoliko se racionalno mogu utvrđivati (bez obzira na to što se one po pravilu utvrđuju posredno preko objektivnih okolnosti), kao što je, na primer postojanje spremnsoti i volje da se ispuni ugovorna obaveza. Radnja dovođenja u zabludu ili održavanja u zabludi može biti preduzeta nečinjenjem u slučaju da postoji garantni odnos, tj. da postoji dužnost na činjenje kod učinioca. Radnja izvršenja se može sastojati u konkludentnim radnjama. Da li ima zablude, može se javiti kao sporno pitanje kod tzv. poslovnog rizika, ali se to pitanje više neće javljati kod ovog krivičnog dela već kod krivičnog dela prevare u privrednom poslovanju.

Posledica krivičnog dela prevare sastoji se u nastupanju imovinske štete za pasivnog subjekta ili za neko drugo lice. Ta se šteta najčešće ispoljava u umanjenju imovine pasivnog subjekta ili nekog drugog lica. Obmanuti i oštećeni mogu, što je najčešći slučaj, al ii ne moraju biti isto lice. Bitno je da šteta na nečijoj imovini postoji id a je ona nastala kao posledica radnje

²⁹⁶ Z. Stojanović, *op. cit.*, 2017, str. 672.

koju je preduzelo obmanuto lice. Dakle, šteta nastaje neposrednim delovanjem obmanutog lica, a posrednim delovanjem učinioca krivičnog dela prevare. Ona mora biti imovinskog karaktera. Što znači da se kod krivičnog dela prevare oštećuju imovinski, a ne neki drugi interesi.²⁹⁷

Pored osnovnog oblika krivičnog dela prevare o kome je bilo reči, ovo krivično delo ima lakše i teže oblike. Krivično delo prevare ima dva lakša oblika.

Prvi lakši oblik postoji onda kada je učinilac dela obmanjivanjem, tj. dovodenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi nekog lica, imalo nameru samo da drugog ošteti (npr. prevara radi nanošenja štete drugom). Dakle, za razliku od osnovnog oblika krivičnog dela prevare, kod prvog lakšeg oblika ovog dela nedostaje namera pribavljanja protivpravne imovinske koristi od strane učinioca dela. Delo se, u stvari, vrši da se licu koje se dovede u zabludu nanese imovinska šteta njegovom sopstvenom radnjom, ili pak da ono nanese štetu nekom trećem licu. I upravo, zbog toga što ne postoji namera pribavljanja imovinske koristi od strane učinioca dela, ovaj oblik krivičnog dela prevare se tretira kao lakši ili privilegovani oblik ovog dela.²⁹⁸

Drugi lakši oblik prevare se, u stvari, javlja kao samostalno krivično delo pod nazivom: "Sitno delo krađe, utaje i prevare" (čl.210. KZ).²⁹⁹ Za postojanje sitnog dela prevare osim bitnih obeležja osnovnog oblika krivičnog dela prevare, potrebno je da kumulativno budu ostvarena dva uslova. Prvi uslov se tiče vrednosti ukradene ili utajene stvari, odnosno visine štete učinjene prevarom. Ta vrednost ne sme da prelazi iznos od pet hiljada dinara. Pored ovog objektivnog uslova potrebno je da bude ostvaren i drugi uslov subjektivnog karaktera, a to je da je učinilac išao za tim da pribavi malu imovinsku korist, odnosno prouzrokuje malu štetu kod prevare. U praksi se javljaju teškoće oko utvrđivanja subjektivnog uslova. Sudska praksa je pokušala da subjektivni element veće za određene objektivne okolnosti što je, u načelu, opravdan, ali su retke

²⁹⁷ M. Đorđević, Đ. Đorđević, *Krivično pravo*, Beograd, 2004, str. 183.

²⁹⁸ M. Jović, *Krivično pravo-posebni deo: skripta I*, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, 2011, str. 164

²⁹⁹ Biće krivičnog dela sitna krađa, utaja i prevara iz člana 210 KZ-a glasi: (1) Ko učini sitnu krađu, utaju ili prevaru, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci. (2) Krađa, utaja i prevara smatraju se sitnom, ako vrednost ukradene ili utajene stvari, odnosno šteta prouzrokovana prevarom ne prelazi iznos od pet hiljada dinara, a učinilac je išao za tim da pribavi malu imovinsku korist, odnosno da prouzrokuje malu štetu. (3) Za delo iz stava 1. ovog člana, ako je izvršeno na štetu privatne imovine, gonjenje se preduzima po privatnoj tužbi.

situacije u kojima se sa osnovnom može tvrditi da objektivne okolnosti vezane za način izvršenja dela uvek isključuju ili potvrđuju postojanje subjektivnog uslova.³⁰⁰

Krivično delo prevare ima i dva teža oblika.

Prvi teži oblik postoji onda ako je izvršenjem osnovnog oblika ili prvog lakšeg oblika ovog dela pribavljena imovinska korist ili je naneta šteta u iznosu koji prelazi četrstopešest hiljada dinara.

Drugi teži oblik postoji onda ako je izvršenjem osnovnog oblika ili prvog lakšeg oblika ovog dela pribavljena imovinska korist ili je naneta šteta u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara .

Posledica se sastoji u nastupanju imovinske štete za pasivnog subjekta ili nekog drugog lica. Pasivni subjekt je pre svega lice koje se dovodi u zabludu. Međutim, treba imati u vidu da krivično delo prevare, kao i neka druga krivična dela (npr. iznuda), mogu imati i, nazovimo ga tako, sporedno ili posrednog pasivnog subjekta, odnosno u toj ulozi se može javiti i lice (pravno ili fizičko) na štetu čije imovine je (glavni) pasivni subjekt, tj. ono lice koje je dovedeno ili održavano u zabludi nešto učinilo ili propustilo da učini.

Izvršilac svih oblika prevare može biti svako lice.

Krivica kod krivičnog dela prevare se može pojaviti samo u obliku umišljaja i to direktnog, s obzirom da je potrebno i postojanje namere da se obmanom pribavi protivpravna imovinska korist, odnosno da se drugom nanese šteta. Osim toga, mora da postoji i namera da se dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi pasivnog subjekta sebi ili drugome pribavi kakva protivpravna imovinska korist. U praksi poseban problem predstavlja utvrđivanje te namere, jer se u poslovanju javlja ju situacije u pogledu objektivnih elemenata slčne prevari, ali gde se bez namere može samo raditi o dužničko-poverilačkom odnosu ili sl., što se rešava u okviru građanskog prava. Po pravilu se namera, kao i druge subjektivne okolnosti uvrđuju neposredno preko objektivnih okolnosti, jt. Na osnovu ponašanja izvršioca, radnji koje je preduzeo i svih okolnosti pod kojima su te radnje preduzete. Moguće je id a je jedan odnos koji

³⁰⁰ Z. Stojanović, op. cit., 2017, str. 680.

je prvobitno imao karakter građanskopravnog odnosa nakrandno preraste u prevaruu, ako učinilac počne da postupa u nameri da sebi ili drugome pribavi protivpravnu imovinsku korist. Osim toga, utvrđivanje ove namere od značaja je i za razgraničenje s lakšim oblikom iz stave 2.

Za krivično delo prevare propisani su različiti iznosi kazne zatvora i novčana kazna, mahom kao sporedna kazna, u zavisnosti o kom je obliku krivičnog dela reč. Pa tako, za osnovni oblik krivičnog dela prevare propisana je kazna zatvora do šest meseci i novčana kazna. Za prvi lakši oblik ovog dela propisana je novčana kazna ili zatvor do šest meseci. S obzirom da drugi lakši oblik prevare predstavlja samostalno krivično delo iz čl. 210. KZ onda je u okviru odredbe pomenutog člana propisana novčana kazna ili zatvora do šeset meseci. Za prvi teži oblik krivičnog dela prevare propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina i novčana kazna, dok je za drugi teži oblik predviđena kazna zatvora od dve do deset godina i novčana kazna.

U praksi se često javlja slučaj da se falsifikovana isprava koristi kao sredstvo da se neko dovede u zabludu ili održava u zabludi, in a taj način izvrši krivično delo prevare, pa se postavlja pitanje sticaja između ova dva krivična dela. U slučajevima kada je radnju prevare bilo moguće izvršiti samo pravljnjem i upotrebom lažne isprave, opravdan je stav da ne posotji sticaj, već samo krivično delo prevare.

Ovde još treba napomenuti, u skladu sa članom 222 KZ-a (Gonjenje u slučaju kada je učinilac u bliskom odnosu sa oštećenim), ako je krivično delo prevare iz člana 208. KZ-a učinjeno prema licu sa kojim je učinilac u određenom bliskom odnosu, o krivičnom gonjenju odlučuje oštećeni, tj. gonjenje se preduzima po privatnoj tužbi. Zakonodavac polazi od toga da urpavo zbog postojanja tog bliskog odnosa oštećeni neće uvek biti zainteresovan za krivično gonjenje, ted a je opravdano da mu se prizna pravo da on odlučuje o krivičnom gonjenju. Taj odnos mora postojati u vreme izvršenja krivičnog dela. Ako je delo učinjeno od strane više učinilaca, gonjenje po privatnot tužbi se preduzuma samo prema izvršiocu, odnosno saučesniku kod kojeg postoji neki od navedenih odnosa prema oštećenom, dok se prema drugima gonjenje rpeduzima po službenoj dužnosti.

5.2. Krivično delo prevara u obavljanju privredne delatnosti iz člana 223 KZ-a

Zaštitni objekt krivičnog dela prevare jeste imovina u celini, a ne samo neki njeni oblici (kao, na primer, pokretna stvar kod krađe i utaje). Imovinu u celini inkriminacija prevare štiti samo od jednog oblika napada na nju, a to je dovođenje u zabludu ili održavanje u zabludi nekog lica zbog čega ono nešto čini (ili propušta) na štetu svoje ili tuđe imovine. U slučaju krivičnog dela iz člana 233. prevara ce ograničava samo na oblast privrednog poslovanja. Iako bi krivično delo prevare, koje je svrstano u glavu krivičnih dela protiv imovine, moglo biti primenjivano i u oblasti privredne delatnosti, zbog izrazitih problema koji su ce javili u sudskoj praksi, zakonodavac ce odlučio na to da predvidi zasebno krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti (za pojam privredne delatnosti v. član 112. stav 21a).

Krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti ima osnovni oblik (stav 1) i teže oblike (st. 2. i 3).

Radnja izvršenja osnovnog oblika sastoji ce u navođenju nekog lica da nešto učini ili ne učini na štetu imovine subjekta privrednog poslovanja za koje ili u kome radi ili na štetu imovine nekog drugog pravnog lica. To znači da ce radnjom izvršenja ne prouzrokuje neposredno šteta na imovini, već ce drugo lice navodi da ono, činjenjem ili nečinjenjem, to učini na štetu imovine subjekta privrednog poslovanja u kome ili za koje učinilac radi, ili na štetu imovine bilo kojeg pravnog lica. Zabluda je pogrešna predstava o činjenicama, što znači da postoji takva predstava o nekoj činjenici koja ne odgovara stvarnosti. Samo odsustvo predstave o istinitoj činjenici nije dovoljno za postojanje zablude. Međutim, zabluda može postojati u slučaju nepotpune predstave o nekim činjenicama. Dalje, za pojam zablude može biti od značaja i to u kojoj meri je lice koje je u zabludi bilo u to uvereno, tj. da li je kod njega postojala i svest o tome da je njegova predstava možda pogrešna. Zabluda ipak nije isključena ni onda kada su kod njega u tom pogledu postojale određene sumnje. Dovođenje u zabludu jeste stvaranje pogrešne predstave o nekim činjenicama, tako što ce neka postojeća činjenica lažno prikazuje kao drugačija nego što stvarno jeste, ili tako što ce prikriva postojanje neke činjenice. Održavanje u zabludi postoji onda kada pasivni subjekt već ima pogrešnu predstavu o nekoj činjenici, a izvršilac ga svojim ponašanjem održava u zabludi. Održavanje u zabludi podrazumeva kako sprečavanje ili

otežavanje da će zabluda otkloni, tako i jačanje već postojeće pogrešne predstave. Od održavanja u zabludi treba razlikovati situaciju kada će postojeća zabluda samo iskorišćava, tj. kada neko lice iskorišćava postojanje zablude kod drugoga, ali pri tome ne preuzima ništa čime bi to lice održavalo u stanju zablude. Izuzetno, samo ako izvršilac ima položaj garanta, on bi bio dužan da otkloni tu zabludu, pa bi onda i samo nečinjenje moglo da će shvati kao održavanje u zabludi. Može se postaviti pitanje da li postoji radnja izvršenja dovođenja ili održavanja u zabludi onda kada su korišćene lakovernost i naivnost pasivnog subjekta, tj. i u onim slučajevima kada je uz dužnu pažnju zabluda mogla biti izbegnuta. Ha ovo pitanje treba potvrdno odgovoriti. Važno je da je izvršilac prouzrokovao zabludu, tj. doveo ili održavao nekoga u zabludi, a što mu je to bilo olakšano lakovernošću ili nepažnjom onoga ko je doveden u zabludu, nije relevantno za postojanje radnje izvršenja. U zabludu će može dovoditi samo fizičko, a ne i pravno lice. Taj stav je usvojen u našoj sudskoj praksi i kod primene krivičnog dela prevare. Kada je u pitanju pravno lice, ono može biti oštećeno krivičnim delom ali se u zabludu ne dovodi ono, već fizičko lice u pravnom licu.

Britno je da se radi o takvim okolnostima čije se postojanje (ili nepostojanje) može utvrđivati. Činjenice mogu biti i iz subjektivne sfere ukoliko će racionalno mogu utvrđivati (bez obzira na to što će one no pravilu utvrđuju posredno preko objektivnih okolnosti), kao što je, na primer, postojanje spremnosti i volje da će ispuni ugovorna obaveza. Radnja dovođenja u zabludu, a naročito održavanja u zabludi, može biti preduzeta i nečinjenjem u slučaju da, kao što je rečeno, postoji garantni odnos, tj. da postoji dužnost na činjenje kod učinioca. Radnja izvršenja će može sastojati i u konkludentnim radnjama.

Da li ta zabluda postoji, u načelu može biti sporno kod poslovnog rizika u vezi s kojim je uobičajeno da su strane koje učestvuju u privrednom poslovanju svesne mogućnosti da dođe do štete po njihovu ili tuđu imovinu. Ipak, prihvatanje poslovnog rizika po pravilu ne isključuje mogućnost da lice koje radi u subjektu privrednog poslovanja bude dovedeno ili održavano u zabludi. Time što neko prihvata mogućnost da poslovni partner neće moći da ispuni svoje ugovorne obaveze, ne prihvata samim tim i to da bude prevaren, odnosno da je umišljaj drugog lica već od samog početka bio upravljen na to da ne ispuni svoju obavezu.

Posledica krivičnog dela sastoji ce u činjenju ili nečinjenju lica dovedenog u zabludu na štetu imovine subjekta privrednog poslovanja. Šteta na imovini mora zaista i da nastupi, nije dovoljno njeno ugrožavanje.

Subjektivni element krivičnog dela, osim umišljaja, jeste i namera da se dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi drugog lica sebi ili drugome pribavi neka protivpravna imovinska korist. U praksi poseban problem predstavlja utvrđivanje te namere, jer se u privrednom poslovanju javljaju situacije koje su u pogledu objektivnih elemenata slične prevari, ali gde se bez namere može raditi samo o dužničko-poverilačkom odnosu i sl., što se rešava u okviru građanskog prava. Po pravilu se namera, kao i druge subjektivne okolnosti, utvrđuje posredno preko objektivnih okolnosti, tj. na osnovu ponašanja izvršioca, radnji koje je preduzeo i svih okolnosti pod kojima su te radnje preduzete. Moguće je i da jedan odnos koji je prvobitno imao karakter građanskopravnog odnosa naknadno preraste u prevaru, ako učinilac počne da postupa u nameri da sebi ili drugome pribavi protivpravnu imovinsku korist.

Teži oblik krivičnog dela iz stava 2. postoji onda kada je delom iz stava 1. pribavljena imovinska korist ili naneta šteta u iznosu preko četiristo pedeset hiljada dinara, a najteži oblik iz stava 3. onda kada ta korist, odnosno šteta prelazi iznos od milion i petsto hiljada dinara.

U praksi se kod krivičnog dela prevare često javljao slučaj, a to bi se moglo javiti i kod ovog novog krivičnog dela kada se falsifikovana isprava koristi kao sredstvo da se neko dovede u zabludu ili održava u zabludi, i na taj način izvrši krivično delo prevare, pa se postavlja pitanje sticaja između ova dva krivična dela. U slučajevima kada je radnju prevare u privrednom poslovanju (kao, uostalom, i krivično delo prevare) bilo moguće izvršiti samo pravljjenjem i upotrebom lažne isprave, opravdan je stav da ne postoji sticaj, već samo krivično delo prevare u privrednom poslovanju (taj stav u pogledu krivičnog dela prevare zauzima VSS Kzz. 36/90).

Krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti stoji u odnosu s krivičnim delom prevare kao krivičnim delom protiv imovine (član 208) u odnosu specijaliteta. To znači da, ukoliko su u konkretnom slučaju ostvarena obeležja oba krivična dela, sticaj je prividan i postojaće samo krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti.

5.3. Krivično delo pranja novca iz člana 245 KZ-a

Radi se o krivičnom delu koje sa fenomenološkog stanovišta predstavlja poseban oblik privrednog kriminaliteta koji u poslednje vreme poprima ogromne razmere i ujedno predstavlja veliku opasnost po privredni sistem svake države. Naime, profesionalni kriminalci, a naročito organizovane kriminalne grupe svojom kriminalnom delatnošću ostvaruju enormnu protivpravnu imovinsku korist usled čega se suočavaju sa činjenicom da istu treba nesmetano koristiti, a da se pri tome ne ostavi trag koji bi mogao da ukaže na njihovu kriminalnu aktivnost. U cilju smanjenja ili potpunog isključenja rizika od zaplene protivpravno stečenih sredstava i izbegavanja kazne za učinjena krivična dela oni pribegavaju vršenju krivičnog dela pranja novca.³⁰¹

Pod pojmom pranja novca podrazumevaju se onde delatnosti koje su usmerene na legalizaciju novca koji je stećen kriminalnim delatnostima. To su takve delatnosti kojima se novac ili druge imovinske koristi koje su stečene krivičnim delima ili nekim drugim nezakonitim radnjama pretvaraju u „čist“ novac, tj. novac koji se može upotrebiti i koristiti kao legalni prihod u bankovnim, trgovačkim, kupoprodajnim, investicijskim, preduzetničkim i drugim poslovima ili načinima ulaganja.³⁰² Radi se dakle, o imovinskoj koristi koja bi se prema odredbama pozitivnog zakonodavstva trebala oduzeti jer je nastala kao posledica kriminalne delatnosti. Izvršenjem krivičnog dela pranja novca prikriva se i izvršenje krivičnog dela kojim je pribavljena protivpravna imovinska korist, kao i imovinska korist koja je pribavljena izvršenjem tog dela. Suština pranja novca ogleda se u tome da se novac, odnosno imovinska korist koja je pribavljena na nezakonit način vršenjem krivičnog dela utaje poreza, trgovine opojnim drogama, ilegalnog krijumčarenja i trgovine oružjem i municijom ili trgovine ljudima i sl., u legalnim poslovima i transakcijama nesmetano koristi kao novac, odnosno imovina koja je pribavljena na legalan

³⁰¹ M. Nicević, A. R. Ivanović, *Organizovani privredni kriminalitet kao faktor ugrožavanja ekonomske bezbednosti*, Ekonomski izazovi, Časopis departmana za ekonomske nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru, god. 1, br. 1, Novi Pazar, 2012, str. 97.

³⁰² M. Babić, *Krivično pravo – opšti i posebni dio*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2008, str. 283.

način. Da bi se ostvario ovakav cilj pribegava se postupku „pranju novca“, odnosno prikrivanju postojanja i porekla nelegalno stečenih sredstava i njihovom uključivanju u legalne finansijske tokove. Dakle, pranje novca predstavlja vrstu kriminala, čiji su ciljevi prikrivanje postojanja i porekla nelegalno stečenih sredstava, i to uključivanjem tih sredstava transformacijom, prebacivanjem, razmenjivanjem, prikrivanjem namene mešanjem sa legalnim sredstvima ili na drugi način u legalne finansijske tokove, čime se osim porekla nelegalno stečenih sredstava prikriva kriminalna delatnost i ostvaruje krajnji cilj pranja novca – nesmetano korišćenje prihoda od kriminalne delatnosti i izbegavanje kazne za izvršena krivična dela.³⁰³ Novac je „opran“ onog trenutka kada njegova transakcija dobije zeleno svetlo i novac uđe u legalne finansijske tokove kao zakonit.

Termin „pranje novca“ (engl. *money laundering*) nastao je u SAD u periodu prohobije (vreme zabrane točenja i prodaje alkoholnih pića) u trećoj deceniji prošlog veka, kada su kriminalci zarađeni novac od ilegalne proizvodnje i krijumčarenja alkoholnih pića prikazivali kao zaradu koju su ostvarili u lancu svojih perionica za pranje rublja i automobila. Povodom te pojava u novinarstvu je počeo da se upotrebljava termin „pranje novca“, odakle ga je preuzela i kriminološka nauka.³⁰⁴

Uključivanjem nelegalno stečenih prihoda u legalne finansijske tokove ugrožava se ekonomski sistem i tržišna konkurencija i ostvaruje uticaj na ekonomske, političke i društvene tokove na nacionalnom i međunarodnom planu. Najčešće negativni efekti pranja novca ispoljavaju se kroz: nepoštenu konkurenciju legalnim privrednim subjektima, smanjenje poreskih prihoda usled kretanja novca nelegalnim finansijskim tokovima, nanošenje štete finansijskim institucijama, uticaj na poverenje javnosti u ekonomske i druge društvene institucije, podsticanje korupcije i ometanje ekonomskog razvoja.³⁰⁵ Pranje novca je pojava čije se štetne posledice manifestuju kako na domaćem tako i na međunarodnom planu. Organizovano suprotstavljanje ovoj negativnoj pojavi podrazumeva postojanje pravnih okvira za borbu protiv pranja novca a u

³⁰³ G. Bošković, *Pranje novca*, Beosing, Beograd, 2005, str. 23.

³⁰⁴ N. Teofilović, M. Jelačić, *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006, str. 14.

³⁰⁵ G. Bošković, S. Dimitrašinović, *Odnos organizovanog kriminala, kroupcije i pranja novca, Zbrnik radova: Korupcija i pranje novca*, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009, str. 54.

našoj zemlji takvi okviri su postavljeni donošenjem Zakona o sprečavanju pranja novca. Ovim zakonom inkriminiše se po prvi put pranje novca i na neki način se uspostavlja krivična odgovornost svih subjekata koji izvršavaju ili učestvuju u izvršenju nedozvoljenih radnji propisanih tim zakonom. Efikasnim sistemom mera i metoda u suprodstavljanju pranja novca sužavaju se mogućnosti kriminalcima i kriminalnim organizacijama da nesmetano koriste protivpravno stečena sredstva i na taj način se ruše ekonomske poluge moći kriminalnih organizacija. Dakle, krivično delo pranja novca je u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije prvi put sistematizovano kao krivično delo donošenjem Zakona o sprečavanju pranja novca 2001. godine (koji je stupio na snagu 1. jula 2002. godine).³⁰⁶ U članu 27. pomenutog zakona određen je pojam pranja novca, načini, postupci, radnje, oblici i vidovi njegovog ispoljavanja. Takođe, zakon sadrži niz mera, postupaka i načina postupanja ovlašćenih subjekata ili kako ih on naziva obveznika u cilju otkrivanja, sprečavanja i suzbijanja delatnosti fizičkih i pravnih lica vezanih za prikrivanje nelegalno stečenog novca i drugih imovinskih koristi.

Prema odredbama člana 27 Zakona o sprečavanju i pranju novca, krivično delo pranja novca imalo je dva osnovna oblika. Prvi osnovni oblik krivičnog dela pranja novca se ogleda u polaganju novca (gotov novac, efektivni strani novac i druga finansijska sredstva) stečenog obavljanjem nezakonitih delatnosti (siva ekonomija, trgovina oružjem, drogom, psihotropnim supstancama i dr.) na račune kod banaka ili drugih finansijskih organizacija i institucija na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, protivno odredbama zakona o sprečavanju pranja novca. Drugi osnovni oblik ovog krivičnog dela se sastojao u uključivanju na drugi način ovakvog novca u legalne finansijske tokove – koje domaća i strana fizička i pravna lica vrše radi obavljanja dozvoljene privredne i finansijske delatnosti, a za koji je učinilac znao da je pribavljen krivičnim delom.³⁰⁷

Iz ovakvog zakonskog opisa proizilazila su dva oblika radnje izvršenja krivičnog dela pranja novca:

1) polaganje novca na račun i

³⁰⁶ Zakon o sprečavanju pranja novca, Službeni list SRJ, br. 53/01.

³⁰⁷ M. Škulić, *Ibid*, str. 134.

2) uključivanje novca u legalne finansijske tokove.³⁰⁸

Ovakva definicija krivičnog dela pranje novca nije bila dovoljno jasna. Različita tumačenja ove odredbe imala su za rezultat i neodgovarajuću primenu u praksi. Jedan od problema bio je vezan za definisanje pojma *predikatnog* krivičnog dela,³⁰⁹ kao neophodnog elementa za postojanje krivičnog dela pranja novca.³¹⁰ Analiziranjem odredbe člana zakona kojim se propisuje ovo krivično delo uočava se da su nejasni i pojmovi: „nezakonite delatnosti“, „siva ekonomija“ i „polaganje.

Postavljano se pitanje šta se smatra nezakonitim delatnostima. Da li pod tim pojmom treba podrazumevati samo delatnosti koje se prema domaćem zakonodavstvu smatraju nezakonitim ili šire (prema odredbama Strazburške konvencije iz 1990. godine). Takođe se, u tom kontekstu postavilo i pitanje, da li su nezakonite delatnosti sve aktivnosti suprotne zakonskim rešenjima u celini ili su to samo krivična dela, a što je u vezi sa pitanjem šta se smatra predikatnim krivičnim delom. Što se tiče pojma „siva ekonomija“, sasvim je bilo jasno da on nije bio zakonski definisan u našoj zemlji. I ovde se postavilo pitanje da li ovaj pojam tumačiti restriktivno ili ekstenzivno. Osim navedenog, krivično delo pranje novca prema Zakonu o sprečavanju pranja novca iz 2001. godine obuhvatalo je samo polaganje novca na račune kod banaka ili drugih finansijskih organizacija, dok druge dve faze, tačnije faza prikrivanja i faza integracije nisu bile obuhvaćene. Ovaj zakon je sadržao veoma nejasnu i nepreciznu definiciju pranja novca. Predikatna krivična

³⁰⁸ M. Nicević, A. R. Ivanović, *Privredni kriminal*, Univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, 2013, str. 225.

³⁰⁹ Na osnovu član 2. tač. h) Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 6 od 27.06.2001. „*predikatno krivično delo*“ označava bilo koje krivično delo čijim izvršenjem je ostvarena dobit koja može da bude predmet krivičnog dela kako je definisano u članu 6. ove konvencije. U član 6. pod naslovom „*Kriminalizacija pranja dobiti stečene kroz kriminal*“ u stavu 2. ove konvencije stoji: U cilju primene stava 1. ovog člana: tačka (a) svaka država potpisnica mora težiti da primenom stava 1. ovog člana obuhvati što više predikatnih krivičnih dela; tačka (b) svaka država potpisnica će u predikatna krivična dela uključiti sve teške zločine definisane članom 2. ove konvencije (krivična dela kažnjiva maksimalnom kaznom lišenja slobode u trajanju od najmanje četiri godine ili nekom težom kaznom) i krivična dela ustanovljena u skladu sa članovima 5 (kažnjavanje učešća u grupama za organizovani kriminal), 8 (kažnjavanje korupcije) i 23 (utvrđivanje ometanja pravde kao krivičnog dela) ove konvencije. U slučaju da zakonodavstvo država članica predviđa spisak posebnih predikatnih krivičnih dela, one su dužne da, kao minimum, uvrste u taj spisak širok raspon krivičnih dela vezanih za grupe za organizovani kriminal.“

³¹⁰ V. Nikolić-Ristanović, S. Čopić: Razvoj zakonodavstva o pranju novca u Srbiji i usklađenost sa međunarodnim normama, *Zbornik radova „Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija“*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007, str. 430.

dela su bila, takođe, nejasno definisana. Pojam transakcije bio je određen na restriktivan način. Zbog svega navedenog isti je bio teško primenjiv u praksi.³¹¹

Donošenjem novog Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2005 godine (koji je stupio na snagu 1. januara 2006. godine) krivično delo pranje novca premešteno je iz „sporednog“ u osnovno krivično zakonodavstvo u glavu krivičnih dela protiv privrede. Krivično delo pranja novca je u pomenutom zakoniku inkriminisano na drugačiji način u odnosu na inkriminaciju u Zakonu o sprečavanju pranja novca iz 2001. godine. Tako krivični zakonik Republike Srbije propisuje jedan osnovni (stav 1), tri kvalifikovana oblika ovog krivičnog dela (stav 2, 3 i 4) i jedan privilegovan oblik (stav 5).

Osnovni oblik krivičnog dela pranja novca zakonodavac u članu 231 definiše kao izvršavanje konverzije ili prenosa imovine³¹² uz znanje učinioca da ta imovina potiče od krivičnog dela sa namerom da se prikrije ili lažno prikaže nezakonito poreklo imovine ili prikriju ili lažno prikažu činjenice o imovini sa znanjem da ta imovina potiče od krivičnog dela, ili stekne, drži ili koristi imovinu sa znanjem u trenutku prijema da ta imovina potiče od krivičnog dela (član 231 stav 1 KZ-a). Radi se o jednoj složenoj, pravno i jezički komplikovanoj i glomaznoj dispoziciji, za koju D. Simonović u svom delu pod naslovom: „Krivična dela u srpskoj legislativi“ s pravom ističe da: “predstavlja primer kako krivičnopravna norma, a posebno biće krivičnog dela, ne treba da glasi. Pravno i jezički komplikovane odredbe teško je misaono uhvatiti, s obzirom da smeštene u jednu rečenicu, glomaznu i konfuznu.”³¹³ Citirani autor, u pomenutom delu takođe ukazuje na postojanje nesklada između naziva krivičnog dela i njegove sadržine. Naime, krivično delo nosi naziv „pranje novca“, a u biću osnovnog oblika krivičnog dela (stav 1) reč „novac“ uopšte se ne pominje, dok se reč „imovina“ pojavljuje čak sedam puta, iako je imovina širi pojam od novca (novac je sastavni deo imovine) i predstavlja skup prava i obaveza na stvarima koje ulaze u imovinu.³¹⁴ Zbog svega ovoga većina teoretičara koji se bave problematikom pranja novca sa krivičnog pravnog aspekta se i ne usuđuje da

³¹¹ M. Marković, *Pranje novca u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije i uporednim zakonodavstvima*, Zbornik radova, Korupcija i pranje novca, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009, str. 265.

³¹² Pod imovinom se smatraju stvari (pokretne i nepokretne), novac, prava, hartije od vrednosti i druge isprave kojima se može utvrditi pravo svojine i drugih prava. Novcem se smatra gotov novac, efektivni strani novac, depoziti na računima (dinarski i devizni), kao i druga sredstva plaćanja.

³¹³ D. Simonović, *Ibid*, str. 469.

³¹⁴ *Ibid*, str. 469.

tumači, odnosno objašnjava značenje zakonske odredbe osnovnog oblika krivičnog dela pranja novca.

Načini izvršenja krivičnog dela su alternativno dati i svaka radnja u tom smislu predstavlja način izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela pranja novca. Objekat radnje izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela pranja novca je imovina za koju učinilac zna da je pribavljena krivičnim delom. Dakle, bitan element osnovnog oblika krivičnog dela pranja novca jeste znanje činjenice da je novac pribavljen krivičnim delom, pri čemu je irelevantno da li je postojanje tog krivičnog dela utvrđeno sudskom odlukom. U slučaju nepostojanja ovog elementa neće se raditi o postojanju osnovnog oblika krivičnog dela pranja novca, već o privilegovanom obliku predviđenom u stavu 5 člana 231 Krivičnog zakonika Republike Srbije.

Učinilac dela može biti svako lice. Sa aspekta vinosti potrebno je postojanje umišljaja koji mora da obuhvati znanje činjenice da je u pitanju novac koji potiče od krivičnog dela, odnosno tzv. „prljav novac“. Za ovaj oblik dela kumulativno je predviđena kazna zatvora od šest meseci do pet godina i novčana kazna.

U stavu 2 dat je kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela, koji postoji onda kada iznos novca ili imovine koja je predmet krivičnog dela prelazi iznos od milion i petsto hiljada dinara. Za ovaj oblik krivičnog dela predviđena je kumulativna kazna zatvora od jedne do deset godina i novčana kazna (član 231 stav 2 KZ-a).

Stavom 3 predviđen je poseban oblik ovog krivičnog dela koji postoji kada neko učini osnovni (stav 1) i prvi kvalifikovani oblik (stav 2) krivičnog dela pranja novca s imovinom koju je sam pribavio izvršenjem krivičnog dela. Učinilac ovog oblika krivičnog dela pranja novca biće kažnjen kaznom koja je propisana za osnovni i prvi kvalifikovani oblik i novčanom kaznom (član 231 stav 3 KZ-a).

U stavu 4 predviđen je drugi kvalifikovani oblik koji postoji kada se osnovni oblik krivičnog dela i prvi kvalifikovani oblik izvrši u grupi. Za ovaj oblik krivičnog dela predviđena je kumulativna kazna zatvora od dve godine do dvanaest godina i novčana kazna (član 231 stav 4 KZ-a). Radi se o kolektivnom izvršenju krivičnog dela pranja novca. Dakle, ovaj oblik dela postojaće kada je kolektivno, tj. od strane najmanje tri ili više organizaciono povezanih lica,

izvršena radnja osnovnog oblika i prvog kvalifikovanog oblika krivičnog dela pranja novca. Lica koja vrše ovo krivično delo mogu biti različito organizovana, sa različitim ulogama pojedinaca u grupi. Bitno je samo da postoji njihovo zajedničko delovanje u vršenju ovog krivičnog dela.

U stavu 5 zakonodavac propisuje jedan privilegovan oblik ovog krivičnog dela, kada učinilac osnovnog i prvog kvalifikovanog oblika krivičnog dela pranja novca nije znao za poreklo novca ili imovine, a mogao je i bio dužan da zna da novac ili imovina predstavlja prihod ostvaren krivičnim delom. Radi se o sankcionisanju nesvesnog nehata kao načina izvršenja krivičnog dela pranja novca. Za ovaj oblik krivičnog dela propisana je kazna zatvora do tri godine (član 231 stav 5 KZ-a).

Stavom 6 definisana je odgovornost odgovornog lica u pravnom licu koje učini osnovni oblik i prvi kvalifikovani oblik krivičnog dela. U pogledu vinosti kod učinioaca se traži nesvesni nehat, ako je znalo, odnosno moglo i bilo dužno da zna da novac ili imovina predstavljaju prihod ostvaren krivičnim delom (član 231 stav 6 KZ-a).

U stavu 7. propisana je obaveza primene mere bezbednosti oduzimanja novca i imovine koji su predmet radnje izvršenja krivičnog dela pranja novca.

VI POGLAVLJE

ULOGA NOTARIJATA U PRAVNOJ ZAŠTITI PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI

1. Aktivna istražna uloga notarjata

Radi otklanjanja eventualnih nedoumica, kao i radi boljeg razjašnjenja stvari, na ovom mestu ćemo najpre ukazati na to šta u ovom delu podrazumevamo kada kažemo “istražna” uloga notarjata. Naime, u skladu sa postavljenim ciljevima i hipotezama disertacije, kao i predmetom iste, pod istražnom ulogom notarjata podrazumevamo službene radnje koje notari, odnosno javni beležnici preduzimaju radi utvrđivanja nekih činjenica, a sa ciljem predupređenja prevarnih, nezakonitih ponašanja stranaka, kao i sprečavanja sumnjivih transakcija. Dakle, pod ovim izrazom podrazumevamo preduzimanje radnji, koje su zakonima ili nekim drugim propisima nametnute notarima, u cilju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti, a koje imaju otkrivački karakter. S tim u vezi, pojam istražna delatnost notara, treba razlikovati od istražne delatnosti policije ili javnog tužilaštva. Naime, policija kao organ specijalizovan za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta sprovodi tzv. policijsku istragu, odnosno kriminalističku obradu u skladu sa pravilima Zakona o Policiji³¹⁵ i Zakonika o krivičnom postupku³¹⁶, dok javno tužilaštvo kao organ ovlašćen za pokretanje krivičnog postupka, pokreće i sprovodi istražnu delatnost kao prvu fazu krivičnog postupka. Kada su u pitanju notari, odnosno javni beležnici, za razliku od napred navedenih organa čija istražna delatnost ima i otkrivački i dokazni karakter, istražna aktivnost notara ima pre svega otkrivački karakter, tj. blagovremeno otkrivanje nezakonitih, prevarnih ili

³¹⁵ Zakon o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018).

³¹⁶ Zakoni o krivičnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019).

sumnjivih radnji i skopčano je sa odbijanjem pružanja notarskih usluga, ali i obavezom prijavljivanja istih, ako u njima ima elemenata krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti. S tim u vezi istražna uloga notarijata svoje pravno utemeljenje nalazi u odredbama ZOJB, Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa,³¹⁷

1.1. Istražna uloga notarijata prema odredbama Zakona o javnim beležnicima

1.5. Istražna uloga notarijata prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku

Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu ZKP), takođe propisuju određene obaveze za notare, s tim da se ne radi o klasično istražnoj ulozi, već pre svega o obavezi prijavljivanja krivičnih dela. Iako se ne radi o obavezi istraživanja, već o obavezi prijavljivanja, na koju bi po pravilu trebala da se nadoveže policijsko istraživanje (tzv. kriminalistička obrada), odnosno pokretanje krivičnog postupka, tj. sprovođenje istrage od strane javnog tužioca, mišljenja smo da je kada je u pitanju istražna uloga notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnost neophodno ukazati i na ove odredbe ZKP-a. Naime, ZKP u članu 280 stav 1 propisuje je da: „Državni i drugi organi, pravna i fizička lica, prijavljuju krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obavesteni, ili za njih saznaju na drugi način, pod uslovima predviđenim zakonom ili drugim propisom.”³¹⁸ Na osnovu ovakvog definisanja, nameće se pitanje da li je zakonodavac ovakvom stilizacijom norme nastojao da ukaže na krug subjekata koji mogu da prijave krivična dela, koja se gone po službenoj dužnosti ili norma sadrži zapovest, obavezu za državne organe, pravna i fizička lica da obaveste o saznanju za izvršeno krivično delo za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, bez obzira na to dali su njime oštećeni ili ne.³¹⁹ U teoriji krivično procesnog prava i kriminalistike podeljena su mišljenja po ovom pitanju. Tako u

³¹⁷ Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa ("Sl. glasnik RS", br. 93/2014, 22/2015 i 87/2018).

³¹⁸ Do donošenja ZKP-a iz 2011. godine obaveza prijavljivanja krivičnih dela je postojala i na strani organa teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, kao i javnih preduzeća i ustanova.

³¹⁹ E. Čorović i drugi, *Priručnik za simulaciju suđenja iz oblasti zločina iz mržnje*, Monitor, Novi Pazar, 2020, str. 234.

„Priručniku za primenu Zakonika o krivičnom postupku“, izdatog od strane Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Misije OEBS-a u Srbiji, autori ove publikacije zauzimaju stanovište po kome je: „verovatnije da norma, ipak uspostavlja obavezu da se prijave krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti“.³²⁰ Sa druge strane u „Komentaru zakonika o Krivičnom postupku“, izdatog od strane Službenog glasnika, autori iznose da se: „Sva fizička i pravna lica, uz posebno naglašavanje državnih i drugih organa (teritorijalne autonomije, lokalne samouprave), sada bez razlikovanja, suštinski samo pozivaju na prijavljivanje krivičnih dela o kojima su obavestena ili su za njih saznala na drugi način. Na taj način, generalna obeveza prijavljivanja krivičnih dela, sada za sve subjekte, osim onih kojima ovakvo postupanje predstavlja profesionalnu dužnost (policija, inspekcije i sl., predstavlja samo jednu moralnu obavezu.“³²¹ Takođe, Stanko Bejatović u svom udžbeniku „Krivično procesno pravo“, navodi: „Neki od ovih subjekata su obavezi, a neki nemaju obavezu da prijave krivično delo, što znači da postmatrano s aspekta obaveznosti prijavljivanja krivičnog dela, krivična prijava može biti obavezna i fakultativna, tj. dobrovoljna. Obaveza prijavljivanja krivičnih dela propisana je, pre svega, za državne organe kojima je to profesionalna obaveza (npr. policija, razni inspeksijski organi i sl.).“³²² Slično stanovište zauzima i Aleksandar Bošković u svojoj publikaciji, „Radnje policije u prethodnom krivičnom postupku i njihova dokazna vrednost“, izdatoj od strane Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, gde pravi razliku između obaveznih i fakultativnih krivičnih prijavi. Prema navedenom autoru u slučaju državnih organa kojima je to inače profesionalna obaveza (policija, inspekcije i sl.) radi se o obaveznoj krivičnoj prijavi te „ovi subjekti ne mogu ceniti po svom nahođenju da li hoće ili neće prijaviti krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, već to moraju učiniti“. Kada su u pitanju sva fizička i druga pravna lica koja nemaju status državnih i drugih organa, isti autor ističe da se u njihovom slučaju radi o fakultativnoj prijavi. Shodno tome, pomenuti autor navodi: „Samim tim, za navedene organe, zakonski postoji samo moralna obaveza prijavljivanja krivičnih dela za koja se goni po službenoj dužnosti, tako da se u ovim slučajevima radi o fakultativnoj krivičnoj prijavi.“³²³ Na osnovu navedenog, a uzevši u obzir da je javni beležnik lice kome je povereno vršenje javnih

³²⁰ S. Bejatović, i dr., *Priručnik za primenu Zakonik o krivičnom postupku*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2013, str. 213.

³²¹ G. P. Ilić, M. Majić, S. Beljanski, A. Trešnjev, *Komentar zakonika o krivičnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 596.

³²² S. Bejatović, *Krivično procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2014, str. 372.

³²³ A. Bošković, *Radnje policije u prethodnom krivičnom postupku i njihova dokazna vrednost*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2015, str. 62.

ovlašćenja, te uzevši u obzir prirodu tih ovlašćenja i njihov značaj za zaštitu pravne i ekonomske sigurnosti, kao i tretman koji javni beležnici imaju u ZSPNFT u smislu obveznika primene tog zakona, možemo zaključiti da javni beležnici ne spadaju u kategoriju subjekata koji imaju obavezu prijavljivanja (poput policije i inspeksijskih organa), ali da su na toj listi odmah iza njih, a ispred fizičkih i drugih pravnih lica. Što znači da na strani javnih beležnika ipak postoji nešto veća i moralna i profesionalna obaveza prijavljivanja krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti, a do kojih su saznali u obavljanju svoje funkcije, nego što je to slučaj sa drugim fizičkim i pravnim licima.

2. Smernice za proveravanje i utvrđivanje identiteta stranaka

Pre nego što ukažemo na smernice koje bi u svom radu javni beležnici trebali da primenjuju prilikom proveravanja, odnosno utvrđivanja identiteta stranaka, najpre je neophodno da ukažemo na značenje pojmova identitet i identifikacija. Naime, u tumačebnju značenja pojma identifikacije nema razilaženja među teoretičarima. Pod tim pojmom svi podrazumevaju utvrđivanje identiteta. Na identifikaciju se može gledati kao na pojavu i kao na proces. Možemo je smatrati procesom jer je složena aktivnost koja se odvija u vremenu kroz više različitih aktivnosti, ali kakos e ovaj process mnogostruko ponavlja pod različitim uslovima i različitim ciljevima, možemo je smatrati i pojavom.

Bez obzira na to da li identifikaciju proučavamo kao pojavu ili kao proces, suštinsko i osnovno pitanje o kome se najviše distutuje jeste pojam identiteta. Tek pravilnim određenjem tog pojma stvara se osnov za pravilno razumevanje ostalih problema i nedoumica teorije identifikacije.

2.1. Pojam identiteta

O poreklu i značenju reči identitet u literature nailazimo na različite podatke. M. Vujaklija kaže da ova rač potiče od novolatinske reči identitas, što se lsaže sa navodima u filozofskom rečniku i Općoj enciklopediji Jugoslavenskog leksikografskog zavoda. Kamenko Jovanović smatra da potiče od francuske reči identite, a sojvetski kriminalista Makarov tvrdi da je poreklom

od grčke reči identikus. Pošto je rim umnogome prihvatio grčku kulturu, moguće je da je ta reč prešla put od grčkog, preko latinskog i francuskog, do našeg jezika.³²⁴

Ova analiza ima smisla zato što ukazuje na poreklo pojma identiteta. Z logičke literature se može videti da je oš Perminida elejski dao koncepciju kategorije i principa proste identičnosti (“Biće je samo jedno”). Taj princip su elejski metafizičari uzdili do “apsolutnog ontološkog principa celokupne stvarnosti i apsolutnog gnoseološkog principa celokupnog istinitog mišljenja, što se po istom autoru danas smatra osnovnom ontološkom i logičkom iluzijom ljudskog saznanja.

Ovakvo shvatanje identiteta međutim, sreće se do današnjih dana. M. Vujaklija na primer kaže: “...svaki pojam, svaki predmet jeste ono što jeste, znači ono što znači ($A=A$, čita se A je A ”). Takvo shvatanje, koje Aristotel smatrao osnovom istine o biću, bilo je značajno i imalo određenu pozitivnu ulogu u razvoju logike. F. Engels ga je smatrao “prvim stepenom saznanja, kada mi razmatramo stvari kao mirujuće i beživotne, svaku ponaosob, jednu pored druge i jednu iza druge”. Shodno navedenom pod identitetom se podrazumeva istovetnosti, tj. potpuna jednakosti sa samim sobom, neponovljivosti i razlikovanja od svega drugog.

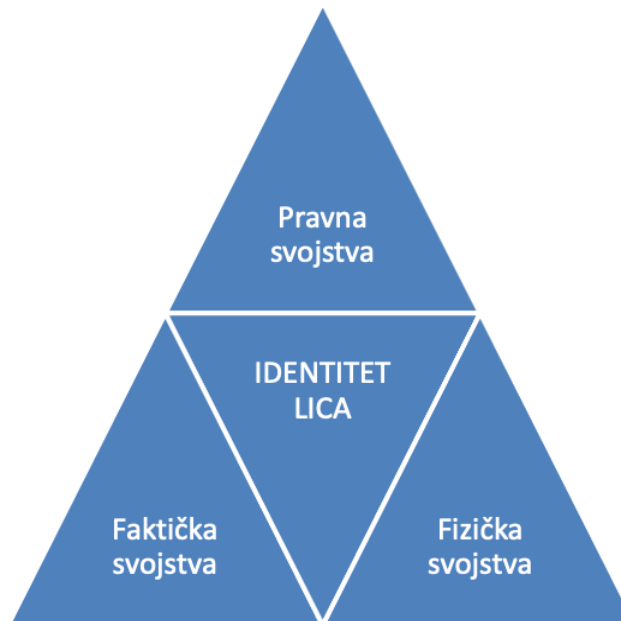
U smislu identifikacije lica, tj. utvrđivanja identiteta za određeno lice, treba naglasiti da nije dovoljno samo na osnovu nekih karakteristika doneti zaključak o istovetnosti nekog lica sa samim sobom, već je ono nedvosmisleno i sigurno tek kada se za takvo lice utvrde sva ona svojstva po kojima se to fizičko lice razlikuje od bilo kog drugog lica. Ta svojstva se mogu svrstati u tri osnovne grupe:³²⁵

- a) pravna svojstva (lično ime, prezime i ime oca, ime majke, državljanstvo, bračno stanje, prebivalište i slično - promenljiva tokom života);
- b) faktička svojstva (dan, mesec i godina rođenja, mesto rođenja, nacionalnost, matični broj - svojstva koja su nepromenljiva);
- c) fizička svojstva (telesna svojstva i pol, lični opis, otisci prstiju i sl.).

³²⁴ V. Mitrović, *Kriminalističke identifikacije*, Beograd, 1998, str. 9

³²⁵ V. Krivokapić, *Kriminalistička taktika*, Beograd, 2008, str. 34.

Dakle, za pravilno i potpuno utvrđivanje identiteta nije dovoljno utvrditi istovetnost samo jedne grupe svojstava, već sve tri (pravna, faktička i fizička).



Slika 9: Šematski prikaz tri osnovne grupe svojstava na osnovu kojih se vrši identifikacija nekog lica

Kada je u pitanju utvrđivanje identiteta lica od strane notara, radi se o tzv. poslovnom vidu identifikacije. Na osnovu navedenih odredbi Poslovnika o radu javnih beležnika možemo videti da su javnom beležniku na raspolaganju dva metoda utvrđivanja identiteta lica:

- a) legitimisanjem;
- b) saslušanjem svedoka identiteta.

2.2. Legitimisanje stranaka

Legitimisanje je službena radnja koja ima za cilj utvrđivanje identiteta lica uvidom u lične isprave, prvenstveno u ličnu kartu. U slučaju da lice ne poseduje ličnu kartu, identitet se može utvrditi i uvidom u druge lične isprave sa fotografijom, a koje je izdao nadležni organ (putna isprava - pasoš, vozačka dozvola, pomorska knjižica - matrikula).

Po uzimanju, lična karta, pasoš ili druga isprava se pažljivo razgleda, proverava i utvrđuje njena ispravnost. Naročitu pažnju treba obratiti na fotografiju, kao zaštitne elemente, na njoj poput holograma, reljefnog teksta i sl, s obzirom na to da može biti odlepljena prava fotografija, a zalepljena lažna, odnosno da je svoju fotografiju lice zalepilo na tuđu ispravu, odnosno da se može raditi o falsifikovanim hologramima, preinačenim nevažećim putnim ispravama i sl.

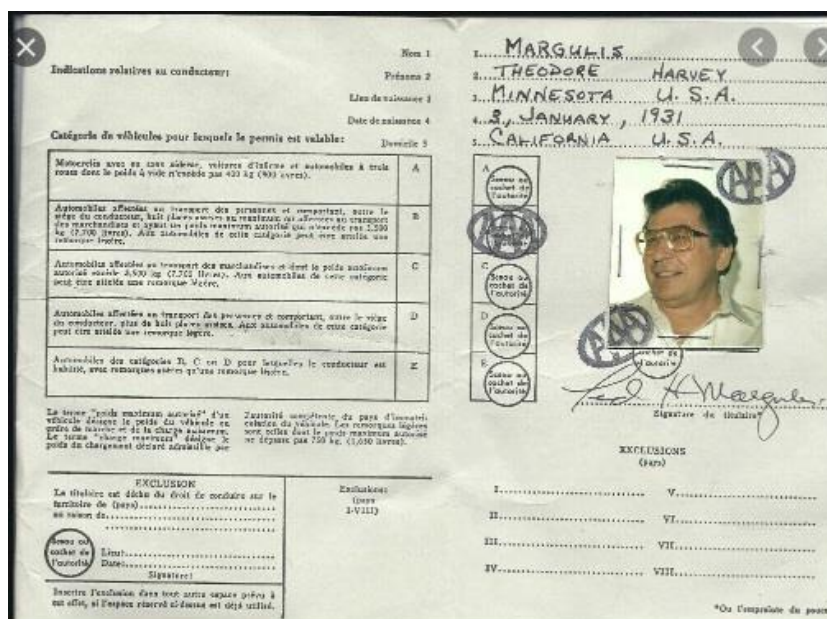
Lične isprave mogu biti potpuno i delimično falsifikovane. Najčešće se javljaju delimični falsifikati. Falsifikati ličnih isprava se vrše iz sledećih razloga:

- kada lice promenom pravnih i faktičkih obeležja u ličnoj karti, pasošu ili u obe isprave, pokušava da sakrije svoj identitet zbog svoje kriminalne prošlosti;
- kada istekne važnost isprave vrši se promena roka važenja iste;
- kada lice želi da ukloni belešku ili eventualno zabranu upisanu u pasošu koja ga na bilo koji način tereti, kao, zabrana ulaska u neku zemlju.

Falsifikovanje se vrši radiranjem ili brisanjem originalnog teksta i ispisivanjem odgovarajućeg teksta, ili zamenom odgovarajućih listića. Prilikom prilagođavanja tuđe isprave za svoje korišćenje, falsifikator se koristi tuđom fotografijom i tuđim pravnim obeležjima. Kada su u pitanju pravna obeležja, učinilac ih ne mora menjati, već je dovoljno da ih nauči. Problem može predstavljati godina rođenja kada je očigledna velika razlika u uzrastu i izgledu, kao i nacionalna pripadnost, što se da primetiti kada lice nezna jezik naroda kome navodno pripada. Kontrola dokumenta se obavlja radi provere pravnih i faktičkih obeležja lica, putem isprava koje lice poseduje.

Ukoliko se radi o dokumentima starijeg tipa, treba obratiti pažnju na liniju kruga pečata, da li se ona prekida ili lomi na sastavu ivice fotografije i podloge. Tekst pečata treba pročitati jer je moguće da je lažan ili falsifikovan. Sadržaj i oblik pečata na fotografiji treba uporediti sa pečatom koji je otisnut na mestu potpisa izdavaoca lične karte. Posle toga se utvrđuje u kojoj je meri i izgled lica sličan liku na fotografiji. Takođe se, veoma pažljivo, razgleda tekst iz lične karte, da li je nešto obrisano, radirano, prepravljano ili dodavano, odnosno da li ima znakova falsifikovanja. Zatim se usmeno ispituje legitimisano lice o podacima koji su sadržani u ličnoj karti ili drugom službeno dokumentu sa fotografijom i odgovori se upoređuju sa podacima iz nje.

Kako su u ličnoj karti sadržani podaci o datumu i mestu rođenja, prebivalištu i adresi stana, legitimisano lice može da daje nesigurne ili netačne podatke, ili pak, da se zbuni pokazujući tako da mu nije poznata sadržina lične karte. Takođe, u razgovoru se može utvrditi da legitimisano lice govori dijalektom različitim od onoga koji je uobičajen za mesto njegovog rođenja ili prebivališta. Ovakve indicije, kao i druge koje mogu da se steknu pod uslovom detaljnog, pažljivog i stručnog legitimisanja, mogu da budu razlog za sumnju u identitet tog lica, i njegovo eventualno prijavljivanje nadležnim organima zbog lažnog predstavljanja.



Slika 10: Izgled međunarodne vozačke dozvole koja predstavlja primer dokumenta starog tipa.

Kada su u pitanju biometrijska dokumenta najpre treba reći da oni predstavljaju kombinaciju smart kartice i biometrijskih tehnika, koja se ogleda u integrisanom smeštanju i ličnih i biometrijskih podataka na ovakvu karticu, što predstavlja podesno i pouzdano rešenje za utvrđivanje identiteta lica, pa je to dovelo do opšteg trenda u svetu da se unaprede postojeća elektronska identifikaciona dokumenta dodavanjem biometrijskih podataka osoba (otisaka prsta, otiska dlana, digitalen fotografije, sluke dužice oka, čak i DNK markera).³²⁶

Tako na primer biometrijska lična karta u Republici Srbiji na svojoj poledini sadrži tzv. mašinski čitljivu zonu - MRZ (engl. *Machine Readable Zone*) kojase skenira optičkom metodom prepoznavanja postalvjenih alfanumeričkih znakova – OCR postupkom (engl. *Optical Character Recognition*). OCR metoda predstavlja svojevrsan pomoćni, backup sistem, kada iz nekog razlog anije moguće koristiti skener radi očitavanaj podataka u memoriji čipa na biometrijskom dokuemnteu. Takođe, eliminiše se potreba za prekucavanjem teksta, što u neim situacijama

³²⁶ S. Paunović, *Primena multimodalne biometrije u sistemima za utvrđivanje identiteta*, Beograd, 2013, str. 46.

kome se lični dokument izdaje. Za karticu kažemo da je biometrijska, i to multimodalna, jer po svojoj sadržini objedinjuje više jedinstvenih fizioloških i anatomskih karakteristika isključivo jedne osobe: digitalnu fotografiju lica osobe u JPEG formatu (engl. Joint Photographers Expert Group), snimljene u MUP-u, otiske prstiju (zapisane u standardnom formatu za tu namenu, koji sadrži izgled otiska, ali i „analiziran” i kompresovan izgled otiska). Na čip se ubacuje i slika potpisa nosioca dokumenta. Na novoj ličnoj karti, u njenom memorijskom čipu, nalazi se i tzv. elektronski potpis nosioca lične karte. Svaki građanin se može odlučiti i za izdavanje lične karte bez integrisanog čipa, ako tako želi. Na takvoj varijanti lične karte postoje određene razlike u odnosu na ličnu kartu sa čipom, kako bi se nadomestilo odsustvo čipa jednostavno se vrši doštampavanje nedostajućih podataka na površinu kartice.



Slika 12: Izgled biometrijskog pasoša u Republici Srbiji.

Kao i kod lične karte novi biometrijski pasoš Republike Srbije, je osmišljen, dizajniran i projektovan u skladu sa najvišim evropskim standardima pri izradi pasoša i karakteriše ga prisustvo Philips-ovog integrisanog mikroprocesora, čipa, kapaciteta 82kB sa RFID karakteristikama (engl. Radio Frequency Identification). Kao što se iz RFID naziva može

zaključiti, očitavanje podataka se vrši bezkontaktno, iz neposredne blizine, putem radio veze. Biometrijski pasoš Republike Srbije je funkcionalno i estetski savršeniji od svog prethodnika. Postignut je daleko viši nivo zaštite upotrebom najsavremenijih tehnika štampe i primene zaštitnih elemenata. Neki od zaštitnih elemenata su: lični podaci se upisuju laserom, višestruka laserska slika (MLI), hologram pozicioniran i preko crno-bele fotografije, mikro-tekst (koji takođe prelazi preko fotografije nosioca), giljoš linije površine koje se „osećaju“ pod dodirnom ruke, segmenti koji refleksijom menjaju boje iz spektra, segmente vidljive samo pod određenim uglom, polja osetljiva na UV (ultraljubičasti) i IR (infracrveni) spektar svetlosti, i mnogi drugi.³²⁷

U Srbiji su u upotrebi i nove, potpuno drugačije vozačke dozvole u odnosu na stare. Iako je prvobitno bilo predviđeno da vozačke dozvole sadrže i čip, Pravilnikom je predviđeno da budu bez čipa, u obliku su kartice formata ID1, i sadrže niz podataka koji su u skladu sa direktivom EU. Vozačke dozvole imaju iste vrste zaštitnih elemenata kao i nove lične karte.



Slika 13: Izgled vozačke dozvole u Republici Srbiji.

Za sva tri navedena dokumenta se može reći da ih je znatno teže falsifikovati od starijih verzija ovih dokumenata. Ipak i oni se mogu falsifikovati, a falsifikati se uglavnom otkrivaju usled neostatka zaštitnih elemenata, što se može, npr utvrditi čulom dodira, poput npr. nedostatka

³²⁷ S. Paunović, *op. cit.*, str. 63.

reljefnih elemenata, zatim razlivanja boje, drugačijeg kvaliteta hartije, odnosno plastike i sl. Ne postoje striktna pravila, odnosno indikatori na osnovu kojih se mogu prepoznati falsifikati, jer to zavisi od vrste, odnosno načina na koji je falsifikat izrađen. Zato je neophodno praćenje delikventne taktike i tehnike na ovom polju, uz razvijanje i sopstvenog modusa operandi ocene verodostojnosti nekog dokumenta. Prema preporukama osoba koje rade na poslovima utvrđivanja identiteta na osnovu uvida u lična dokumenta, najbolje je obratiti pažnju na više zaštitnih elemenata, te iste proveriti čulom vida i čulom dodira, te ako postoje odstupanja od standardnih dokumenata, za koja nesporno znamo da su original, onda treba pristupiti i detaljnijoj proveru, poput obraćanja organima unutrašnjih poslova, odnosno drugim organima koji su izdali dati dokument. Na kraju tu je i mogućnost očitavanja lične karte, kojim se dodatno proverava verodostojnost podataka navedenih u njoj, a što je mnogo teže falsifikovati.

2.3. Saslušanje svedoka identiteta

ZOPRP u članu 9 propisao je da svedok identiteta može biti svako punoletno lice koje je sposobno da javnom beležniku pruži potrebne podatke o identitetu podnosioca isprave. Identitet svedoka identiteta javni beležnik utvrđuje uvidom u njegovu ličnu kartu, putnu ispravu, vozačku dozvolu ili drugi službeni dokument sa fotografijom.

Dakle, kao što to proizilazi iz zakonske odredbe posao javnog beležnika je od velikog značaja za sprečavanje prevara u određenim transakcijama. Javni beležnik se javlja kao nepristrasni svedok sačinjavanja dokumenata u situacijama kada se inače može dogoditi nepravda, na primer kada potpisnici lažno predstavljaju svoj identitet u lične svrhe. Zbog toga je deo javnobeležničkog postupka verifikacija identiteta proverom identifikacije uvidom u lična dokumenta. Međutim, u praksi može da se javi situacija kada jedan ili više potpisnika dokumenta nemaju ličnu kartu, ili kakav drugi službeni dokument sa fotografijom, a njegovo pribavljanje je nemoguće ili skopčano sa znatnim poteškoćama. Na primer, kada se radi o starijoj osobi, koja je pritom invalid, koji je potpuno nepokretan, i koja nema niti jedan dokument koji izdaje država na osnovu koga se može izvršiti njena identifikacija. U takvoj situaciji može se izvršiti identifikacije

te osobe putem saslušanja svedoka identiteta. U narednom delu teksta će biti prikazano kako se to u praksi radi. Međutim, pre nego što ukažemo na smernice saslušanja svedoka identiteta, najpre je neophodno reći par reči o samim svedocima identiteta.

Svedok identiteta, ili kako se još naziva u anglosaksonskom pravu “verodostojni svedok” (eng. credible witness) je pojedinac koji može pravno garantovati identitet potpisnika dokumenta kada odgovarajuća identifikacija nije dostupna. U osnovi, svedok identiteta koji identifikuje služi kao lična karta koja omogućava javnom beležniku da pravilno izvršava dokumente u odsustvu identifikacije. Kao i mnogi aspekti posla javnog beležnika, specifičnosti se razlikuju u zavisnosti od zemlje do zemlje. Tako u nekim zemljama se zahteva poseban odnos između potpisnika i svedoka identiteta. Npr. u nekim zemljama svedok identiteta mora biti lično poznat notaru, potpisniku ili oboma. Nadalje, zahteva se da svedok ne može imati finansijski interes za izvršenje dokumenta, kako bi izbegao sukobe u kojima bi svedok mogao pogrešno identifikovati potpisnika radi lične koristi. Takođe, porodični odnos između svedoka identiteta i potpisnika ne čini automatski to lice procesno nesposobnim za svedoka identiteta, jer je nepristrasnost ključni element. Ako član porodice dobija neku korist sačinjavanjem predmetnog dokumenta, on ili ona ne može biti verodostojan svedok identiteta. Takođe, ima država u kojima važe pravila, po kojima u situacijama kada javni beležnik svedoka identiteta lično poznaje, nisu potrebni lična dokumenta za njegovu identifikaciju, dok se su svim ostalim situacijama zahteva da taj svedok mora da obezbedi svoju identifikaciju ličnim dokumentima. Ovde treba naglastiti da treba praviti razliku od svedoka identiteta i pozvanog svedoka u smislu ZOPRP, koji svojeručnim potpisom na ispravi potvrđuje kako su obavljene radnje kojima je prisustvovao u slučaju kada podnosilac isprave nije u stanju da stavi rukoznak. Naime, pozvani svedok mora biti punoletan, potpuno poslovno sposoban, pismen i mora znati jezik na kojem se sastavlja isprava. Pozvani svedok ne može biti:

- 1) lice koje radi u javnobeležničkoj kancelariji ili koje je u službi kod javnog beležnika;
- 2) lice koje je javnom beležniku, odnosno podnosiocu isprave krvni srodnik u pravoj liniji, pobočni srodnik zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnik zaključno s drugim stepenom srodstva, srodnik po usvojenju, supružnik, bivši

supružnik, vanbračni partner, bivši vanbračni partner, staratelj, bivši staratelj, štićenik ili bivši štićenik;

- 3) lice na čiji pravni položaj neposredno ili posredno može uticati isprava koja se overava;
- 4) lice koje je zastupnik, odnosno odgovorno lice u pravnom licu na čiji pravni položaj neposredno ili posredno može uticati isprava koja se overava.

Identitet pozvanog svedoka javni beležnik utvrđuje uvidom u njegovu ličnu kartu, putnu ispravu, vozačku dozvolu ili drugi važeći službeni dokument s fotografijom.

Gledano sa aspekta aktuelnih odredaba Republike Srbije koje regulišu ovu materiju, ne zahteva se da javni beležnik lično poznaje svedoka identiteta, ali se zahteva da najpre utvrdi njegov identitet uvidom u lična dokumenta. Što znači da se neko lice ne može pojaviti kao svedok identiteta, a da prethodno ne omogući utvrđivanje sopstvenog identiteta od strane javnog beležnika uvidom u lična dokumenta. Međutim, ono što postoji na strani javnog beležnika jeste obaveza da pazi da li je svedok identiteta pouzdano lice koje zavređuje poverenje, te ako je javnom beležniku lično poznato da je neko lice osuđeno za davanje lažnog iskaza, javni beležnik mora da odbije da to lice sasluša kao svedoka identiteta. Osoba koja se pojavljuje da potpisuje dokument treba da je poznata svedoku identiteta i ona je osoba navedena u dokumentu. Svedok identiteta ne sme da ima finansijski interes i ne sme da bude strana u aranžmanu detaljno navedenom u dokumentu koji se potpisuje. Kada se pristupi ovakvom vidu identifikacije, najpre će javni beležnik utvrditi identitet svedoka identiteta, a zatim će proveriti postojanje ostalih činjenica, kao što su nepostojanje finansijskih interesa, dostojnost svedoka za svedočenje o identitetu i sl. Potom, svedok će biti upitan za identitet osobe čiju istovetnost treba da potvrdi, sa svim detaljima (pravnim, faktičkim i fizičkim) koji čine identitet osobe u pravnom smislu reči. Takođe, javni beležnik ima pravo da svedoka upita odakle su mu ti podaci poznati, koliko dugo poznaje lice o čijem identitetu svedoči, u kakvom je odnosu i slična pitanja, koja mu mogu biti od koristi prilikom ocene da li će uzeti svedočenje svedoka identiteta kao verodostojno ili ne.

3. Smernice za proveravanja i identifikovanje lažnih dokumenata, potpisa i pečata

Potpis predstavlja rukom napisano ime i prezime autora teksta, kojim on potvrđuje da je potpisao dokument, ili prihvata sadržaj teksta dokumenta na kome je stavio svoj potpis. Nakon dugogodišnjeg korišćenja potpisa, lice vremenom počinje da potpisuje svoje ime ili prezime ili oboje zajedno, u skraćenom obliku, tako se dolazi do potpisa u vidu čistih inicijala ili kombinovano.

Prepoznavanje, odnosno identifikovanje lažnih potpisa je najčešće vezano za krivična dela falsifikata ali preko njih i za druga krivična dela, kao što su krivično delo krivično delo prevare ili krivično delo u obavljanju privredne delatnosti itd.

Cilj proveravanja potpis je da se najpre utvrdi da li je potpis na datom dokumentu autentičan ili falsifikovan. Da bi smo dali smernice za proveravanje i identifikovanje lažnih potpisa, od strane javnih beležnika, najpre je neophodno da ukažemo na metode falsifikovanja potpisa.

3.1. Metodi falsifikovanja potpisa

Metodi falsifikovanja potpisa dele se na tehnički i likovni metod. Primena tehničkog metoda je moguća samo ako falsifikator raspolaže bar jednim uzorkom autentičnog potpisa lica čiji potpis želi da falsifikuje. Inače, sam postupak izrade falsifikovanog potpisa tehničkim metodom može biti različit, kao precrtavanje uz pomoć prodorne svetlosti; precrtavanje uz pomoć pritiska; precrtavanje pomoću indiga; fotokopiranje i precrtavanje na osnovu tragova autentičnog potpisa na indigu. Primena likovnog metoda zavisi od toga da li učinilac raspolaže originalnim potpisom lica koji želi da falsifikuje.

U praksi se uglavnom koriste tri oblika likovnog metoda i to:³²⁸

- a) pisanje potpisa sopstvenim rukopisom kada učinila nema predstavu o izgledu potpisa koji želi da falsifikuje;
- b) imitiranje po sećanju kada falsifikator ne raspolaže originalnim potpistom ali je imao prilike da ga vidi; i
- c) imitiranje po ugledu na originalni potpis koje se može pojaviti dvojako kao imitiranje bez uvežbavanja i imitiranje sa uvežbavanjem.

3.2. Utvrđivanje autentičnosti potpisa

Utvrđivanje autentičnosti potpisa se odvija u tako što se traga za odgovorom na pitanje da li je potpis falsifikovan ili nije. Materijal za utvrđivanje autentičnosti i samo utvrđivanje autentičnosti potpisa zavise od metoda kojim je falsifikovanje izvršeno. Ako je sporni potpis falsifikovan nekom tehničkom metodom, onda sva opšta i posebna obeležja rukopisa koja se u tom potpisu nalaze odgovaraju autentičnom potpisu, što praktično znači da takve potpise ne vredi

³²⁸ Lj. Čimburović, A. B. Ivanović, A. R. Ivanović, *Kriminalistička tehnika*, Univerzitet u Novom Pazaru, Beograd, 2011, str. 407.

upoređivati sa slobodnim i eksperimentalnim potpisima. Izuzetak pretstavlja onaj potpis koji je korišćen kao model za tehničko falsifikovanje.

Naime, „potpis model“ je vrlo važan, jer podudarnost spornog potpisa sa „potpisom modelom“ uzima se kao siguran dokaz da je sporni potpis falsifikovan.

Ovakvi potpisi se mogu naći na službenim aktima, privatnoj korespodenciji, zapisnicima, dostavnicama, priznanicama, i sl. Posebno ovakve potpise treba pribavljati u što većem broju, u slučaju kada je lice o čijem se potpisu radi preminulo ili nije dostupno, pa se ne mogu pribaviti njegovi potpisi po diktaktu.³²⁹

3.3. Utvrđivanje autentičnosti rukopisa

Ovaj vid provere obuhvata utvrđivanje autentičnosti pismenog izražavanja, rukopisa i potpisa. Pod pismom se uobičajeno podrazumeva rukom pisani tekst koji predstavlja materijalnu formu čovekovog iskazivanja misli, a koja se najčešće naziva pismeno izražavanje.

Cilj utvrđivanja identičnosti rukopisa, je da utvrdi identičnost autora teksta. S obzirom na to da isto lice može, ali ne mora, da bude i autor, i fizički realizator teksta, razvijeni su posebni metodi ispitivanja za utvrđivanje identiteta lica koje je tekst napisalo.

Osnovu ove vrste ispitivanja predstavlja nepobitna i naučno dokazana činjenica da se u toku razvoja ličnosti svakog pojedinca, razvija i specifičan oblik njenog izražavanja uopšte, a u tom kontekstu i specifičan oblik (stil) njegovog pismenog izražavanja (npr. specifičan rečnik, specifičan način raspoređivanja teksta na papiru, specifičan način i mesto potpisivanja ili pisanja datuma, i dr.).

U procesu proveravanja pismenog izražavanja mogu se istraživati mnogobrojna obeležja, kao:

– topografska obeležja;

³²⁹ K. Jovanović, *Kriminalistička tehnika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1988, str. 120.

- obeležija pismenosti; i
- intelektualna obeležija.

3.3.1. Topografska obeležja

Ova obeležja se tiču opšteg izgleda teksta, rasporeda njegovih delova kao i oblika i položaja redova u njemu. U najvažnija topografska obeležija spadaju: *položaj i način pisanja zaglavlja* (položaj zaglavlja po širini, tj. da li se nalazi na sredini papira ili levo ili desno; gabarit zaglavlja, da li je zaglavlje pisano normalnim ili kružnim slovima i na kraju korišćeni izrazi kao što su to npr. „gospodine“, „druže“, „dragi“ i sl.); *raspored i način pisanja datuma i potpisa* (datum može biti upisan u vrhu ili pak u donjem delu dokumenta, levo, na sredini ili desno, dok potpis može biti stavljen blizu zadnjeg reda, niže, u donjem delu dokumenta, u sredini ili u desnom uglu dokumenta. Takođe, potpis može biti ispisan kompletno ili u vidu parafa, sa ili bez skraćenica titula ili zvanja, kao npr. prof. dr. mr. i sl.); *veličina i oblik margine* (margina je, u stvari, linija koju čine prva slova u redovima u vertikali i ona može biti prava sa ivicom lista papira, prava nagnuta, valovita i testerasta. Oblik i širina margine je individualnog karaktera i predstavlja proizvod stečene navike autora dokumenta); *oblik redova* (može biti prav, ispupčen i udubljen); *odnos pružanja redova prema ivici hartije* (u ovom smislu redovi mogu biti horizontalni, iskošeni naviše i iskošeni naniže); *rastojanje između redova i reči* (redovi mogu biti sabijeni, vrlo blizu jedni uz druge, a takođe i reči u redu); *položaj redova u odnosu na postojeće linije* (u ovom smislu mogu biti redovi ispisani ispod linije i redovi ispisani na liniji).

Prilikom ispisivanja topografskih obeležija neophodno je prethodno ustanoviti da li se ona uvek ponavljaju, da li su postojana, a onda je potrebno proveriti da li se određeno obeležije ponavlja i u drugim dokumentima koje je napisalo lice pod sumnjom.

3.3.2. Obeležja pismenosti

To su obeležja koja se formiraju i razvijaju u samom procesu obrazovanja individue. U najvažnija obeležja pismenosti spadaju: *gramatička obeležja* (nivo opšte pismenosti, pravila sintakse i propisa, posebno kakva je konstrukcija rečenica u tekstu, upotreba velikih slova, znakova interpunkcije i dr.); *leksička obeležja* (upotreba reči i termina iz kriminalne sredine, šatrovački jezik, reči karakteristične za određena zanimanja (profesionalizmi), reči iz dijalekta pojedinih nacionalnih jezika (dijalektizmi), reči iz jezika drugih naroda (strancizmi) i upotreba reči koje su nekada korišćene (arhaizmi). Dakle, u svim ovim slučajevima se radi o upotrebi reči koje su nesvojstvene nacionalnom jeziku; *stilska obeležja* (obeležja individualnog karaktera koja su stečena navika autora dokumenta. Svaki pojedinac ima svoj stil pisanja. Neko pretežno koristi proste ili prostoproširene rečenice, dok drugi skoro uvek, koriste složene, „kabaste“ rečenice. Ako se koriste složene rečenice onda se može utvrditi međusobni odnos i raspored prostih i prostoproširenih rečenica u njima, a u okviru tih rečenica i redosled reči, kao npr. „mi ćemo doći“ ili „doći ćemo mi“ i sl.); *obeležja akcentiranja* (podvlačenje ili zaokruživanje pojedinih reči, ponavljanje pojedinih reči ili rečenica, korišćenje štampanih slova, korišćenje vrste pisama.

3.3.3. Intelektualna obeležja

Intelektualna obeležja se mogu svrstati u dve grupe: opšta i posebna obeležja. Opšta intelektualna obeležja ukazuju na nivo obrazovanja koje se manifestuje u vidu dosta dobrog ili slabog poznavanja određenih oblasti nauke i kulture uopšte. Posebna intelektualna obeležja ili, kako ih neki autori još nazivaju, forenzička obeležja, s obzirom da se njima bavi i forenzika, su utvrđivanje motiva inkriminisanog teksta; ustanovljavanje o kakvim se odnosima radi između autora i lica kome je dokumenat upućen, poznavanje nekih okolnosti od strane autora teksta koje su dostupne samo ograničenom krugu lica i obrnuto kao i nepoznavanje okolnosti koje su inače poznate širem krugu lica.

Materijal za ovu vrstu ispitivanja je sam inkriminisan dokument (tekst).

3.4. Ispitivanje rukopisa (grafologija)

Grafologija je veština ili „nauka“ gde se, na osnovu analize rukopisa otkrivaju osobine ličnosti. Grafologija je prosuđivanje karaktera i povremenih duševnih stanja osobama iz njihovog rukopisa. Zasniva se na pretpostavci da između rukopisa i karaktera postoji pravilan psihofiziološki odnos.³³⁰ Često je samo stručna analiza datog rukopisa u forenzici i sudskom postupku koja se vrši jedino radi utvrđivanja da li je to original ili falsifikat, tj. radi utvrđivanja identiteta osobe kojoj se pripisuje neki rukopis.

Pod ovim pojmom najčešće se podrazumeva način pisanja, odnosno sistem poteza ostvarenog rukom pojedinca u cilju realizacije određenog pismena. U drugom značenju pod pojmom rukopis se podrazumeva skup listova hartije sa pisanim ili kucanim tekstom koji čini neku celinu. Međutim, kada se govori o ispitivanju rukopisa, pre svega se misli na rukopis kao način pisanja, jer samo tako shvaćen rukopis prvenstveno predstavlja predmet ispitivanja.

Jedna od važnijih karakteristika rukopisa je njegova individualnost. Individualnost rukopisa je uslovljena psihološkim i anatomsko – fiziološkim osobinama autora, koje praktično utiču na sam mehanizam pisanja.

Pored individualnosti i postojanost rukopisa predstavlja njegovu bitnu karakteristiku. Postojanost označava očuvanje individualnih obeležja rukopisa u izvesnom vremenskom periodu.

Cilj ispitivanja rukopisa jeste identifikacija autora, inkriminisanog teksta, odnosno utvrđivanje da li je određeno lice rukom napisalo inkriminisani tekst. Imajući u vidu cilj ove vrste ispitivanja, logički proizilazi da se ove metode ispitivanja rukopisa preduzimaju u sledećim slučajevima:

³³⁰ Prvi pokušaj da se formuliše zavisnost rukopisa i karaktera izvršio je polovinom 17. veka italijanski lekar Kamilo Baldo, ali bez ikakvih metodičnih pretpostavki. Veće interesovanje za grafologiju javlja se u drugoj polovini 18. veka Lavaterovim delima u kojima se iznose neke dogmatske tvrdnje o psihodijagnostičkoj vrednosti raznih rukopisa. Pretečom nove grafologije smatra se Mišon, koji je u svom delu „Sistem grafologije“, 1875. god. prvi pokušao da uvede sistem u analizu rukopisa, od koga i potiče reč grafologija. Mišonov rad nastavlja njegov učenik Krepije i na njegovu inicijativu osniva se grafološko udruženje koje izdaje i svoj časopis. U Nemačkoj su, 1917. god. interesovanje za grafologiju razvili psihijatar Majer i fiziolog Prever, koji su grafologiji dali značenje posebne psihološke učenosti.

- kada se pretpostavlja da je određeno lice pisalo konkretni inkriminirani tekst;
- kada određeno lice poriče da je pisalo inkriminirani tekst;
- kada neko treće lice osporava da je neko umrlo ili odsutno lice pisalo inkriminirani tekst;
- kada se pretpostavlja da je određeno lice vršilo dodavanje ili ispravke u inkriminiranom tekstu.

U svim pomenutim slučajevima može se raditi o slovima ili ciframa, a inkriminirani tekst može biti pisan kurzivnim (pisanim) ili štampanim („crtanim“) slovima.

3.4.1. Identifikaciona obeležja rukopisa

Identifikaciona obeležja se dele na opšta i posebna identifikaciona obeležja. *Opšta identifikaciona obeležja* su ona obeležja koja karakterišu rukopis kao celinu nezavisno od vrste slova ili cifre (tj. znakova). U opšta identifikaciona obeležja spadaju: *izrađenost rukopisa i složenost rukopisa*.

Za izrađene rukopise su karakteristične ispravljene linije i skraćeni potezi. Za razliku od prostog kod složenog rukopisa se javlja bogatstvo oblika, izdužene linije i suvišni elementi kod slova; oblik elemenata slova; veličina – gabarit slova; razvučenost rukopisa i nagib rukopisa.

Opšta obeležja rukopisa imaju značaj kada se sporni rukopis upoređuje sa rukopisima većeg broja lica radi utvrđivanja grupne pripadnosti. Isto tako, mogu se koristiti za utvrđivanje okolnosti pod kojima je pisac pisao (npr. žurba, namerno menjanje rukopisa, pisanje levom rukom i sl.).

Posebna identifikaciona obeležja su ona obeležja koja karakterišu način pisanja pojedinih znakova slova i njihovih elemenata. Međutim, to ne znači da se jedno posebno obeležje obavezno javlja kod svih slova u rukopisu jednog lica već se kod različitih slova mogu pojaviti različita obeležja, pa je čak moguće variranje posebnih obeležja kod jednog istog slova u istom rukopisu. Zbog postojanja vrlo različitih rukopisa i zbog velike varijabilnosti rukopisa jednog lica, broj posebnih obeležja je vrlo veliki i nemoguće ih je sve pobrojati.

Ova identifikaciona obeležja rukopisa omogućavaju stručno utvrđivanje identičnosti nekog rukopisa na bazi analize njegovih specifičnih grafoloških osobina a vrše se u pravne svrhe (testamenti, preteća pisma) ili književno-istorijske svrhe (rukopisi i potpisi nesigurnih autora). Rukopis ne govori uvek o svim aspektima neke ličnosti. On ponekad otkriva sam jedno duševno stanje vezano za određeni trenutak i može da se menja ako je onaj koji piše umoran, napet, zabrinut, raspoložen i sl. Takođe, nije isto da li neko piše svojoj verenici, rođaku, ili poslovnom prijatelju.

Posebna identifikaciona obeležja su: smer izvođenja pojedinih pokreta; položaj i oblik početnih i završnih poteza u slovima i rečima; složenost pokreta; oblici spajanja poteza i slova; mesto počinjanja i spajanja slova i poteza; redosled izvođenja pokreta; odnos dužina pojedinih poteza u slovu i slova u reči, iskorišćenost prostora, prostor između reči, pravac slova, oblik slova, karakteristična slova, vezivanje slova, detalji i potpis.

Postoji nekoliko tipičnih rukopisa: nagnut na levo, nagnut na desno, zaobljen, zbijen, štampana slova i kržići iznad slova. Osim ovih činilaca, proučavaju se i drugi faktori koji utiču na rukopis, a to su: opšta veličina i struktura slova, debljina linija, veličina gornjih i donjih produžetaka, odnos prema vertikali, međusobna povezanost i usklađenost.

3.5. Ispitivanje relativne starosti dokumenta

Relativna starost dokumenta podrazumeva odnos starosti pojedinih delova istog dokumenta. Utvrditi relativnu starost jednog dokumenta znači utvrditi da li su svi delovi tog dokumenta istovremeno napisani ili su neki delovi naknadno dodati.

Koji će se metod koristiti prilikom ispitivanja relativne starosti dokumenta zavisi od toga da li je dokument pisan rukom ili pisaćom mašinom.

Kada je *dokument pisan rukom*, za utvrđivanje njegove relativne starosti mogu se koristiti sledeće metode:

Analiza sastava mastila koja se vrši na spornom i nespornom delu rukopisa. Kada se uoči da je pisanje obavljeno sredstvima različitog sastava, zaključuje se da delovi rukopisa, odnosno teksta, nisu nastali istovremeno.

Ovaj zaključak se može doneti kada se dopisani tekst nalazi između starih delova teksta. Ako se dopisani deo nalazi na kraju teksta, mora se utvrditi da li je došlo do zamene sredstava za pisanje tokom nastanka dokumenta.

Ispitivanje topografskih obeležja rukopisa zahteva utvrđivanje činjenice kakva se rastojanja javljaju između redova, iza, ispred redova i između reči.

Ispitivanje ukrštenih poteza se vrši kada u tekstu delova rukopisa potezi iz jednog reda prelaze preko poteza drugog reda. Kod normalnog pisanja svaki gornji red je pisan pre doneg, pa izduženi potezi donjeg reda mogu prelaziti preko poteza gornjeg reda, dok je obrnut slučaj nemoguć, te ukoliko do toga uopšte dođe onda je to siguran dokaz da je sporni tekst dopisan.

Ispitivanje linija previjanja hartije se bazira na pojavi da nakon savijanja, odnosno, prelamanja hartije dolazi do narušavanja njenog punioca, tako da hartija na tim mestima postaje porozna, pa se tako mastilo na liniji preloma razliva ako je nanoseno posle preloma, tj. savijanja hartije.³³¹

Kada je *dokument pisan pisaćom mašinom*, utvrđivanje relativne starosti predstavlja jednostavniji a pouzdaniji način utvrđivanja eventualnog falsifikata.

Tokom ispitivanja treba znati da se paralelnost redova i razmak između njih mogu poremetiti, pa čak i onda kada se list hartije, i to bez vađenja, vrati sa kraja na početak i obrnuto. Taj poremećaj je daleko izvesniji ako dođe do vađenja i vraćanja lista hartije u pisaću mašinu, jer je tada nemoguće sačuvati paralelnost i međusobni razmak redova, kao i položaj početka reda po vertikali. Tekst kucan pisaćom mašinom omogućava da se položaj spornog teksta u odnosu na nesporni utvrdi pažljivom geometrijskom analizom.

³³¹ V. Mitrović, Lj., Stupar, *Kriminalistička tehnika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Zemun, 2002, str. 375.

Moguće je da daktilograf, prilikom dopisivanja, jedan deo teksta otkuca jačim pritiskom dirke na pisačkoj mašini, u odnosu na ostali deo teksta, što se da primetiti zbog jače boje slova ostalog dela teksta, što predstavlja indiciju, ali ne i dokaz.

3.6. Ispitivanje delimično uništenih dokumenata

Delimično uništeni dokumenti su, u stvari, oštećeni dokumenti ili, drugačije, dokumenti koji su uništeni u nekom delu a ne u celini. Delimično uništavanje dokumenata vrši lice kome je dokumenat potreban ali mu smetaju, odnosno ne odgovaraju, pojedini delovi teksta tog dokumenta. U nameri da takav dokumenat iskoristi, ali i da ujedno onemogućiti službena lica da pročitaju određeni deo teksta tog dokumenta, učinilac krivičnog dela uništava taj deo dokumenta. Delimično uništavanje dokumenta se može učiniti na više načina, a najčešći su sledeći:

Radiranje. Falsifikatori raznih dokumenata često puta su prinuđeni, u cilju uspešnog falsifikovanja jednog dokumenta, da vrše uklanjanje izvesnih cifara, reči ili čitavih delova teksta. Ovo uklanjanje pojedinih delova teksta jednog dokumenta uglavnom vrše mehaničkim ili hemijskim putem. Uklanjanje pojedinih cifara, reči ili delova teksta mehaničkim putem naziva se radiranje. Radiranje (struganje), odnosno, mehaničko uklanjanje cifara, reči ili delova u tekstu dokumenta najčešće se vrši gumom ili podesnim ostrim predmetom, kao što su nož, žilet i sl., a sprovodi se struganjem površine hartije na kojoj se nalazi tekst. Prilikom radiranja, ma koliko se ono pažljivo izvodilo, mora se, manje ili više, oštetiti sjaj i površina hartije, i tada se sa površine hartije odnosi trag koji je ostavilo sredstvo za pisanje.

Pre nego što se pristupi restituciji potrebno je utvrditi da li je radiranje zaista i izvršeno. Postoje više načina da se to utvrdi:

- tragovi radiranja se nekada mogu uspešno otkriti i golim okom, ako se sumnjiva mesta na spornom dokumentu posmatraju pri podesnom dnevnom ili veštačkom kosom osvetljenju;

- tragovi radiranja se mogu, takođe, uspešno otkriti, ako se sporni dokumenat pregleda pri jakoj prodornoj svetlosti, i to golim okom i pomoću lupe, s obzirom da će se radirana mesta lako otkriti, jer će ona, prilikom pregleda dokumenta pod jakom prirodnom svetlošću, biti svetlija od ostalog dela hartije, odnosno delova dokumenta koji nisu radirani;
- tragovi radiranja se mogu otkriti ispitivanjem ultra ljubičastim zracima, tako što će se pokazati razlika u fluorescenciji na radiranom mestu, s obzirom da je radiranjem uklonjena glazura hartije;
- do tragova radiranja može se doći i izlaganjem spornog dokumenta dejstvu jodne pare;
- tragovi radiranja se mogu otkriti i istovremenim kapanjem destilisane vode (ili čistog benzina) na sumnjivim površinama i ostalim delovima teksta.

Pošto se utvrdi da postoje tragovi radiranja, pristupa se restituciji radiranog teksta s ciljem da se omogući čitanje. To se može postići: *Analizom reljefa na hartiji*, kada je radirani tekst bio napisan olovkom ili hemijskom olovkom i kada na hartiji ostaju reljefi radiranih slova; i *Analizom ostatka materijala za pisanje*, koji vrlo često, može toliko ući u strukturu hartije, da prilikom radiranja nije mogao biti odstranjen.

Brisanje, za razliku od radiranja koje podrazumeva mehaničko uništavanje delova teksta, predstavlja uklanjanje delova teksta u dokumentu hemijskim putem, odnosno, hemijskim obezbojavanjem određenih delova teksta. To se čini primenom raznih hemijskih sredstava od kojih se neka industrijski proizvode, kao „smrt mastila“, odnosno „brisači“.

U ove svrhe mogu se upotrebiti i neka priručna sredstva, kao što je fotografski fiksir, para koncentrovane hlorovodonične kiseline i dr. Pored navedenih fizičkih metoda, za otkrivanje tragova brisanja postoje i hemijske metode, koje se primenjuju bilo u cilju kontrolisanja dobijenih rezultata primenom fizičkih metoda, ili pak u onim slučajevima kada fizičke metode nisu dale željene rezultate. Važno je, takođe, pomenuti da se ispitivanje tragova brisanja hemijskim metodama treba primeniti tek pošto su iskorišćene sve fizičke metode, s obzirom na to da fizičke metode, za razliku od hemijskih, ne uništavaju tragove brisanja prilikom ispitivanja.

S obzirom da se brisani delovi teksta dokumenata uništavaju, to je potrebno da se oni restitušu i učine podobnim za čitanje. Restituacija brisanog teksta može se izvršiti na jedan od sledećih načina:

- ponovnim bojanjem obezbojenog brisanog teksta, primenom hemijskih reagenasa;
- fotografisanjem reljefa na zadnjoj strani dokumenta; i
- izazivanjem fluorescencije obezbojenih supstanci mastila (zelenog, plavog, crvenog i crnog) ili crvenog tuša i osvetljavanjem ultra ljubičastim zracima.

Precrtavanje, se koristi u cilju izmene sadržine jednog dokumenta kada falsifikatori vrše precrtavanje pojedinih reči, cifara ili jednog većeg dela teksta. Oni vuku nove poteze preko slova, reči i cifara koji mogu imitirati pisani tekst sa ciljem da onemoguće njegovo čitanje. Precrtavanje se može vršiti istim ili drugim sredstvom kojim je napisan i dokumentat.

Restituacija je moguća ako su upotrebljene olovke raznih vrsta i to na neki od sledećih načina:

- snimanjem raznobojnim filtrima, da bi se obezbojili tragovi precrtavanja, pod uslovom da je precrtavanje izvršeno olovkom druge boje;
- snimanjem poleđine dokumenta pod kosim osvetljavanjem, ukoliko precrtavanje nije vršeno pod velikim pritiskom, te nisu uništeni reljefi precrtanog teksta; i
- skidanjem sloja grafita kojim je vršeno precrtavanje, koje se vrši pomoću lepljive trake i sličnog materijala.

Zalivanje, nastaje kada se deo teksta polije mastilom ili tušem, stvarajući mrlju na tom mestu, u cilju prikrivanja sadržaja teksta. Restituisanje se može vršiti na sledeće načine:

- prosvetljavanjem infracrvenim zracima;
- fotografisanjem fluorescencije izazvane ultraljubičastim zracima;
- fotografisanjem kroz filtre; i
- fotografisanjem reljefa na zadnjoj strani.

Lepljenje hartije preko dela teksta nastaje upotrebom jakog lepila, kojim se onemogućava čitanje dela teksta, uz nameru da će pri odlepljivanju tekst biti uništen. Moguće je da se

rastvaranjem lepila omogući skidanje nalepnica bez oštećenja. Tekst koji se nalazi ispod nalepnice moguće je pročitati primenom sledećih metoda

- prosvetljavanjem infracrvenim zracima;
- fotografisanjem reljefa na poleđini hartije; i

Pranje. Sva sredstva za pisanje koja su rastvorljiva u vodi moguće je vodom i oprati, dok se za pranje ostalih sredstava koriste rastvarači. Osnovni crteži i tekst se prilikom pranja ne uništavaju potpuno, a površina hartije u okolini brisanog teksta je blago obojena i lako uočljiva.

3.7. Ispitivanje zaštićenih dokumenata

Zaštićeni dokument predstavljaju pisani sadržaj koji je posebno označen, i koji se zbog toga posebno štiti od falsifikata i od eventualne dostupnosti neovlašćenim licima. U ovu vrstu dokumenata se ubrajaju: lične isprave, novčana dokumenta, marke (poštanske i taksene) i poverljiva pisma.

Ispitivanje ličnih isprava se odnosi na ličnu kartu i pasoš, ali se često veštače i razne druge isprave, kao: vozačka i saobraćajna dozvola, lična karta, legitimacija ovlašćenih lica, pasoš itd.

U cilju zaštite isprave se štite tako što se izrađuju od posebne hartije, overavaju običnim pečatom i suvim žigom, kao i upisivanjem rupičastim brojeva na pasošima, pričvršćivanjem fotografije za ispravu kao i izradom filigranskog crteža.

Lične isprave mogu biti potpuno i delimično falsifikovane. Najčešće se javljaju delimični falsifikati.

Falsifikati ličnih isprava se vrše iz sledećih razloga:

- kada istražni organi tragaju za izvršiocem krivičnog dela koji promenom pravnih i faktičkih obeležja u ličnoj karti, pasošu ili u obe isprave, pokušava da sakrije svoj identitet;

- kada istekne važnost isprave vrši se promena roka važenja iste;
- kada učinilac želi da ukloni belešku ili eventualno zabranu upisanu u pasošu koja ga na bilo koji način tereti, kao, zabrana ulaska u neku zemlju.

Falsifikovanje se vrši *radiranjem ili brisanjem* originalnog teksta i ispisivanjem odgovarajućeg teksta, ili zamenom odgovarajućih listića.

Prilikom prilagođavanja tuđe isprave za svoje korišćenje, falsifikator se koristi tuđom fotografijom i tuđim pravnim obeležjima.

Kada su u pitanju pravna obeležja, učinilac ih ne mora menjati, već je dovoljno da ih nauči. Problem može predstavljati godina rođenja kada je očigledna velika razlika u uzrastu i izgledu, kao i nacionalna pripadnost, što se da primetiti kada lice nezna jezik naroda kome navodno pripada.

Kontrola dokumenta se obavlja radi provere pravnih i faktičkih obeležja lica, putem isprava koje lice poseduje.

3.8. Ispitivanje pečata, štambilja i žigova

Ovoj vrsti ispitivanje se pristupa kada je očigledno, ili kad postoji sumnja, da otisak pečata na dokumentu nije autentičan, odnosno, kada određeni otisak ne sadrži originalni pečat, štambilj ili žig.

U Republici Srbiji se, u odnosu na druge zemlje, pečat mnogo koristi u poslovnom i pravnom prometu, kao sredstvo za ozvaničenje dokumenata i overu autentičnosti potpisa, ali i u mnogim drugim situacijama. Zato je i razumljivo što se u našoj praksi po pitanju pravnog prometa najčešće i susreću falsifikati pečata, imajući u vidu činjenicu da je ova vrsta klišea, izrađena od materijala, koji omogućava izradu falsifikata.

Pečati i štambilji mogu biti gumeni ili metalni. Žigovi mogu biti: suvi žigovi, žigovi koji se otiskuju na pečatnom vosku, šumarski žigovi za obeležavanje stabala namenjenih za seču ili druga sredstva koja služe za overavanje raznih predmeta reljefnim znacima.

Prema istraživanju prof. dr Ž. Aleksića, najčešće korišćene metode falsifikovanja pečata su crtanjem, kopiranjem, izradom od delova drugih pečata, izradom rezanog reljefa i izradom od štamparskih slova.

Crtanje i kopiranje su prilično primitivne metode, koje omogućavaju relativno lako otkrivanje falsifikata. Izradom od delova drugih pečata ili od štamparskih slova, kao i izradom reljefa u komadu gume, plastike, linoleuma ili čak drveta mogu se, u zavisnosti od veštine falsifikatora, postići daleko bolji rezultati, iako ove vrste falsifikata imaju svoje, manje ili više, uočljive nedostatke.

Najređa, ali i najopasnija vrsta falsifikata jeste kada se u izradi lažnog pečata primeni isti elektrolitički postupak, koji graveri primenjuju kod izrade originalnog pečata.

Otisci ovakvih pečata se, po svojim opštim obeležjima, uopšte ne razlikuju od originala, pa čak sadrže i neke posebne karakteristike sadržane u otisku koji je korišćen kao uzor.

Metodi koji se načešće koriste u postupku falsifikovanja pečata su: crtanje, kopiranje, izrada od delova drugih pečata, izrada rezanog reljefa i izrada od štamparskih slova.

4. Smernice za proveravanje i identifikovanje sumnjivih transakcija

Pre nego što ukažemo na smernice koje notari treba da primenjuju u identifikovanju sumnjivih transakcija, najpre je neophodno ukazati na modus operandi, odnosno načine pranja novca. Pranje novca predstavlja proces kojim kriminalci prokušavaju da prikriju istinsko poreklo i vlasništvo nad imovinom koja je stečena kriminalnim aktovnostima. Shodno tome, pranje novca podrazumeva mnogobrojne međusobno različite tehnike koje su običnog složene, domišljajne i tajne. Zajedničko im je to da se njima mora sakriti originalno poreklo i vlasništvo novca, te da naručioci žele da zadrže kontrolu nad samim postupkom i po potrebi ostvare njegovu promenu.³³² Pranje novca predstavlja kompleksni sistem kriminalnih aktivnosti, koji se permanentno razvija, i u kome se stalno primenjuju nove metode i tehnike pranja novca, a sami perači se sve više usavršavaju tehnike u realizovanju ovog vida kriminalnog ispoljavanja. Kriminalci se skrivaju iza komplikovanih transakcija koje obuhvataju međunarodne transfere, usitnjavaju transakciju na manje iznose ili transferšu na račune većeg broja osoba, menjaju oblik novca, a pri svemu tome koriste se i savetima vrhunskih bankarskih stručnjaka, brokera, investicijskih bankara, računovođa, konsultantskih kuća, notara i advokata. Proces pranja novca nikad ne prestaje: bez obzira na to koliko je faza prljavi novac prošao i koliko su oblika nezakonita sredstva promijenila, takva sredstva nikada neće biti čista u očima zakona.³³³ Shodno navedenom savremene oblike pranje novca karakteriše:

- stalno unapređivanje načina pranja novca putem primene novih sofisticiranih tehnika i metoda;
- veće investiranje sredstava stečenih od narkotika, terorizma i drugih nezakonitih radnji u zakonite poslove sa ciljem povećanja iznosa predmetnih sredstava i maskiranja toka kojim se kretao predmetni novac,

³³² M. Šikman, *Organizovani kriminal*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2011, str. 165.

³³³ M. Bejatović, Pranje novca kao kriminogeni fenomen modernog doba, *Zbornik radova: Korupcija i pranje novca*, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009, str. 22.

- instrumentalizacija mreže za pranje novca, u koju su se uvezale sve više zemalja i finansijskih centara;
- namerno mešanje zakonskih i nezakonskih sredstava sa ciljem da se osujeti ulazak u trag novca pri reviziji zvaničnih istražnih vlasti (organa),
- povećana aktivnost pranja novca kod trgovaca akcijama koji rade sa nezakonitim sredstvima. Posle prolaska takvih sredstava kroz takav finansijski tok takva sredstva više nemaju veze sa njihovim početnim nezakonitim aktivnostima.³³⁴

Učinioci krivičnog dela pranja novca, tzv. „perači novca“ razradili su niz naizgled jednostavnih tehnika kojima nastoje da doskoče zakonodavstvu i finansijskim kontrolama zemalja u kojima žele da legalizuju prljav novac. Zbog toga, jednostavnih recepata za borbu protiv pranja novca zapravo i nema jer je svaki slučaj poseban i priča za sebe unutar legalnih finansijskih i kriminalanih transakcija. Oslanjajući se na iskustvo u sprečavanju i suzbijanju krivičnog dela pranja novca mišljenja smo da se posebna pažnja u suprotstavljanju ovom vidu kriminalnog ispoljavanja mora usmeriti na sledeća polja, odnosno delatnosti: transakciju nekretnina; životna osiguranja; kockanje; poklone i nasleđa, kredite iz inostranstva, kao i fiktivna plaćanja drugim zemljama putem izmišljenih faktura za nepostojeću robu, odnosno usluge.³³⁵

Nezakonita sredstva se uglavnom kreću kroz tri osnovna kanala. Relativno mali deo nezakonitih iznosa sredstava se odmah ponovo investira u nezakonite radnje i poslove za održavanje i poslova. Veći deo sredstava se investira u sektore koji imaju „popustljive membrane za ulaz“ visoke stope profita i visok stepen kompetencija (građevinarstvo, poljoprivreda, trgovina na malo i slično), dok se najveći deo sredstava obično u gotovini iznosi u inostranstvo. Za međunarodne poslove pranja novca učinioci ovog krivičnog dela, zbog sigurnosti i efikasnosti, upošljavaju stručnjake za finansije sa zadatkom da im izvrše poslove koji se zasnivaju na postojanju različitosti u finansijskim regulativama i bankarskom zakonodavstvu. Dakle, sredstva koja se kreću kroz prvi kanal nemaju dodire sa legalnim finansijskim sredstvima

³³⁴ A. Šaković, *Ekonomska kriminalistika – Metodika sprečavanja i istraživanja ekonomskog kriminaliteta*, Magistrat, Sarajevo, 2002, str. 148.

³³⁵ M. Nicević, A. R. Ivanović, *op. cit.*, str. 233.

zbog toga što se koriste za proširenje zakonskih poslova, dok se ostala sredstva koja se kreću kroz druga dva kanala peru putem legalnih finansijskih institucija.³³⁶

Postupak pranja novca se odvija u tri faze odnosno etape:

- a) faza plasiranja (deponovanja, odnosno polaganja);
- b) faza prikrivanja (transformacije, odnosno raslojavanja);
- v) faza integracije.

Faza plasiranja (deponovanja, odnosno polaganja, engl. *placement*) podrazumeva fizičko polaganje finansijskih sredstva stečenih kriminalnom delatnošću, odnosno gotovog novca, čije kriminalno poreklo perači novca nastoje da prikriju, u finansijski sistem jedne zemlje. Plasiranje može biti obavljeno na mnogo načina u zavisnosti do okolnosti situacije, odnosno raspoloživih mogućnosti. U praksi su moguća dve situacije u kojima se realizuje ova faza. Prva, u kojoj se „prljav novac“ plasira, odnosno deponuje u zemlji u kojoj je pribavljen kriminalnom delatnošću, i druga u kojoj se to vrši u nekoj drugoj zemlji. I u jednoj i u drugoj situaciji radi se istoj delatnosti s tim što u drugoj situaciji, odnosno u situaciji kada se novac deponuje u finansijski sistem druge države, najpre se fizički gotovina kriminalnog porekla transportuje preko državne granice u zemlju u kojoj će se vršiti pranje novca, a zatim tako transportovan (prokrijumčaren novac) polaže u finansijski sistem te zemlje. Gotovina koja je stečena kriminalnom se fizički transportuje u drugu zemlju na jedan od sledeća dva načina:

- fizičkim krijumčarenjem (prenošenjem preko carinske linije izbegavajući mere carinskog nadzora) u zemlju gde se zakoni o porezima liberalniji, tzv. zemlje finansijskog raja;
- deponovanjem gotovine u paralelne bankarske sisteme (ovo se vrši tako što onaj ko vrši pranje novca polaže sredstva kao depozit kod nekih od "podzemnih banaka" (koje ne daju izveštaj za transakcije) i dobija potvrdu koju zatim prezentuje sličnom bankaru u drugoj zemlji i od njega prima gotov novac, umanjen za iznos provizije.

³³⁶ A. Šaković, *op. cit.*, str. 149.

Novac, koji je fizički prebačen u neku drugu državu zatim polaže, odnosno deponuje u finansijski sistem te zemlje. Ovde treba napomenuti da je pored fizičkog unošenja gotovog „prljavog novca“ u jednu zemlju, moguća i situacija direktnog ubacivanja u finansijski sistem druge zemlje putem bankarskih naloga ili elektronskim transferom novca. U ovoj situaciji onda već samim transferom otvaruje polaganje, odnosno deponovanje „prljavog novca“ u finansijski sistem te zemlje, tj. radi se o istom načinu delovanja kao i u situaciji kada se „prljav novac“ polaže u finansijski sistem zemlje u kojoj je pribavljen kriminalnom delatnošću.

Polaganje, odnosno deponovanje „prljavog novca“ u finansijski sistem jedne zemlje se vrši tako što se gotovina pribavljena kriminalnim poslovima uglavnom uplaćuje na bankovne račune, obično pod izgovorom neke regularne delatnosti. Naime, najčešće se depoziti polažu pod izgovorom nekog lažnog posla gde se plaćanje uglavnom obavlja u gotovom novcu, kao što su na primer: garaže, luksuzni butici, galerije, komisijoni, picerije, restorani, antikvarnice itd.³³⁷ Najefikasniji sistem za plasiranje prljavog novca je taj u kom se gotovina stvorena kriminalnom delatnošću pomeša sa prihodima koji su ostvareni legalnim poslovanjem iz razloga što se na ovaj način smanjuje mogućnost brzog otkrivanja „prljavog“ novca.

Uplata finansijskih sredstava koja su stečena kriminalnom delatnošću na bankovne račune se uglavnom vrši na neki od sledećih načina:

- uplatom „prljavog novca“ pod izgovorom da se radi o redovnim gotovinskim prihodima od poslovanja;
- osnivanjem lažnih, odnosno fantomskih firmi, tzv. „fantom“ koje realno ne obavljaju poslovanje, već postoje isključivo kao sredstvo za uplatu, odnosno polaganje gotovog novca koji je stečen kriminalnom delatnošću na račune u bankama, pod izgovorom da se radi o prihodima od njihovog legalnog poslovanja;
- usitnjavanjem velikih suma „prljavog novca“ i njihovo polaganje od strane više ljudi, u više navrata, na više različitih bankovnih računa u sumama, odnosno iznosima koji su suviše mali, odnosno ispod zakonskog cenzusa, zbog čega nisu sumnjivi bankarskim radnicima. Radi se

³³⁷ N. Teofilović, N. Radović, *Pranje novca kao kriminalna delatnost*, Perjanik: časopis za teoriju i praksu iz oblasti policije, bezbednosti, kriminalistike i prava, god. 4, br. 11, Policijska akademija, Danilovgrad, 2006, str. 25.

o metodi polaganja „prljavog novca“ putem strukturiranja finansijskih transakcija, koja se uglavnom primenjuje u zemljama gde finansijski propisi zahtevaju od banaka da prijavljuju sve transakcije iznad određene sume. Perači novca stoga, vrše seriju transakcija u većem broju banaka, kako bi na taj način održao sumu položenog „prljavog novca“ ispod limita, odnosno iznosa koji je manji od onoga koji po zakonu mora biti prijavljen, a gotovina se naknadno prebacuje na centralni račun;³³⁸

- konverzijom „prljavog novca“ u tržišne instrumente plažazanja, što se ogleda u kupovini čekova, menica, garancija, obveznica i sl. od finansijskih institucija. Ova metoda se takođe izvodi preko većeg broja kurira, čime je ova aktivnost manje uočljiva za organe krivičnog pravosuđa i policiju. Radi se o tehnici koja se u kriminalističkom žargonu još naziva i „smurfing“;

- putem uzimanja zajmova. Radi se o metodi koja se ogleda u tome što se „prljav novac“ uglavnom u zemljama tzv. finansijskog raja polaže u banku, zatim odlazi u drugu zemlju u kojoj se od neke banke traži zajam, nudeći kao garanciju novca koji je položen kod od banke u drugoj zemlji. Dobijeni zajam se potom koristi za investiranje u razne poslove, a poreklo novca pravda uzetim zajmom, odnosno dugom prema banci po osnovu uzetog zajma.

- kupovinom kapitala gomilom gotovine predstavlja metod polaganja novca koji se ogleda u kupovini predmeta (automobila, brodova, umetnina, zlata i dragog kamenja i sl.) i nekretnina veće vrednosti, uglavnom u zemljama u kojima se ne postavlja pitanje porekla novca, tzv of-šor centrima. Kupljeni kapital perači koriste kao hipoteku za uzimanje pozajmice kod banaka i drugih finansijskih institucija. Tako dobijen novac zatim koriste kao i u prethodnom slučaju.

- putem drugih komercijalnih aktivnosti, poput kockanja. Ova metoda polaganja „prljavog novca“ se ogleda u tome što perač novca dolazi u kazino s gotovinom koja potiče od kriminalne delatnosti, za gotov novac na blagajni kazina kupuje žetone, zatim odigra nekoliko partija, nakon čega ostatak žetona vraća na blagajnu i zahteva isplatu po osnovu donesenih žetona, i tako dobijen novac ili ček prikazuje kao dobit koja je ostvarena od kockanja, odnosno igre na sreću.

³³⁸ M. Šikman, *op. cit.*, str. 167.

U zemljama u kojima je u toku proces privatizacije društvene imovine prisutna je i praksa kupovine društvenih preduzeća koja su u ozbiljnim finansijskim problemima, a zatim se računi tih preduzeća koriste kao tzv. „bojler“ računi na koje se sliva novac koji je prethodno deponovan na račune kod raznih finansijskih institucija.

Faza prikrivanja (transformacije, odnosno raslojavanja, engl. *laundering*) predstavlja delatnost koja se ogleda u odvajanju sredstava stečenih kriminalom od njihovog nelegalnog izvora stvaranjem slojeva transakcija dizajniranih za prikrivanje i davanje izgleda legitimnosti.³³⁹ Naime, kada je gotovina („prljiv novac“) ušla u legalne finansijske tokove, odnosno pretvorena u bankarski depozit, sledi stadijum u kome se vrši promena (prikrivanje) nezakonitog porekla izvora sredstava, odnosno odvajanje nelegalnih prihoda od njihovih nelegalnih izvora. Raslojavanje se vrši na taj način što se faktički sprovodi niz finansijskih transakcija koje po svom obimu, sadržini i složenost liče na legalne finansijske transakcije. Faza prikrivanje se ogleda u nizu transakcija koje podazumevaju kretanje istog sa jednog računa na račune raznih banaka, privrednih subjekata i drugih finansijskih institucija u jednoj ili više zemalja. Ovakve transakcije imaju za cilj da otežaju ili onemoguće bilo kome ko pokuša da istraži pravo poreklo novca i uspe u tome. Transformacija novca ili dobra se vrši na više načina. Dakle, ova faza predstavlja nastavak prethodne faze deponovanja, odnosno polaganja i nekada je gotovo teško napraviti razgraničenje između ove dve faze, jer se radi o primeni manje-više sličnih metoda. Naime, kada se prljav novac pretvori u bankarski depozit, odnosno nađe na nekom računu, sa njim se radi sve što se može prema važećim zakonskim propisima, ne bi li se prikriilo njegovo kriminalno poreklo. Kupuju se polise osiguranja, daju pozajmice, kupuje skupocena roba, nekretnine, akcije, devize i drugi finansijski instrumenti. Za realizaciju ovih aktivnosti koriste se banke i štedionice, investicioni fondovi, organizacije koje obavljaju platni promet, organizacije koje obavljaju postupak privatizacije, osiguravajući zavodi, berze, organizacije koje se bave igrama na sreću, organizacije koje se bave prometom vrednosnih papira, menjačnice, organizacije za zapošljavanje, razna pravna ili fizička lica koja vrše poslove u vezi sa prodajom i naplatom potraživanja izdavanjem gotovinskih i kreditnih kartica, organizovanjem putovanja, prometa nekretnina, plemenitih metala itd.³⁴⁰

³³⁹ *Ibid*, str. 166.

³⁴⁰ A. Šaković, *op. cit*, str. 150.

Faza integracije (engl. *integration*), predstavlja poslednju fazu u procesu pranja novca koja se ogleda u daljem plasiranju sredstava stečenih kriminalom, čije je nelegalno poreklo prethodno faktički prikriveno, odnosno zametnuto. U ovoj fazi, ilegalna i nezakonito stečena sredstva transformišu se u oblike koje je teško detektovati i pratiti, jer se ona mešaju sa legalno stečenim i zakonitim sredstvima. Integracija novca se najčešće ogleda u kupovini pokretne i nepokretne imovine i vrednosnih papira, davanjem pozajmica, umešanošću nekoliko stranih banaka, emitovanjem lažnih uvozno-izvoznih faktura, trošenjem na luksuzna dobra, a u najnovije vreme i investiranjem velike količine novca u oživljavajuće preduzeća koja se nalaze u velikim finansijskim problemima. Da se primetiti da su metode kojima se realizuje ova faza identične metodama kojima se realizuje faza prikrivanja, odnosno transformacije. Postavlja se logično pitanje u čemu je onda razlika između ove dve faze. Razlika se ogleda u cilju zbog koga se preduzimaju. U fazi transformacije cilj je da se zametne tragova njegovog pravog porekla, odnosno radi prikrivanja veza između prljavog novca i kriminalne delatnosti od koje potiče, dok je cilj faze integracije ubacivanje novca čije je nelegalno poreklo prikriveno u legalne poslove, radi njegovog nesmetanog korusćenja kao legalno stečene imovine.

Daljim investiranjem „prljavog novca“ u legalne finansijske tokove u trećoj fazi perači novca nastoje da nastave sa realizacijom kriminalne aktivnosti tako što novcem koji je stečen kriminalnom delatnošću legalno investiraju u zakonom dozvoljene poslove. Suština faze integracije, i uopšte celokupnog procesa pranja novca se najbolje može prikazati čuvenom krilaticom da je san svakog perača novca da plati porez. Naime, za razliku od učinilaca privrednog kriminaliteta koji žele da ostvare protivpravnu imovinsku korist tako što izbegavaju plaćanje poreza za delatnost koju legalno obavljaju, perači novca upravo nastoje da plate porez na prihod koji je ostvaren nelegalnom delatnošću. Postavlja se pitanje zašto je plaćanje poreza peračima novca toliko važno, kada to za njih faktički predstavlja gubitak. Naime, plaćanje poreza na novčana sredstva koja su ostvarena kriminalnom delatnošću predstavlja potvrdu peračima novca da je postupak uspešno realizovan, odnosno da se u finansijskom sistemu jedne zemlje ta novčana sredstva tretiraju kao legitimna.

Prema Smernicama javnobeležničke komore, pismena izjava bi trebalo da uključi sledeće podatke:

- h) Ime i prezime, stalno prebivalište, datum i mesto rođenja stranke koja sklapa poslovni odnos ili nalaže transakciju, broj, vrstu i naziv izdavaoca važećeg ličnog dokumenta;
- i) Izjavu da li je stranka prema kriterijumima iz Zakona, funkcioner – politički izloženo lice ili ne;
- j) Podatke o tome o kojoj vrsti politički izloženoj ličnosti se radi (da li se radi o ličnosti koja deluje ili je poslednje četiri godine delovala na istaknutoj javnoj dužnosti ili o članu porodice politički izložene ličnosti ili o bliskom saradniku politički izložene ličnosti);
- k) Podatke o vremenu obavljanja te funkcije, ako je stranka lice koje deluje ili je delovala u prethodne četiri godine na istaknutoj javnoj dužnosti;
- l) Podatke o vrsti javne funkcije koju lice obavlja;
- m) Podatke o porodičnom odnosu ako je stranka član porodice politički izložene ličnosti;
- n) Podatke o načinu poslovne saradnje, ako je stranka bliski saradnik lica.

Dalje, u smernicama je takođe navedeno da javni beležnik može podatke o funkcioneru da pribavi i na osnovu javnih podataka, ali uz napomenu da javni beležnik sam prosuđuje u kojoj meri i u kom obimu će smatrati verodostojnim i za analizu relevantnim javno dostupne informacije o politički izloženim licima. Javni podaci su dostupni na internet stranicama Agencije za borbu protiv korupcije, internet stranicama državnih organa nadležnih za vođenje registra funkcionera drugih država, konzularnih predstavništava ili ambasada stranih država u Republici Srbiji, odnosno pri Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije i drugij javno dostupnih baza podataka. Pojačana analiza rizika kod politički izloženih stranaka je preventivnog karaktera i ne sme imati kazneni karakter, a odbijanje poslovnog odnosa sa strankom samo na osnovu činjenice da se radi o politički izloženoj osobi, suprotno je svrsi Zakona i preporuka FATF-a. Takođe, situacija koja doprinosi da se stranka uvrsti u visok rizik je kada se poslovni odnos zasniva, a stranka nije prisutna, bilo da je u pitanju fizičko ili pravno lice. U ovoj situaciji javni beležnik je dužan da pribavi dodatne podatke o identitetu stranke, kao što su dodatne isprave, poslovna dokumentacija, ovlašćenja potpisana od strane odgovornog lica, da utvrdi razlog uspostavljanja poslovnog odnosa bez fizičkog prisustva, utvrdi razloge uspostavljanja poslovnog odnosa u Srbiji, ostvari dodatni kontakt sa klijentom putem telefona, emaila, skype-a,

viber-a ili na drugi način. Kada u pravnom poslu učestvuje punomoćnik, javni beležnik ne odgovara za identifikaciju vlastodavca, već odgovara na nivou prijave sumnjivih transakcija Upravi.

Kada je u pitanju rizik usluge, takođe prema Smernicama Javnobeležničke komore, pod ovim rizikom se podrazumeva da prilikom sastavljanja ili potvrđivanja javnobeležničke isprave postoje indikatori da se radi o elementima pravnog posla koji su fiktivni ili simulovani i da prikrivaju nedozvoljeni cilj:

- f) Obavljanje poslova prometa nekretnina između stranaka u neuobičajeno kratkom vremenskom razdoblju i bez vidljivog pravnog, ekonomskog ili drugog opravdanog razloga,
- g) Usluge kod kojih javni beležnici, delujući kao ovlašćena lica za vođenje depozitnih računa, stvarno obavljaju primanje i prenos sredstava kroz račune stranke, za novčana sredstva za koje postoji osnovana sumnja porekla,
- h) Uplate kod kojih je javnom beležniku jasno da se radi o nesrazmernoj naknadi, npr. kada stranka ne navede opravdane razloge za iznos naknade,
- i) Neuobičajeno visoke vrednosti imovine ili neuobičajeno velike transakcije u poređenju sa onima koje se mogu očekivati od stranaka sličnog profila, mogu biti pokazatelj da stranka treba da bude svrstana u viši rizik, a inače ne bi bila označena kao takva,
- j) Punomoćja data pod neuobičajenim uslovima, a razlozi dati za ove uslove nisu jasni ili su nelogični.

U Smernicama Javnobeležničke komore jasno su navedene vrste transakcija za koje se sastavljaju ili potvrđuju javnobeležničke isprave kod kojih se vrši procena rizika u odnosu na obavezu stranke, a te transakcije su vezane za promet nepokretnosti, statusne promene privrednog društva koje obuhvataju promet nepokretnosti, transakcije koje obuhvataju stranke sa prebivalištem u poreskim utočištima, transakcije koje se obavljaju u ime maloletnih lica, lica sa invaliditetom ili drugih osoba koje nisu ekonomski sposobne za takvu transakciju, transakcije koje obuhvataju osobe okrivljene u sudskom postupku ili osuđene za krivična dela, transakcije koje uključuju privredna društva koja su registrovana u poreskim utočištima, transakcije kod

prometa nekretnina u kojima stranke ne pokazuju posebno interesovanje za karakteristike nekretnine koja je predmet prometa (kvalitet gradnje, lokacija, datum završetka radovom pribavljanje upotrebne dozvole, transakcije kod kojih stranke ne izgledaju posebno zainteresovane za postizanje povoljnije cene za transakciju ili za ugovaranje boljih uslova plaćanja, transakcije stranaka u poslovima koje za predmet imaju zajam novca, transakcije od nepovezanih ili nepoznatih trećih lica, transakcije koje se odnose na nasledno pravo u kojima je ostavilac bio poznat javnom beležniku kao osoba koja je bila osuđivana ili za koju postoji sumnja.

Prema Nacionalnoj proceni rizika sektori koji su najizloženiji pretnji od pranja novca jesu: sektor nekretnina, sektor organizovanja igara na sreću, bankarski sektor, sektor menjača, kazina i računovođa. Advokati i platne institucije su predstavljaju sektore koji su izloženi srednjem riziku pretnje od pranja novca. Srednje nizak stepen izloženosti imaju sektori tržišta kapitala, revizora i lizinga. Nizak rizik izloženosti imaju sektor javnih beležnika, faktoringa i osiguravajuća društva.

Javni beležnik prilikom procene rizika mora uzeti u obzir ove činjenice, a posebno one koje se odnose na pretnje i sektore koji su najizloženiji pretnji od pranja novca. Kako je po Nacionalnoj proceni rizika sektor nekretnina okarakterisan kao najizloženiji sektor od pretnji od pranja novca, javni beležnik je dužan da u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti posebnu pažnju posveti pravnim poslovima koji se odnose na promet i raspolaganje nepokretnostima.

Nacionalna procena rizika od finansiranja terorizma doneta je sagledavanjem pretnji od terorizma, uticaja na pretnju od finansiranja terorizma, pretnje od finansiranja terorizma i ranjivosti od finansiranja terorizma i utvrđeno je da je rizik od finansiranja terorizma u Republici Srbiji srednji.

5. Preventivno onemogućavanja vršenja krivičnih dela

Prema Evropskoj mreži za prevenciju kriminala (EUCPN), od 2001 .godine, prevencija kriminaliteta obuhvata sve mere kojima se smanjuje ili na drugi način pridonosi kvantitativnom i kvalitativnom smanjenju kriminaliteta i osećaja nesigurnosti kod građana, bilo kroz direktno odvracanje od kriminalnih aktivnosti, ili kroz politiku i intervencije osmišljene u cilju smanjenja potencijala za kriminal i uzroke kriminaliteta. To uključuje rad vlade, nadležnih vlasti, javnih službi, lokalnih vlasti, pravosudnih tela, udruženja stručnjaka i stručnih pojedinaca, privatnog, nevladinog sektora, naučnika i javnosti potpomognutih medijima i td.³⁴¹

Prevencija kriminaliteta je jedna od nezaobilaznih aktivnosti na polju suprotstavljanja kriminalitetu. Pod prevencijom³⁴² podrazumijevamo dvije stvari.

Prvo, prevencija znači intervenciju. Delovati preventivno znači intervenisati na određen način i određenim sredstvima. Osnov za razumevanje termina prevencija, sadržan je u prefiksu – pre. To znači da kada govorimo o prevenciji, mislimo na takav koncept društvene intervencije koji se realizuje pre nego što se neželjene pojave manifestuju. Pod prevencijom kriminaliteta smatramo upotrebu svih raspoloživih sredstava i mera usmjerenih na sprečavanje pojavljivanja nekog od oblika kriminaliteta.³⁴³ Dakle, prevencija kriminaliteta predstavlja sprečavanje vršenja krivičnih dela i drugih devijantnih ponašanja. Ona istovremeno podrazumeva i angažovanje svih subjektivnih društvenih činilaca na preduzimanju čitavog sistema mjera i radnji u cilju otklanjanja kako posrednih, tako i neposrednih, objektivnih i subjektivnih činilaca, tj. uslova i uzroka kriminalnog, odnosno prestupničkog ponašanja pojedinaca ili društvenih grupa. Ovako shvaćena definicija prevencije kriminaliteta je nesporno tačna, ali je ujedno veoma opširna, ukoliko temeljno analiziramo problem prevencije u dosadašnjoj kriminalnopolitičkoj praksi.

³⁴¹ H. Korać, A. R. Ivanović, A. Begović, *Prevencija kriminaliteta*, Univerzitet u Novom Pazaru, Beograd, 2011, str. 33.

³⁴² Reč prevencija preuzeta je iz medicinskog riječnika, pa prema tome ima slično značenje kao u medicini; V. Krivokapić, *Prevencija kriminaliteta*, Beograd, 2002, str. 31.

³⁴³ V. Krivokapić, *Prevencija kriminaliteta-teorijsko kriminalistički pristup*, Beograd, 2008, str. 42.

Međutim, moramo se složiti da je, u smislu definicije, ona jedino prihvatljiva jer bi svako ograničavanje prevencije na neki od popularnih modusa, značilo negiranje ili odbacivanje alternativnih načina delovanja i obrnuto.

Preventivnu aktivnost preduzimaju svi državni i društveni organi, društvene organizacije i institucije (porodica, škola, razna udruženja, nevladine organizacije, organi socijalne zaštite, predstavnička tijela društvenopolitičkih zajednica i sl.). Međutim, jedan broj autora pod prevencijom podrazumijeva samo onu vrstu aktivnosti koja se preduzima radi sprečavanja kriminaliteta od strane javnosti i lokalne zajednice (dakle, ne i policije). Iako se u modernoj kriminologiji i pod terminom prevencija kriminaliteta, najčešće podrazumijeva da policija zaista ne djeluje preventivno, već prije svega reaktivno, ipak se određene aktivnosti policije, po svojoj suštini mogu razumjeti kao preventivne.

Prevencija je osnovni oblik suprostavljanja kriminalu. Suština shvatanja prevencije leži u činjenici da se pod preventivnim aktivnostima podazumijeva čitav sistem različitih mera i radnji, koje se među sobom bitno razlikuju. Tako, npr. pod prevencijom kriminaliteta možemo razumjeti neku jednostavnu radnju, kao što je ponašanje potencijalnih žrtvi. Svaki vid restriktivnog ponašanja potencijalne žrtve može se, prema tome, shvatiti kao preventivna aktivnost. S druge strane, sve aktivnosti i izmjene zakonskih mehanizama u krivičnom sistemu, koje su usmjerene na kriminal, mogu se smatrati preventivnim mjerama. Pod prevencijom se može podrazumijevati uvođenje dodatnih sredstava koje počiniocu otežavaju da izvrši krivično djelo, kao na primjer, ugrađivanje alarma na stambenim objektima. Ova šarenolikost različitih sredstava svakako je problem da se sažeto i jasno definiše sam pojam prevencija.³⁴⁴

Prevencija kriminaliteta se posmatra u odnosu na:

- izvršioca;
- žrtvu;
- okolnosti, i
- zakon.

³⁴⁴ *Ibid*, str. 44.

Pored navednog, prevencija kriminaliteta kao funkcija obuhvata i aktivnosti različitih subjekata koji preduzimaju preventivne mere. Kao što je to već navedeno, u sprovođenju opštih mera prevencije učestvuju svi društveni i državni organi, počevši od: porodice, škole, omladinske organizacije, organa socijalne zaštite, društvene organizacije i zakonodavnih organa.

Pored opštih oblika prevencije, veoma su značajni i posebni oblici prevencije, koji se preduzimaju od strane državnih organa koji vrše funkciju suzbijanja kriminaliteta. Između svih organa je neophodno da postoji koordiniranost.

Ova koordiniranost mera kriminalne politike i njihova nužna povezanost čine nužan preduslov za svaku društveno racionalnu i efikasnu politiku suzbijanja kriminaliteta. Stoga se samo uslovno, i više u smislu jedne teorijske analize, može prihvatiti podjela mera kriminalne politike na one čije je delovanje prevashodno preventivno (mere prevencije) i one koje se realizuju preko pravosudnih organa i kroz primjenu krivičnih ili drugih sankcija. Prve se primjenjuju *ante delictum* i osnovni im je cilj otklanjanje uzroka i uslova koji izazivaju ili pogoduju društveno negativna ponašanja. Druge se primjenjuju *post delictum* sa osnovnom namenom da se deluje na počinioca da ne ponove kriminalno ili drugo asocijalno ponašanje. Međutim, svakome ko se teorijski ili praktično bavi problemima kriminalne politike, jasna je artifičijelnost podjele ovih mjera s obzirom na njihove opšte i neposredne ciljeve. Može se govoriti samo o sadržajnim razlikama uslovljenim, pre svega, društvenom nužnošću da se, s obzirom na stanje društveno-ekonomskih i političkih odnosa, obim i dinamiku kriminaliteta i dr., reaguje i različitim mjerama kriminalne politike. U tom smislu prof. Barcon s pravom konstatuje: “Kriminalna politika je sastavni dio sveopšte politike svakog pa i našeg društva, štaviše, u kriminalnoj politici neke države izražava se najjasnije i na opipljiv način suština opće politike i političkog sistema, tj. karakter društvenih odnosa, odnosa između države i čoveka i pojedinca, ukratko legitimnost mera i granice represije.”³⁴⁵

U prilog tome govori činjenica da je, zakonska obaveza i dužnost organa unutrašnjih poslova da sprečavaju i otkrivaju krivična dela, da pronalaze i hvataju njihove učinioce i da ih predaju nadležnim organima. Dakle, u samom zakonu je naglašena uloga organa unutrašnjih poslova u sprečavanju kriminaliteta. Organi unutrašnjih poslova svoju preventivnu delatnost

³⁴⁵ Lazarević, Lj.: *Krivično zakonodavstvo kao osnova za konstituisanje politike suzbijanja kriminaliteta*, referat sa savjetovanja državnog reaganja protiv kriminala, Budva, 2003.

ostvaruju preduzimanjem raznovrsnih mera i radnji od kojih posebnu ulogu imaju kontrola lica sklonih prestupničkom ponašanju, pozorička i patrolna djelatnost, kontrola čuvanja i zaštite objekata, zaseda, racija, potražne radnje i druge operativno-kriminalističke mjere i radnje.

Tužilaštvo, kao samostalni državni organ koji vrši funkciju gonjenja učinilaca krivičnih djela i preduzima druge, zakonom predviđene mjere i radnje. Obavljajući te funkcije, ujedno obavlja veoma značajnu preventivnu djelatnost. Javno tužilaštvo je dužno da prati i proučava pojave od značaja za obavljanje svojih funkcija i daje prijedloge zakonodavnim telima za sprečavanje društveno opasnih i štetnih pojava i za učvršćivanje zakonitosti.

Sudovi, na zahtev tužilaštva, izričući zakonom određene sankcije prema stepenu društvene opasnosti učinjenog krivičnog dela i učinioca, takođe uspešno deluju u pravcu sprečavanja kriminaliteta. Osim toga, ustavna je obaveza redovnih sudova da prate i proučavaju društvene odnose i pojave od značaja za ostvarivanje svojih funkcija i da daju skupštinama odgovarajućih društvenih zajednica, kao i drugim državnim organima i organizacijama predloge za sprečavanje društveno opasnih i štetnih pojava i za učvršćivanje zakonitosti, društvene odgovornosti i socijalnog morala.

Prevenција kriminaliteta se veoma često odnosi i na sprovođenje izvesnih mjera od strane samih građana, bilo samostalno, bilo putem nekih specijalizovanih organa, službi, te udruženja nastalih spontano ili planski, kao i nekih drugih sektora društvenog života, kao što je sektor informisanja i sl. U tom kontekstu se polazi od opšte eliminacije objektivnih socijalnih uslova koji prevaliraju u pojavi kriminaliteta na određenom prostoru, a sa sigurnošću se može tvrditi da znatno utiču na ispitivani fenomen kažnjivog ponašanja. Radi se o ujednačenom, sistematičnom i na kraju komplementarnom djelovanju svih zaštitnih podsistema društva.

U razvijanju mehanizma prevencije posebna uloga pripada kriminalistici. Naime, u okviru ove naučne discipline usavršavaju se postojeće i pronalaze nove metode i sredstva koja imaju preventivni karakter (npr. sistemi tehničkog obezbjeđenja različitih objekata, kriminalističke klopke, alarmni uređaji u bankama, različiti načini zaštite novca od falsifikovanja i sl.).

Savremena kriminalistika pridaje veliki značaj preduzimanju pravovremenih preventivnih aktivnosti, kojima se načelno daje prednost u odnosu na kriminalističku represiju.³⁴⁶

Neophodno je napomenuti da je kriminalitet potrebno posmatrati multidisciplinarno, što znači sa mnogo aspekta same pojave, uzroka nastajanja, razvoja, kretanja, karaktera, fenomenološkim i etiološkim karakteristikama, prevencije, mogućnosti sprečavanja i suzbijanja.

U radu na prevenciji kriminaliteta, potrebno je uključivanje na međunarodnom nivou (pozitivan primjer je evropski projekat, „Prognostički scenario razvoja izabраниh vrsta kriminaliteta u Evropskoj regiji“).

Oblici preventivnog rada ovise od brojnih društvenih faktora, kao što su:

- mesto porodice u društvu;
- moralno stanje društva;
- javno potvrđeni sistem vrednosti;
- društvene prilike;
- funkcionisanje pravne države i dr.

Sprovođenje prevencije podrazumeva oblike rada:

- rad u primarnoj;
- rad u sekundarnoj;
- rad u tercijalnoj prevenciji.

U posljednje vrijeme u literaturi pa i u praksi, se sve više pažnje poklanja prevenciji opšteg kriminaliteta (u literaturi naziva i neorganizovani ili rasprostranjeni kriminalitet) jer je učestalost ovog oblika kriminaliteta vodeći uzrok zabrinutosti građana širom sveta.

³⁴⁶ Aleksić, Ž., Škulić, M i Žarković, M.: *Leksikon kriminalistike*, Beograd 2004. str. 164.

Opšti, odnosno rasprostranjeni kriminalitet, osim veoma velike učestalosti vršenja krivičnih djela, karakteriše se još i imovinom kao objektom napada, kao i sve češćom primenom nasilja.

Takođe bi smo napomenuli, da ovakav pristup prevenciji kriminaliteta nema za cilj samo sprečavanje vršenja krivičnih dela, nego i smanjenje straha od kriminaliteta. Iz razloga, što upravo taj strah može biti štetan isto koliko i sam kriminalitet. Naime, strah od kriminaliteta kod građana, može imati za posledicu povlačenje iz društvenog života i veći stepen nepoverenja u policiju i druge državne organe i institucije, pa čak i u samu državu.

Preventivno postupanje pored povećanja osećaja sigurnosti kod građana i smanjenje stope kriminaliteta, ujedno smanjuje i troškove države na polju suprotstavljanja kriminalitetu.

Naime, dobro osmišljene i primenjene preventivne mere, mogu biti znatno efikasnije u odnosu na represivne mere, koje iako daju rezultata na polju suzbijanja kriminaliteta, ipak dovode do povećanja troškova funkcionisanja pravosudnog sistema, zatim imaju za posledicu povećanje zatvorske populacije, kao i do povećanje stope recidivizma.

Uzevši u obzir predmet ove disertacije, postavlja se pitanje prevencije krivičnih dela kojima se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost, i uloga javnih beležnika u preventivnom postupanju. Naime, uzevši u obzir sve napred navedeno, možemo videti da se javni beležnici uglavnom javljaju kao posredne žrtve ovih krivičnih dela (krivična dela falsifikovanja, navođenja na overavanje neistinitog sadržaja, prevara, pranje novca i sl.). Tačnije, direktne žrtve su pravni promet i ekonomski sistem zemlje, a samim tim i njeni građani, dok se javni beležnici od strane učinilaca ovih krivičnih dela koriste kao sredstvo kojim se dolazi do cilja u ostvarenju kriminalne namere, a što se postiže varanjem, odnosno zaobilaženjem zakonskih procedura koje regulišu oblast pružanja javnobeležničkih usluga. Poret toga kao problem se može javiti i pitanje saučesništva javni beležnika u ovim aktivnostima. Naime, u jednom slučaju u koji se dogodio u Bosni i Hercegovini notarka je optužena da je bila saučesnik u prevari kupca stana. Notarka je overila kupoprodajni ugovor stana čija je vlasnica umrla, a lice koje se predstavilo kao vlasnica pred notarkom je bila vlasničina rođaka. Notarka se tereti da nije proveravala identitet osobe koja je zaključila ugovor. Notarka je odbila da prihvati odgovornost tvrdeći da je ona žrtva prevare koju su zajednički organizovali kupac stana i prodavac. Notarkino osiguranje je odbilo da isplati

traženu naknadu štete, podnete su obostrane krivične prijave i postupak je još uvek u toku.³⁴⁷ Osnovni problem za javne beležnike može da predstavlja korišćenje falsifikovanih isprava. Naime, kada se radi o kvalitetno urađenom falsifikatu javni beležnik nije u mogućnosti da ga kao takav prepozna, nema mogućnosti da proveriti da li je prijavljen gubitak isprave tako da može doći do zaključka da je u pitanju pokušaj zloupotrebe samo na osnovu psiholoških procena ponašanja lica koje zatraži njegovu uslugu. U praksi je bilo slučajeva u kojima se postavio problem provere identiteta. U Hrvatskoj je bilo predloga da se, sa ciljem sprečavanja zloupotreba, javnim beležnicima omogući provera podataka u evidencijama MUP i da se na dokumentima pored potpisa stavlja i otisak kažiprsta kao siguran znak identifikacije lica kome je usluga pružena.

Takođe, kada je u pitanju pranje novca, javni beležnici se koriste za “verifikovanje” pravnih poslova kojima se prljav novac unosi u finansijski sistem jedne zemlje. S tim u vezi, javni beležnici imaju zakonsku obavezu, ali i profesionalnu potrebu, da budu aktivni nosioci preventivne delatnosti kada su u pitanju krivična dela kojima se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost jedne zemlje. Aktivnom učešćem u prevenciji kriminaliteta javni beležnici doprinose povećanju pravne i ekonomske sigurnosti, s jedne strane, a sa druge strane smanjuju mogućnost da budu pozvani na odgovornost zbog njihovih propusta u radu. Kada kažemo prevencija kriminaliteta kojim se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost, tu pre svega mislimo na smanjenje mogućnosti vršenja ovakvih dela, što se pre svega ogleda u identifikovanju situacija koje pogoduju učiniocima ovakvih krivičnih dela, smanjenje mogućnosti za korišćenje, odnosno zloupotrebu istih, kao i povećanje transparentnosti pružanja javnobeležničkih usluga. Sve ovo treba da doprinese tome da se učinioци ovih dela demotivišu u smislu zloupotrebe javnobeležničke delatnosti u ostvarenju svojih kriminalnih namera.

6. Procedura koju bi notari trebali da implementiraju u svom radu radi blagovremenog otkrivanja nedozvoljenih radnji

³⁴⁷ K. Ivančević, *op. cit.*, str. 72.

Podsećamo ovim pravnim aktima, propisane su jasne dužnosti notara da vrše određene provere (identiteta stranaka, zakonitosti pravnog posla, osnovanosti/sumnjivosti transakcije), da uvedu interna pravila kontrole, da vrše konstantnu edukaciju iz ovih oblasti, da izveštavaju nadležne organe o uočenim stvarima i sl. Dakle, procedure već postoje, samo je pitanje načina njihove primene. O čemu se zapravo radi. S jedne strane imamo nametanje notarijatu pojedinih, kako smo to mi u ovom radu nazvali, istražnih dužnosti. S druge strane, a na osnovu svega navedenog u poslednjem poglavlju, možemo zaključiti da za uspešno obaljanje ovih aktivnosti u smislu sprečavanja nedozvoljenih radnji, javnim beležnicima, njihovim zamenicama, kao i administrativnom osoblju je neophodno posedovanje određenih istražnih i forenzičkih znanja. S tim u vezi, postavlja se pitanje, da li je svaki javni beležnik, odnosno osoblje svake javnobeležničke kancelarije opremljeno ovim istražnim i forenzičkim znanjima. Precizan odgovor na ovo pitanje mogli bi da dobijemo samo jednim opsežnim istraživanjem, koje bi bilo obavljeno putem anketiranja i razgovora sa fokus grupama. Međutim, uzevši u obzir razvijenost delikventske taktike i tehnike na polju ovih vidova kriminanlog ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, kao i na sve češću zloupotrebu digitalnih tehnologija u realizaciji kriminalne namere, i bez istraživanja možemo zaključiti da je zasigurno da u velikom obimu postoji manjak ovog znanja, kako među samim javnim beležnicima, tako i među uposlenicima njihovih kancelarija.

Dakle, preduslov svih preduslova za preduzimanje preventivnih mera jeste posedovanje ovih znanja. A kako se radi o jednoj širokoj oblasti, koja podrazumeva multidisciplinarna znanja, uglavnom izvan pravne sfere (poput na primer grafologije, računarskih sistema, finansijskih transakcija i sl.) neophodno je stvaranje efikasnog mehanizma za usvajanje ovih znanja, njihovo redovno ažuriranje u skladu sa savremenim tendencijama delikventske taktike i tehnike, kao i deljenje tog znanja kako sa kolegama iz date javnobeležničke kancelarije, tako i sa ostalim kolegama iz ove profesije, Javnobeležničkom komorom i sličnim službama, a u cilju predupređenja sličnih kriminalnih ponašanja u budućnosti.

S tim u vezi, predlažemo da svaka javnobeležnička kancelarija imenuje lice koje će biti zaduženo za praćenje stanja na ovom polju, kao i edukaciju zaposlenih u datoj javnobeležničkoj kancelariji. Ovo bi značilo da je tom licu radna obaveza da prati delikventsku taktiku i tehniku kada su u pitanju krivična dela protiv pravnog prometa, krivično delo prevare, krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti i krivično delo pranja novca. Da redovno pohađa

stručne i naučne seminare koji se bave pitnjem suzbijanja i sprečavanja ovih oblika kriminalnog ponašanja. Te da na osnovu stečenih znanja vrši edukaciju unutar javnobeležničke kancelarije u kojoj radi. Što bi podrazumevalo i izradu internih upustvata, i smernica za npr. prepoznavanje falisfikovanih dokumenata, otkrivanje sumnjivih transakcija, odnosno pravnih poslova i sl.

Takođe, to lice bi trebalo da bude zaduženo za uspostavljanje kontakata sa drugim nadležnim organima koji su uključeni u prevenciju i represiju kriminala, poput policije, Javnobeležničke komore, tužilaštva, udruženja građana i sl. Na ovaj način bi, kroz razmenu znanja o uočenim kriminalnim radnjama iz prakse, blagovremeno mogli da zajedničkim snagama iniciraju neke izmene zakona, odnosno zakonskih procedura ili izrade smernica koje bi izdala Javnobeležnička komora. Primer ovakve aktivnosti, već smo imali kod overe ugovora o kupoprodaji nepokretnosti bez građevinske dozvola i potvrda o prijavi radova. Naime, 2018 godine usled uočenog problema da javni beležnici overavaju ugovore o kupoprodaji nepokretnosti za koju ne postoji građevinska dozvola i potvrda o prijavi radova, pokrenuta je inicijativa da se sa ovakvom praksom prestane, jer je usled takvog stanja stvari došlo do prevare kupaca ovih nepokretnosti od strane prodavca. Rezultat te inicijative je obavezujuće upustvo za javne beležnike da ovakve ogovore ne overavaju. Ovde treba napomenuti da je po ovom pitanju reagovao i Zaštitnik građana ističući da nedostatak građevinske ili upotrebne dozvole ne predstavlja prepreku za zaključenje i overu ugovora o prodaji nepokretnosti. Naime, član 4a Zakona o prometu nepokretnosti³⁴⁸, kojim je propisana obaveza javnog beležnika da upozori ugovorne strane na činjenicu da nije izdata građevinska, odnosno upotrebna dozvola i da to upozorenje unese u kupoprodajni ugovor prilikom overe. Jedino ako ugovorne strane ne prihvate da se unese upozorenje u ugovor, javni beležnik je dužan da odbije da izvrši overu. Međutim, ovo se pokazalo kao nedovoljni vid zaštite, jer se na kraju dešavalo da ljudi budu prevareni usled potpisivanja i overavanja ovakvog ugovora, zbog čega je na kraju pokrenuta inicijativa za izmenom Zakona o prometu nepokretnosti u ovom pogledu. Dakle, na ovom primeru dobre prakse, možemo videti koliko je važna komunikacija od stranke, preko javnobeležničke kancelarije do Javnobeležničke komore i drugih nadležnih institucija.

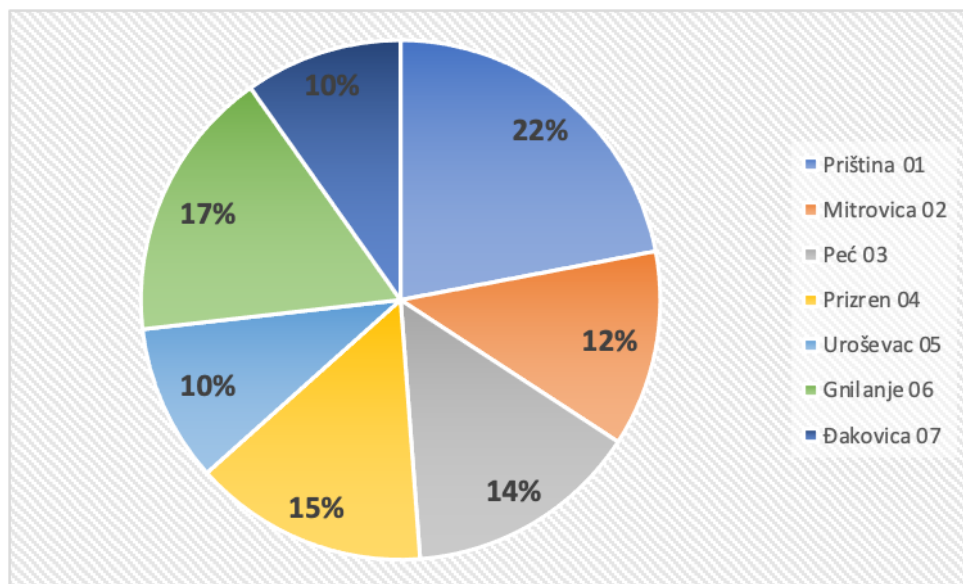
³⁴⁸ Zakon o prometu nepokretnosti, („Sl. glasnik RS“, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015).

Nadalje, javni beležnici bi trebali da budu i tehnički opremljeni u smislu otkrivanja falsifikata, što podrazumeva posedovanje uređaja kao što su UV lampa, IC- uređaji i sl. Naravno, ovo podrazumeva i posedovanje znanja za upotrebu ovih uređaja u cilju otkrivanja falsifikata.

7. Rezultati empirijskog istraživanja o percepciji i praksi notara u vezi obezbeđenja pravne i ekonomske sigurnosti

U cilju provere postavljenih hipoteza, kao i radi potvrde preporuka koje su iznete u prethodnom poglavlju, ali i radi konstatacije kvalitetnih zaključaka u obradi teme ove disertacije, sprovedeno je empirijsko istraživanje. Empirijsko istraživanje je sprovedeno na prostoru Kosova preko upitnika koji je sadržavao 34 pitanja. Pitanja su koncipirana tako da istraže dve komponente. Prva je percepcija notara o određenim segmentima pravne i ekonomske sigurnosti, a druga se tiče njihovog iskustva, odnosno praksi i nivoa znanja kojim raspolažu u smislu zaštite pravne i ekonomske sigurnosti.

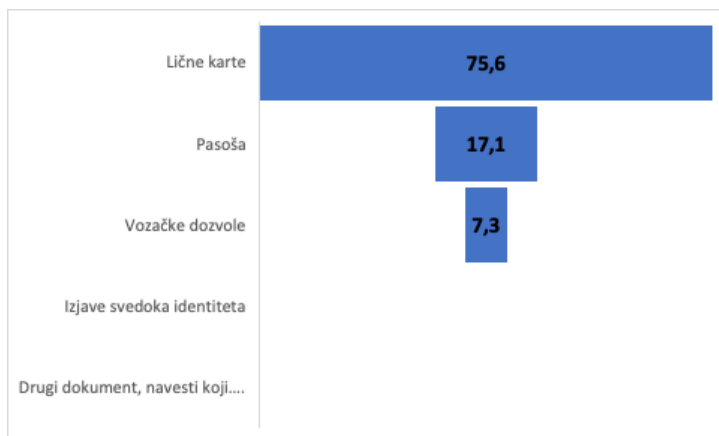
Ovde treba naglasiti da je na Kosovu registrovano ukupno 58 notara, anketni upitnik, koji je rađen za potrebe istraživanja ove disertacije, popunilo je **42 notara, što je 72,41% od ukupnog broja notara** registrovanih na području Kosova, što predstavlja relevantan uzorak kada je u pitanju notarska profesija na ovom prostoru. Kada je u pitanju polna struktura ispitanika, od ukupnog broja notara koji su popunili upitnik, 73,2% je muškog pola, dok je 26,8% ženskog pola. Takođe, kada je u pitanju obrazovna struktura, 72,5% ispitanika ima završen pravni fakultet, dok je 27,5% završilo neki od viših nivoa obrazovanja (master, magistarske studije ili doktorat). Kada su u pitanju godine starosti, 26,8% ispitanika pripada starosnoj kategoriji od 35 do 44 godine, 36,6% pripada kategoriji od 45 do 54 godina starosti, a 36,6% je starosne dobi od 55 do 65 godina. Kada je u pitanju teritorijalna rasprostranjenost, najviše ispitanika je sa područja Prištine (22%), zatim Prizrena (15%), Peći (14 %) Mitrovice (12%), Đakovice i Uroševca po (10%) (grafikon 1).



Grafikon 1: Grafički prikaz geografske distribucije ispitanika.

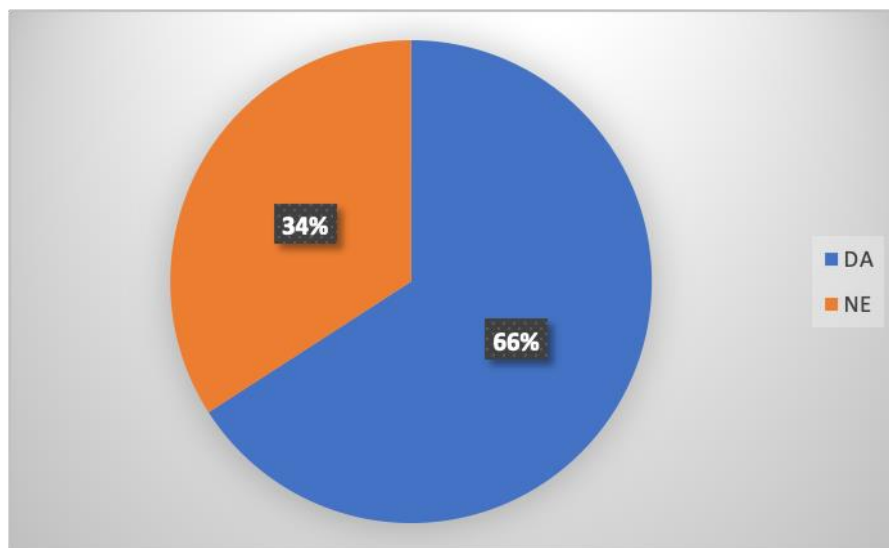
Kada su u pitanju odgovori, na dve ključne grupe pitanja koja se nalaze u fokusu ovog istraživanja, situacija je sledeća:

Kod odgovora datih na pitanje „Na osnovu kojih dokumenata se najčešće vrše identifikacije stranaka?“ (pitanje broj 5 iz anketnog upitnika), 75,6% posto ispitanika je istaklo da je u pitanju lična karta, 17,1% da je u pitanju pasoš i 7,3% da je to vozačka dozvola (grafikon 2). Ovaj podatak je od značaja sa aspekta zaštite pravne i ekonomske sigurnosti, jer ukazuje na mogućnost prevare upotrebom lažnih dokumenata. Naime, prevare, odnosno navođenje u zabludu notara, o identitetu stranke, je svakako najmanja kada je lična karta u pitanju, jer pored ostalih zaštitnih mehanizama, ona ima i elektronski zapis, koji se očitava. Upravo sadržaj tog zapisa je teško falsifikovati. Shodno tome, možemo zaključiti da u slučajevima gde se ne koristi lična karta kao dokument za identifikaciju klijenata, a prema rezultatima provedenog istraživanja, u oko 25% slučajeva postoji nešto veći rizik za navođenje u zabludu notara u segmentu identiteta stranke, zbog toga što je mnogo lakše falsifikovati pasoš i vozačku dozvolu nego ličnu kartu sa elektronskim čipom.



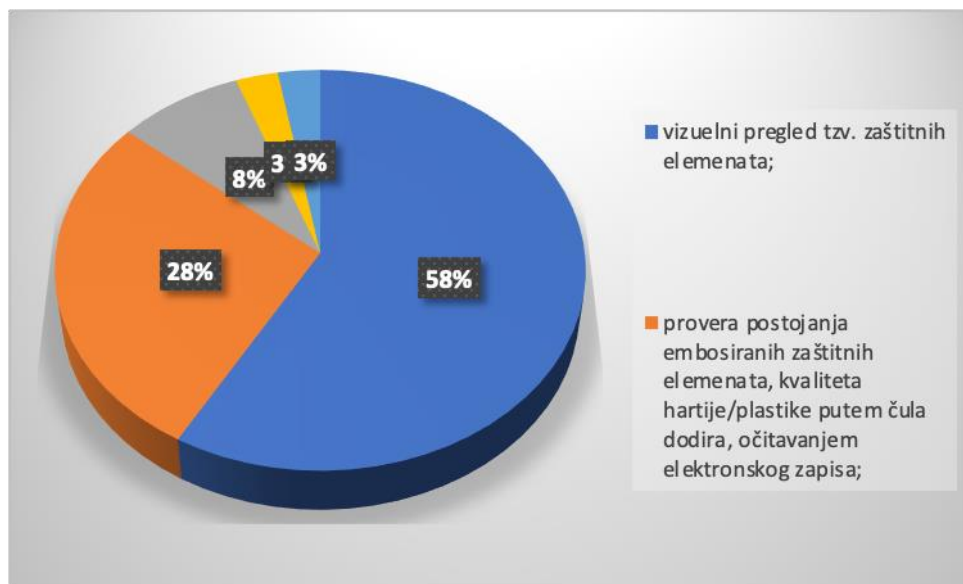
Grafikon 2: Praksa anketiranih notara o načina utvrđivanja identiteta klijenata.

Na pitanje da li prilikom identifikacije stranke, putem uvida u lična dokumenta, primenjuju neke metode ili sredstva za proveru verodostojnosti ličnih dokumenata (pitanje broj 6 iz anketnog upitnika), 34,1% ispitanika je odgovorilo negativno, dok je 65,9% pozitivno odgovorilo na ovo pitanje (grafikon 3).



Grafikon 3: Praksa anketiranih notara o korišćenju dodatnih mehanizama provere verodostojnosti ličnih dokumenata stranke

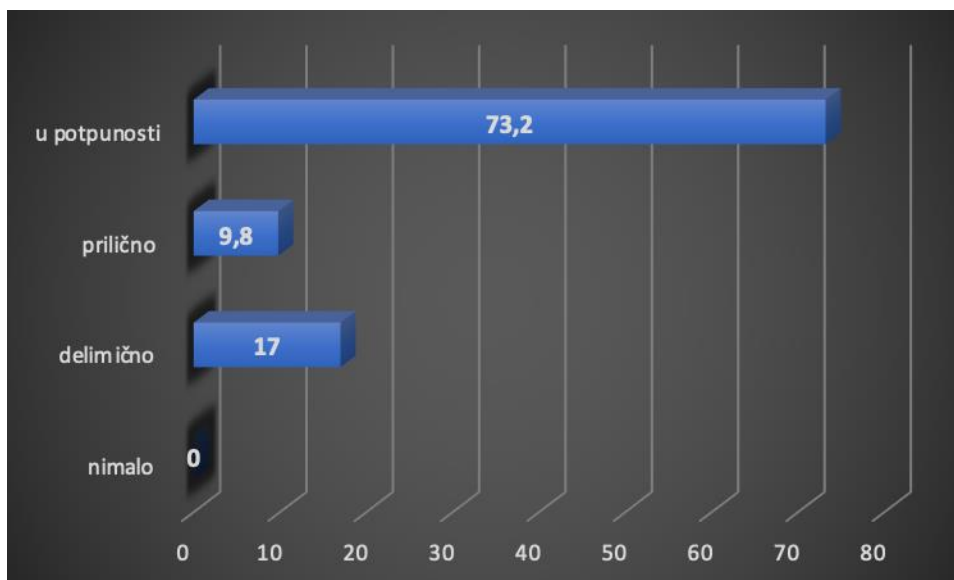
Ovaj podatak je važan iz razloga što ukazuje na eventualni prostor za navođenje u zabludu notara o identitetu stranaka. Naime, na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da oko 34% ispitanika u svojoj praksi, prilikom identifikovanja stranaka ne preduzima nikakve dodatne mere za proveru verodostojnosti ličnih dokumenata, što daje ogroman prostor za prevaru notara. Da je situacija, odnosno prostor za prevaru notara u ovom pogledu i veći od 34%, govore podaci iz narednog pitanja (pitanja broj 7 iz anketnog upitnika), u kome se od onih ispitanika koji su odgovorili potvrdno na prethodno pitanje, tražilo da označe koje su to dodatne mere koje koriste za proveru verodostojnosti ličnih dokumenata stranaka: u 58,3% slučajeva se to odnosi na vizuelni pregled tzv. zaštitnih elemenata, u 27,8% slučajeva na proveru postojanja embosiranih elemenata, kvaliteta hartije/plastike putem čula dodira, u 8,3% primenjuju očitavanje elektronskog zapisa identifikacionog dokumenta, u 2,8% se upotrebljava UV lampa za proveru verodostojnosti identifikacionih dokumenata i u istom procentu upotreba IC uređaja (grafikon 4).



Grafikon 4: Praksa upotrebe dodatnih mehanizama provere verodostojnosti identifikacionih dokumenata stranaka

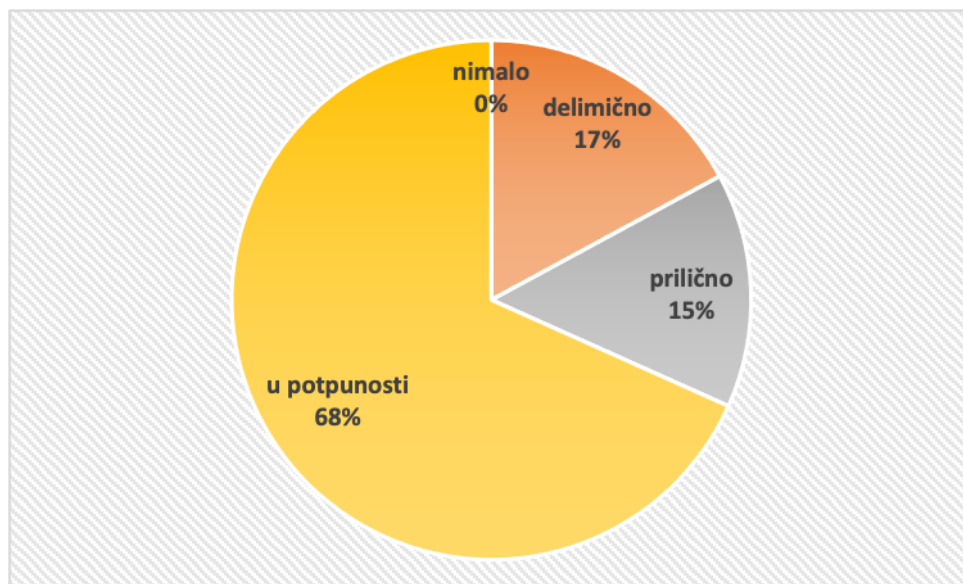
Na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da se samo u 13,9% slučajeva upotrebljavaju savremene metode proveravanja verodostojnosti dokumenata (elektronsko očitavanje, UV lampa, IC uređaji), koje prevazilaze puko vizuelno pregledavanje, odnosno proveravanje putem čula vida i dodira. Na osnovu odgovora na ovo pitanje, možemo zaključiti da je mogućnost navođenja u zabludu notara o verodostojnosti ličnih dokumenata poprilično velika, uzevši u obzir da se u oko 86% slučajeva na provere verodostojnosti identifikacionih dokumenata stranaka, primenjuje samo vizuelni pregled, odnosno proveravanje postojanja zaštitnih mehanizama putem čula dodira.

Što se tiče slaganja, odnosno neslaganja sa tvrdnjom da je notarijat ključni subjekt u zaštiti pravne sigurnosti (pitanje broj 8 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika, 73,2% je odgovorilo da se slaže u potpunosti, 17,1% da se delimično slaže, 9,8% da se prilično slaže sa ovom konstatacijom, dok nije bilo nijednog ispitanika koji se ne slaže sa ovom tvrdnjom (grafikon 5).



Grafikon 5: Percepcija ispitanika o značaju notarijata za zaštitu pravne sigurnosti.

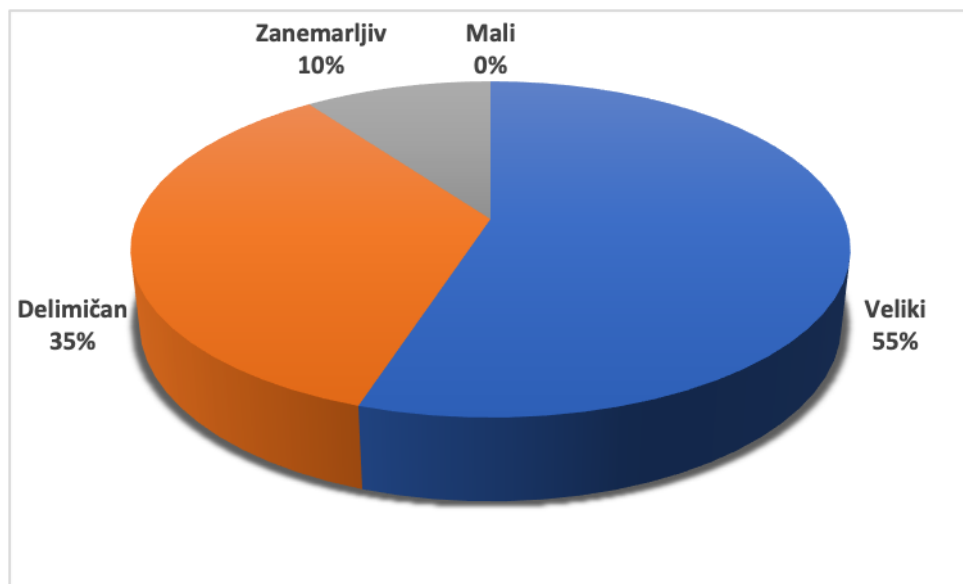
Kada je u pitanju slaganje, odnosno neslaganja sa tvrdnjom da je notarijat ključni subjekt u zaštiti ekonomske sigurnosti (pitanje broj 9 iz anketnog upitnika), 68,3% od ukupnog broja ispitanika je odgovorilo da se u potpunosti slaže sa ovom tvrdnjom, 17,1% da se delimično slaže, dok je 14,6% odgovorilo da se prilično slaže sa ovom tvrdnjom. Takođe, nije bilo nijednog ispitanika koji se ne slažu sa ovom tvrdnjom (grafikon 6).



Grafikon 6: Percepcija ispitanika o značaju notarijata za zaštitu ekonomske sigurnosti.

Na osnovu odgovora na prethodno navedena pitanja, možemo zaključiti da postoji veoma razvijena svest kod ispitanika o značaju notarijata za zaštitu kako pravne, tako i ekonomske sigurnosti. U prilog ovome govori činjenica da se oko 70% ispitanika slaže u potpunosti sa ovim tvrdnjama, dok se oko 17% delimično slaže sa ovim tvrdnjama. Takođe, evidentna je i mala razlika u svega nekoliko procenata o slaganju sa ovim tvrdnjama u priličnom obimu, u korist prve tvrdnje, odnosno značaja notarijata u zaštiti pravne sigurnosti. Međutim, uzevši u obzir broj ispitanika, ovo odstupanje smatramo statistički nerelevantnim.

Što se tiče percepcije ispitanika o značaju nadzora nad radom notara za obezbeđenje pravne sigurnosti (pitanje broj 10 iz anketnog upitnika), 55% je mišljenja da nadzor nad radom notara ima veliki značaj za obezbeđenje pravne sigurnosti, 35% je istaklo da to ima delimičan uticaj na pravnu sigurnost, dok je 10% mišljenja da nadzor nad radom notara ima zanemarljiv uticaj na pravnu sigurnost. Takođe, nije bilo ispitanika koji smatraju da je uticaj nadzora nad radom notara na pravnu sigurnost mali (grafikon 7).

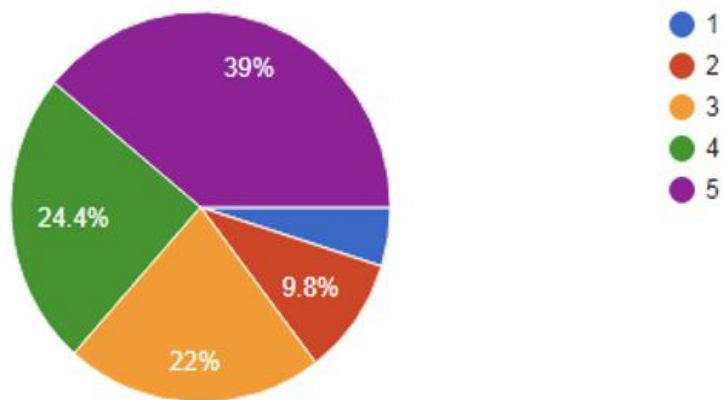


Grafikon 7: Percepcija ispitanika o značaju nadzora nad radom notara u smislu obezbeđenja pravne sigurnosti.

Odgovori na ovo pitanje se mogu tumačiti dvojako. Naime, uzevši u obzir da je 55% ispitanika istaklo da smatra da nadzor nad radom notara ima veliku ulogu u zaštiti pravne sigurnosti, to s jedne strane može značiti da za onih 45%, koji nisu odabrali ovu opciju, smatraju da sam nadzor ne doprinosi mnogo kada je ovo u pitanju, jer i bez toga notari odgovorno i profesionalno obavljaju svoj posao, dok s druge strane, to može značiti da smatraju da je sistem nadzora neefikasan. U svakom slučaju, možemo reći da su ispitanici podeljeni kada je u pitanju percepcija značaja nadzora notara nad obezbeđenjem pravne sigurnosti. Dok nam za eventualno izvlačenje nekih dubljih zaključaka kada je ovo u pitanju, mogu biti od značaja odgovori na sledeće pitanje koje se tiče nivoa obezbeđenja pravne zaštite pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti notara (pitanje broj 11 iz anketnog upitnika). Ovo pitanje je glasilo: Koliko je po vašem mišljenju obezbeđena pravna zaštita pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti notara (1- nedovoljno ... 5- dovoljno)?

Naime, kada je u pitanju percepcija ispitanika o nivou obezbeđenja pravne zaštite pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti notara, 39% ispitanika je mišljenja da je ona u potpunosti dovoljna, 24% smatra da je ona delimično dovoljna, 22% je stanovišta ni da je dovoljna ni

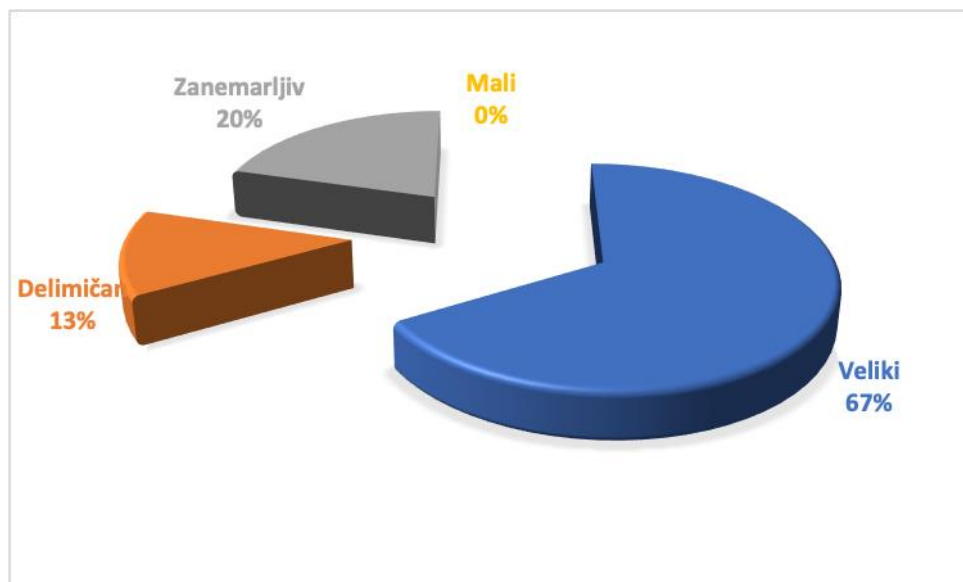
nedovoljna, 9,8% je mišljenja da je ona više nedovoljna i 4,9% da je ona u potpunosti nedovoljna (grafikon 8).



Grafikon 8: Percepcija ispitanika o nivou pravne zaštite pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti notara.

Dakle, možemo reći da 39% ispitanika smatra da je nivo pravne zaštite pravne sigurnosti u obavljanju notarske delatnosti sasvim dovoljna, dok 14,7% ispitanika ima negativan stav po ovome, 24% smatra samo delimično zadovoljavajućom, dok 22% ispitanika ima neutralan stav, tj. ne smatra je ni zadovoljavajućom ni nezadovoljavajućom. Ovakvo stanje stvari nam govori da je većina od oko 61% ispitanika, ipak stanovišta da bi pravna zaštita pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti mogla da bude regulisana na bolji način.

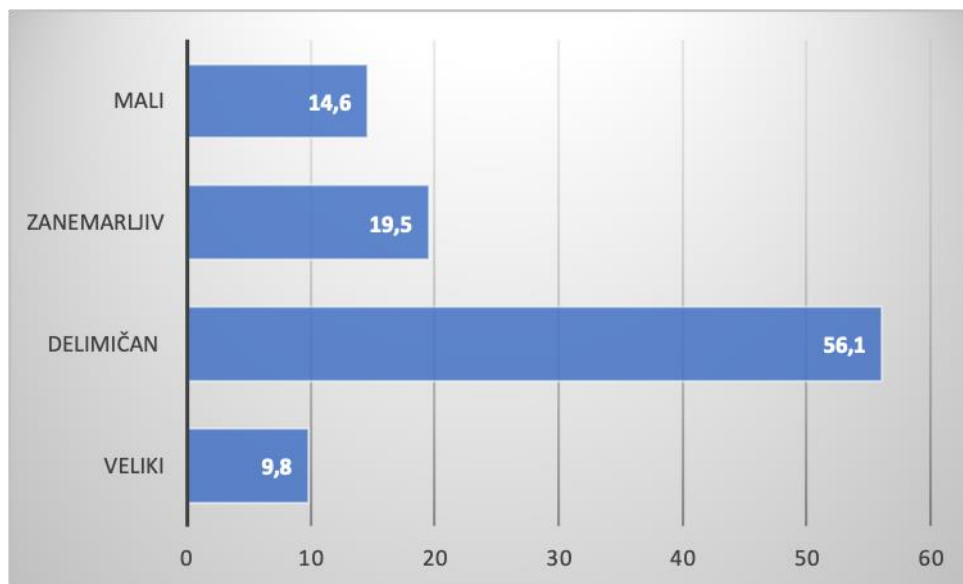
Kada je u pitanju percepcija po značaju izvršnosti notarskih akata za pravnu sigurnost (pitanje broj 12 iz anketnog upitnika), 66,7% smatra da je ona velika, 20,05% da je zanemarljiva i 12,8% da je delimična. Takođe, nije bilo ispitanika koji smatraju da je značaj izvršnosti notarskih akata za pravnu sigurnost notarskih akata mala (grafikon 9).



Grafikon 9: Percepcija ispitanika o značaja izvršnosti notarskih akata za pravnu sigurnost.

Na osnovu ovih odgovora, možemo zaključiti da nešto manje od dve trećine ispitanika smatra da je značaj izvršnosti notarskih akata za zaštitu pravne sigurnosti apsolutna, dok se oko jedne trećine ne slažu sa ovom konstatacijom. S tim da nema ispitanika koji nipodaštavaju značaj izvršenja notarskih akata za zaštitu pravne sigurnosti.

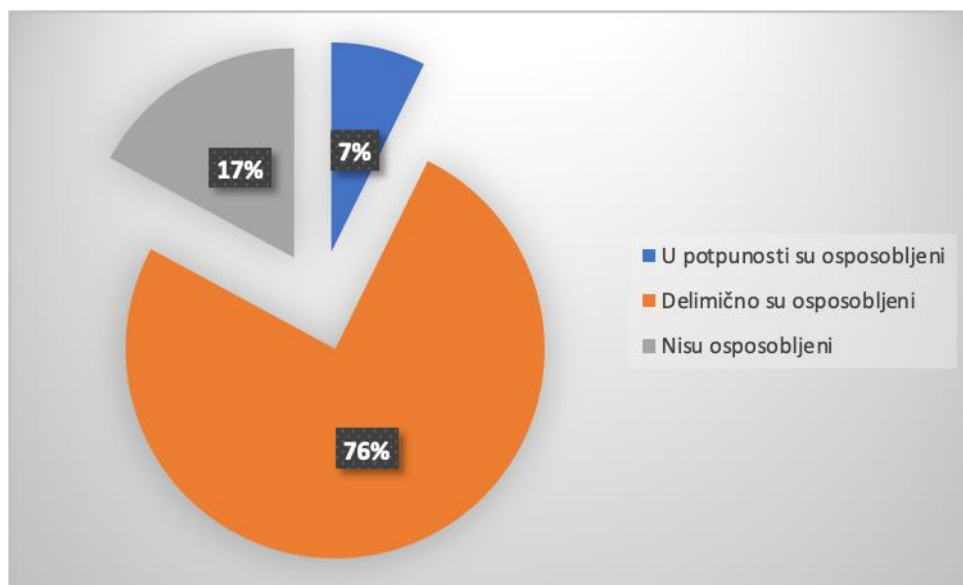
Kada je u pitanju percepcija u vezi mogućnosti notara da koriste savremene metode u otkrivanju sumnjivih finansijskih transakcija (pitanje broj 13 iz anketnog upitnika), 56,1% ispitanika je istaklo da je ona delimična, 19,5% da je zanemarljiva, 14,6% da je velika i 9,8% da je mala (grafikon 10).



Grafikon 10: Percepcija ispitanika o korišćenju savremenih tehnologija od strane notara u otkrivanju sumnjivih transakcija.

Odgovori na ovo pitanje nam ukazuju da svega nešto više od 14% ispitanika smatra da notari imaju veliku mogućnost kada je u pitanju primena modernih tehnologija u otkrivanju sumnjivih transakcija, dok oko 75,6% smatra da je ta mogućnost delimična, odnosno zanemarljiva, a nešto manje od 10% da je veoma mala. Dakle, velika većina ispitanika ima rezervisan stav o mogućnosti notara da primenom savremenih metoda otkriju sumnjive transakcije. Interesantno bi bilo, kroz razgovor sa fokus-grupom, utvrditi šta je razlog ovakvog stava. Da li je to zbog nepoverenja u moderne tehnologije, neposedovanja znanja korišćenja istih, ili jednostavno mišljenja da se primenom istih ne bi postigli neki značajniji rezultati u smislu otkrivanja sumnjivih transakcija, kada su u pitanju notari? Delimičan odgovor na ovu dilemu, može nam pružiti analiza odgovora na naredna pitanja. U svakom slučaju, na osnovu odgovora na ovo pitanje možemo zaključiti da manje od 15% ispitanika smatra da upotreba modernih tehnologija notarima daje velike mogućnosti u otkrivanju sumnjivih transakcija.

Na pitanje koliko su notari osposobljeni da identifikuju postojanje lažnih dokumenata u obavljanju notarske delatnosti (pitanje broj 14 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika 75,6% ispitanika je istaklo da smatraju da su delimično osposobljeni, 17,1% da uopšte nisu osposobljeni i 7,3% da su u potpunosti osposobljeni (grafikon 11).

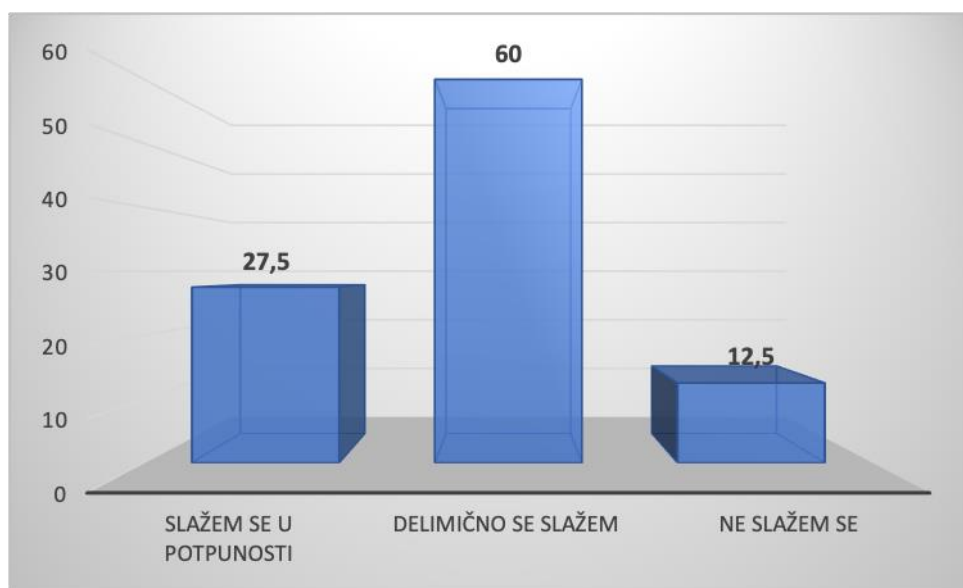


Grafikon 11: Percepcija ispitanika o osposobljenosti notara za identifikovanje postojanja lažnih dokumenata u obavljanju notarske delatnosti

Na osnovu navedenih podataka, možemo zaključiti da velika većina, tačnije 75% ispitanika, je stava da su notari samo delimično osposobljeni za prepoznavanje lažnih dokumenata u obavljanju svoje delatnosti, dok 17% smatra da uopšte nisu osposobljeni. Uzevši u obzir da su ispitanici notari, na osnovu odgovora na ovo pitanje, možemo zaključiti da smo identifikovali oblast iz koje postoji evidentan deficit znanja kada su u pitanju notari, a radi se o metodama za identifikovanje lažnih dokumenata sa kojima se notari susreću u obavljanju svoje delatnosti.

Interesantna je i percepcija anketiranih notara o ulozi koju prevarne radnje imaju na ugrožavanje pravne i ekonomske sigurnosti. Naime, na pitanje u kome je od ispitanika traženo da

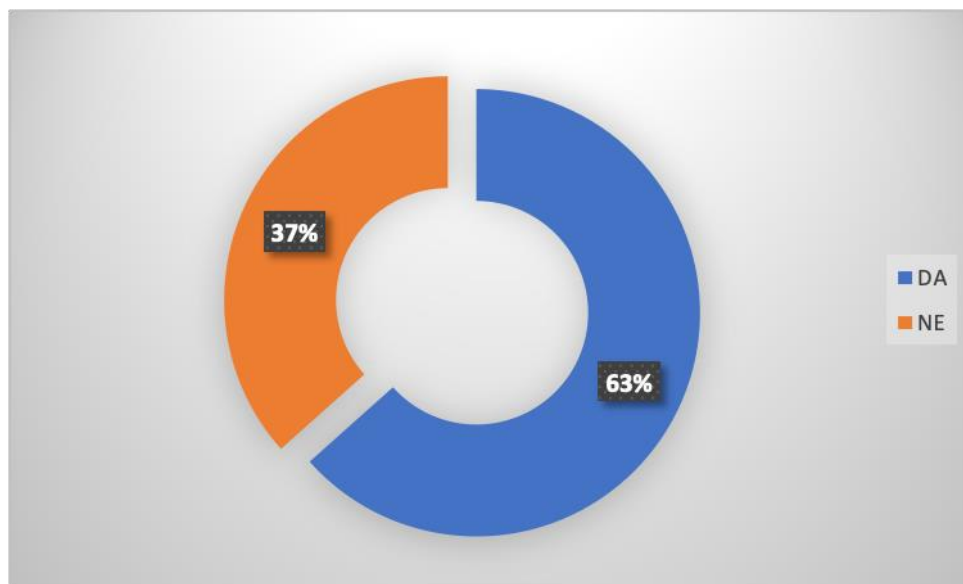
se izjasne da li se slažu, odnosno ne slažu sa konstatacijom da su ključni oblici ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, sa kojima se suočavaju tokom svog rada, kriminalne aktivnosti koje su zasnovane na prevarnim radnjama (pitanje broj 15 iz anketnog upitnika), 60% je odabralo opciju da se delimično slažu, 27,5% da se slažu u potpunosti i 12,5% da se uopšte ne slažu sa ovom konstatacijom (grafikon 12).



Grafikon 12: Percepcija notara o zastupljenosti prevarnih radnji u kriminalnim aktivnostima kojima se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost.

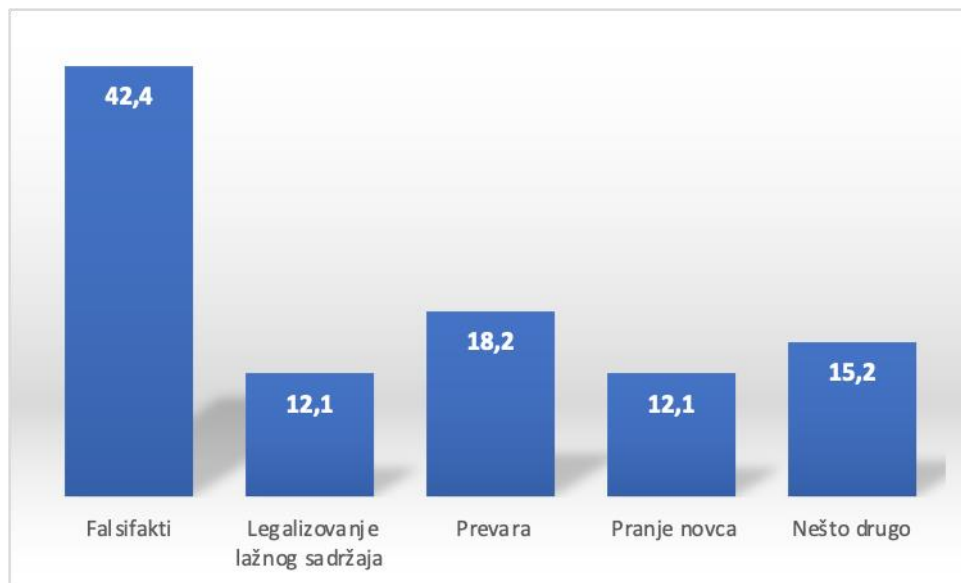
Na osnovu ovih podataka, možemo zaključiti da oko 27,5% ispitanih notara smatra da se ključni oblici kriminalnih aktivnosti, sa kojima se susreću u obavljanju svoje notarske delatnosti, a kojima se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost, zasnovane na prevarnim radnjama, dok se 60% ispitanika delimično slaže sa ovom konstatacijom. Uzevši u obzir da je ovo ujedno i jedna od specifičnih hipoteza koje su postavljene kao predmet istraživanja ove disertacije, na osnovu analize odgovora na ovo pitanje, stiče se utisak da je ova hipoteza, sudeći po percepciji anketiranih notara pogrešna, odnosno netačna. Međutim, analizom odgovora na kontrolna pitanja, koja su imala za cilj da utvrde praksu, odnosno iskustvo anketiranih notara po određenim

pitanjima, stiče se totalno drugi utisak. Naime, kada su u pitanju lična iskustva, na konkretno pitanje da li im se desilo da u obavljanju notarske delatnosti detektuju postojanje nekog krivičnog dela (pitanje broj 19 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika, 63,4% je dalo potvrđan odgovor, dok je 36,6% dalo negativan odgovor (grafikon 13.).



Grafikon 13: Prikaz odnosa notara koji su u svom radu imali prilike da otkriju neko krivično delo i onih koji nisu imali takvih iskustava.

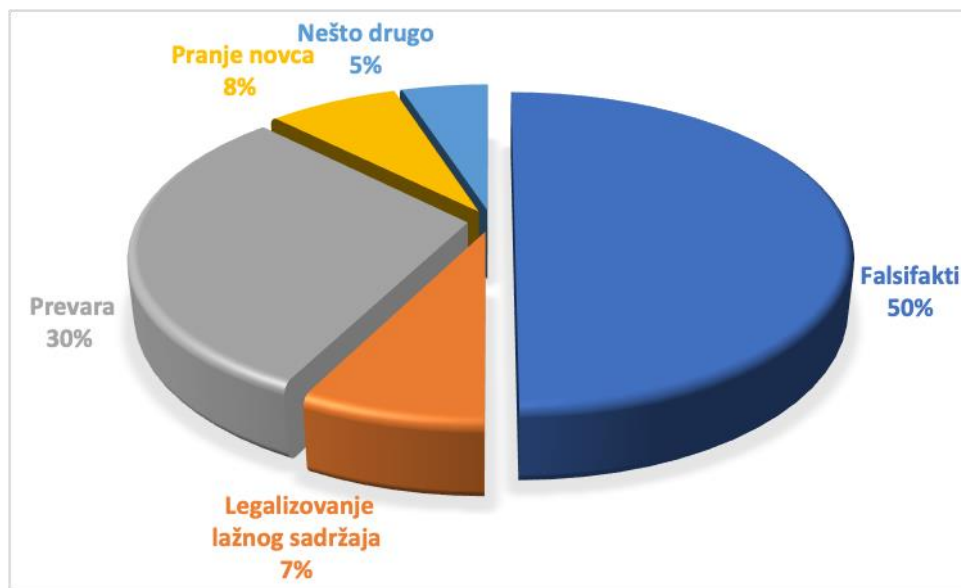
Na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da je više od 60% imalo prilike da detektuje neko krivično delo prilikom obavljanja svoje notarske delatnosti. U sledećem pitanju, gde se od ispitanika, koji su pozitivno odgovorili na prethodno pitanje, traži da se izjasne o kakvim kriminalnim aktivnostima se radilo (pitanje broj 20 iz anketnog upitnika), u 42,4% njih se izjasnilo da se radilo o krivičnim delima falsifikovanja, 18,2% o prevarama, 12,1% o pranju novca, 12,1% o legalizovanju lažnog sadržaja, dok je 15,2% istaklo da se radilo o nekim drugim oblicima kriminalne delatnosti (grafikon 14).



Grafikon 14: Iskustva ispitanika o vrsti kriminalnih radnji koje su detektovali u obavljanju svoje notarske delatnosti

Uzevši u obzir odgovore koji su zasnovani na ličnom iskustvu, možemo zaključiti da je, gore pomenuta, specifična hipoteza ipak dokazana, jer se sve navedene kriminalne aktivnosti, sa kojima su anketirani notari imali prilike da se susretnu u obavljanju svoje notarske delatnosti, zasnivaju upravo na prevarnim radnjama. Naime, krivična dela falsfikovanja nisu ništa drugo do nastojanje da se nešto što je lažno prikaže kao pravo. Zatim, pranje novca, takođe, podrazumeva navođenje u zabludu kontrolnih finansijskih mehanizama jedne zemlje da se radi o legalnom novcu, tj. raznim kamuflažama se prikriva njegovo nelegalno poreklo. S tim u vezi, specifična hipoteza da su ključni oblici ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti kriminalnim radnjama, sa kojima se notari susreću u obavljanju svoje notarske delatnosti zasnovane na prevarnim radnjama, je u potpunosti dokazana. Očigledno je da ovde postoji pogrešna predstava kod anketiranih notara da se napred navedene kriminalne radnje ne smatraju prevarnim, tj. očigledno je kod ispitanika uvreženo da je restriktivni aspekt definisanja prevarnih radnji samo kao

krivičnog dela prevare. Takođe, interesantni su i dati odgovori na naredno pitanje gde se od ispitanika tražilo da se izjasne šta misle, koja su to krivična dela sa kojima se notari najčešće susreću u obavljanju notarske delatnosti (pitanje broj 21 iz anketnog upitnika),

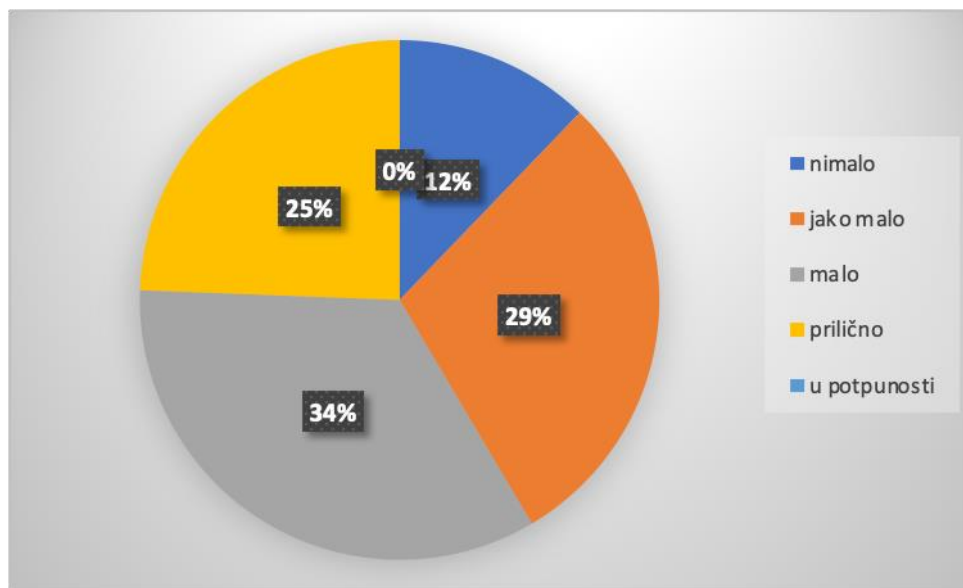


Grafikon 15: Percepcija notara o najčešćim krivičnim delima sa kojima se isti susreću u obavljanju svoje notarske delatnosti.

Radi se o još jednom kontrolnom pitanju, kojim smo hteli da proverimo da li postoji razlika između doživljenog iskustva i percepcije, odnosno ličnog utiska. Na osnovu odgovora datih na ovo pitanje, možemo zaključiti da se za oko 12% više ispitanika izjasnilo za krivična dela prevare kao najčešćeg oblika kriminanih aktivnosti sa kojima se notari susreću u obavljanju svoje delatnosti, nego što je broj notara koji se izjasnio da se i zaista u svom radu susreo sa ovim krivičnim delima.

U provedenom istraživanju se od ispitanika tražilo da se izjasne da li kao notari u obavljanju svojih delatnosti imaju dovoljno mogućnosti elektronskog pristupa u cilju provere određenih podataka kod državnih organa (pitanje broj 16 iz anketnog upitnika). U vezi sa ovim pitanjem, od ukupnog broja ispitanika, 34% je istaklo da ima malo ovakvih mogućnosti, 29,3%

je istaklo da imaju jako malo ovakvih mogućnosti, 24,4% je istaklo da ima prilično ovakvih mogućnosti, dok je 12,2% istaklo da nema nimalo ovakvih mogućnosti. Takođe, nije bilo ispitanika koji su se izjasnili za opciju da u potpunosti imaju ove mogućnosti (grafikon 16).



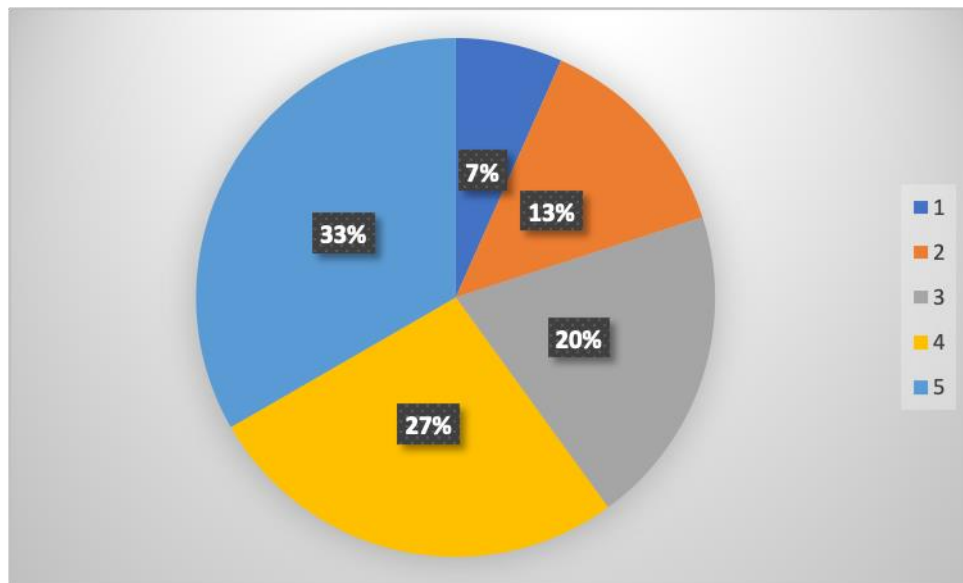
Grafikon 16: Iskustva anketiranih notara o mogućnosti elektronskog pristupa u cilju provere određenih podataka kod državnih organa

Na osnovu odgovora datih na ovo pitanje, možemo zaključiti da oko 25% notara ima ovakve mogućnosti, dok oko 63% notara ima malo ovakvih mogućnosti, a oko 12% uopšte nema ovakvih mogućnosti. Dakle, odgovori na ovo pitanje ukazuju na evidentan problem u nepostojanju pristupa, odnosno onemogućavanju pristupa u dovoljnom obimu elektronskim bazama u cilju provere određenih podataka kod državnih organa.

Kada je u pitanju ocena saradnje notara sa državnim službama (policija, tužilaštvo, sudovi) u vezi sa identifikovanjem određenih kriminalnih radnji vezano za sprečavanje kriminalnih radnji (pitanje broj 17 iz anketnog upitnika), 31,7% anketiranih notara smatra da ona nije ni zadovoljavajuća ni nezadovoljavajuća, 22% smatra da je ona više nezadovoljavajuća, 19,5% da

je ona više zadovoljavajuća, 17,1% da je u potpunosti zadovoljavajuća, dok 9,8% smatra je u potpunosti nezadovoljavajućom (grafikon 17).

Kakva je saradnja notara sa državnim službama (policija, tužilstvo, sudovi) u vezi sa identifikovanjem određenih kriminalnih radnji vezano za sprečavanje kriminalnih radnji kod notara (1- nezadovoljavajuća ... 5- zadovoljavajuća)?

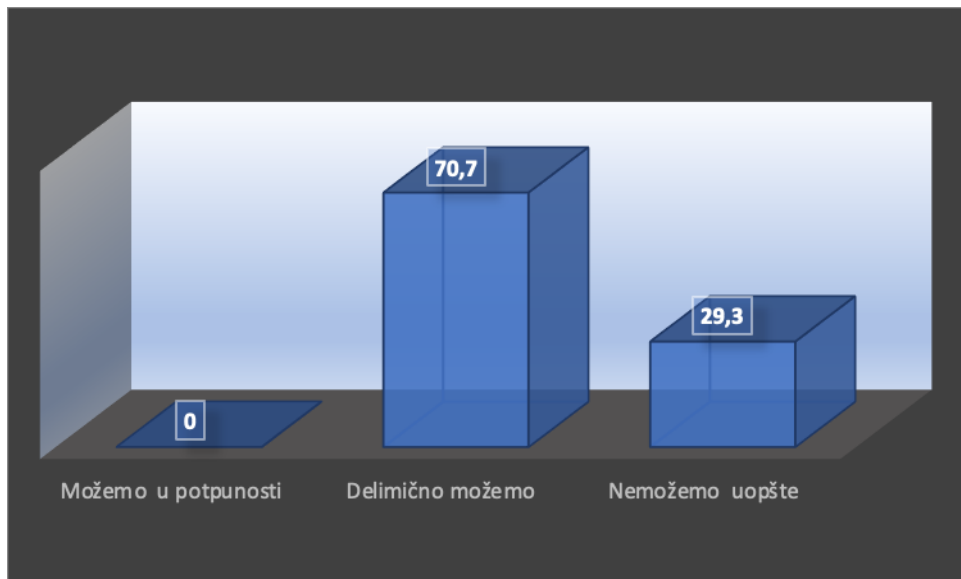


Grafikon 17: Percepcija notara o kvalitetu saradnje sa državnim službama na polju sprečavanja kriminalnih radnji.

Na osnovu navedenih odgovora možemo zaključiti da oko 32% ispitanika smatra da je ova saradnja na nezadovoljavajućem nivou. Sličan procenat njih smatra da nije ni zadovoljavajuća ni nezadovoljavajuća, dok oko 36% smatra da je ona zadovoljavajuća. Dakle, oko jedne trećine ispitanika nije zadovoljno ovom saradnjom, jedna trećina je zadovoljna, dok jedna trećina ima neutralan stav u vezi nivoa ove saradnje.

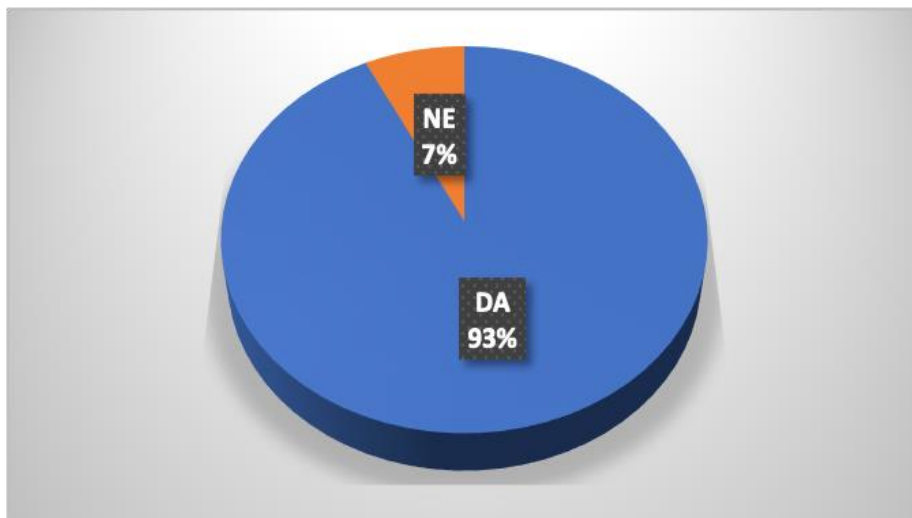
Takođe, kod pitanja u kome se tražilo od ispitanika da se izjasne da li kao notari u obavljanju notarske delatnosti, u vezi sa potvrđivanjem identiteta, mogu kod nadležnih organa Centra za civilnu registraciju, Katastra, Privredne registre proveriti podatke (pitanje broj 18 iz

anketnog upitnika), 70,7% je istaklo da delimično ima ovu mogućnost, 29,3% da uopšte nema ovu mogućnost. Takođe, nije bilo ispitanika koji su odabrali opciju da im je u potpunosti data ova mogućnost (grafikon 18).

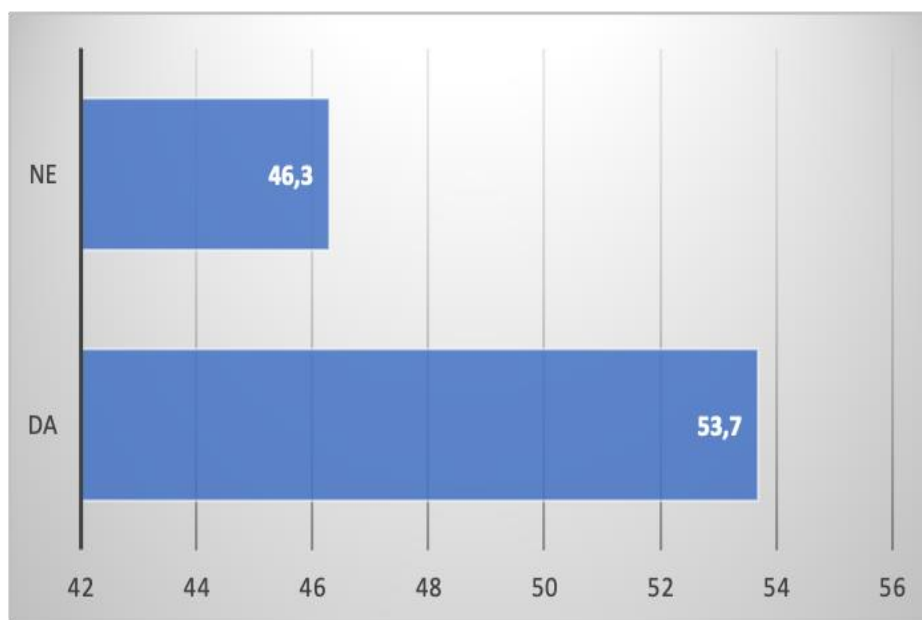


Grafikon 18: Percepcija anketiranih notara o mogućnosti da kod nadležnih organa mogu proveriti podatke radi utvrđivanja identiteta.

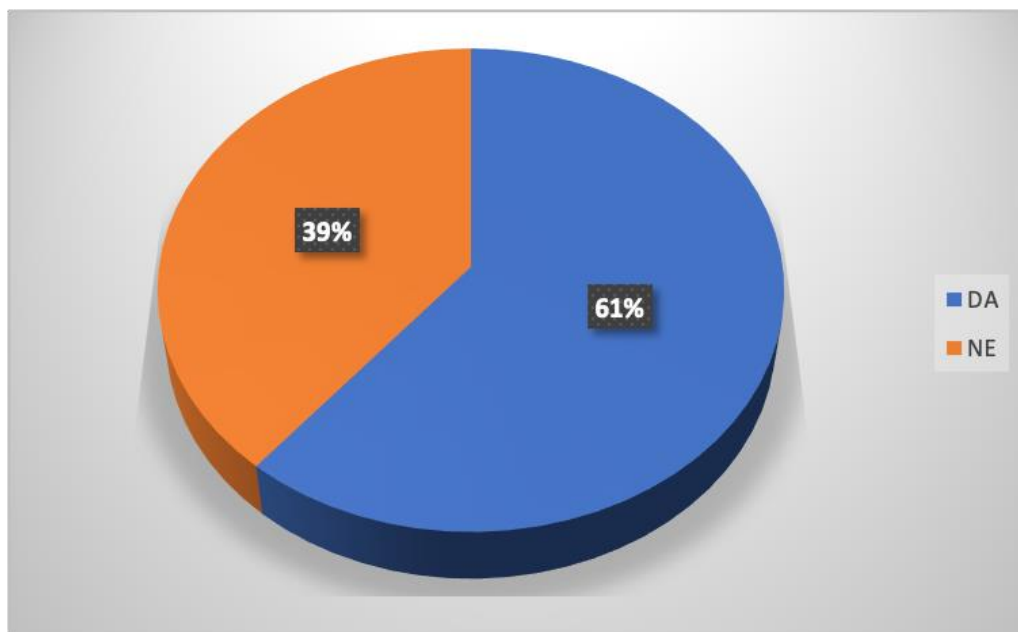
Na osnovu navedenih podataka, možemo zaključiti da se oko 30% anketiranih notara izjasnilo da nema mogućnost provere podataka u postupku potvrđivanja identiteta kod nadležnih organa Centra za civilnu registraciju, Katastra, Privredne registre i sl., dok se 70% ispitanika izjasnilo da delimično ima ovu mogućnost. Ovakvo stanje stvari govori o očiglednom problemu, odnosno nepostojanju mogućnosti koja bi umnogome doprinela boljem i kvalitetnijem radu notara u pogledu provere verodostojnosti identiteta stranaka, a samim tim i boljoj pravnoj i ekonomskoj sigurnosti.



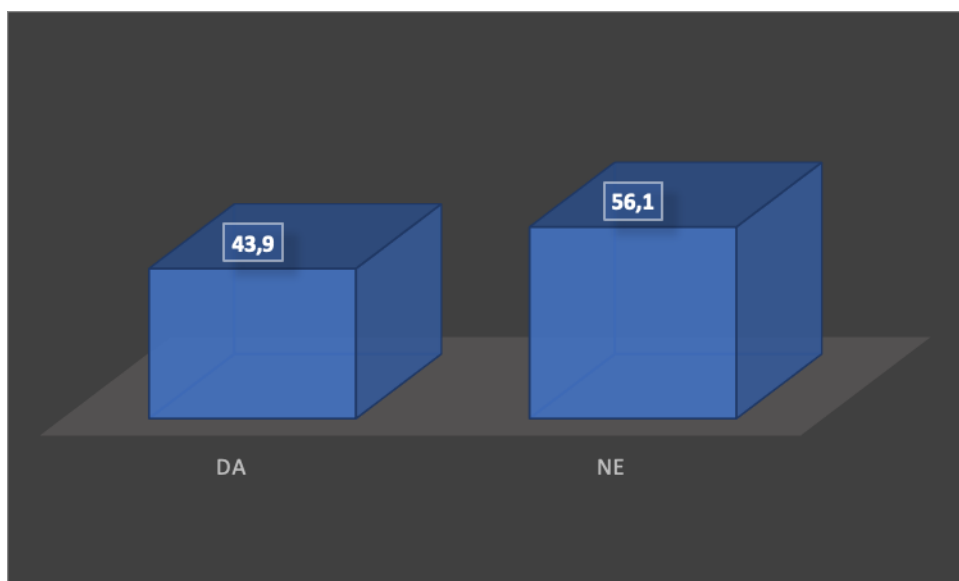
Grafikon 19: Percepcija anketiranih notara o mogućnosti da kod nadležnih organa mogu proveriti podatke radi utvrđivanja identiteta.



Grafikon 20: Iskustva anketiranih notara u vezi pohađanja specijalizovanih obuka u vezi falsifikata i prevara.



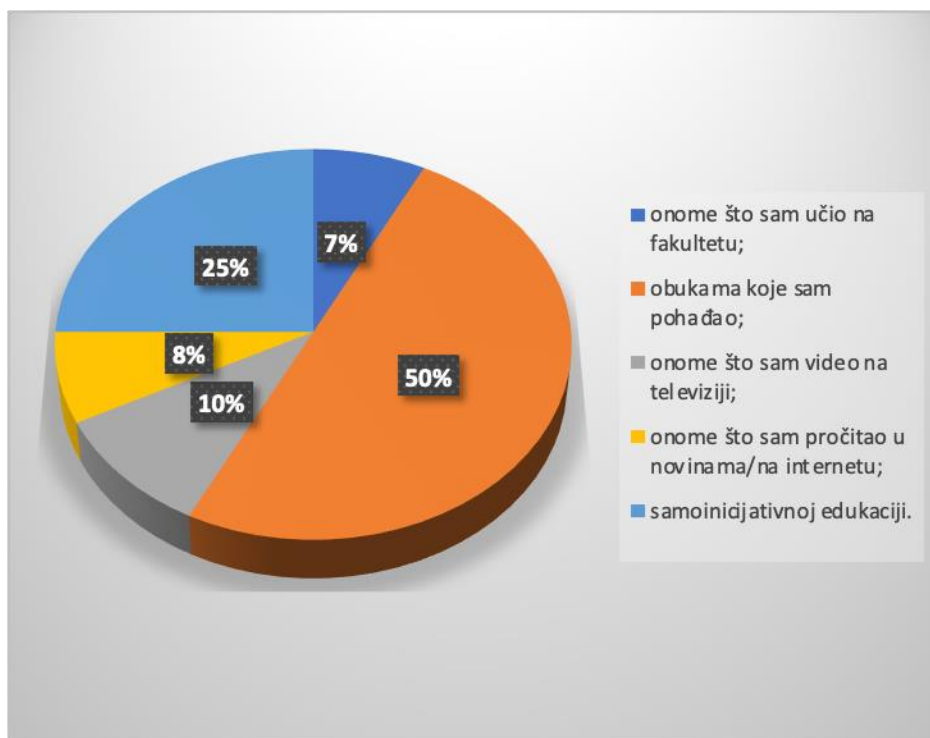
Grafikon 21: Prikaz stanja pohađanja obuka iz oblasti otkrivanja falsifikata i prevara od strane notarskih saradnika/pomoćnika.



Grafikon 22: Prikaz stanja pohađanja obuka iz oblasti otkrivanja falsifikata i prevara od strane notarskih saradnika/pomoćnika.

Iz odgovora na ovo pitanje možemo uočiti da je za oko 10% manji broj notarskih saradnika/pomoćnika koji nisu pohađali, nego notara koji su pohađali obuke iz oblasti otkrivanja falsifikata i prevara.

Na pitanje u kojem se tražilo od ispitanika da se izjasne na čemu se uglavnom zasniva njihovo znanje o sprečavanju pranja novca prevarama i falsifikatima, a gde je postojala mogućnost izbora više opcija (pitanje 26 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika, u 50% slučajeva se radi o obukama koje su pohađali, 25% na samoinicijativnoj edukaciji, 10% na onome što je viđeno na televiziji, dok je po 7,5% odabralo ono što je učeno na fakultetu, odnosno onome što je pročitano u novinama/na internetu (grafikon 23).

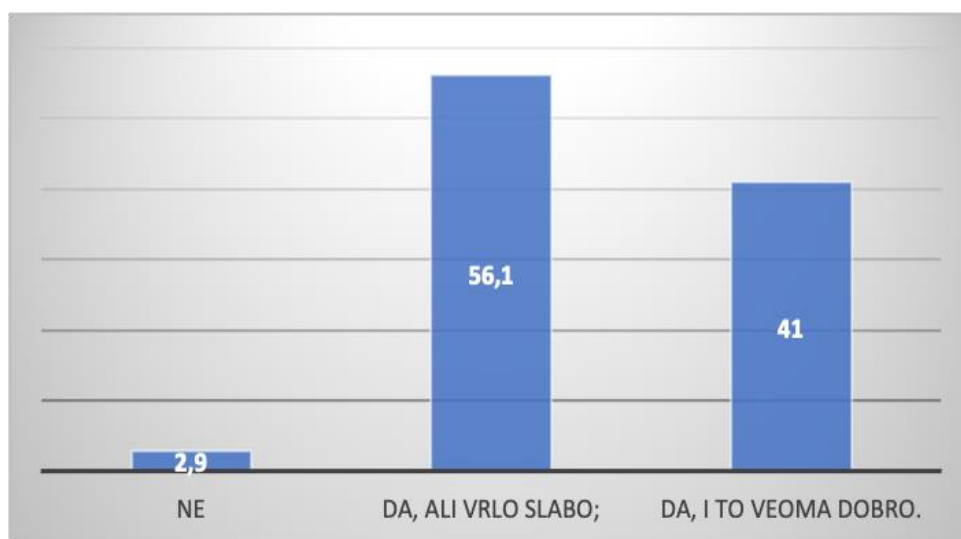


Grafikon 23: Prikaz stanja zasnovanosti notarskog znanja iz oblasti sprečavanja novca, prevara i falsifikata.

Na osnovu odgovora na ovo pitanje, možemo zaključiti da je 50% znanja iz ove oblasti kod notara zasnovano na pohađanim obukama, 25% na samoinicijativnoj edukaciji, 10% na osnovu

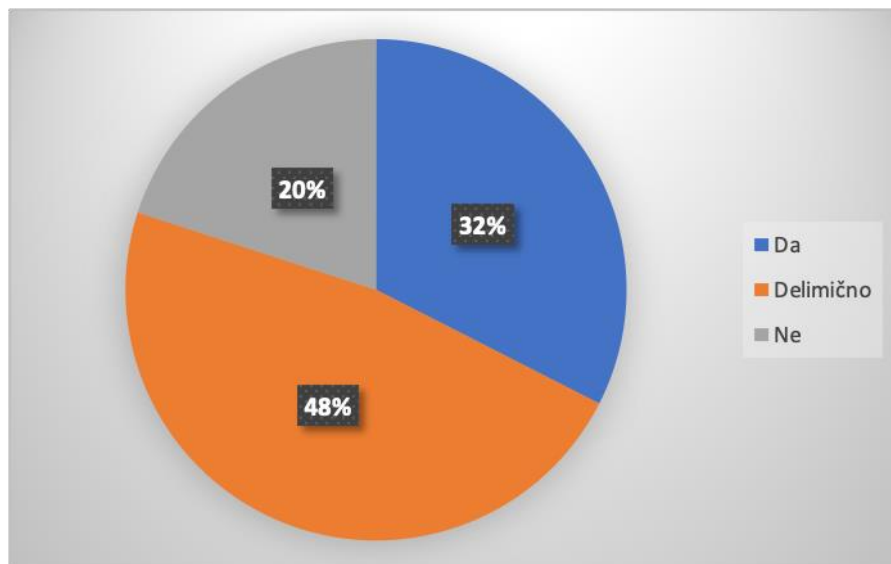
saznanja iz medija, dok je 7,5% zasnovano na saznanjima iz formalnog obrazovanja, i 7,5% na saznanjima sa interneta.

Kod pitanja u kojem se od ispitanika tražilo da se izjasne da li su i u kojoj meri upoznati sa procedurom prijavljivanja krivičnog dela (pitanje broj 27 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika, 56,1% je odgovorilo da jesu ali vrlo slabo, 41,5% da jesu i to veoma dobro, dok se 2,4% izjasnilo da ne poznaju ovu proceduru (grafikon 24).



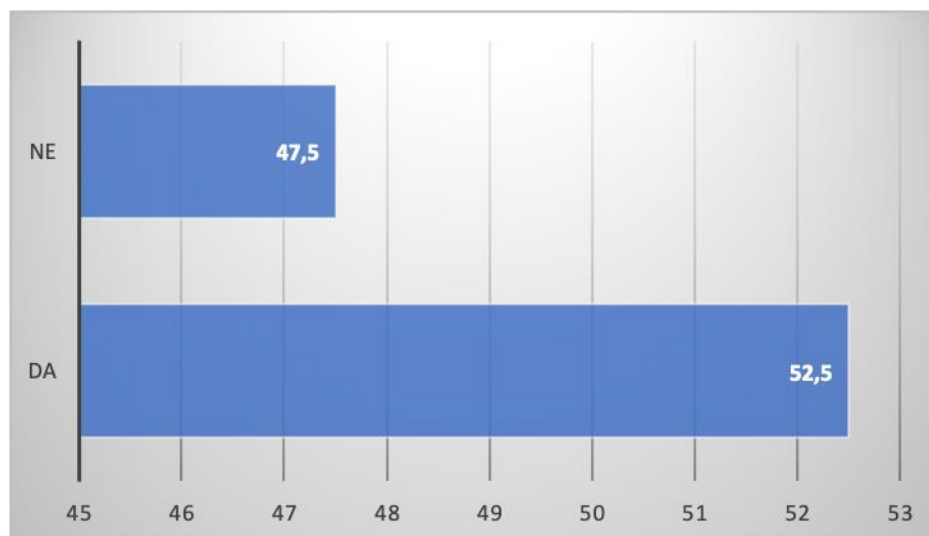
Grafikon 24: Stanje u poznavanju procedure prijavljivanja krivičnog dela od strane notara.

Na osnovu odgovora datih na ovo pitanje, možemo zaključiti da više od polovine notara nije upoznato sa procedurom prijavljivanja krivičnog dela u dobroj meri, dok je oko 2% potpuno neupoznato sa ovom procedurom, a svega 41% je u potpunosti upoznato sa procedurom prijavljivanja krivičnog dela. Slična situacija je i sa indikatorima koji ukazuju na lica koja vrše sumnjive transakcije. Naime, na pitanje da li su upoznati sa pokazateljima (indikatorima) za prepoznavanje lica i transakcija za koje postoje osnovane sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma (pitanje broj 28 iz anketnog upitnika), od ukupnog broja ispitanika 47,5% je istaklo da je delimično upoznato, 32,5% da je u potpunosti upoznato, dok je 20% istaklo da uopšte nije upoznato (grafikon 25).

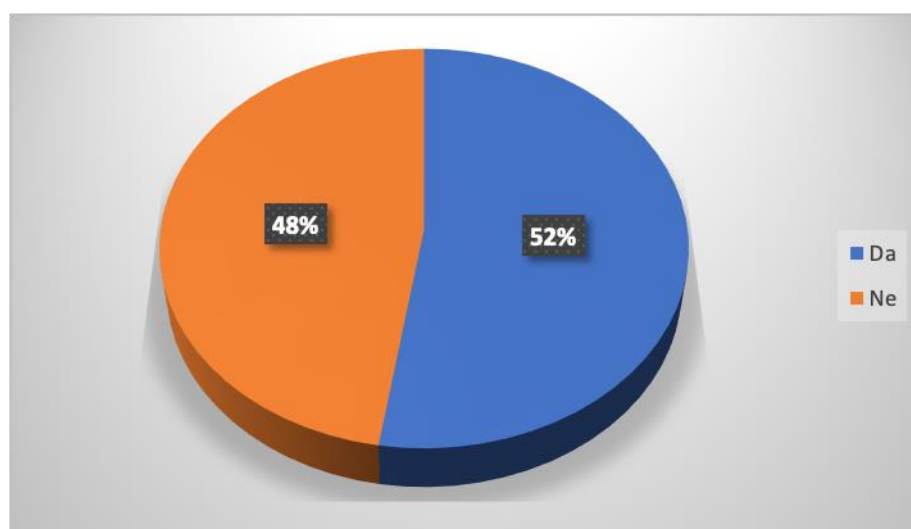


Grafikon 25: Stanje u vezi poznavanja indikatora koji ukazuju na osobu koja vrši sumnjive transakcije.

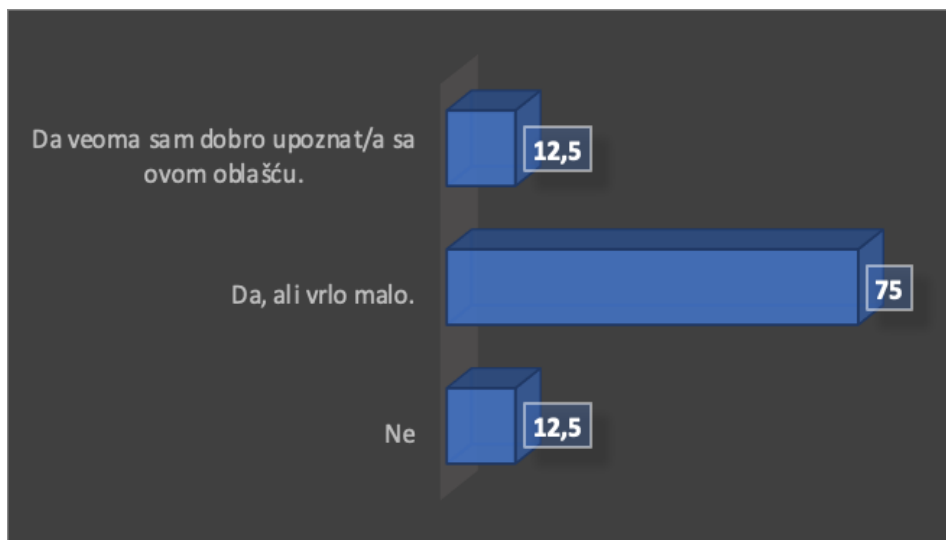
Na osnovu odgovora na ovo pitanje, utvrdili smo očigledan nedostatak znanja kada su u pitanju indikatori na osnovu kojih se može prepoznati osoba koja vrši sumnjive transakcije. Naime, 20% ispitanika se izjasnilo da nije upoznato sa ovim indikatorima, dok je 47,5% istaklo da je samo delimično upoznato sa istim. Od ukupnog broja ispitanika samo je 24% ispitanika bilo u stanju i da navede neke od indikatora, poput česte transakcije sa manjim iznosima novca, transakcije sa različitih računa i sl (pitanje broj 29 iz anketnog upitnika).



Grafikon 26: Poznavanja indikatora koji ukazuju na osobu koja vrši sumnjive transakcije.



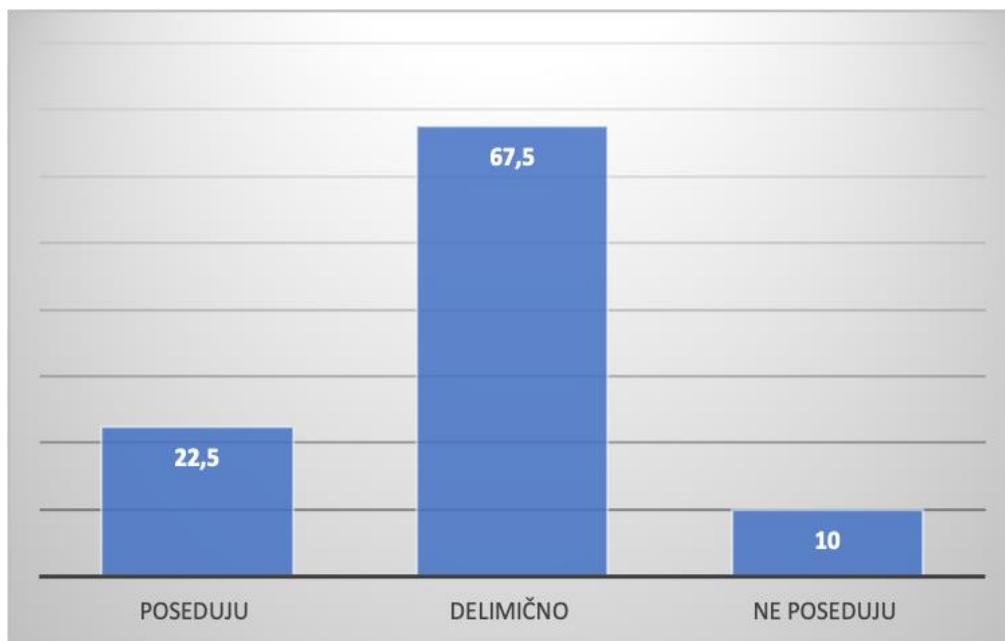
Grafikon 27: Stanje u vezi poznavanja indikatora koji ukazuju na osobu koja vrši sumnjive transakcije.



Grafikon 28: Posedovanje znanja notara iz oblasti delikventne taktike i tehnike u smislu prevarnih radnji.

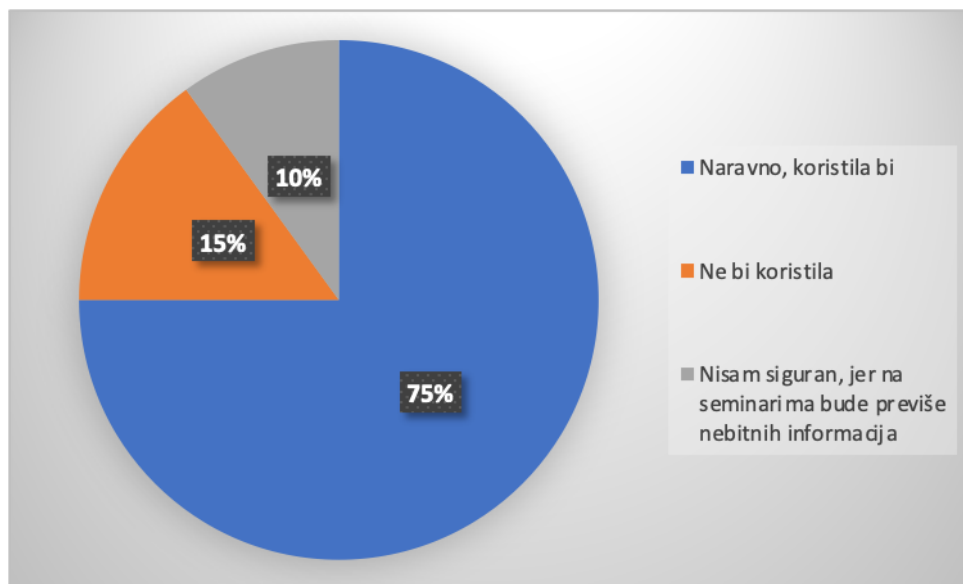
Na osnovu navedenih odgovora, vidno je da na strani notara postoji deficit znanja iz oblasti delikventne taktike i tehnike u smislu prevarnih radnji, jer je svega 12% ispitanika istaklo da poseduje dobar nivo znanja iz ove oblasti.

Takođe, kada je u pitanju percepcija anketiranih notara, da li po njihovom mišljenju kosovski javni beležnici poseduju zadovoljavajuće kompetencije forenzičkih i istražnih znanja i veština radi efikasne zaštite pravne i ekonomske sigurnost (pitanje broj 33 iz anketnog upitnika), 22,55% je istaklo da smatraju da poseduju, 67,5% smatra da delimično poseduju, i 10% da je ne poseduju (grafikon 29).



Grafikon 29: Percepcija o posedovanju znanja notara iz oblasti forenzičkih i istražnih oblasti radi efikasnije zaštite pravne i ekonomske sigurnosti.

Na osnovu odgovora na ovo pitanje, zaključujemo da oko 67% smatra da delimično poseduje znanja iz ovih oblasti, dok 10% posto smatra da uopšte ne poseduju znanja iz ovih oblasti. Shodno navedenom, možemo zaključiti da postoji deficit znanja iz ovih oblasti kod notara, kao i potreba za edukacijama. U prilog ovoj tvrdnji idu i odgovori na poslednje pitanje iz upitnika. Naime, na pitanje u kojem se tražilo od ispitanika da se izjasne da li smatraju da bi njima i njihovim saradnicima/pomoćnicima koristila edukacija o forenzičkom i istražnom znanju i veštinama radi efikasne zaštite pravne i ekonomske sigurnosti (pitanje broj 34 iz anketnog upitnika), 75% je istaklo da smatraju da bi im koristila, 15% da ne bi koristila, i 10% je istaklo da nije sigurno, jer na seminarima bude previše nebitnih informacija (grafikon 30).



Grafikon 30: Percepcija potrebe notara i notarskih saradnika/pomoćnika za edukacijom iz oblasti forenzičkih i istražnih znanja u cilju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti.

Iz odgovora na poslednje pitanje možemo zaključiti da je 75% anketiranih notara istaklo da smatra da bi im edukacija iz ovih oblasti itekako koristila, što takođe govori u prilog preporuci koja je data u disertaciji da je potrebno organizovati ovakve obuke.

Zaključci i preporuke

Pravna sigurnost i ekonomska sigurnost predstavljaju vitalne vrednosti koje su od značaja, kako za pojedince (fizička lica), tako i za privredne subjekte (pravna lica), ali i za samu državu. U razmatranju pravne i ekonomske sigurnosti, brojni autori polaze sa različitih stanovišta, uglavnom se baveći ulogom države, odnosno njenog sistema u zaštiti ovih segmenata sigurnosti. Međutim, detaljnom analizom prirode fenomena pravne i ekonomske sigurnosti, možemo najpre uočiti da kada govorimo o ova dva segmenta sigurnosti, treba ih uzeti na razmatranje sa aspekta mikro i makro nivoa. U smislu mikro nivoa, pre svega, podrazumevamo potrebe, odnosno interese koje u smislu pravne i ekonomske sigurnosti imaju pojedinci (fizička lica), ali i pravni subjekti (pravna lica), kao i konsekvence koje ugrožavanje pravne, odnosno ekonomske sigurnosti može da ima na ove subjekte. U smislu makro nivoa podrazumeva se celokupna društvena zajednica, odnosno država, tj. njen uspostavljen pravni i ekonomski sistem, kao i odnosi i procesi unutar ovih sistema, odnosno posledice koje se po ove sisteme mogu javiti usled ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti. Uzevši u obzir napred navedeno, dolazimo do pitanja, koje je ujedno predmet ove disertacije, o ulozi javnobeležničke službe, odnosno notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. Na osnovu analize dostupne literature, možemo zaključiti da je upravo tačka vezivanja pravne i ekonomske sigurnosti javnobeležnička služba. Naime, gotovo sve zemlje koje su se odlučile za uvođenje javnobeležničke službe u svoj pravni sistem, u prvi plan ističu to da će uspostavljanjem notarijata ostvariti veći stepen pravne i ekonomske sigurnosti. Međutim, analizirajući dostupnu literaturu, veoma malo toga je napisano u smislu konkretizacije, tj. na koji način to javnobeležnička služba direktno ili indirektno doprinosi zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti. Shodno tome, u ovom radu smo nastojali da detaljnije prikažemo na koji to način javnobeležnička službe doprinosi pravnoj i ekonomskoj sigurnosti.

Iz rezultata istraživanja, da se zaključiti da je glavna hipoteza istraživanja potvrđena, da je pronađeno dovoljno elemenata iz dobijenih nalaza u istraživanju, koji potvrđuju da je javnobeležnička služba, pored inspekcijskih organa, policije i organa krivičnog pravosuđa, jedan od ključnih subjekata u zaštiti i očuvanju pravne i ekonomske sigurnosti. Na ovo ukazuje, pre

svoga, analiza teorijskih koncepata pravne i ekonomske sigurnosti, koja je prikazana u radu, ali i detaljna analiza zakonskih odredbi koje regulišu notarsku delatnost.

Ovi rezultati su vidljivi iz rezultata provere sporednih hipoteza definisanih u metodologiji istraživačkog projekta, gde je primenom naučnih metoda utvrđeno da, gledano sa aspekta mikro i makro nivoa, uloga javnobeležničke službe u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti ima različite domete. Naime, kada je u pitanju pravna sigurnost, koja se ogleda u izvesnosti poštovanja pravnih propisa u pravnom i ekonomskom prometu, delatnost notarijata u zaštiti ovog segmenta sigurnosti ima direktne efekte na mikro nivou. Preduzimanjem redovnih aktivnosti u sklopu svoje delatnosti, javni beležnici pružaju zaštitu pravne sigurnosti na način da garantuju da je sklopljeni pravni, odnosno ekonomski posao legalan i da je njegovo izvršenje izvesno, odnosno ako dođe do nekih eventualnih problema, da će na iste biti primenjeni mehanizmi sudske zaštite, tj. da sve strane u ovim poslovima, mogu biti sigurne da su njihovi interesi koji su pravno formulisani u vidu npr. ugovora i sličnih dokumenta, potpuno zaštićeni. Kada je u pitanju makro nivo, možemo reći da javnobeležnička služba ima posrednu ulogu u zaštiti pravne sigurnosti na makro nivou, na način da obavljanjem svoje delatnosti ona doprinosi vladavini prava, tj. činjenici da se zakonske norme primenjuju u skladu sa principima i intencijama koje je zakonodavac imao kada ih je kreirao. Neposredne uloge javnobeležničke službe u zaštiti pravne sigurnosti na makro nivou nema, jer je ona u isključivoj nadležnosti države, a pre svega zakonodavne vlasti.

Da bi pojasnili ovu tvrdnju, najpre moramo da podsetimo šta se, gledano sa aspekta makro nivoa, smatra pod pravnom sigurnošću, a to je pre svega postojanost uspostavljenih pravnih normi, tj. da će iste biti postojane i primenljive, te da neće biti zamenjene nečijom samovoljom, već isključivo novom pravnom normom donetom u skladu sa najvišim pravnim aktom jedne države (ustavom) i zakonskim aktima, i to na način da neće ukidati efekte primene do tada postojećih pravnih normi. Uzevši u obzir da je ovo isključivo u nadležnosti države, a pre svega zakonodavne vlasti, zaključujemo da je, kada je u pitanju javnobeležnička služba, njen domet u zaštiti pravne sigurnosti direktno vezan pre svega za mikro nivo, a to je garancija primenljivosti zakonskih odredbi u pravnom i ekonomskom prometu, odnosno garancija legalnosti u ovim poslovima. Kada je u pitanju ekonomska sigurnost, koja je, kao što smo to istakli u radu, neodvojiva od pravne sigurnosti, situacija je nešto drugačija. Naime, delatnost javnobeležničke

službe na polju zaštite ekonomske sigurnosti ima svoj direktan uticaj, kako na mikro tako i na makro nivou. Kada je u pitanju mikro nivo, uloga notarijata se ogleda u garanciji naplativosti sklopljenog pravnog posla, tj. otklanjanju svake sumnje da će stranka u datom poslu biti žrtve prevare ili neke slične kriminalne radnje, usled čega će pretrpeti finansijsku štetu. Ovo se podjednako odnosi kako na fizička tako i na pravna lica, koja učestvuju u pravnom, odnosno ekonomskom prometu. Takođe, kada je u pitanju makro nivo, za razliku od pravne sigurnosti, javnobeležnička služba ima, itekako, direktan uticaj i na zaštitu ekonomske sigurnosti u jednoj državi. Da bi obrazložili ovu tvrdnju, najpre je neophodno da još jedanput ukažemo na to šta se podrazumeva pod ekonomskom sigurnošću na makro nivou. Ekonomska sigurnost na makro nivou predstavlja, pre svega, zaštitu ekonomskog sistema, odnosno uspostavljenih ekonomskih odnosa i procesa unutar jedne države, od raznih oblika kriminalnog ugrožavanja, koji za cilj imaju ugrožavanje lojalne konkurencije, zaobilaznje zakonskih finansijskih procedura (npr. naplate poreza i sl.) i stvaranje nelegalne imovinske koristi prevarnim radnjama. Kada je u pitanju uloga notarijata u zaštiti ekonomske sigurnosti, ona se, pre svega, ogleda u borbi protiv pranja novca, odnosno preduzimanju preventivnih, ali i represivnih aktivnosti (u smislu prijavljivanja nadležnim državnim organima) sumnjivih finansijskih transakcija. Na ovaj način notarijat ima direktnu ulogu u sprečavanju infiltracije prljavog novca u finansijski sistem jedne zemlje.

Ovde posebno treba istaći da smo u radu dokazali da povećanje ekonomske sigurnosti, ne znači automatski i povećanje nivoa pravne sigurnosti. Ovo zbog toga što ekonomsku sigurnost posmatramo i kroz prizmu cene koštanja, što je u smislu ovog rada, cena koštanja notarske usluge. Naime, u situacijama kada cena notarske usluge povećava troškove neke transakcije, a da pritom ne nudi veći nivo pravne zaštite, jer je isti već zagarantovan mogućnošću korišćenja mehanizma redovne sudske zaštite, nemamo znak jednakosti između nivoa ekonomske i nivoa pravne sigurnosti, zbog čega je, kada govorimo o ekonomskoj sigurnosti, pored ekonomske izvesnosti nekog posla, važno imati na umu i finansijske troškove istog.

Takođe, na osnovu svega navedenog u ovom radu, možemo zaključiti da su ključni oblici ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti sa kojima se suočava javnobeležnička služba u svom radu, kriminalne aktivnosti koje su zasnovane na prevarnim radnjama. Ova specifična hipoteza je

potvrđena i rezultatima empirijskog istraživanja koje je provedeno za potrebe izrade disertacije u kome je 84,4% anketiranih notara označilo prevarne radnje kao najčešći oblik kriminalne delatnosti sa kojom se susreću u svom radu. Naime, ako pogledamo praksu u smislu nezakonitih radnji pri poslovima kupoprodaje, u njima se uglavnom radi o dovođenju u zabludi druge strane, prikazivanjem lažnih informacija ili prikrivanjem pravih, kako bi se druga strana navela da uradi nešto na štetu svoje ili tuđe imovine i tako ostvari protivpravnu imovinsku korist. Uloga javnobeležničke službe, kod ovakvih poslova, se ogleda u tome da preduzimanjem redovnih provera, ali i poučavanjem stranaka, otkloni mogućnost stvaranja zablude, odnosno realizovanja prevarnih radnji. Nadalje, javni beležnici se mogu javiti kao žrtve određenih kriminalnih radnji, koje se preduzmaju u cilju stvaranja uslova za prevarne radnje, opisane u prethodnoj rečenici, npr. kod krivičnog dela navođenja na overavanje neistinitog sadržaja.

Zatim, tu su i druga krivična dela, kao što su falsifikovanje isprava ili falsifikovanje službenih isprava. U ovim situacijama javni beležnici mogu da budu žrtve ovih krivičnih dela, što dalje može imati implikacije i na njihove klijente, tj. da i oni budu prevareni prilikom sklapanja pravno-ekonomskih poslova. Na kraju, notari se mogu javiti i kao saučesnici u ovim krivičnim delima, kada bi zloupotrebili svoja ovlašćenja, odnosno svesno nepreduzimanje radnje iz svojih nadležnosti, a koje imaju za cilj prevenciju ovakvog oblika ponašanja i time omogućili izvršenje prevarnih radnji. Zbog svega ovoga, zaključujemo da je najveći izazov sa kojim se susreću javni beležnici na ovom polju suprotstavljanje, odnosno blagovremeno identifikovanje tzv. prevarnih radnji. Naravno, ovo važi i na mikro i na makro nivo. Za mikro nivo se to odnosi uglavnom na napred navedena krivična dela. Kada je u pitanju makro nivo, to je vezano za sprečavanje pranja novca. S tim u vezi, ako detaljno pogledamo, biće krivičnog dela pranja novca, takođe možemo zaključiti da se radi i o jednom vidu prevarne delatnosti, gde se nadležni subjekti dovode u zabludu da se radi o legalnom novcu, tj. prikriva se njegovo nelegalno poreklo, čime se omogućava njegovo nesmetano korišćenje u pravnom i ekonomskom prometu.

Kada se radi o efikasnoj zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti od strane javnobeležničke službe, konstatovali smo da je aktivna "istražna" uloga notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti propisana pojedinim odredbama ZOJB, Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa, Poslovnika o radu javnih beležnika, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja

terorizma i odredbama Zakonika o krivičnom postupku. Kada je u pitanju “istražna” uloga notarijata u zaštiti pravne i ekonomske sigurnosti, ona se može podeliti u nekoliko kategorija:

- a) radnje koje se preduzimaju u cilju utvrđivanja identiteta stranaka prilikom potvrđivanja isprave o pravnom poslu, gde javni beležnik ispituje da li stranke imaju pravnu i poslovnu sposobnost koja se traži za preduzimanje tog posla i da li su ovlašćene da preduzmu pravni posao;
- b) radnje koje se preduzimaju u cilju ispitivanja da li je pravni posao dozvoljen, odnosno da nije u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima;
- c) radnje koje se preduzimaju u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma;
- d) radnje prijavljivanja krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti, a za čije pripremanje ili postojanje je saznato tokom obavljanja javnobeležničke funkcije.

Uzevši u obzir napred navedno, nesumnjivo smo dokazali da je u cilju ostvarenja ovih aktivnosti na strani javnih beležnika neophodno posedovanje određenog nivoa forenzičkih i istražnih znanja i veština. Provedenim istraživanjem smo potvrdili da je u više od 75% anketiranih notara iskazana potreba za dodatnim obukama iz ovih oblasti, kao i da u više od 50% notarskih kancelarija na području Kosova nisu imenovana lica za praćenje indikatora pranja novca i finansiranja terorizma. Na kraju, uzevši u obzir sve navedeno u disertaciji, kao i u ovom zaključku, predlažemo implementiranje sledećih procedura u rad javnih beležnika, a u cilju povećanja njihove efikasnosti na polju zaštite pravne i ekonomske sigurnosti:

- a) svaka javnobeležnička kancelarija treba da imenuje lica koje će biti zaduženo za praćenje stanja na polju delikventne taktike i tehnike u smislu prevarnih radnji kojima se ugrožava pravna i ekonomska sigurnost, kao i edukaciju zaposlenih u datoj javnobeležničkoj kancelariji;
- b) napred navedeno lice bi trebalo da bude zaduženo za uspostavljanje kontakata sa drugim nadležnim organima koji su uključeni u prevenciju i represiju kriminala, poput policije, Javnobeležničke komore, tužilaštva, udruženja građana i sl.;

- c) javni beležnici bi trebali da budu i tehnički opremljeni u smislu otkrivanja falsifikata, što podrazumeva posedovanje uređaja kao što su UV lampa, IC- uređaji i sl.;
- d) javni beležnici treba da praktikuju konstantno usavršavanje i osposobljavanje, kao i kontinuirano informisanje o načinima borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Prilog

ANKETNI UPITNIK

Poštovani, ovaj instrument je kreiran za potrebe istraživanja, koje se realizuje u okviru izrade doktorske disertacije na Pravnom fakultetu, Univerziteta u Novom Pazaru, pod nazivom „**NOTARIJAT KAO JAVNA SLUŽBA POD DRŽAVNIM NADZOROM, TE NJEGOV ZNAČAJ I ULOGA PO PITANJU ZAŠTITE PRAVNE I EKONOMSKE SIGURNOSTI**”. Rezultati ankete su anonimnog karaktera i bez manipulacija, te služe samo za naučnu svrhu. Zahvaljujem Vam na oduzetom vremenu i iskrenim odgovorima.

1. Pol M Ž

2. Vaša stručna sprema

- a) Fakultet
- b) Imam naučni stepen (master, magistar, doktor)

3. Godine starosti

- a) 25-35
- b) 35-45
- c) 45-55
- d) 55-65

4. Reon (područje) u kojem imate notarsku kancelariju

- a) Priština 01
- b) Mitrovica 02
- c) Peć 03
- d) Prizren 04
- e) Gnilanje 05
- f) Uroševac
- g) Đakovica

5. Na osnovu kojih dokumenata najčešće vršite identifikaciju stranaka

- a) Lične karte
- b) Pasoša
- c) Vozačke dozvole
- d) Izjave svedoka identiteta
- e) Drugi dokument, navesti koji....

6. Da li prilikom identifikacije stranke putem uvida u lična dokumenta primenjujete neke metode ili sredstva za proveru verodostojnosti ličnih dokumenata:

- a) Ne

- b) Da

7. Ako je odgovor na prethodno pitanje bio pozitivan molimo Vas da zaokružite koje metode ili sredstva koja prilikom identifikacije lica na osnovu uvida u lična dokumenta koristite za proveru verodostojnosti istih (možete zaokružiti više opcija):

- a) vizuelni pregled tzv. zaštitnih elemenata;
- b) provera postojanja embosiranih zaštitnih elemenata, kvaliteta hartije/plastike putem čula dodira;
- c) očitavanjem elektronskog zapisa;
- d) proveravanje putem UV lampe;
- e) proveravanje putem IC uređaja.
- f) nešto drugo, navesti šta...

8. Koliko se slažete sa tvrdnjom da je Notarjat ključni subjekt u zaštiti pravne sigurnosti

- a) nimalo
- b) delimično
- c) prilično
- d) u potpunosti

9. Koliko se slažete sa tvrdnjom da je Notarjat ključni subjekt u zaštiti ekonomske sigurnosti

- e) nimalo
- f) delimično
- g) prilično
- h) u potpunosti

10. Koliki je po vašem mišljenju značaj nadzora nad radom notara za obezbeđenje pravne sigurnosti

- a) Veliki
- b) Delimičan
- c) Zanemarljiv
- d) Mali

11. Koliko je po vašem mišljenju obezbeđena pravna zaštita pravne sigurnosti u obavljanju delatnosti notara (1- nedovoljno ... 5- dovoljno)

1 2 3 4 5

12. Koliki je značaj izvrsnosti notarskih akata za pravnu sigurnost notarskih akata

- a) Veliki
- b) Delimičan
- c) Zanemarljiv
- d) Mali

13. Kolika je mogućnost notara da koristite savremene metode u otkrivanju prijavljenih sumnjivih finansijskih transakcija

- a) Velika
- b) Delimična
- c) Zanemarljiva
- d) Mala

14. Koliko su notari osposobljeni da identifikuju postojanje lažnih dokumenata u obavljanju notarske delatnosti

- a) U potpunosti su osposobljeni
- b) Delimično su osposobljeni
- c) Nisu osposobljeni

15. Koliko se slažete sa konstatacijom da su ključni oblici ugrožavanja pravne i ekonomske sigurnosti, sa kojima se suočavate tokom svog rada, kriminalne aktivnosti koje su zasnovane na prevarnim radnjama.

- a) Slažem se u potpunosti
- b) Delimično se slažem
- c) Ne slažem se

16. Da li kao notari u obavljanju svojih delatnosti imate dovoljno mogućnosti elektronskog pristupa u cilju provere određenih podataka kod državnih organa

- a) nimalo
- b) jako malo
- c) malo
- d) prilično
- e) u potpunosti

17. Kakva je saradnja notara sa Državnim službama (policija, tužilaštvo, sudovi) u vezi sa identifikovanjem određenih kriminalnih radnji vezano za sprečavanje kriminalnih radnji kod notara (1- nezadovoljavajuća ... 5- zadovoljavajuća)

1 2 3 4 5

18. Da li kao notari u obavljanju notarske delatnosti u vezi sa potvrđivanjem identiteta možete kod nadležnih organa Centar za civilnu registraciju, Katastar, Privredne registre proveriti podatke

- a) Možemo u potpunosti
- b) Delimično možemo
- c) Nemožemo uopšte

19. Da li Vam se desilo da u obavljanju notarske detektujete postojanje nekog krivičnog dela?

- a) Da
- b) Ne

20. Ako je odgovor na prethodno pitanje bio pozitivan, molimo vas da zaokružite o kojoj vrsti dela se radilo?

- a) Falsifakti
- b) Legalizovanje lažnog sadržaja
- c) Prevara
- d) Pranje novca
- e) Nešto drugo, navesti koje...

21. Koja su po Vašem mišljenju najčešća krivična dela sa kojima se notari susreću u obavljanju notarske delatnosti

- a) Falsifakti
- b) Legalizovanje lažnog sadržaja
- c) Prevara
- d) Pranje novca
- e) Nešto drugo

22. Da li ste do sada pohađali neke obuke iz oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma?

- a) Da
- b) Ne

23. Da li ste do sada pohađali neke obuke iz oblasti otkrivanja falsifikata i prevara?

- c) Da
- d) Ne

24. Da li ste i u kojoj meri upoznati sa procedurom prijavljivanja krivičnog dela?

- a) Ne
- b) Da, ali vrlo slabo;
- d) Da, i to veoma dobro.

25. Da li po Vašem mišljenju kosovski javni beležnici poseduju zadovoljavajuće kompetencije forenzičkih i istražnih znanja i veština radi efikasne zaštite pravne i ekonomske sigurnosti

- a) Poseduju
- b) Delimično
- c) Ne poseduju

26. Da li smatrate da bi Vama i Vašim saradnicima/pomoćnicima koristila edukacija o forenzičkih i istražnih znanja i veština radi efikasne zaštite pravne i ekonomske sigurnosti ?

- a) Naravno, koristila bi
- b) Ne bi koristila
- c) Nisam siguran, jer na seminarima bude previše nebitnih informacija

Hvala Vam na pomoći i saradnji.

LITERATURA

Izvori: (propisi)

- 1) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br 5 od 27.06.2001. godine, str. 22).
- 2) Krivični zakonik Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).
- 3) Porodični zakon Crne Gore (Službeni list RCG, br. 1/2007 i 53/2016).
- 4) Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006);
- 5) Zakon br. 03/L-196 o sprecavanju pranja novca i finansiranje terorizma objavljen je u sluzbenom glasniku Kosova br 85/2010 od 09.11. 2020;
- 6) Zakon o javnom bilježništvu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09 и 120/16).
- 7) Zakon o nasljeđivanju Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, бр. 80/14);
- 8) Zakon o nasljeđivanju Republike Hrvatske (Narodne novine, бр. 48/03, 160/03, 35/05, 127/13, 33/15 и 14/19);
- 9) Zakon o notarima Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, бр. 45/2002;

- 10) Zakon o notarima Brčko Distrikta BiH ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 9/2003 i 17/2006).
- 11) Zakon o notarima Crne Gore, (Sl. list RCG, br. 68/2005 i 49/2008, 55/2016 и 84/2018);
- 12) Zakon o notarima Republike Srpske, (Službeni Glasnik Republike Srpske br. 86/04, 2/05, 74/05, 76/05 – ispr., 91/06, 37/07, 74/07 – odluka US, 50/10, 78/11, 20/14, 68/17 и 113/18 – odluka US).

Knjige:

- 1) Aleksić, Ž., Škulić, M., i Žarković, M.: *Leksikon kriminalistike*, Beograd 2004;
- 2) Aristotel, *Nikomahova etika*, 1970;
- 3) Atanacković, D., *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 1985;
- 4) Avila, H., "*Certainty in law*", Budgetary and tax law, University of São Paulo, Brasil, 2016;
- 5) Babić, M., *Krivično pravo – opšti i posebni dio*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2008;
- 6) Babić, M., *Krivično pravo – opšti i posebni dio*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2008;
- 7) Bejatović, S., *Krivično procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2014;

- 8) Bejatović, M., *Pranje novca kao kriminogeni fenomen modernog doba*, Zbornik radova: *Korupcija i pranje novca*, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009;
- 9) Bikić, E., Suljević S., Povlakić, M., Plavšić, M., *Notarsko pravo*, Sarajevo, 2013;
- 10) Bolanča, Đ., *Pravna sigurnost u kontekstu kršenja pravila tržišnog natjecanja*, Zbornik radova: *Pravna sigurnost kao pospešujući faktor za direktne strane investicije*, Kragujevac, 2016;
- 11) Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002;
- 12) Bošković, A., *Radnje policije u prethodnom krivičnom postupku i njihova dokazna vrednost*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2015;
- 13) Bošković, G., *Pranje novca*, Beosing, Beograd, 2005;
- 14) Bošković, G., Dimitrašinić, S., *Odnos organizovanog kriminala, kroupcije i pranja novca*, Zbornik radova: *Korupcija i pranje novca*, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009;
- 15) Cabrillo, F., Fitypatrick, S., *The Economics of Courts and Litigations*, New Horiyons in Law and Economics, Edward Elgar Publishing, Inc. 2008;
- 16) Caldwell, D., Williams Jr., R. E., *Seeking security in an insecure world*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2006;

- 17) Carothers, T., *The rule-of-law revival*, Foreign Affairs, Vol. 77, No. 2, 1998;
- 18) Čimburović, Lj., Ivanović, B. A., Ivanović, R. A., *Kriminalistička tehnika*, Univerzitet u Novom Pazaru, Beograd, 2011;
- 19) Cindori, S., *Money laundering: correlation between risk assesment and suspicious transactions*, Financial Theory and Practice, 37(2), 2013;
- 20) Ćorović E., i drugi, *Priručnik za simulaciju suđenja iz oblasti zločina iz mržnje*, Monitor, Novi Pazar, 2020;
- 21) Cox , N., *The Notary Public- the third arm of the legal profession*, 6 New Zealand Business Law Quarterly, 2000;
- 22) Davies, A., *Best practice in Corporate Governance: Building Reputation and Sustainable Success*, Burlington, 2006;
- 23) Dedić, S. Purišević, F., *Opće službeničko pravo*, JP NIO, Službeni list, Sarajevo, 2016.
- 24) Demir and Baykara v. Turkey [GC], no. 34503/97, stav 67, ECHR 2008, i član 31. stav 3c Bečke konvencije);
- 25) Dent, C. M., *Economic Security. In: A. Collins, ed., Contemporary Security Studies*, 2nd ed. New York: Oxford Universitx Press Inc., 2010;.
- 26) Digi, L., *Preobražaju javnog prava*, Beograd 1929;

- 27) Dika, M., *Izvanparnična i concilijatorska funkcija javnih bilježnika – de lege lata i de lege ferenda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 59 (6), 2009;
- 28) Dika, M., *Javno bilježništvo i zaštita vjerovnika*, Pravo u gospodarstvu, vol. 34, br. 7-8, 1995;
- 29) Dimitrijević P., *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd 1959. godina;
- 30) Dimitrijević, P., Blažić, Đ., *Upravno pravo Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2008;
- 31) Dimitrijević, P., Marković R., *Upravno pravo, knjiga 1*, Savremena administracija, Beograd 1986;
- 32) Đorđević, M., Đorđević, Đ., *Krivično pravo*, Beograd, 2004;
- 33) Đurđević, D., *Javnobeležnička delatnost*, Beograd, 2014;
- 34) Efimovich Metelev, S., *Economic Security as a Scientific Category: Theoretical and Methodological Aspect of Research*. Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska Lublin – Polonia, XXXIX(2), 2014;
- 35) Ejđus, F., *Međunarodna bezbednost*, Beograd, str. 2012;
- 36) Etički Kodeks javnih beležnika;

- 37) European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on Legal Certainty and
- 38) Fuler, L., *Moralnost prava*, Pravni fakultet Univerziteta Beograd, 2011;
- 39) Guidelines on the Identification of Suspicious Financial Transactions for Financial Dealers, Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Center (PPATK), Jakarta, 2003.
- 40) Hajek, F. A., *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Službeni list SRJ, Beograd, CID, Podgorica, 2002;
- 41) Hall, E. G., *The common law and civil law notary in the European union: A shared heritage and an influential future?* 2015, London.
- 42) Hamzabegović, S., *Dokazivanje u parnici*, Univerzitetska knjiga, Bihać, 2013;
- 43) Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994;
- 44) Iacovino, L., *Recordkeeping, Ethics and Law: Regulatory Models, Participants Relationships and Rights and Responsibilities in the Online World*, Springer, 2006;
- 45) Ilić, G. P., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A., *Komentar zakonika o krivičnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd, 2012;
- 46) Ilić, G., *Zakonik o krivičnom postupku i pravna sigurnost ili nekoliko primera kolebanja prakse pod uticajem Zakonika o krivičnom postupku*, NBP vol. 3. Kriminalističko-policajska akademija, Beograd, 2014;

- 47) Ioan-Franc, V., Diamescu, M. A., *Some Opinions on the Relation between Security Economy and Economy Security*, Review of General Management, 16(2), 2012;
- 48) Ivaničević, K., *Osiguranje javnih beležnika od profesionalne odgovornosti*, Evropska revija za pravo osiguranja, 2/2012, Udruženje za pravo osiguranja Srbije, Beograd, 2012;
- 49) Ivanović, B. A., Ivanović, R. A., *Kriminalističke procedure*, Policijska akademija, Danilovgrad, 2013;
- 50) Ivanović, R. A., Petter Soltvedt, L., *Mirno rešavanje konflikata i izgradnja poverenja u multikulturalnim sredinama sa u svrhu borbe protiv radikalizma i nasilnog ekstremizma*, MONITOR, Novi Pazar, 2020;
- 51) Jakšić A. *Notarijat kao javna služba*, u: Hiber Dragor (prir.), Javnobeležničko pravo, Beograd, 2005;
- 52) Jeremy, W., *The Rule of Law*. In Edward N. Zalta (ed.), The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016;
- 53) Judges' Committee on Notaries Public, *Manual For Notaries Public*, The Cincinnati Bar Association, USA;
- 54) Kant, I., *Kritika praktičnog uma*, Beogradsko izdavački- grafički zavod, Beograd, 1990;
- 55) Karanikić-Mirić, M., *Odgovornost javnih beležnika u srpskom građanskom pravu*, Časpis „Pravni život“ br. 10, 2014;

- 56) Karanikić-Mirić, M., *Odgovornost javnih beležnika u srpskom građanskom pravu*, Pravni život, br. 10/2014;
- 57) Kelsen, H., *Collective Security Under International Law*, The Lawbook exchange, New Jersey, 2001;
- 58) Kleinhenz, C., (ed) *Medieval Italy: An Encyclopaedia*,(2004) Vol 2, str 782. Ili *The common law and civil law notary in the European union: A shared heritage and an influential future?*, London, 2015;
- 59) Knežević-Popović, D., *Notar kao činilac pravne sigurnosti – savremeni aspekti*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija, 2010;
- 60) Komnenić, M., Dragojlović, J., *Krivična dela falsifikovanja isprave u svetlu savremenih tehničko-tehnoloških dostignuća*, Kultura polisa, god. XII, br. 26, Beograd, 2015;
- 61) Korać, H., Ivanović, R. A., Begović, A., *Prevenција kriminaliteta*, Univerzitet u Novom Pazaru, Beograd, 2011;
- 62) Krbek, I., *Pravo jugoslavneske javne uprave: Osnovna pitanja i prava građana*, knj. 1., Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1960;
- 63) Krivokapić, V., *Kriminalistička taktika*, Beograd, 2008;
- 64) Krivokapić, V., *Prevenција kriminaliteta*, Beograd, 2002;
- 65) Krivokapić, V., *Prevenција kriminaliteta-teorijsko kriminalistički pristup*, Beograd, 2008;

- 66) Labudović Stanković, J., *Pranje novca sa osvrtom na osiguranje*, Evropska revija za pravo *osiguranja*, vol. 12, br. 3, Udruženje za pravo osiguranja Srbije, Beograd, 2013.
- 67) Labudović Stanković, J., *Pranje novca sa osvrtom na osiguranje*, Evropska revija za pravo *osiguranja*, vol. 12, br. 3, Udruženje za pravo osiguranja Srbije, Beograd, 2013;
- 68) Lazarević, Lj., *Krivično zakonodavstvo kao osnova za konstituisanje politike suzbijanja kriminaliteta*, referat sa savjetovanja državnog reagovanja protiv kriminala, Budva, 2003;
- 69) Legal certainty versus equity in the conflict of laws, Paul Heinrich Neuhaus, University of Hamburg;
- 70) Lilić, S., *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu- Službeni glasnik, Beograd, 2008;
- 71) Lukić, R., Košutić, B., *Uvod u pravo*, Beograd, 2005;
- 72) Luscombe, D., Riley-Smith, J., *The New Cambridge Medieval History*, UK: Cambridge University Press, Volume IV c. 1024-c. 1198 Part 1, 2008;
- 73) Marinković, N., *Zamisao globalne bezbednosti sa ili bez nacionalne*, Bezbednost 4/07, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2007;
- 74) Marković, M., *Pranje novca u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije i uporednim zakonodavstvima*, Zbornik radova, Korupcija i pranje novca, Internacionalna asocijacija kriminalista, Sarajevo, 2009;

- 75) Marković, M., *Pravna država*, Beograd, 1939;
- 76) Marković, S., *Notarijati medievalnih komuna crnogorskog primorja (Odrzi antičkog nasleđa, autonomnosti urbaniteta i humanističkog univerzalizma)*, *Acta Histriae*, 18/2010, 2010;
- 77) Marques, R. P., Santos, C., Inácio, H., *Organizational Auditing and Assurance in the Digital Age*, IGI Global, 2019;
- 78) Milak, F., *Treuhand – javnobeležnički polog prema njemačkom pravu, Javni bilježnik*, vol. XXXI no. 44, Hrvatska javnobilježnička komora, Zagreb, 2017;
- 79) Mitrović, V., *Kriminalističke identifikacije*, Beograd, 1998;
- 80) Mitrović, V., Stupar, Lj., *Kriminalistička tehnika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Zemun, 2002;
- 81) Nedeljković, R., *Javni beležnici – notari i arhivska građa*, *Arhiv*, časopis Arhiva Jugoslavije, 2015;
- 82) Nikolić-Ristanović, V., Čopić, N., *Razvoj zakonodavstva o pranju novca u Srbiji i usklađenost sa međunarodnim normama, Zbornik radova „Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija“*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007;

- 83) Oruč, E., *Odgovornost notara u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine de lege lata i de lege ferenda*, Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet, Univerzitet u Mostaru, Mostar, 2013;
- 84) Oruč, E., *Nastanak i razvoj institucije notara*, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka 3, Zenica, 2012;
- 85) Paunović, S., *Primena multimodalne biometrije u sistemima za utvrđivanje identiteta*, Beograd, 2013;
- 86) Pavičević, V., *Osnovi etike*, Bigz, drugo prošireno izdanje, 1974;
- 87) Peerenboom, R., *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge University Press, 2002;
- 88) Perović, S., *Pravno-filozofske rasprave*, Beograd, 1995;
- 89) Popkova, E. G., Sergi, B. S., *Artificial Intelligence: Anthropogenic Nature vs. Social Origin*, Springer, 2020;
- 90) Popović S., *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1962. godina;
- 91) Popović, S., *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd;
- 92) Popović, S., *Upravno pravo III izdanje*, Beograd 1962;

- 93) Popper, R. Raimund, K. *The Open Society and Its Enemies*, Oxford University Press, 2011;
- 94) Positivism and the separation and Morals, u *Essays in Jurisprudence and Philosophy*;
- 95) Prančić, V., *O dužnosti poduzimanja i uskrati službene radnje javnog bilježnika*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, No. 4, 2008;
- 96) Primorac, T., Kozina, T., Turčić, I., *Economic security of enterprises*, Fakultet za ekonomiju i biznis, Zagreb, 2018;
- 97) Pušać, J., *Konvalidacija ugovora o kupoprodaji nepokretnosti u pravnom sistemu Republike Srpske*, Pregledni naučni rad, Anali Pravnog fakulteta u Zenici 8/2011, Zenica, 2011;
- 98) Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002;
- 99) Radović, M., Bikić, S., Suljević, S., *Notarijat u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2010;
- 100) Raz, J., *The authority of law*, Oxford University Press, 1979;
- 101) Rijavec, V., *Civilnopravna odgovornost notarjev*, Pravna praksa, 402/98, Gospodarski vestnik d.d., 1998;
- 102) Rizki Hidayt, F., Sabardi, L., Kuriawan, K., *The Role and Function of supervision from Notary Supervisory Board in Dealing with Violatons of Ethics and Notary Position in*

Matarm City, International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, vol. 6, no. 3, 2019;

- 103) Šaković, A., *Ekonomska kriminalistika – Metodika sprečavanja i istraživanja ekonomskog kriminaliteta*, Magistrat, Sarajevo, 2002;
- 104) Šarkić, N., Počuča, M., *Izvršno i javnog beležničko (notarsko) pravo*, Pravni život, br. 12/2012;
- 105) Scalia, A., *The Rule of Law as a Law of Rules*, University of Chicago Law Review 1175, 1989;
- 106) Senjak, K., *Notarijat i izvršnost notarskih akata*, Sarajevo, 2012;
- 107) Sibinović, Đ., *Profesija advokat*, Beograd, 2012;
- 108) Šikman, M., *Organizovani kriminal*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2011;
- 109) Simić, D., *Savremene teorije bezbednosti*, Zbornik predavanja: Reforma sektora bezbednosti, G 17 Institut, Beograd, 2003;
- 110) Simonović, D., *Krivična dela u srpskoj legislativi*, Službeni glasnik, Beograd, 2010;
- 111) Simonović, Lj., *Veštačenje dokumenata: kriminalistička tehnika*, Redakcija časopisa „Narodne milicije“ Beograd, 1956;

- 112) Stanković, G., Trgovčević-Prokić, M., Komentar Zakona o vanparničnom postupku, Beograd, Službeni glasnik, 2016;
- 113) Stjepanović, N., Upravno pravo FNRJ, opšti deo, drugo prepravljeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1958;
- 114) Stjepanović, N., *Upravno pravo*, opšti deo, Beograd, 1978;
- 115) Stroglio, K., Intscher, H., Davis-Crockwell, S., *Suspending Suspicious Transactions*, The World Bank, Wshington, 2013;
- 116) Tanasković, Z., *Funkcija javnog beležnika (notara) u savrenmenim pravnim sistemima*. Pravni informator, br 1, 2003;
- 117) Teofilović, T., Jelačić, M., *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006;
- 118) Teofilović, N., Radović, N., *Pranje novca kao kriminalna delatnost*, Perjanik: časopis za teoriju i praksu iz oblasti policije, bezbednosti, kriminalistike i prava, god. 4, br. 11, Policijska akademija, Danilovgrad, 2006;
- 119) The Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), 7;
- 120) Tomić, Z., Opšta javnopravna obeležja notarijata, u D. Hiber (ur.), *Javnobeležničko pravo*, Beograd 2006.

- 121) Tomić, Z., Upravno pravo – sistem, *Službeni list SFRJ*, Beograd, 2002;
- 122) Trgovčević-Prokić, M., Javnobeležnička delatnost kao doprinos regionalnom razvoju, Konferencija;
- 123) Urošević, Z., *Položaj i uloga javnih agencija u našem pravnom sistemu*, Pravni život, br. 10, 2005;
- 124) Visković, N., *Pojam prava*, Split, 1981;
- 125) Vučinić, I., *Hajekovo shvatanje vladavine prava, Uspostavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji*, Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 27. i 28. maja 1996, Beograd, 1997;
- 126) Vukašinović, R. Šoltres, I., Dokazivanje u upravnom postupku – značajan segment opšteg dela upravnog prava, *Pravo – teorija i praksa*, vol. 26, br. 7-8, Privredna akademija, Novi Sad, 2009, str. 156-167.
- 127) Winkler, K., *Der Notar im Spannungsverhältnis zwischen Tatigkeitspflichten und Amtsverweigerung*, MittBayNot, Mai/Jun 1998;
- 128) Zedner, L., *Security*, Routledge, London, 2009;
- 129) Zekavica, R., *Ideja vladavine prava od antičkih korena do savremene pravne teorije i prakse*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2018.

Ostali izvori (internet izvori)

- 1) http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/1325_fatf-preporuke-2012.pdf
- 2) http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/2039_1_azurirane_smernice_za_procenu_rizika_o_d_pranja_novca_kod_jb_od_11-10-2018.pdf
- 3) Kontrec, D., *Javni bilježnik kao povjerenik suda u ostavinskom postupku*, <http://notarrs.com/clanci/pdf/ostavinski%20post%20u%20RH.pdf>.