



JAVNI IZVRŠITELJI U CRNOJ GORI



Kingdom of the Netherlands

Analiza je nastala u okviru projekta **"Ka efikasnosti pravosuđa - unaprjeđenje razvoja profesija u vezi crnogorskog pravosuđa"**, koji je finansiran od strane Ambasade Kraljevine Holandije.

JAVNI IZVRŠITELJI U CRNOJ GORI

Podgorica, 2017.

JAVNI IZVRŠITELJI U CRNOJ GORI

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI



Tel/Fax: +382 (0) 20 511 424

E-mail: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Tiraž:

200



Kingdom of the Netherlands

Analiza je nastala u okviru projekta „Ka efikasnosti pravosuđa – unaprjeđenje razvoja profesija u vezi crnogorskog pravosuđa“, koji je finansiran od strane Ambasade Kraljevine Holandije, a kojeg sprovode Akcija za ljudska prava HRA i Centar za monitoring i istraživanje CeMI.

Studiju je izradio istraživački tim Centra za monitoring i istraživanje CeMI.

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Centra za monitoring i istraživanje i ne odražava nužno zvanične stavove Ambasade Kraljevine Holandije.

SADRŽAJ

1. UVOD	6
2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	7
3. KOMPARATIVNA ISKUSTVA U KREIRANJU PRAVNOG OKVIRA ZA SISTEM IZVRŠENJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA I EU	11
4. PROBLEMI U FUNKCIONISANJU INSTITUTA JAVNI IZVRŠITELJI	16
5. NOVINE KOJE DONOSI ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM IZVRŠITELJIMA	25

1. UVOD

U sklopu reforme pravosudnog sistema Crne Gore, a u svrhu usklađivanja rada pravosudnih institucija sa vrijednostima, standardima i praksom u zemljama članicama Evropske unije, izvršena je i reforma sistema izvršenja sudskih pravosnažnih presuda. Tako je, nakon nekoliko godina usaglašavanja i dorađivanja, rad javnih izvršitelja pravno regulisan kroz Zakon o javnim izvršiteljima, koji je usvojen 2011. godine, a koji je počeo da važi od januara 2014. godine („Službeni list CG”, broj 61/11).

Pored tog ključnog zakona, rad javnih izvršitelja je dominantno regulisan i Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je takođe usvojen 2011. godine („Službeni list Crne Gore”, broj 36/2011). Oba ova zakona predstavljaju pravnu osnovu za javno djelovanje izvršitelja u sistemu pravosudnih funkcija u Crnoj Gori.

Nakon prilično zamagljenih i ne toliko uspješnih inicijalnih aktivnosti na uspostavljanja sistema javnih izvršitelja (na prvi konkurs se javilo samo 12 kandidata za popunu predviđenih 32 mjesta), prvi javni izvršitelji su počeli sa radom 7. aprila 2014. godine, obavljajući „izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje”¹.

Inicijalno, izvršiteljske kancelarije su počele sa radom na područjima osnovih sudova u Podgorici, Beranama, Herceg Novom, Kotoru, Pljevljima, Plavu, Rožajama i Žabljaku. Danas, javni izvršitelji pokrivaju i sva ostala područja u Crnoj Gori, uz pravilo da se nadležnost na određenoj teritoriji dijelu u skladu sa principom da se na svakih 25000 stanovnika određuje jedan javni izvršitelj.

Tako je, nakon inicijalnih problema u pokrivenosti svih područja javnim izvršiteljima, prvobitni spisak gradova u kojima postoji izvršiteljsko sjedište proširen, osim gore navedenih, i na Nikšić, Bijelo Polje, Danilovgrad, Cetinje, Ulcinj, Bar i Budvu. Time je institucionalno i teritorijalno zaokružen sistem javnog izvršenja u Crnoj Gori.

U praksi, ipak, u određenim opštinama, i dalje imamo slučaj da postoji manjak javnih izvršitelja, u odnosu na ono što je predviđeno zakonom i to je najvećim dijelom posljedica činjenice da se i dalje registruje manjak prijava na konkursima za javne izvršitelje, pa se u takvim slučajevima određena teritorija dodjeljuje javnom izvršitelju iz susjednog područja.

Međutim, pored ovih nedostatnosti, od samog početka primjene Zakona o javnim izvršiteljima i novog Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, veći dio procesa realizacije i funkcionisanje predviđenih rješenja u praksi je praćen nizom kontroverzi, bilo da se radi o primjeni zakonodavnih okvira u pravnom životu, preko praktičnog djelovanja javnih izvršitelja, pa sve do društvenih, ekonomskih i zakonskih posljedica koje su proizašle kao rezultat njihovih sistemskih ili pojedinačnih aktivnosti.

Cijeli set problema koji je iznikao na nedostacima zakonskog okvira ili na nedosljednoj ili protivpravnoj praksi samih sudskih izvršitelja, postao je jedan od centralnih društvenih problema u prethodnim godinama, pa se samim tim i našao u fokusu mnogih društvenih, privatnih i javnih subjekata.

Na narednim stranicama ove studije, pokušaćemo da napravimo određeni rezime situacije u kojoj se ova oblast danas nalazi, ali ujedno, ova studija predstavlja i doprinos organizacija civilnog društva u oblastima prevencije ili zaustavljanja bespravnih ili kriminalnih praksi, kao i doprinos u prevazilaženju problema u funkcionisanju javnog izvršenja i pronalaženja najboljih i inovativnih rješenja za unaprijeđivanje cjelokupne pravne i institucionalne oblasti.

¹ Zakon o javnim izvršiteljima („Službeni list CG”, broj 61/11), član 2

2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Kao što smo naveli u uvodnom dijelu, ustrojstvo i rad sistema javnih izvršitelja su bazično pravno regulisani kroz Zakon o javnim izvršiteljima („Službeni list CG”, broj 61/11) i Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, koji je takodje usvojen 2011. godine („Službeni list Crne Gore”, broj 36/2011). Samim tim, oba ova zakona predstavljaju polaznu pravnu osnovu za javno djelovanje izvršitelja u sistemu pravosudnih funkcija u Crnoj Gori.

Pored ova dva ključna pravna dokumenta, rad javnih izvršitelja regulisan je i nizom podzakonskih akata i to:

- » Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore”, broj 19/2012),
- » Pravilnik o obliku i sadržini službene legitimacije javnog izvršitelja i zamjenika javnog izvršitelja („Službeni list Crne Gore”, broj 16/2012 i 19/2012),
- » Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za javne izvršitelje („Službeni list Crne Gore”, broj 51/2011),
- » Pravilnik o radu javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore”, broj 42/2012) i
- » Uredba o tarifi javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore”, broj 28/2013). Nagrada za rad i naknada troškova za rad javnih izvršitelja utvrđena je *Uredbom o tarifi javnih izvršitelja* („Službeni list CG”, br. 3/2016 od 15.1.2016), koja je stupila na snagu 23. januara 2016. godine. Uredbom se definiše nagrada za rad javnih izvršitelja, koja se sastoji od nagrade za pripremanje predmeta, preduzete radnje i za sprovedeno izvršenje. Visina ove nagrade zavisi od iznosa glavnog potraživanja, što je iskazano u samoj Uredbi detaljno u tabelarnom prikazu iznosa glavnog potraživanja. Tako se iznos nagrade za pripremanje predmeta kreće u rasponu od 25 do 150 eura (25 eura je minimum za iznos glavnog potraživanja od 1.000 do 2.000 eura; dok je 150 eura maksimum za iznos glavnog potraživanja od preko 200.000 eura). Za isti ovaj raspon iznosa glavnog potraživanja, procenat nagrade za sprovedeno izvršenje je 5% od naplaćenog iznosa za raspon od 1.000 do 2.000 eura, dok je procenat nagrada za sprovedeno izvršenje 1% od naplaćenog iznosa za vrijednost od preko 200.000 eura. Naknada za preduzete radnje je takođe tabelarno predstavljena u tekstu same Uredbe, a kreće se u rasponu od 0,5 eura za troškove dostavljanja pisama do 60 eura po predmetu za popis pokretnih stvari. Važno je napomenuti da ukoliko dužnik namiri svoj dug u periodu prije dostavljanja rješenja o izvršenju, javni izvršilac može naplatiti samo nagradu za pripremanje predmeta i nagradu za preduzete radnje, dok se nagrada za sprovedeno izvršenje ne naplaćuje. Naknada troškova se odnosi na „naknadu sudskih i administrativnih taksi, naknadu izdataka za čuvanje stvari, naknadu za troškove prevoza i druge stvarne troškove nastale u vezi sa sprovođenjem izvršenja.”²

Na samom početku, uslovi koje određeno lice mora da ispunjava u svrhu kandidovanja za obavljanje funkciju javnog izvršitelja su: da ima crnogorsko državljanstvo, posjedovanje opšte zdravstvene i poslovne sposobnosti, posjedovanje diplome pravnika, minimum od pet godina radnog iskustva na pravnim poslovima, položen ispit za javnog izvršitelja ili pravosudni ispit, da lice nije osuđivano za krivično djelo kažnjivo na najmanje šest mjeseci, koje ga čini nedostojnim za obavljanje izvršiteljske djelatnosti ili se protiv njega ne vodi krivični postupak za krivično djelo po službenoj dužnosti.

Na kraju, lice koje se prijavi za ovu funkciju ne smije biti preduzetnik ili dio ortačkog društva nad kojim se vodi stečajni postupak. Ukoliko lice ispunjava sve ove uslove, na javnom konkursu koje periodično objavljuje Ministarstvo pravde, može se prijaviti za poziciju javnog izvršitelja, što na kraju odobrava ministar pravde. Važno je napomenuti da bi lice moglo da se prijavi za polaganje ispita za javnog izvršitelja, mora imati prethodno dvije godine radnog iskustva na pravnim poslovima.

Nakon odobravanja postavljenja od strane ministra, javni izvršitelj polaže zakletvu: „Zaklinjem se da ću poslove javnog izvršitelja vršiti savjesno, pošteno i nepristrasno u skladu sa Ustavom i zakonima Crne Gore.”³ Sve djelatnosti koje slijede po stupanju na ovu funkciju moraju biti obavljene i dostavljeni dokazi u roku od dva mjeseca od polaganja zakletve: prestanak obavljanja poslova koje je do tada obavljao, zaključivanje ugovora o osiguranju, nalaženje poslovnog prostora i opreme za kancelariju, otvaranje posebnog računa kod banke, kao i deponovanje ovjerenog otiska službenog pečata i svoj ovjeren potpis.

Po završetku kompletne procedure, ministar određuje i proglašava datum početka rada javnog izvršitelja. Ministar donosi odluku kako o postavljenju, tako i o razrješenju sa funkcije, do kojeg može doći, kako Zakon predviđa, u sljedećim situacijama:

² Uredba o tarifi javnih izvršitelja („Službeni list CG”, br. 3/2016 od 15.1.2016), član 11

³ Ibid, član 13

- » ukoliko se dođe do saznanja da lice nije ispunjavalo uslove u trenutku postavljenja;
- » kada lice vrši drugu funkciju, odnosno angažovan je profesionalno za drugu djelatnost;
- » u slučaju disciplinske mjere;
- » ukoliko je lice osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim funkcije;
- » u slučaju bolesti koja mu onemogućava da trajno vrši ovu djelatnost.

Način funkcionisanja same kancelarije, od veličine prostorija i infrastrukturnih pravila, preko opreme do radnog vremena i vođenja knjiga, regulisan je Pravilnikom o radu javnih izvršitelja od 27. jula 2012 godine, izrađenom od strane Ministarstva pravde.

Svi javni izvršitelji i njihovi zamjenici su članovi Komore javnih izvršitelja Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici. Komora ima svojstvo pravnog lica, a njeni organi su: Skupština, Izvršni odbor i predsjednik. Ona funkcionise na bazi statuta, dok je djelatnost javnih izvršitelja obuhvaćena i Etičkim kodeksom javnih izvršitelja, kojim se uređuju principi profesionalne djelatnosti istih.

Svi javni izvršitelji podložni su disciplinskim mjerama, za šta proceduru može pokrenuti ministar pravde ili predsjednik Komore, na inicijativu stranaka u postupku, njihovih zastupnika i punomoćnika. U tom procesu, disciplinska komisija odlučuje o eventualnoj povredi, pri čemu se javni izvršitelj može suspendovati u toku utvrđivanja činjeničnog stanja. Postupak zastarijeva u roku od šest mjeseci od prijave ili godinu dana od kada je povreda načinjena.

Prema članu 64. Zakona o javnim izvršiteljima: Javni izvršitelj kome je izrečena disciplinska mjera trajna zabrana obavljanja djelatnosti briše se iz Imenika javnih izvršitelja. Disciplinska mjera opomena i javna opomena će se brisati iz Imenika javnih izvršitelja po isteku jedne godine od dana konačnosti odluke kojom je izrečena, novčana kazna po isteku tri godine, a druge disciplinske mjere po isteku pet godina od izricanja disciplinske mjere. Ako je konačnom odlukom disciplinske komisije javnom izvršitelju izrečena mjera zabrana obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine ili trajna zabrana, Komora izrečenu mjeru objavljuje u "Službenom listu Crne Gore." O izrečenim disciplinskim mjerama Komora obavještava Ministarstvo.⁴

Proces godišnjeg izvještavanja o radu funkcionise tako što javni izvršitelj sačinjava i podnosi isti Komori do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu, nakon čega Komora dostavlja zbirni izvještaj za sve javne izvršitelje Ministarstvu do 31. marta.

Na internet stranici Ministarstva pravde se može naći samo Izvještaj o radu javnih izvršitelja za 2014. godinu, dok stranica Komore ne sadrži nijedan izvještaj za prethodne godine, što je zakonska obaveza: „Komora sačinjava zbirni izvještaj o radu javnih izvršitelja, koji za svakog javnog izvršitelja sadrži podatke iz stava 2 ovog člana i dostavlja ga Ministarstvu do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. Izvještaj iz stava 3 ovog člana se objavljuje na internet stranici Ministarstva i Komore i dostupan je javnosti sve do objavljivanja podataka za narednu godinu.“⁵

Drugi propis koji je stub funkcionisanja sistema rada javnih izvršitelja je, kao što je već istaknuto, Zakon o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011). Ovim zakonom regulišu se: „postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja na osnovu domaće ili strane izvršne ili vjerodostojne isprave (u daljem tekstu: postupak izvršenja) i obezbjeđenja potraživanja (u daljem tekstu: postupak obezbjeđenja)...“⁶

Javni izvršitelj je nadležan za odlučivanje u postupku izvršenja, kao i za sprovođenje izvršenja i obezbjeđenja. On djeluje po osnovu izvršne isprave suda ili organa sa područja za koje je nadležan.

Izvršne isprave su:

- „1) izvršna sudska odluka i sudsko poravnanje;
- 2) odluka i poravnanje koji su kao izvršne isprave propisane posebnim zakonom;
- 3) ugovor o hipoteci, odnosno založna izjava sačinjena saglasno propisima kojima se uređuje hipoteka;
- 4) notarski akt koji predstavlja izvršnu ispravu u skladu sa zakonom i strani notarski akt ako sadrži sve elemente neophodne za izvršenje, u skladu sa zakonom i smatra se izvršnom ispravom u zemlji porijekla;
- 5) druga isprava koja je zakonom određena kao izvršna isprava.“⁷

S druge strane, vjerodostojna isprava u ovom zakonu se odnosi na ostvarivanje novčanog potraživanja i uključuje mjenice, obveznice, fakture, bankarske garancije, izvode iz poslovnih knjiga za komunalne, električne, telefonske i slične usluge, kao i obračune kamata i druge dokaze o novčanim potraživanjima. Naravno, mora postojati pisani

⁴ Ibid, član 64

⁵ ibit, član 72

⁶ Zakon o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011), član 1

⁷ Ibid, član 18

dokaz o dospjelogosti takvog potraživanja, ukoliko isti ne sadrži sama isprava.

U slučaju predloga za izvršenje, sud ili javni izvršitelj, dužni su da se izjasne u roku od pet dana od podnošenja predloga. U pogledu izvršenja, Zakon predviđa izvršenje radi naplate novčanog potraživanja i izvršenje radi ostvarivanja nenovčanog potraživanja.

Izvršenje radi naplate novčanog potraživanja obuhvata:

1. Izvršenje na pokretnim stvarima, koje se sprovodi popisom i procjenom stvari, nakon čega se vrši prodaja i namirenje izvršnog povjerioca.
2. Izvršenje na novčanom potraživanju izvršnog dužnika, koje se sprovodi zabranom i prenosom potraživanja.
3. Izvršenje na potraživanju za predaju pokretne stvari ili nepokretnosti, koje se sprovodi „...zabranom tog potraživanja, njegovim prenosom na izvršnog povjerioca i prodajom stvari.“⁸
4. Izvršenje na nepokretnosti, koje se sprovodi kroz proceduru upisa rješenja o izvršenju i katastar nepokretnosti, utvrđivanjem njene vrijednosti i prodajom, nakon čega se iznosom koji je time dobijen namire izvršni povjerioci.
5. Izvršenje na drugim imovinskim pravima se odnosi na primjer na izvršenje na patentu, tehničkom unaprjeđenju ili nekom drugom imovinskom pravu, kroz zabranu raspolaganja tim pravom i njegovim unovčavanjem.
6. Posebne odredbe o izvršenju na imovini pravnih lica i preduzetnika radi naplate novčanog potraživanja, što prevashodno obuhvata izvršenje na novčanim sredstvima na računu pravnog lica ili preduzetnika.

S druge strane, izvršenje radi ostvarivanja nenovčanog potraživanja se odnosi na sljedeće slučajeve:

1. sudski penali: javni izvršitelj na bazi pravosnažne odluke donosi rješenje o izvršenju,
2. predaja pokretnih stvari: u slučaju kada izvršni dužnik ne želi da preda stvari koje po odluci pripadaju drugoj strani, kao i kada stvari nijesu u posjedu dužnika, u kojem slučaju isti mora da isplati nadoknadu u vrijednosti tih stvari,
3. ispražnjenje i predaja nepokretnosti: u tom slučaju javni izvršitelj, uz obavezu pomoći od strane Uprave policije, vrši pražnjenje nepokretnosti i predaje drugoj strani u sporu,
4. obaveza na činjenje, nečinjenje ili trpljenje, koja u određenim slučajevima može biti prenijeta sa izvršnog dužnika na drugo lice,
5. dioba stvari, kojoj prisustvuju svi učesnici postupka,
6. predaja i oduzimanje djeteta je u nadležnosti suda određene opštine,
7. vraćanje zaposlenog na rad je u nadležnosti suda,
8. upisivanje prava na nepokretnosti u katastar nepokretnosti je proces u kojem odlučuje javni izvršitelj, a za sprovođenje je nadležan organ koji vrši ovakav upis.

Osim procesa izvršenja, javni izvršitelj je nadležan, kao što je već poznato, i za proces obezbjeđenja. Po Zakonu, rješenje donosi sud, dok ga sprovodi sud ili javni izvršitelj u zavisnosti od tipa spora. „Kao sredstva obezbjeđenja mogu se odrediti: založno pravo na nepokretnostima na osnovu izvršne isprave, založno pravo na nepokretnostima i pokretnim stvarima na osnovu sporazuma stranaka, prethodne mjere i privremene mjere.“⁹ U ovom dijelu, prevashodna nadležnost javnog izvršitelja odnosi se na prodaju stvari, kada sud to naloži, kao i na namirivanje obaveza.

Pored ova dva krovna zakona koji okvirno regulišu rad javnih izvršitelja, postoji i čitavi niz sistemskih zakona koji se posredno i direktno tiču njihovih proceduralnih pravnih i institucionalnih aktivnosti na svakodnevnom nivou, zavisno od tipa predmeta po kojem postupaju. Ovi zakoni i njihove odredbe služe kao posredni ili neposredni pravni izvori ili izvori informacija u vezi sa realizacijom postupka:

- » Zakon o notarima (“Službeni list RCG”, br. 68/2005 i “Službeni list CG”, br. 49/2008),
- » Zakon o obligacionim odnosima (“Službeni list CG”, br. 47/2008),
- » Zakon o parničnom postupku (“Službeni list RCG”, br. 22/2004 i 76/2006),
- » Zakon o prekršajima (“Službeni list Crne Gore”, br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011),
- » Zakon o privrednim društvima (“Službeni list RCG”, br. 6/2002 i “Službeni list CG”, br. 17/2007, 80/2008 i 36/2011),
- » Zakon o stečaju (“Službeni list Crne Gore”, br. 1/2011 od 11.1.2011),

⁸ Ibid, član 145

⁹ Ibid, član 254

- » Zakon o sudskim vještacima ("Službeni list RCG", br. 79/2004 od 23.12.2004),
- » Zakon o svojinsko-pravnim odnosima ("Službeni list Crne Gore", br. 19/2009 od 13.3.2009) i
- » Zakon o hartijama od vrijednosti ("Službeni list RCG", br. 59/2000, 10/2001, 28/2006 i 6/2013).

Zakon o notarima reguliše opšte poslove notara, organizaciju rada, uslove osnivanja notarske službe, kao i osnov prestanka postojanja iste. Njime je obuhvaćen i nadzor nad radom notara i njegova disciplinska odgovornost.

Zakon o obligacionim odnosima se odnosi na prava i obaveze koji se stiču na bazi ugovora, štetu koja se prouzrokuje, sticanje bez osnova, posloводство bez naloga, kao i jednostranu izjavu volje. U obligacionim odnosima mogu biti i fizička i pravna lica.

Zakon o parničnom postupku obuhvata set pravila koja se tiču uređenja ličnih i porodičnih, ali i radnih odnosa, kao i imovinskih i ostalih građanskopravnih odnosa i fizičkih i pravnih lica. U svim ovim pitanjima, na osnovu Zakona, sud odlučuje u sporovima, ukoliko neki od istih nijesu eksplicitno obuhvaćeni drugim zakonima.

Zakon o prekršajima propisuje uslove za definisanje prekršaja i prekršajnih sankcija, kao i prekršajnu odgovornost i sami prekršajni postupak. Pod prekršajem se podrazumijeva povreda javnog poretka koja je prepoznata u zakonu i za koju je propisana sankcija.

Zakon o privrednim društvima se odnosi na oblike obavljanja privredne djelatnosti i reguliše pravila njihove registracije, pri čemu privrednu djelatnost mogu obavljati privredna društva i preduzetnici. Takođe je važno da bez obzira na oblike obavljanja privredne djelatnosti, prethodna saglasnost o obavljanju iste je potrebna od strane nadležnog organa.

Zakon o stečaju definiše uslove i način pokretanja postupka stečaja, kao i njegovo sprovođenje. Stečaj se konkretno odnosi na bankrotstvo i reorganizaciju. U prvom slučaju se govori o bankrotstvu u smislu namirenja povjerilaca prodajom imovine stečajnog dućnika ili prodajom dužnika u slučaju pravnog lica. S druge strane, reorganizacija podrazumijeva namirenje povjerilaca kroz promjenu dužničko-povjerilačkih odnosa, promjenom pravnog položaja dužnika itd.

Zakon o sudskim vještacima se uređuju sva pravna pitanja u pogledu vještačenja, postavljenja sudskih vještaka i njihovog razrješenja. Dodatno se uređuju prava i obaveze vještaka i ostala pitanja koja su važna za njihov rad.

Zakon o svojinsko-pravnim odnosima uređuje pravo svojine, čiji subjekti mogu biti i fizička i pravna lica. U domen ovog zakona spadaju i druga stvarna prava, kao i državina na pokretnim i nepokretnim stvarima. Takođe, zakonom se uređuje način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava.

Zakon o hartijama od vrijednosti definiše vrste hartija od vrijednosti, njihovo izdavanje i trgovanje istim. U domen ovog Zakona spadaju i prava i obaveze subjekata na tržištu hartija od vrijednosti i organizacija.

Svi ovi zakonski dokumenti pružili su solidan zakonski osnov za reforme u ovoj oblasti pravosuđa i plodan start u primjeni i konkretnom radu javnih izvršitelja. Međutim, iako je dati pravni okvir za regulisanje pitanja iz oblasti sistema sudskog izvršenja obiman i značajan, ipak su u cjelokupnoj pravnoj regulativi ostala pojedinačna, pa čak i cijeli kompleksi nejasnih, ambivaletnih, nepreciznih ili nedostatnih pravnih rješenja koja su ostavila prostor za neefikasnost, greške i zloupotrebe u radu javnih izvršitelja u Crnoj Gori.

Takva situacija je vodila neizostavnim promjenama zakonskog okvira, koje su i uslijedile u toku realizacije ove studije, u martu 2017. godine. Na neke od ovih nepravilnosti u periodu 2014 – 2017 ćemo i ukazati u našem daljem radu, ali ćemo dati i konkretne prijedloge za unaprijedjivanje sistema javnog izvršenja u Crnoj Gori.

3. KOMPARATIVNA ISKUSTVA U KREIRANJU PRAVNOG OKVIRA ZA SISTEM IZVRŠENJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA I EU

U skladu sa našim ciljem da na što detaljniji način analiziramo valjanost pravnih rješenja Crnoj Gori u vezi sa djelovanjem sistema izvršenja sudskih presuda, u ovom dijelu studije bavili smo se rješenjima koje su u ovoj oblasti imale pojedine zemlje EU, ali i susjedne zemlje, vodeći računa o primjenjivosti ovih rješenja i u našim uslovima.

HRVATSKA

U vezi sa tim, a imajući u vidu različite vrste transponovanja pravnih i institucionalni rješenja u različitim oblastima procesa evropske integracije, naše istraživanje susjednih pravnih sistema započeli smo od Republike Hrvatske. Međutim, iako je hrvatska reforma u oblasti izvršenja započela još prije osam godina, ona nije dovedena do kraja zbog prevashodno političkih razloga i razloga različitih interesnih grupa u hrvatskom društvu i pravosuđu.

Naime, iako je hrvatska Vlada uz pomoć stranih stručnjaka i uz donatorsku pomoć međunarodnih institucija pripremila nova reformska rješenja u vidu Zakona o javnim ovršiteljima (NN 139/10 od 10. prosinca 2010.) i Zakona o javnoovršiteljskim pristojbama, kojima se uvođila institucija javnih izvršitelja, a koji su trebali biti primjenjivani od 1. januara 2012, Vlada Republike Hrvatske je u septembru 2012. godine napravila naglu promjenu zakonskih rješenja, donijela Zakon o prestanku važenja zakona o javnim ovršiteljima i Zakona o prestanku važenja o javnoovršiteljskim pristojbama i usvojila Ovršni zakon.

Dakle, izvršiteljska funkcija je ukinuta prije nego je i započela svoj rad, a one osobe koje su se spremale da preuzmu te djelatnosti nijesu kompenzovane za gubitke koje su pretrpjele. Ovršnim zakonom se predviđa da izvršiteljske aktivnosti budu u rukama sudova i javnih bilježnika (notara). Vlada Republike Hrvatske je bila pod udarom značajnog dijela javnosti zbog ovakvih rješenja, a čitav niz javnih subjekata je ukazivao na mogući uticaj pravosudnog, advokatskog i notarskog lobiranja sa ciljem ostvarivanja ovakvih političkih i zakonodavnih rješenja.

SLOVENIJA

Sa druge strane, Slovenija, druga zemlja regiona koja je sadašnja članica EU, se u relativno kratkom vremenskom periodu okrenula savremenim trendovima u oblasti izvršenja. Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju iz 1998. godine, Republika Slovenija je uvela privatne izvršitelje koje imenuje ministar pravde za područje okružnog suda, što znači da raspodjelu izvršnih predmeta na izvršitelje radi sprovođenja izvršenja vrši okružni sud. Ovim postupkom predviđeno je da se povjerioci ne obraćaju direktno izvršitelju, već izvršitelji neposredno preduzimaju radnje sprovođenja izvršenja tek nakon što sud dozvoli iste.

Izvršitelj može da obavlja radnje na cijeloj teritoriji Republike Slovenije, samostalno, dok je njegova usluga javni servis. Kao i u drugim zemljama regiona i EU, kada je riječ o odgovornostima izvršitelja, oni su odgovorni za štetu nastalu u obavljanju radnji izvršenja i osiguranja potraživanja zbog djelovanja, kao i za štetu koja je nastala prilikom propusta da ispune svoje obaveze prema primjeni propisa ili prilikom propusta koji su nastali kao posljedica neadekvatnog neispunjavanja sudskih naloga. Ako je riječ o veoma ozbiljnim propustima da ispune svoje obaveze, sudski izvršitelji mogu biti razriješeni dužnosti od strane ministra pravde.

Prema slovenačkom modelu, za razliku od prethodno pomenutih zemalja, za izvršitelje se ne traži da imaju završen pravni fakultet, što ukazuje na to da su u Sloveniji privatni izvršitelji zamijenili nekadašnje sudske izvršitelje, odnosno službena lica suda koja su neposredno sprovodili izvršenje. Međutim, kako se prijedlog za izvršenje može podnijeti i direktno od strane povjerioca, prijedlozi za izvršenje se obično podnose preko advokata koji ima neophodno poznavanje prava.

Dužnosti izvršitelja u Sloveniji isti obavljaju kao službena lica, dok metode rada i ovlaštenje propisuje Pravilnik o radu izvršitelja. Isplata izvršitelja određena je Pravilnikom o cijenama za plaćanje rada izvršitelja i naknadu troškova u vezi sa njihovim radom.

Izvršitelji su počeli sa poslovanjem u 2000. godini, kada je Ministarstvo pravde dodijelilo koncesiju za preduzimanje direktne akcije izvršenja i osiguranja potraživanja. To bi značilo da se prisilno sprovode sudske odluke, presude izdate u toku upravnog postupka ili u procesu prekršaja, kao i prisilno izvršenje notarskih zapisnika sa namjerom otplate novčanih ili nenovčanih potraživanja.

U slučaju novčanih i nenovčanih potraživanja, procedura je sljedeća - kada je riječ o otplati novčanih potraživanja podnosioca zahtjeva, izvršitelji su ovlašćeni da vrše oduzimanje materijalne imovine dužnika, kao i prodaju imovine oduzete na osnovu odluke suda ili organa druge države agencije dok na osnovu odluke suda ili odluke uredbom, izvršitelji vrše prikupljanje nenovčanih potraživanja, kao što su naknade, suspenduju pojedine radnje, dozvole i predaju nepokretnosti podnosiocima zahtjeva.

Kao i u Crnoj Gori, izvršitelji su članovi Komore izvršitelja. Sjedište Komore izvršitelja Slovenije je u Ljubljani.

SAVEZNA REPUBLIKA NJEMAČKA

Kada je riječ o Njemačkoj, postupak izvršenja se sprovodi od strane izvršioca, zvaničnika sudske administracije koji je, po definisanoj hijerarhiji, odgovoran direktoru u okružnom sudu. Ujedno, izvršitelj je nezavisan u vršenju svoje profesije.

Međutim, u prethodnom periodu, iako je izvršitelj odgovoran za sprovođenje sudskih odluka u građanskim stvarima, fokus je pomjeren sa aspekta zahtjeva dobara na aspekt dugovanja. Ovdje je posebno naglašeno da je izvršitelj ovlašćen da omogući dužniku plaćanje u ratama i odgovoran da se izvršni postupak obavi efikasno i pravovremeno. Ujedno, jedna od specifičnosti je to da se njegov zadatak odnosi na to da obezbijedi posjedovanje izjave dužnika, pod zakletvom, sa detaljnom evidencijom imovine dužnika.

Ostali zadaci uključuju: oduzimanje pokretne i nepokretne imovine, odbijanje primjedbi dužnika za transakcije koje treba da prihvati, posjeduje servis dokumenata potrebnih za proces izvršenja, sprovodi prinudno izvršenje naloga i zabrane (osim za pitanja za koji je nadležan samo sud), sprovođenje potjernica.

Odluke o aplikacijama za sprovođenje se uglavnom tiču okružnog kao izvršnog suda te stoga pravno zastupanje nije obavezno. U slučajevima u kojima se je predmet vezan za pravo na isplatu određenog iznosa novca, u Njemačkoj će povjerilac generalno tražiti direktno od izvršitelja da obezbijedi naplatu.

Kada je riječ o imovini, ako povjerilac nije dobio puni iznos od realizacije, dužnik je obavezan da pod zakletvom pruži detaljan prikaz svoje imovine izvršitelju. U tom slučaju, sudski izvršitelj će naplatiti naknadu od €30 za uzimanje izjave.

Izvršenje protiv nepokretne imovine stečajnog dužnika ima oblik hipoteke, u slučajevima u kojima ona služi kao osiguranje za izvršenje naplate povjerioca ili izvršenje podrazumijeva prodaju pomenute stečajne imovine na aukciji.

BOSNA I HERCEGOVINA

Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, osim Zakona o izvršnom postupku ne postoje drugi pravni akti kojima se reguliše sistem izvršenja. Funkcija javnog izvršitelja još uvijek nije uspostavljena, dok još uvijek ne postoji ni inicijativa za unaprijeđenje izvršnog postupka u zemlji u tom smislu, a u cilju harmonizacije sa EU propisima.

Akt izvršenja, kao i svi drugi poslovi u vezi sa tim su u rukama nadležnog suda, a sudije i dalje obavljaju poslove izvršenja. Zakon o izvršnom postupku ima prilično okvirne odredbe, koje mogu u različitim elementima postupka izvršenja dovesti do niza nedoumica, pa se može dovesti u pitanje i efikasnost samo postupka izvršenja.

SRBIJA

Imajući u vidu položaj Srbije u procesu evropske integracije, gdje je ova zemlja na drugom mjestu iza Crne Gore po broju otvorenih poglavalja u pregovorima sa Evropskom unijom, sličnost pravnih sistema i pravnog nasljeđa, kao i niz pravosudnih reformi koje se odvijaju u obje zemlje, u relativno vremenski bliskim okvirima, u ovom dijelu studije ćemo uporediti konkretne elemente pravnog okvira u obje zemlje koji se tiču regulisanja sistema izvršenja sudskih presuda.

U Srbiji, rad javnih izvršitelja je pravno regulisan kroz „Zakon o izvršenju i obezbeđenju“, gdje se sedmi (VII) dio odnosi na ovlašćenja i dužnosti izvršitelja, dok još uvijek u pravnom okviru ne postoji poseban zakon o javnim izvršiteljima. Trenutno je u Srbiji registrovano 236 izvršitelja, od toga 74 u Beogradu, od predviđenih 308 mjesta.

Kada je riječ o teritoriji Srbije, svaki javni izvršitelj je imenovan za teritoriju jednog Višeg i Privrednog suda. Javni izvršitelji u Srbiji svoje poslovanje obavljaju u preduzetničkoj formi, a registrovana su i četiri ortačka društva. Kao i u Crnoj Gori, jedno mjesto izvršitelja, određuje se, po pravilu, na 25.000 stanovnika.

U Srbiji, za imenovanje za funkciju javnog izvršitelja – osim posjedovanja državljanstva Republike Srbije i poslovne sposobnosti, diplome pravnog fakulteta, položenog ispita za izvršitelja, i da se nad ortačkim društvom čiji je on ortak ne vodi stečajni postupak, potrebno je da javni izvršitelj ima manji broj godina radnog iskustva, odnosno dvije. Takođe, da se protiv njega ne vodi istraga za krivično djelo, odnosno da nije osuđivao za krivično djelo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje poslova izvršitelja.

I u Srbiji, kao i u Crnoj Gori, ukoliko lice ispunjava sve ove uslove, na javnom konkursu koje periodično objavljuje Ministarstvo pravde, može se prijaviti za poziciju javnog izvršitelja, što na kraju odobrava ministar pravde. Važno je napomenuti da bi, u Crnoj Gori, lice moglo da se prijavi za polaganje ispita za javnog izvršitelja, prethodno mora imati dvije godine radnog iskustva na pravnim poslovima dok u Srbiji uslov su tri godine rada na pravnim poslovima ili dvije godine na poslovima izvršenja.

Kada je u pitanju stupanje na dužnost, u Crnoj Gori, sve djelatnosti koje slijede po stupanju na ovu funkciju moraju biti obavljene i dostavljeni dokazi u roku od dva mjeseca od polaganja zakletve, a po završetku kompletne procedure, ministar određuje i proglašava datum početka rada javnog izvršitelja.

Sa druge strane, u Srbiji, prije polaganja zakletve, izvršitelj je dužan da: zaključi ugovor o osiguranju za štetu koju bi mogao pričiniti trećem licu obavljanjem djelatnosti, kao i o osiguranju prostorija i predmeta primljenih u depozit u slučaju njihovog oštećenja, uništenja ili nestanka; obezbijedi kancelariju i opremu neophodnu za sprovođenje izvršenja; izradi službeni pečat i štambilj; dostavi pisanu izjavu da ispunjava sve uslove za izbor; dostavi pisanu izjavu o adresi poslovnog sjedišta, sa dokazom da je obezbijedio prostor za obavljanje djelatnosti.

Izvršitelj u Srbiji, kao i u Crnoj Gori, ima pečat koji sadrži naziv i grb Republike Srbije, ime i prezime izvršitelja, oznaku "izvršitelj" i sjedište izvršitelja. Međutim u Srbiji, npr. ukoliko se sjedište izvršitelja nalazi na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik i pismo određene nacionalne manjine u službenoj upotrebi, na tabli se naziv "izvršitelj" ispisuje i na jeziku nacionalne manjine.

Kada je riječ o legitimaciji, u Crnoj Gori i u Srbiji, izvršitelji imaju legitimaciju koju izdaje Ministarstvo, dok izgled i sadržina legitimacije izvršitelja uređuju se aktom ministra. Pečat, štambilj i legitimaciju izvršitelj može upotrebljavati samo za službene radnje koje preduzima u granicama svojih zakonskih ovlašćenja.

Ovlašćenja i dužnosti izvršitelja u Crnoj Gori su regulisana Zakonom o javnim izvršiteljima, dok su u Srbiji detaljnije definisana Zakonom o izvršenju i obezbeđenju, i to kao sljedeća:

1. postupa po prijedlogu za sprovođenje izvršenja i određuje način izvršenja, ako izvršni povjerilac nije odredio način izvršenja;
2. postupa po prijedlogu za izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave radi ostvarenja novčanog potraživanja po osnovu izvršenih komunalnih i sličnih usluga;
3. dostavlja svoja akta, kao i podneske i sudske odluke po ovlašćenju suda;
4. utvrđuje identitet stranaka i učesnika u postupku izvršenja;
5. prikuplja podatke o imovinskom stanju izvršnog dužnika;
6. donosi zaključke, sastavlja zapisnike, zahtjeve i službene bilješke u skladu sa ovlašćenjima iz ovog zakona;
7. sprovodi popis, procjenu imovine, plenidbu i prodaju pokretne imovine i nepokretnosti;
8. o svom trošku i na svoju odgovornost povjerava trećim licima prodaju imovine;
9. prima i čuva popisanu ili obezbijeđenu imovinu izvršnog dužnika, nalaže prenošenje vlasništva nad imovinom i obavlja diobu imovine i novčanih sredstava ostvarenih njenom prodajom;
10. sprovodi iseljenje i druge izvršne radnje neophodne radi sprovođenja izvršenja, u skladu sa zakonom i drugim propisima;
11. na zahtjev izvršnog dužnika, odnosno izvršnog povjerioca posreduje u cilju postizanja sporazumnog rješenja;
12. prima i prenosi novčana sredstva, u skladu sa ovim zakonom;
13. preduzima i druge radnje predviđene ovim zakonom.

U obje zemlje državni organi, banke, poslodavci i druga pravna lica dužna su da na zahtjev izvršitelja obezbijede pristup podacima o određenom dužniku kojima raspolažu, a koji su neophodni za radnje izvršenja i obezbeđenja.

U vezi sa pravilima kojim se reguliše razriješenje izvršitelja, u odnosu na Crnu Goru (vidjeti u sekciji Pravni institucionalni okvir), u Srbiji je proces razriješenja javnog izvršitelja donekle detaljnije definisan. Dakle, javni izvršitelj, u skladu sa zakonskim propisom, može biti razriješen sa funkcije u slučaju:

- da se utvrdi da više ne ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti izvršitelja;
- da prihvati bilo koju javnu funkciju, upravnu ili nadzornu funkciju u privrednim društvima ili obavlja poslove javnog bilježnika i advokata, odnosno druge poslove koji su nespojivi sa poslovima izvršitelja;
- **da se utvrdi znatna nesaglasnost podataka iz izvještaja o imovini sa stvarnim stanjem imovine izvršitelja;**
- da mu je izrečena disciplinska mjera trajne zabrane obavljanja djelatnosti izvršitelja;
- da bude pravosnažno osuđen za krivično djelo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo djelo koje ga čini nedostojnim da obavljanje djelatnosti izvršitelja;
- **da ne ispunjava obavezu stručnog usavršavanja u skladu sa aktom Komore.**

Komora javnih izvršitelja, u obije države, je dužna da odmah po saznanju o postojanju razloga iz stava 1. ovog člana obavijesti ministra. Takođe, u obije države, odluku o razriješenju donosi ministar i to je konačni upravni akt protiv kojeg se može voditi upravni spor.

Jedna od specifičnosti u Srbiji je da je izvršitelj obavezan da pohađa redovnu stručnu obuku i Komora javnih izvršitelja vodi evidenciju o pohađanju seminara i drugih oblika usavršavanja izvršitelja i o tome obavještava Ministarstvo. Ukoliko se ova obaveza ne ispunjava od strane izvršitelja, može doći do razriješenja istog sa funkcije. Program stručnog usavršavanja izvršitelja propisuje Komora.

Svi javni izvršitelji, i u Crnoj Gori i u Srbiji, podložni su disciplinskim mjerama, za šta proceduru može pokrenuti ministar pravde ili predsjednik Komore, na inicijativu stranaka u postupku, njihovih zastupnika i punomoćnika. U tom procesu, disciplinska komisija odlučuje o eventualnoj povredi, pri čemu se javni izvršitelj može suspendovati u toku utvrđivanja činjeničnog stanja.

Prijedlog po pritužbi i inicijativi stranaka može podnijeti i predsjednik suda za čije područje je javni izvršitelj imenovan. Članovi disciplinske komisije, u obje zemlje, imenuju se na četiri godine i mogu biti ponovo imenovani.

U Crnoj Gori javni izvršitelj čini disciplinsku povredu, prema inicijalnom Zakonu o javnim izvršiteljima ako:

1. je svjesno prikrrio postojanje zakonskih smetnji za imenovanje;
2. se prilikom preduzimanja službenih radnji ne pridržava zakona;
3. suprotno Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad javnih izvršitelja obračunava ili traži veću ili manju nagradu;
4. ne vodi finansijske knjige propisane ovim zakonom ili ih ne vodi uredno;
5. tokom javne prodaje ili drugog postupka koji sprovodi kao javni izvršitelj kupi za sebe ili svoje srodnike stvar koja se prodaje ili kupi potraživanja ili druga prava;
6. nezakonito raspolaže sredstvima sa računa;
7. obavlja izvršiteljsku djelatnost dok traje zabrana obavljanja;
8. neopravdano odbije da uzme predmet u rad;
9. ne obavlja poslove vršioca dužnosti javnog izvršitelja do imenovanja drugog javnog izvršitelja;
10. ne postupa u skladu sa odlukama nadležnih organa;
11. povrijedi dužnost čuvanja poslovne tajne;
12. na javnom mjestu se nedolično ponaša ili remeti svojim ponašanjem javni red i mir;
13. dolazi u kontakt sa strankama u stanju koje nije primjereno vršenju izvršiteljske djelatnosti (alkoholisano stanje, stanje pod uticajem opojnih droga i sl.);
14. prekoračuje ovlaštenja povjerena zakonom;
15. ne plaća članarinu Komori u skladu sa aktom Komore.

Odgovornost za krivično djelo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost javnog izvršitelja. Kako se u praksi pokazalo da ovaj nivo definisanja disciplinske odgovornosti nije dovoljan da obuhvati sve pojavne varijante koje

je donijela primjena sistema izvršenja, u novom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, izvršene su i ozbiljnije promjene kojima se značajno unaprijedila ova oblast, a ove izmjene ćemo obraditi u drugom dijelu analize.

U Srbiji, slično kao i u Crnoj Gori, disciplinske povrede izvršitelja su:

1. svjesno prikrivanje zakonske smetnje koja je uslov za imenovanje;
2. obavljanje djelatnosti nespojive sa ugledom, čašću i nezavisnošću izvršitelja;
3. ponavljanje disciplinskih povreda, prije brisanja izrečene mjere iz evidencije;
4. preduzimanje radnji u postupku i pored postojanja razloga za isključenje;
5. povreda dužnosti čuvanja službene tajne;
6. prekoračenje ovlašćenja povjerenih zakonom;
7. naplata veće nagrade ili naknade troškova nego što je propisano;
8. nuđenje usluga;
9. neuredno vođenje knjiga i evidencija;
10. vođenje postupka na jeziku koji nije u službenoj upotrebi;
11. postupanje sa stvarima i novčanim sredstvima u postupku suprotno zakonu ili ovlašćenju stranaka;
12. odbijanje bez opravdanog razloga dužnosti privremenog zamjenika određenog odlukom Komore;
13. javno iznošenje ličnih, porodičnih i materijalnih prilika stranaka do kojih je došao u vršenju djelatnosti izvršitelja;
14. neplaćanje doprinosa Komori tri mjeseca uzastopno ili šest mjeseci sa prekidima u toku kalendarske godine;
15. odbijanje bez opravdanog razloga da se stručno usavršava;
16. povrede dužnosti utvrđenih drugim propisima.

Disciplinske mjere u Srbiji i u Crnoj Gori uključuju:

- » opomenu,
- » javnu opomenu,
- » novčanu kaznu od 500 do 5000 EUR (Crna Gora), odnosno 50,000 do 500,000 DIN (Srbija),
- » zabranu obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine;
- » trajnu zabranu obavljanja djelatnosti javnog izvršitelja.

Novčana kazna uplaćuje se na račun budžeta Crne Gore odnosno račun javnih prihoda Republike Srbije.

U Crnoj Gori, prema inicijalnom Zakonu o javnim izvršiteljima, disciplinski postupak radi utvrđivanja disciplinske odgovornosti javnog izvršitelja sprovodi i izriče disciplinske mjere disciplinska komisija, u skladu sa zakonom. Disciplinska komisija ima tri člana koje imenuje ministar. Predsjednik i članovi disciplinske komisije imaju zamjenike.

Novim zakonskim rješenjima u Crnoj i ova oblast je drastično izmijenjena, čime ćemo se takodje baviti u drugom dijelu analize.

U Srbiji, disciplinsku komisiju čini pet članova koje imenuje ministar, i to: dva člana iz reda izvršitelja koje predlaže Komora, jedan član iz reda sudija sa iskustvom u postupcima izvršenja koga predlaže Visoki savet sudstva i dva člana iz reda državnih službenika Ministarstva.

Udruživanje javnih izvršitelja se vrši slično i u Crnoj Gori i u Srbiji, preko sistema Komore, gdje Komora u Crnoj Gori ima svojstvo pravnog lica, dok u Srbiji posluje kao neprofitno udruženje. Njeni organi, u crnogorskom sistemu su: Skupština, Izvršni odbor i predsjednik, dok u Srbiji postoji i još i Nadzorni odbor od tri člana koja vrši nadzor nad zakonitošću rada i finansijskim poslovanjem Komore. Komora funkcioniše na bazi statuta u ovim zemljama, dok je djelatnost javnih izvršitelja u obuhvaćena i Etičkim kodeksom javnih izvršitelja, kojim se uređuju principi profesionalne djelatnosti istih.

Izveštavanje o radu od strane javnog izvršitelja se vrši putem procesa godišnjeg izvještavanja o radu. Javni izvršitelj sačinjava i podnosi dati izvještaj Komori, jednom godišnje, dok je u Crnoj Gori i precizno određen datum - 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu, nakon čega Komora dostavlja zbirni izvještaj za sve javne izvršitelje

Ministarstvu do 31. marta.

U obje zemlje, proces je isti, podaci iz godišnjeg izvještaja izvršitelja objavljuju se na internet stranici Ministarstva i Komore i dostupni su javnosti sve do objavljivanja podataka za narednu godinu, dok godišnji izvještaj mora da sadrži sledeće podatke:

- » ukupan broj predmeta u toku;
- » ukupan broj riješenih predmeta;
- » ukupan broj neriješenih predmeta na kraju godine;
- » odnos ukupnog iznosa sredstava ostvarenih izvršnim radnjama i ukupnog iznosa potraživanja.

Kada je riječ o nadzoru od strane ministarstva, u obje zemlje, u okviru vršenja nadzora nad zakonitošću rada izvršitelja ovlašćeno službeno lice Ministarstva može naložiti mjere za otklanjanje nedostataka u radu izvršitelja i rok za postupanje po mjerama, kao i podnijeti prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka.

4. PROBLEMI U FUNKCIONISANJU INSTITUTA JAVNI IZVRŠITELJI

Kao i u vezi implementacije većine zakonskih projekata u oblasti pravosudne reforme, značajan broj problema je nastao i prilikom realizacije samog Zakona o javnim izvršiteljima i pratećeg spektra sistemskih rješenja u vezi sa istim.

Vrste, oblasti, kategorije, pojavni oblici i posljedice problema koji su nastali od početka realizacije Zakona o javnim izvršiteljima do danas su brojni i raznovrsni i kreću se u dijapazonu od opštih i sistemskih do pojedinačnih i individualnih.

Počev od sumnji u različite oblike kršenja zakonskih procedura od strane javnih izvršitelja i nepoštovanja rokova i odluka vezanih za sudske odluke, preko nepoznavanja elementarne pravosudne procedure u vezi sa materijom koja je oblast rada izvršitelja, blokiranja cjelokupnih primanja i blokadi računa, odavanja ličnih podataka i neracionalnog i netačnog tarifiranja, pa sve do različitih oblika zloupotrebe položaja i teških krivičnih djela sa elementima kriminalnog udruživanja i organizovanog kriminala, sve navedene i druge nagomilane nepravilnosti su postale predmetom interesovanja široke javnosti, domaćih i inostranih stručnih krugova, kao i državnih organa na različitim nivoima sudske, zakonodavne i izvršne vlasti.

Da bi smo uspješnije sagledali obim i strukturu ove situacije, bilo bi neophodno napraviti određenu klasifikaciju, međutim to bi zahtjevalo mnogo detaljniju analizu cijelog niza pojedinačnih slučajeva, jer se elementi problema prepliću i vezuju za više oblasti sistema izvršenja

Zbog takve povezanosti i uzročno-posljedične veze između pojedinih segmenata djelovanja unutar sistema izvršenja i problema koji nastaju, teško je precizno odvojiti koji to problemi nastaju kao posljedica manjka ličnih kapaciteta javnih izvršitelja ili kao dio sistemskih nedostataka vezanih za horizontalnu i vertikalnu komunikaciju između institucija u sistemu izvršenja, ili gdje je slučaj uzrok problemima koji se vezuju za nepoštovanje procedura i zakonskog okvira ili gdje je za tako nešto uzrok manjak profesionalnosti i svjesna namjera okrenuta ka kršenju zakona.

Takva situacija je bila motiv za nas, da se u daljem osvrtu, odlučimo za pristup koji podrazumijeva analizu pojedinih rješenja iz zakonskog okvira, kojima smo obuhvatili i konkretne probleme koji jesu ili koji mogu nastati u praktičnom djelovanju javnih izvršitelja.

Bez ambicije da je ovakva metodologija konačna i strukturalno potpuno uokvirena, nastojaćemo da njome, na narednim stranicama, pružimo generalni uvid u dijapazon pomenutih problematičnih situacija, kao i da sagledamo okvir eventualnih rješenja za detektovane probleme.

Na samom početku, kao i u svakom pravnom sistemu i njegovim djelovima, korijene za nastale probleme i funkcionisanje određene pravne strukture treba prvenstveno potražiti u zakonskoj regulativi kojom se reguliše data oblast.

Tako je i usvojeni Zakon o javnim izvršiteljima od samog početka sadržao određene kontroverze i nejasnoće u odredbama, koje će kasnije u periodu pune implementacije prouzrokovati u direktnom ili indirektnom djelovanju cijeli niz značajnih disfunkcija i sistemskih problema od značaja za djelovanja izvršitelja, ali i cijelog niza drugih segmenata pravosudnog sistema i drugih društvenih institucija, sa posljedicama za pojedince, grupe i društvo u cjelini.

Da bi preciznije ukazali na ove problematične oblasti, bilo bi ih korisno podijeliti na cjeline i teme koje one regulišu. Sa tim ciljem, možemo govoriti o sljedećim oblastima:

- » imenovanje, razrješenje i edukacija,
- » regulacija disciplinske odgovornosti,
- » nadzor i kontrola rada izvršitelja i povezanost institucija koje utvrđuju i prosljeđuju podatke o eventualnoj odgovornosti izvršitelja,
- » status javnih izvršitelja,
- » tarife i način naplate,
- » informisanost građana o postupku i njihovim pravima u procesu izvršenja.

PROBLEMI VEZANI ZA IMENOVANJE, RAZRJEŠENJE I EDUKACIJU

Pomenuti Zakon o javnim izvršiteljima propisuje da kandidati za sudskog izvršitelja moraju da ispune izvjestan broj opštih uslova da bi bili izabrani na tu funkciju, poput onog da imaju crnogorsko državljanstvo i da imaju opštu poslovnu sposobnost, da posjeduju diplomu pravnika i minimum pet godina radnog iskustva na pravnim poslovima.

No, ipak je opcija da kandidat za izvršitelja može imati ili samo položen ispit za javnog izvršitelja ili samo pravosudni ispit, ostavila mogućnost i da se jedan broj osoba kvalifikuje za posao izvršitelja, a da pri tome nema adekvatno iskustvo u pravosuđu i da ne poznaje druge oblasti pravne teorije i prakse osim one koji se direktno vezuju za izvršiteljski ispit, a ponekad je upitno poznavanje čak i tih pravnih osnova, direktno vezanih za oblast izvršenja.

Posljedica toga je postojanje određenog broja izvršitelja čija je radna aktivnost pokazala veći broj elementarnih grešaka koje proizilaze iz nepoznavanje različitih pravnih akata koji se posredno ili neposredno vezuju za oblast izvršenja. Naravno, ovo je uzrokovalo i povrede prava recipijenata njihovih usluga, bilo da se radi, u manjoj mjeri, povjeriocima ili, u većoj mjeri, dužnicima.

Neadekvatno pravno znanje i nepoznavanje detaljne pravosudne prakse u praktičnoj primjeni od strane pojedinih javnih izvršitelja, prepoznato je kao problem i od strane javnih institucija zaduženih za sprovođenje ovog Zakona, a prvenstveno i od strane Ministarstva pravde.

Naime, u Analizi efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja iz decembra 2015 godine¹⁰ navodi se sljedeće: „Prilikom odlučivanja o prijedlogu za izvršenje u rješenju se uvijek ne navode sva sredstva i predmeti izvršenja koji su predloženi, u velikoj većini predmeta ne pristupa se promjeni sredstva i predmeta izvršenja; u pojedinim slučajevima bilo je i nejednake primjene Uredbe o tarifi javnih izvršitelja; prilikom dostavljanja spisa predmeta sudu na odlučivanje po prigovoru ima slučajeva prekoračenja zakonskih rokova i neurednog i nepotpunog uređenja spisa. Kod pojedinih javnih izvršitelja utvrđeni su određeni nedostaci, može se reći, administrativno-tehničke prirode (nepotpuno vođenje upisnika, unošenje nepotpunih podataka na dostavnicama, nepotpun popis spisa i sl). Javni izvršitelji ne izdaju račun i priznanicu o naplaćenim troškovima izvršnog postupka, što je propisano Zakonom o javnim izvršiteljima.”

Iako su dodatne analize, ali i sam tok događaja od decembra 2015 do danas pokazali da se jedan broj ovih grešaka i prekršaja javlja i zbog male fides¹¹ pojedinih javnih izvršitelja da uopšte obavljaju valjano svoju dužnost, odnosno zbog njihove namjere da otvoreno i namjerno zloupotrebljavaju svoju dužnost i djelatnost, jedan značajan broj uočenih grešaka je bio i plod nepoznavanja pravosudnih procedura i praksi, ali i nemanja adakvatnog seta pravničkih znanja (prema jednom od intervjuisanih aktera, podjela “na one koji ne znaju i na one koji neće da znaju”).

U cilju prevazilaženja ovih problema, Ministarstvo pravde je preduzelo i konkretne korake na organizaciji dodatne edukacije javnih izvršitelja, ali i na pružanju različitih vidova pomoći u realizaciji izvršiteljskih aktivnosti.

Tako je ministar pravde obrazovao Radni tim za pružanje stručne pomoći javnim izvršiteljima, sastavljen od izvršnih sudija Privrednog suda Crne Gore i Osnovnog suda u Podgorici, predstavnika Ministarstva pravde i predstavnika

¹⁰ “Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja“, Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, decembar 2015. godine

¹¹ Loše namjere, lat.

javnih izvršitelja. Ovaj radni tim je održavao sastanke i razmatrao sporna pitanja i o istima zauzimao jedinstvene stavove.

Takođe, "Ministarstvo pravde je u saradnji sa OESC-om organizovalo 10 savjetovanja za obuku javnih izvršitelja za primjenu Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i kontinuirano obezbjeđivalo stručnu pomoć i podršku sa ciljem jačanja javnoizvršiteljske djelatnosti i jačanja organa Komore javnih izvršitelja."¹²

Na kraju, urađen je i distribuiran i adekvatan Priručnik za javne izvršitelje, sa svim obrascima koji prate izvršni postupak, a u cilju obezbjeđivanja uniformnosti primjene Zakona o izvršenju i obezbjeđenju.

Međutim, ostali akteri u procesu izvršenja, počev od povjerilaca, preko dužnika, do sudija, advokata i ostalih javnih i privatnih subjekata i dalje imaju različite vrste primjedbe na odstupanje od profesionalnih normi koje bi javni izvršitelji trebali da poštuju, bilo da se one dešavaju kao posljedica neznanja ili kao posljedica loše namjere koja je predstavljena kao neznanje.

Ovaj sistemski propust vezan za lične kapacitete i odabir adekvatnih i kvalitetnijih pojedinaca za javne izvršitelje, biće djelimično riješen u novom Zakonu o izmjenama i dopunama o Zakonu o javnim izvršiteljima i to na način što se ukida alternacija između kvalifikacija u vidu izvršiteljskog ili pravosudnog ispita, pa se novim rješenjem zahtijeva posjedovanje oba sertifikata.

Na ovaj način, Ministarstvo pravde je, kao inicijator izmjena, imajući u vidu specifičnu težinu koju u saznavnom i iskustvenom smislu pravosudni ispit nosi sa sobom, željelo da osigura punu podršku sticanju odgovarajućeg kvantuma znanja za sve javne izvršitelje, kako one koji su već aktivni tako i one koji tek namjeravaju da se bave tom profesijom.

Sa druge strane, sami izvršitelji već najavljuju ustavne žalbe na ovakva zakonska rješenja, jer smatraju da su ona sporna iz više uglova. Naime, kao argument za ovakvo neslaganje navode da novo rješenje zadire u njihova stečena prava i, sa tim vezi, pozivaju se na različite prakse i pravne dokumente u međunarodnim okvirima. Takođe, javni izvršitelji podvlače da je, uzimajući u obzir količinu obaveza i redovnih poslovnih obaveza koje javni izvršitelji imaju, jedna godina kratak vremenski okvir za dovršavanje obaveze polaganja pravosudnog ispita, te da zbog toga može doći do zastoja u realizaciji njihovih izvršiteljskih aktivnosti.

Ove argumente Ministarstvo pravde vidi kao neosnovane i smatra da su nova zakonska rješenja i izmjene u potpunosti adekvatne prirodi, zahtjevima i obavezama koje dužnost javnih izvršitelja nosi sa sobom, te da vremenski okvir koji je ostavljen izvršiteljima za polaganje pravosudnog, odnosno izvršiteljskog ispita, u potpunosti odgovara sadržaju i obimu predviđene ispitne procedure.

PROBLEMI VEZANI ZA DISCIPLINSKU ODGOVORNOST JAVNIH IZVRŠITELJA

Kao sljedeći problem zakonodavnog okvira se javlja nepreciznost i nedovršenost odredbi vezanih za disciplinsku odgovornost izvršitelja, nadzor nad njihovim radom, kao i horizontalnu i vertikalnu komunikaciju između institucija sistema izvršenja, uključujući i institucije koje bi bile nadležne za procesuiranje kivičnih postupaka koji proizilaze iz eventualnih zloupotreba službenog položaja ili kriminalnih aktivnosti javnih izvršitelja.

Tako je čitav niz zakonskih odredbi poput člana 54. i člana 55. ostao nedorečen u nekoliko elemenata. Naime, član 54. navodi da javni izvršitelj disciplinski odgovara za disciplinske povrede koje u obavljanju izvršiteljske djelatnosti učini svojom krivicom, ali ne propisuje taksativnu i detaljnu klasifikaciju disciplinskih povreda i njihove specifične težine (nema podjele na lakše, teže i najteže).

Takođe, u skladu sa tim se ne propisuju ni detaljne kazne, već se u članu 55. i članu 56. samo okvirno navodi raspon kazni bez njihovog preciziranja i vezivanja za određenu vrstu disciplinskog prekršaja. Zato je bilo neophodno napraviti i klasifikaciju kazni i njihovo precizno određivanje, odnosno sankcionisanje na druge načine.

Međutim, jedan značajan dio ovog problema biće regulisan izmjenama u novom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima i to u vidu kategorizacije prekršaja i sa njima povezanih sankcija.

¹² Ibid

Tako je u članu 9 novog Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, a koji se odnosi na pitanje razrješenja javnog izvršitelja (na član 34 stav 1 tačka 3) naglašeno da se razriješava dužnosti ukoliko je “učinio najtežu disciplinsku povredu iz člana 54 stav 5 ovog zakona”.

Ovo je sada moguće, jer je u članu 13 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima izvršena jasna kategorizacija, grupisanje i stepenovanje većine mogućih djela koja podliježu disciplinskim sankcijama. Tako sada član 54 Zakona o javnim izvršiteljima vrši podjelu disciplinskih povreda na lakše, teže i najteže.

Lakše disciplinske povrede su ako javni izvršitelj ne vrši evidenciju iz člana 9 na propisan način (što čudi, jer bi ova odredba trebala da se nađe među težim povredama, zbog čestih i mogućih mahinacija i zloupotreba zbog neuredne dokumentacije javnih izvršitelja), ako izostaje sa sjednica Komore, nedolično se ponaša na poslu, prema kolegama, strankama ili javnom mjestu ili ako u javnim aktivnostima (javni nastupi i dr.) nanosi štetu ugledu Komore i profesije javnog izvršitelja.

Teže disciplinske povrede su ako javni izvršitelj preduzme radnju u predmetu u kojem bi morao biti izuzet, ako se reklamira putem sredstava javnog informisanja (ovo je upitno, naročito ukoliko se uporedi sa lakšim prekršajem za neuredne dokumentacije), ako očigledno ili grubo zloupotrebljava, odnosno prekorači zakonska ovlašćenja, ako ne postupa u skladu sa odlukama nadležnih organa, ako onemogućava vršenje nadzora nad sopstvenim, iznosi povjerljive informacije iz izvršnog predmeta do kojih je došao u vršenju izvršiteljske djelatnosti (ovdje treba precizirati i iznošenje ličnih podataka dužnika poput matičnih brojeva ili brojeva ličnih dokumenata), ako ne poštuje oblast rada iz člana 5, ako je na poslu pod uticajem alkohola ili opijata, ako ponovi lakšu disciplinsku povredu u toku jedne godine, ako neuredno vodi finansijske knjige, upisnike i druge evidencije tako što u njima netačno prikazuje ili propušta da prikaže podatke koje po zakonu ili drugim propisima mora prikazati, ako neopravdano odbije da uzme predmet u rad, ako ne obavlja poslove vršioca dužnosti javnog izvršitelja do imenovanja drugog javnog izvršitelja, ako ne plaća članarinu Komori u skladu sa aktom Komore, ako bez opravdanog razloga ne učestvuje u obaveznom stručnom usavršavanju organizovanom od strane Komore i Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i ako ne dostavlja ili dostavlja neuredne izvještaje o radu na zahtjev nadležnih organa.

Najteže disciplinske povrede su ako javni izvršitelj pogrešno obračunava svoje usluge ili traži veću ili manju nagradu, ako kupi za sebe ili svoje srodnike stvar koja se prodaje ili kupi potraživanja ili druga prava u predmetu koji vodi, nestručno i nesavjesno vrši izvršiteljsku djelatnost, ako zastupa stranku ili profesionalno vrši drugu djelatnost koja je nespojiva sa vršenjem poslova javnog izvršitelja, ako poslove javnog izvršitelja vrši za vrijeme za koje je rješenjem privremeno udaljen i ako nezakonito raspolaže sredstvima sa računa koji je vezan za process izvršenja.

Kao dodatno unaprijeđenje moramo konstatovati nešto jasnije definisanje kvantifikovanih kriterijuma za nestručno i nesavjesno vršenje izvršiteljskih djelatnosti. Tako se u novom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima propisuje da izvršitelj nesavjesno i nestručno obavlja svoju dužnost ako u jednoj godini, bez opravdanog razloga ne donese rješenje o izvršenju u 10% predmeta ili ne postupi u zakonskim rokovima, odnosno ima najmanje 20% ukinutih rješenja donijetih na osnovu isprave, odnosno najmanje 40% ukinutih rješenja donijetih na osnovu vjerodostojne isprave, kao i najmanje 30% predmeta u kojim je usvojen zahtjev za otklanjanje nepravilnosti u postupku sprovođenja izvršenja.

Vezano za gorenavedene probleme, značajno unaprijeđenje predstavlja i jasno definisanje disciplinskih mjera, koje se sada u članu 55 Zakona o javnim izvršiteljima mijenjanju (članom 14 u novom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima) na taj način što je izvršena podjela i kategorizacija za disciplinske mjere za lakše, teže i najteže povrede. Time je sada precizirana i vrsta odgovornosti i težina disciplinske kazne koja se određuje, od novčanih za lakše i teže, do disciplinske mjere za najteže disciplinske povrede. Takođe je naglašeno da u slučaju u kojem je izvršenjem disciplinske povrede javni izvršitelj stekao imovinsku korist, on obavezan da vrati iznos stečene koristi.

Nadalje, a u skladu sa gore navedenim problemima, u članu 54. inicijalnog Zakona o javnim izvršiteljima navodi se samo da krivična odgovornost javnog izvršitelja ne isključuje disciplinsku odgovornost koju utvrđuje Komora, ali se ne navodi nijedno posebno institucionalno rješenje za prosljeđjivanje podataka i inicijative o teškim prekršajima sa elementima krivičnih djela, ka državnim organima koji su zaduženi za sprovođenje krivičnih istraga i postupaka.

Iako su argumenti Ministarstva pravde vezani za postojanje opštih pravnih načela i obaveznost prijavljivanja krivičnih djela, ukoliko je subjekat u saznanju o vršenju krivičnog djela, čini se potrebnim i definisanje unutrašnjeg, eksternog ili mješovitog rješenja koje bi išlo ka formulisanju preciznog mehanizma za horizontalnu i vertikalnu

komunikaciju između institucija sistema, kada je u pitanju utvrđivanje disciplinske odgovornosti koja u sebi uključuje i osnovanu sumnju ili dokaze o vršenju krivičnih djela.

Ovaj set problema koji se vezuju za horizontalnu i vertikalnu komunikaciju u vezi sa odgovornošću javnih izvršitelja koja može imati elemente krivičnog djela, ali i uopšte vezanu za institucionalnu komunikaciju i koordinaciju kada je u pitanju rad i kontrola rada u sistemu izvršenja, može biti saniran u značajnom obimu kroz novi član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, kojim se mijenja član 57 Zakona o javnim izvršiteljima na taj način što se mijenja sastav prvostepene disciplinske komisije.

Prema novom rješenju, prvostepena disciplinska komisija sada ima tri člana koje imenuje ministar, i to po jednog predstavnika iz osnovnog suda (kojeg predlaže Sudski savjet), državnog tužilaštva (kojeg predlaže Tužilački savjet) i jednog člana iz reda javnih izvršitelja (koga predlaže Komora).

Isto je učinjeno i sa sastavom drugostepene disciplinske komisije za javne izvršitelje i to članom 17 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, kojim se mijenja član 61 Zakona o javnim izvršiteljima na način da sastav drugostepene komisije sada čine tri člana koje imenuje ministar i to jednog člana iz reda predstavnika Vrhovnog suda Crne Gore, jednog člana iz reda predstavnika Specijalnog državnog tužilaštva i jednog člana iz reda javnih izvršitelja koga. Predsjednik drugostepene disciplinske komisije je član komisije iz reda predstavnika Vrhovnog suda, dok je za prvostepenu komisiju to sudija osnovnog suda.

Na ovaj način izvršena je koordinacija između pravosudnih institucija i ostvarena direktna komunikacija između tih institucija međusobno, kao i između tih institucija i Komore izvršitelja, na horizontalnom i na vertikalnom nivou.

Ovim se smanjuje i mogućnost manipulacije u procesima vezanim za utvrđivanje odgovornosti izvršitelja, ali i direktno omogućava intervencija prema onim izvršiteljima u čijim povredama dužnosti ima elemenata koji sa sobom nose i krivičnu odgovornost.

Međutim, iako je ovo rješenje na papiru ima solidno utemeljenje, ostaje da se vidi kakve će konkretne rezultate proizvesti u praksi u godinama pred nama. Ovakvo, kakvo jeste, ovo rješenje daje značajnu mogućnost za uspostavljanje veoma efikasnog sistema kontrole i uspostavljanja sistema odgovornosti u sistemu izvršenja.

PROBLEM VEZANI ZA KONTROLU I NADZOR NAD RADOM JAVNIH IZVRŠITELJA

Pitanja i problem koji se vezuju za gorenavedenu oblast disciplinske odgovornosti su važna i sa aspekta nedoumica koje je prethodni Zakon o javnim izvršiteljima ostavljao u domenu kontrole od strane Ministarstva pravde, koje je po ovom inicijalnom zakonu bilo ovlašćeno da vrši nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja i Komore javnih izvršitelja, a da pri tom nije bilo precizirano o kakvom se obimu i vrsti nadzora radi.

Navedene nedoumice su konstatovane i u Analizi efikasnosti funkcionisanja u sistemu izvršenja koje je Ministarstvo pravde uradilo 2015. godine, gdje se kaže sljedeće: “Imajući u vidu da sudovi odlučuju po prigovorima stranaka, što je isključivo u njihovoj nadležnost i suštinski na taj način vrše kontrolu zakonitosti rada javnih izvršitelja, osnovano se postavlja pitanje obima ovlašćenja Ministarstva pravde u odnosu na nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja. Sa navedenih razloga cijenimo, da treba preispitati odredbe Zakona o javnim izvršiteljima u odnosu na vršenje nadzora od strane Ministarstva pravde i sagledati mogućnost njihovih izmjena u cilju preciznijeg određenja nadzora.”

Iznesena opažanja i sa njima povezane ideje i zadaci koji su izneseni u ovoj Analizi nijesu do kraja i realizovani unutar pomenutih izmjena i dopuna, pa se i dalje u Zakonu o javnim izvršiteljima nalaze odredbe o kontroli nad radom javnih izvršitelja i nadzorom nad radom izvršitelja koje vrši ministarstvo koje bi trebalo razraditi, izmijeniti, dopuniti i precizirati, sa ciljem da se izbjegnu situacije koje su bile detektovane u prethodnom periodu.

Naime, u članu 52 inicijalnog Zakona o javnim izvršiteljima i dalje su neodređena i nejasna pravila vezana za vršenje kontrole nad izvršiteljima od strane Komore. Posebno je problematično to što se detaljnije definisanje metodologije vršenja kontrole ostavlja Skupštini Komore na utvrđivanje.

Ukoliko imamo u vidu da se radi o Skupštini Komore koja je dva puta do sada, na mjesto predsjednika postavila i dala povjerenje osobama koje su imale izuzetno upitan kredibilitet u javnosti, a koje su kasnije procesuirane od

strane policije i tužilaštva pod optužbama za teška krivična djela¹³, postavlja se pitanje motiva Skupštine Komore i pojedinačno njenih članova, javnih izvršitelja, da uopšte uspostave sistem kontrole koji bi bio efikasan i pouzdan.

Zbog toga, ali i zbog potrebe jačanja javnog kredibiliteta, efikasnosti i pouzdanosti same izvršiteljske profesije, a imajući u vidu ukupan korpus dešavanja u vezi sa radom javnih izvršitelja, nameće se mišljenje o potrebi izmjena člana 52 i kreiranja određenog nezavisnog tijela eksternog ili mješovitog tipa (od predstavnika pravosudnih institucija ili od njih i predstavnika Komore), koje bi samostalno vršilo kontrolu, po unaprijed definisanim zakonskim odrednicama, po izmijenjenom članu 52 ili nekom novom dodatom članu Zakona o javnim izvršiteljima.

Pored ovih dilema u vezi člana 52, potrebno je izvršiti reviziju i dopuna člana člana 73 kojim se definiše nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja i Komore izvršitelja. Naime, ovim članom je definisano da taj nadzor vrši Ministarstvo, po službenoj dužnosti ili na predlog predsjednika suda za čije područje je javni izvršitelj imenovan, predsjednika Komore, kao i po inicijativi stranaka i učesnika u postupku.

Članom 73 se, u okviru vršenja nadzora nad zakonitošću rada javnog izvršitelja i Komore, definiše da ovlašćeno lice iz ministarstva ima pravo na pregled spisa predmeta, upisnika iz člana 39 Zakona o javnim izvršiteljima, kao i druge dokumentacije u vezi obavljanja izvršiteljske djelatnosti.

Međutim, članom 39, a ni članom 73, se ne rješava pitanje nadzora nad zakonitošću i urednošću finansijske dokumentacije, što bi trebalo urediti i jasno definisati novim zakonskim normama. Unutar novog člana bi bilo potrebno definisati instituciju, formu i vremenske okvire za kontrolu finansijske dokumentacije.

Imajući u vidu kompleksnost rada i značaj urednog finansijskog poslovanja svakog javnog izvršitelja za kredibilitet ove profesije i njen značaj u društvu, a imajući u vidu gorenavedene aspekte kontrole i finansijske kontrole, nameće se zaključak o potrebi spajanja kontrole rada i finansijske kontrole koje bi vršilo zajedničko eksterno ili mješovito tijelo, kojem bi, pored predstavnika pravosudnih institucija i predstavnika Komore bili pridruženi i predstavnici institucija kojima je u nadležnosti finansijska kontrola.

Ovo bi bilo neophodno radi povećanja efikasnosti kontrole, tačnosti njenih nalaza i sticanja uvida u cjelinu poslovanja jednog javnog izvršitelja. Na taj način bi se povećala i efikasnost kontrole, ali bi se skratio i vremenski okvir za njenu realizaciju, ali i vrijeme za međuinstitucionalnu komunikaciju u vezi sa nalazima kontrole.

Takođe, u okviru zakonskih odrednica o vršenju nadzora nad zakonitošću rada javnog izvršitelja i Komore, ovlašćeno službeno lice Ministarstva može naložiti mjere za otklanjanje nedostataka u radu javnog izvršitelja i odrediti rok za postupanje po tim mjerama, ali se ne precizira rok i forma obaveze obavještanja nadležnih organa u slučaju detektovanja elemenata krivičnog djela.

Zbog toga bi bila poželjna dalja izmjena ovog dijela zakonskih odredbi o radu javnih izvršitelja i dalje preciziranje i dopuna odredbi o metodologiji nadzora koji vrši Ministarstvo.

PROBLEMI VEZANI ZA EFIKASNOST RADA I RAVNOMJERNU RASPODJELU PREDMETA

Kao jedan od značajnih problema u funkcionisanju sistema izvršenja, Ministarstvo pravde je u svojoj Analizi efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja definisalo "veliku razliku u broju izvršnih predmeta kod javnih izvršitelja posebno u Podgorici, Nikšiću, Beranama i Hercegu Novom".

Ova razlika je nastala kao posljedica prakse od strane izvršnih povjerilaca koja su pravna lica u vidu javnih preduzeća da prijedloge za izvršenje podnose samo pojedinim javnim izvršiteljima, bez njihove ravnomjerne

13 Predsjednici Komore Izvršitelja Aleksandar Zloković i Siniša Mugoša su procesuirani od strane policije i tužilaštva, uhapšeni su i u toku su procesi koji se vode za teška krivična djela koja su učinili u toku vršenja dužnosti javnih izvršitelja. Neki od novinskih tekstova o pomenutim predsjednicima Komore u kojima se mogu naći detaljnije opisana krivična djela koja su počinili su: 8.07.2016. Informer - „Sa državnog računa skinuo 263.000“, 8.07.2016. Pobjeda - „Protiv Zlokovića pet prijava, izrečena samo jedna opomena“, 9.07.2016. Informer – flash news- „Osnovno državno tužilaštvo formiralo je predmet protiv javnog izvršitelja iz Podgorice Aleksandra Konstantina Zlokovića“, 9.7.2016. Pobjeda - „Pokušali da „olakšaju“ EPCG za 706.000 eura“- Tekst donosi nove detalje o „poslovanju“ Aleksandra Zlokovića i njegovog kolege Aleksandra Mijuškovića. „Javni izvršitelj iz Podgorice Aleksandar Konstantin Zloković i njegov kolega iz Nikšića, Aleksandar Mijušković, pokušali su da u aprilu ove godine sa računa Elektroprivrede nezakonito „skinu“ 706 hiljada eura,saopšteno je Pobjedi iz te kompanije. EPCG je još 10. maja Vrhovnom državnom tužilaštvu podnijela krivičnu prijavu protiv obojice., 11.07.2016. Informer - „Hteli da otmu 706.000 evra EPCG“- Tekst se bavi istom temom kao i prethodni., 12.07.2016. Pobjeda - „Zlokoviću zabranili da radi, Mijuškovića privremeno udaljili“

distribucije. To je dovelo do neravnopravnog položaja određeni broj izvršitelja, ali je u pojedinim slučajevima dovelo i do preopterećenosti pojedinih javnih izvršitelja, što za posljedicu imalo neažurnost i neefikasnost u sprovođenju izvršenja.

Prevazilaženje ovog problema je predviđeno novim rješenjem u okviru Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, gdje se u članu 5a pod naslovom „Ravnomjerna zastupljenost” uvodi ravnomjerna raspodjela predmeta u kojima se kao povjerioci javljaju “državni organ, organ državne uprave, organ lokalne samouprave, ustanova i drugo pravno lice koje vrši javna ovlaštenja ili privredno društvo u kojem je država većinski vlasnik kapitala”.

Prema ovom rješenju, ravnomjernu zastupljenost javnih izvršitelja obezbjeđuje Komora kojoj izvršni povjerilac podnosi zahtjev za određivanje javnog izvršitelja koji će odlučivati u postupku izvršenja i sprovođenju izvršenja po predlogu za izvršenje tog izvršnog povjerioca.

Dalji postupak podrazumijeva da Komora ovakve dnevno primljene zahtjeve raspoređuje po abecednom redu ličnog imena javnih izvršitelja sa istog službenog područja.

Prema inicijatoru izmjena, Ministarstvu pravde Crne Gore, ovim se rješenjem nastojalo doprinijeti transparentnosti u radu, kako javnih preduzeća, tako i javnih izvršitelja i prevenirati kreiranje potencijalnog žarišta korupcije.

Sa druge strane, pojedini javni izvršitelji koji su imali prilike da u intervjuima za potrebe ove studije iznesu svoje mišljenje u vezi sa ovom pojavom, naglasili su da će se ravnomjernom distribucijom predmeta javnih preduzeća na sve izvršitelje sa jednog područja narušiti pravila slobodne konkurencije.

Takođe, kako je očigledno da postoje evidentne razlike u kvalitetu rada između pojedinih kancelarija javnih izvršitelja, postavlja se i pitanje eventualnog utvrđivanja dodatnih kriterijuma za raspodjelu predmeta u kojima je izvršni povjerilac javna institucija ili preduzeće.

Naime, kao mogućnost za rješavanje ovog neslaganja u pogledima na ovaj problem, ali i kao metod za ukupno ocjenjivanje rada javnih izvršitelja, od strane pojedinih izvršitelja se predlaže uvođenje kompetitivnog modela, gdje bi javna preduzeća i institucije mogle da izaberu određeni broj javnih na osnovu kompetitivne selekcije zasnovane na sljedećim kriterijuma:

- » broj završenih predmeta u procentima,
- » postojanje izrečenih disciplinskih mjera,
- » procentualno izraženi broj ukinutih rješenja o izvršenju i
- » procentualno izraženi broj naplaćenih rješenja po ukupnom broju predmeta (sadašnje rješenje uključuje samo ukupnu količinu naplaćenog novca).

PROBLEMI VEZANI ZA STATUS JAVNIH IZVRŠITELJA

Od samog početka rada javnih izvršitelja, u stručnoj javnosti, ali i na institucionalnom nivou javila se dilema u vezi sa pravnim statusom izvršitelja, odnosno da li oni u sistemu izvršenja trebaju da budu tretirani kao privatna lica koja vrše poslove izvršenja ili kao subjekti sa statusom javnih funkcionera.

Naime, od strane Komisije za sprječavanje sukoba interesa, javni izvršitelji su okarakterisani kao javni funkcioneri i od njih je zatraženo da predaju imovinske kartone, što su javni izvršitelji odbili da učine i predali su žalbu Upravnom sudu.

Upravni sud je konstatovao da u Zakonu o sprječavanju korupcije javni izvršitelji nijesu pobrojani kao javni funkcioneri, pa se samim tim ne mogu tretirati kao isti i ne podliježu obavezama prijavljivanja imovine i predaje imovinskih kartona.

Međutim, u Zakonu o sprječavanju korupcije javni izvršitelji nijesu decidno navedeni ili definisani kao javni funkcioneri, bez obzira što priroda njihovog djelovanja, način imenovanja i položaj koji uživaju u pravosudnom sistemu navodi na snažnu indiciju da se njihov status može podvesti pod navedenu kategoriju javnih zvaničnika.

Ovakav raskorak je prepoznat i od strane Ministarstva pravde, pa su najavljene i neophodne izmjene i dopune Zakona o sprječavanju korupcije, čime bi javni izvršitelji definitivno dobili status javnih funkcionera. U skladu sa tim, novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti neophodne izmjene u Zakonu o sprječavanju korupcije, u vezi sa konačnim definisanjem statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera.

U vezi sa tim, neophodno je napraviti izmjene i u svim ostalim pratećim zakonskim i regulativnim dokumentima, a u cilju obezbjeđivanja efikasnog sprovođenja svih pravila i obaveza koje proističu iz statusa javnih funkcionera.

PROBLEMI VEZANI ZA TARIFE I NAČIN NAPLATE

U vezi sa tarifiranjem usluga javnih izvršitelja i naknadama troškova koje oni imaju u procesu izvršenja, Zakon o javnim izvršiteljima propisuje da javni izvršitelj ima pravo na nagradu za rad i naknadu troškova prema Tarifi o nagradama koju donosi Vlada Crne Gore, po pribavljenom mišljenju Komore. Takođe, javni izvršitelj ima pravo da traži predujam troškova od izvršnog povjerioca i nije dužan da postupa ako mu se zatraženi predujam ne plati, a plaćanje nagrade može da traži odmah po završenom poslu.

Međutim, tarifiranje i naplata od strane izvršitelja je od samog početka bila problematična, pa su nejasnoće u naplati korištene na štetu dužnika ili povjerilaca. Na ove pojave različitog ili neadekvatnog tarifiranja usluga izvršitelja ukazuje Ministarstvo pravde koje je uradilo Analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja (iz decembra 2015 godine¹⁴), u kojoj se navodi da je „u pojedinim slučajevima bilo je i nejednake primjene Uredbe o tarifi javnih izvršitelja”. Takođe, konstatovano je da “javni izvršitelji ne izdaju račun i priznanicu o naplaćenim troškovima izvršnog postupka, što je propisano Zakonom o javnim izvršiteljima.”

Na neizdavanje računa i priznanica prilikom naplate žalili su se i subjekti iz procesa izvršenja, što je konstatovano i u odredjenim medijskim priložima, na osnovu izjava učesnika u izvršenju.

Pitanjem tarifa se bavio i Viši sud, čiji je pravni stav, izmedju ostalog, otklonio i ukinuo nezakonsku praksu da se svako od pismena koje se šalje poštom naplaćuje 5 eura od izvršnog dužnika, iako su realni poštanski troškovi bili višestruko manji.¹⁵

Definisanjem pogrešnog tarifiranja kao disciplinskog prekršaja, očekuje se da će ovakve pojave biti značajno smanjene, ali je svakako u nadležnosti državnih institucija, prije svega Ministarstva pravde, da redovnim kontrolama doprinese i potpunoj eliminaciji pojava neadekvatnog tarifiranja.

Pored oblasti tarifiranja, kao jedan od najčešće navođenih primjera prekršaja vezanih za naplatu i finansijske aspekte procesa izvršenja, navodi se blokada svih primanja izvršnog dužnika u cjelosti, iako zakon nalaže maksimalno polovinu ličnih primanja.¹⁶

Ovakve prakse naplate “skidanjem” svih sredstava sa računa dužnika, bez vođenja računa o odredbama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, koji jasno propisuju procenat i izuzetke od prisilne naplate, mora biti riješen sistemski i u saradnji svih relevantnih institucija. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti vršenje zakonodavnih izmjena u oblasti naplate potraživanja sa žiro računa dužnika, zbog raširene prakse neselektivnog skidanja sredstava sa računa dužnika, bez vođenja računa o zakonskim ograničenjima vezanim za plate, penzije i druga lična primanja.

U vezi sa tim, potrebno je precizirati zakonske obaveze banaka i javnih izvršitelja kojima bi se omogućilo poštovanje postojećih zakonskih obaveza u ovoj oblasti. Prilikom definisanja novih zakonskih rješenja treba voditi računa o postojećoj dobroj praksi pojedinih izvršitelja koji naplatu potraživanja vrše u komunikaciji sa poslodavcem dužnika ili sa Fondom PIO, gdje se od ličnih primanja oduzima samo zakonski propisan dio.

PROBLEMI VEZANI ZA PUBLIKOVANJE LIČNIH PODATAKA

Članom 30 Zakona o javnim izvršiteljima, oni se obavezuju da kao poslovnu tajnu čuvaju podatke do kojih dođu u obavljanju svoje djelatnosti i dodatno se upozoravaju da te podatke ne smiju koristiti radi pribavljanja koristi za sebe ili druga lica.

Međutim, od samog početka primjene Zakona o izvršiteljima i početka konkretnih izvršiteljskih aktivnosti, koje su podrazumijevale i objavljivanje javnih oglasa za prodaju imovine ili drugih obavještenja u vezi sa procesom izvršenja, primijećena je praksa da su u javnim glasilima pojavljuju lični podaci dužnika, u vidu njihovih matičnih brojeva ili brojeva ličnih karata, adrese stanovanja i drugo.

¹⁴ “Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja”, Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, decembar 2015. godine

¹⁵ Pravni stav, Vrhovni sud Crne Gore, Su. I br. 206-1/15, Podgorica, 02.10.2015. godine

¹⁶ O ovoj pojavi svjedoči veliki broj novinskih članaka u toku 2015. i 2016. godine, u svim dnevnim izdanjima.

Ovakvom praksom se jasno i nedvosmisleno krši Zakon o zaštiti ličnih podataka i ovakva praksa mora biti predmet sankcija od strane nadležnih institucija.

Na ovakve pojave, nažalost, nije reagovala Agencija za zaštitu ličnih podataka, ali ni Ministarstvo pravde, već su na ova kršenja zakona reagovala samo pojedine nevladine organizacije, dok javni izvršitelji i dalje nastavljaju sa ovom protivpravnom praksom.

Smatramo da nadležne institucije, prije svega Agencija za zaštitu ličnih podataka i Ministarstvo pravde moraju preduzeti hitne aktivnosti na obustavljanju prakse objavljivanja ličnih podataka u procesu izvršenja u medijima ili u javnosti na drugi način, prije svega prestanak objavljivanja JMBG-a građana koji su u procesu izvršenja, i da se ovakve prakse moraju uvrstiti u disciplinske povrede od strane javnih izvršitelja, a samim tim moraju imati i disciplinske mjere za posljedicu.

PROBLEMI VEZANI ZA INFORMISANOST GRAĐANA O POSTUPKU I NJIHOVIM PRAVIMA U PROCESU IZVRŠENJA

Od samog početka primjene Zakona o javnim izvršiteljima u javnosti Crne Gore stvoren je diskurs o potrebi, značaju, metodama, pravnim i praktičnim okvirima sistema izvršenja.

Međutim, ovaj diskurs je najčešće obuhvatao, neprecizne, parcijalne, površne ili ponekad i netačne interpretacije normativnog i praktičnog okvira sistema izvršenja, koji je najčešće dobijao oblik senzacionalističke medijske obrade različitih situacija i posljedica koje aktivnosti na izvršenju nose sa sobom.

Takve tendencije, ali nažalost, i prije svega, prevarne i kriminalne aktivnosti nekoliko javnih izvršitelja, koje su dobile ogroman negativan publicitet, su stvorile značajno negativnu sliku u vezi sa sistemom izvršenja u cjelosti, bez potrebne suštinske, racionalne i na zakonu i realnim dometima izvršne prakse zasnovane analize.

Sve ovo je praćeno i velikim stepenom nepoznavanja sopstvenih prava i obaveza u sistemu izvršenja od strane izvršnih povjerilaca, u manjem, i izvršnih dužnika, u većem obimu, pa su konfliktne situacije ili konfliktne interpretacije izvršiteljskih aktivnosti postale u velikoj mjeri svakodnevnica u javnosti, kako u medijima, tako i među samim građanima u svakodnevnom životu.

Ovakva situacija je opšteprepoznata u javnosti, ali je jedna od formalnih potvrda ovakvog stanja bilo i nedavno istraživanje koje je CeMI sproveo na reprezentativnom uzorku koje je pokazalo da jedna petina građana koji su imali dodira sa izvršnim procesom ne zna da ima pravo na žalbu ili vjeruje da ništa ne može promijeniti u postupku.

Ovo je samo jedan od indikatora niskog ili neadekvatnog stepena informisanosti značajnog broja građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom procesu, pa je potrebno preduzeti hitne mjere na sprovođenju informativne kampanje o obavještavanju građana o njihovim pravima i obavezama u vezi sa izvršnim postupkom.

Svi vidovi informativnih i promotivnih kampanja vezanih za ovo pitanje trebaju da budu koordinisani od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde, a preporučuje se i koordinacija i učešće predstavnika civilnog društva koji se bave ovim područjem pravosudnih reformi.

PROBLEMI VEZANI ZA STATISTIČKE PODATKE VEZANE ZA SISTEM IZVRŠENJA

Jedan od najznačajnijih problema u ukupnom spektru djelovanja javnih izvršitelja je nepotpuno praćenje rada efikasnosti izvršitelja zbog nedostatka adekvatnog sistema za čuvanje i obradu statističkih podataka o procesima i aktivnostima u procesu izvršenja.

Mada je već u smjernici 2.6.8. Akcionog plana za implementaciju reforme pravosuđa 2014-2018 navedena obaveza uspostavljanja pouzdanog statističkog sistema u skladu sa smjericama CEPEJ-a, koji u oblasti izvršenja treba da bude u mogućnosti da mjeri stope naplate troškova i trajanje izvršnog postupka, ovaj značajan posao još nije urađen. Iako je njegova realizacija u toku, razliiti akteri su već u ovoj fazi postavili pitanje kvaliteta i pouzdanosti unesenih podataka i operativnih i realnih mogućnosti sistema koji je kreiran.

Tako, iako se u različitim izvještajima analizama može naći prilično obiman pregled podataka o sistemu izvršenja, zbog upitnosti tačnosti statističkih podataka i nedostatka relevantne baze podataka o radu javnih izvršitelja i radu sudova u sistemu izvršenja, svi dobijeni podaci su upitni i mogu se smatrati samo za okvirnu polaznu osnovu za generalnu orijentaciju u vezi sa postignutim rezultatima u sistemu izvršenja u priodu 2014 -2015 godina.

Ovakva rezerva u odnosu na statističke podatke je posljedica nedostatka centralnog sistema i zajedničke baze podataka koja bi predstavljala pouzdan alat u realizaciji procesa izvršenja, kao i osnov za upoređivanje i vođenje precizne statistike o svim javnim izvršiteljima pojedinačno. Takva baza bi takođe služila i kao poželjan osnov za vršenje poređenja između institucija na kolektivnom nivou, prevashodno javnih izvršitelja u kolektivitetu i sudskih institucija, ali bi ona služila i kao alat za povećanje efikasnosti međuinstitucionalne saradnje.

Takođe, relativna nepouzdanost i nepreciznost podataka je posljedica i stanja koje je notifikovano od strane Ministarstva pravde u Analizi efikasnosti sistema izvršenja 2014-2015, gdje se napominje “da kancelarije javnih izvršitelja koriste različite programe za unos i obradu podataka sa kojih razloga se i podaci iskazuju na nejednak način, što za posljedicu ima nepouzdan zbirni podatak.”

Tako dolazimo do situacije gdje se baza, sada već relativno finalizirana, puni podacima koji imaju različit vid prethodne obrade u pojedinačnim sistemima izvršiteljima

Izrada ove baze podataka je u toku, kao i unos podataka (nezvanično, u bazu je uneseno oko 80% podataka), ali se već pojavljuju sumnje u pouzdanost i tačnost unesenih podataka, kao i u adekvatnost same baze, u smislu njene aktuelnosti, relevantnosti i mogućnosti da odgovori različitim statističkim i procesnim potrebama u sistemu izvršenja.

Zbog svega navedenog, neophodno je preduzeti sve mjere na što skorijem dovršenju aktivnosti na uspostavljanju baze podataka sa informacijama o radu javnih izvršitelja, kao i koordinaciju ovih podataka sa podacima iz pravosuđa (PRIS) u vezi sa efikasnošću rada svih segmenata u sistemu izvršenja.

Unos podataka, njihova kontrola i obrada mora biti predmet stalnog nadzora i unaprijeđivanja i u vezi sa tim potrebno je uraditi neophodne propise i pravila o radu, za svakog od subjekata iz sistema izvršenja. Neki od intervjuisanih javnih izvršitelja su predložili da se neadekvatno, neažurno ili netačno unošenje elektronskih podataka ili njihovo neadekvatno arhiviranje uvrsti u teže disciplinske prekršaje.

Takođe, neophodna je stalna komunikacija i konsultacija između organa i institucija iz sistema izvršenja i isporučioa baze podataka i pratećeg informacionog sistema u cilju njegovog unaprijeđivanja, prilagođavanja i povećanja njegove efikasnosti u narednim godinama.

5. NOVINE KOJE DONOSI ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM IZVRŠITELJIMA

Set uočenih problema u cjelokupnom sistemu izvršenja postao je predmetom snažnog javnog diskursa, ali i objekat analize od strane pojedinaca, organizacija i privatnih i javnih institucija koje su uključene u ove procese na direktan ili indirektan način.

Sa tim u vezi, od strane Ministarstva pravde Crne Gore je pokrenuta i sprovedena u djelo aktivnost na kreiranju izmjena i dopuna postojećeg Zakona o javnim izvršiteljima. Tako je i formiran set izmjena i dopuna koji je i formalno usvojen od strane Skupštine Crne Gore, 28. marta 2017. godine, u vidu novog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima.

Ovim Zakonom je usvojen set značajnih promjena u odnosu na prethodno zakonsko rješenje, koje se, između ostalog, predominantno odnose:

- » na uslove za obavljanje funkcije javnog izvršitelja,
- » na sistem dodjeljivanja (ravnomjerne distribucije) predmeta javnim izvršiteljima, kao i
- » na odredbe o disciplinskoj odgovornosti i disciplinskim mjerama u slučaju povrede prava od strane javnih izvršitelja (prethodno percipirane kao najproblematičnija oblast Zakona o javnim izvršiteljima).

Jedna od značajnijih novina tiče se *uslova za obavljanje funkcije javnog izvršitelja*. Naime, za razliku od prethodnog opcionog rješenja u kojemu se ostavlja mogućnost da javni izvršitelj ima položen ili izvršiteljski ili pravosudni ispit,

u novom zakonskom rješenju naglašena je neophodnost da lice koje želi da postane javni izvršitelj položi oba ova pravosudna uslova, i pravosudni ispit i ispit za javnog izvršitelja.

Tako je sada, kao preduslov za polaganje ispita za javnog izvršitelja je, po novom Zakonu, definisan položen pravosudni ispit. Javnim izvršiteljima koji sada ne ispunjavaju ovaj kriterijum ostavljen je bezuslovni zakonski rok od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona, za polaganje neophodnog pravosudnog ispita. Takođe, oni javni izvršitelji koji imaju pravosudni, a nemaju položen izvršiteljski ispit, biće obavezni da ga polože u istom zakonskom roku.

Pored toga, kao uslov za mogućnost obavljanja izvršiteljske funkcije ne navodi se ekskluzivno državljanstvo Crne Gore, već se ta mogućnost proširuje i na državljane država članica Evropske unije, od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

U pogledu *sistema funkcionisanja javnih izvršitelja* i njihove teritorijalne rasprostranjenosti i nadležnosti, kao primarni princip i dalje važi podjela na teritorijalne nadležnosti, ali se dodaju odredbe po kojima se mora poštovati i princip ravnopravnosti zastupljenosti. U praksi će poštovanje ovog principa biti na Komori, koja će dodjeljivati predmete po zahtjevima izvršnih povjerilaca po abecednom redu ličnih imena svih javnih izvršitelja nadležnim u jednom službenom području.

Set izmjena koje se tiču *disciplinskih mjera* protiv javnog izvršitelja je kompleksan.

Prvo, klasifikovanje tipova disciplinskih mjera je izmijenjeno i povećan je broj radnji koje mogu prouzrokovati pokretanje disciplinskog postupka. Po novom Zakonu, disciplinske mjere mogu biti lakše, teže i najteže. Tako u lakše spadaju povrede nekog od aspekata funkcionisanja kancelarije, nedolično ponašanje u radu bilo sa kolegama ili strankama, izostanci sa sastanaka Komore u kontinuitetu itd. Teže disciplinske povrede obuhvataju niz radnji od nepravilnog vođenja knjiga, preko reklamiranja i neplaćanja članarine, do povreda koje se tiču propusta u izvještavanju. Najteže disciplinske povrede tiču se prodaje imovine po osnovu srodstva ili poznanstva, uzimanje manje ili veće tarife od one koja je propisana, neprofesionalno vršenje izvršiteljske djelatnosti, rad uprkos zabrani, kao i nezakonito raspolaganje sredstvima.

Drugo, zavisno od nivoa disciplinske povrede, mogu se izreći i različite kaznene mjere. Za lakše disciplinske povrede to su opomena i novčana kazna za jedan mjesec u iznosu prosječne mjesečne zarade sudije osnovnog suda. Za teže disciplinske povrede izriču se novčane kazne do 24 prosječne mjesečne zarade sudije osnovnog suda. Za najteže disciplinske povrede disciplinska mjera je razrješenje. Takođe, ukoliko je izvršitelj stekao imovinu radnjama zbog kojih je izrečena disciplinska mjera, dužan je da vrati iznos stečene imovinske koristi.

Treće, izmjena iz domena disciplinske odgovornosti odnosi se i na disciplinsku komisiju – po novom Zakonu, postoji prvostepena i drugostepena disciplinska komisija. Prvostepena disciplinska komisija odlučuje o lakšim i težim disciplinskim povredama a sastoji se od tri člana koje imenuje ministar: „jednog člana iz reda predstavnika osnovnog suda kojeg predlaže Sudski savjet, jednog člana iz reda predstavnika državnog tužilaštva kojeg predlaže Tužilački savjet i jednog člana iz reda javnih izvršitelja koga predlaže Komora.“¹⁷ Ovim rješenjem se djelimično rješava i pitanje komunikacije i koordinacije između državnih institucija u vezi sa eventualnim težim prekršajima koji za sobom povlače i krivičnu odgovornost izvršitelja. Značajna izmjena je učinjena i sa sastavom drugostepene disciplinske komisije, koja odlučuje po prigovorima na odluke prvostepene disciplinske komisije, dok se protiv odluke drugostepene komisije može pokrenuti upravni spor, koji je hitan. Takođe, drugostepena disciplinska komisija odlučuje o najtežim disciplinskim povredama i priprema predlog za razrješenje javnog izvršitelja koji dostavlja ministru. Sastoji se od tri člana koje imenuje ministar: „jednog člana iz reda predstavnika Vrhovnog suda Crne Gore kojeg predlaže Sudski savjet, jednog člana iz reda predstavnika Specijalnog državnog tužilaštva kojeg predlaže Tužilački savjet i jednog člana iz reda javnih izvršitelja koga predlaže Komora.“¹⁸ Članovi obje komisije, kao i njihovi zamjenici, se imenuju na dvogodišnji period, imaju pravo na nadoknadu i mogu biti ponovo imenovani.

Četvrto, rokovi zastarijevanja predmeta kao i mogućnosti prijave predmeta su ponovo definisani. Sada je rok za pokretanje postupka za lakše disciplinske povrede godinu dana od dana kada je povreda načinjena, dok je taj rok za teže i najteže povrede tri godine od dana kada je povreda načinjena. Dodatno, sam proces vođenja disciplinskog postupka zastarijeva tek kada prođe dva puta više vremena od vremena koje je Zakonom propisano kao rok za pokretanje disciplinskog postupka. S druge strane, rok za izvršenje izrečene disciplinske mjere je godinu dana od dana kada je ta mjera pravosnažnom odlukom izrečena.

Peto, Zakonom je sada definisano, u zasebnom članu, da se odredbe od disciplinskoj odgovornosti koje se odnose

¹⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, član 15

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, član 17

na javnog izvršitelja odnose i na zamjenika javnog izvršitelja, što ranije nije bio slučaj. Tim rješenjem je otklonjena još jedna pravna nedoumica i pojačana odgovornost izvršiteljskih timova u procesu izvršenja.

Sve navedene izmjene predstavljaju značajan korak naprijed ka rješenju niza problema koji su uočeni od početka rada javnih izvršitelja i ostaje da se vidi kako će i u kojem obimu neka od ovih inovativnih rješenja biti implementirane u praksi.

Međutim, i pored čitavog kompleksa izmjena kojima se otklonio veliki broj pravnih i praktičnih nedoumica u sistemu izvršenja, izmjene i dopune nijesu uspjele da obuhvate sve potrebne intervencije, koje će, u relativno kratkom periodu morati da dodju na dnevni red nadležnih struktura, ukoliko bude postojala politička i institucionalna motivacija da se reformske inicijative u sistemu izvršenja realizuju do kraja na uspješan način.

ZAKLJUČCI

U svrhu usklađivanja rada pravosudnih institucija sa vrijednostima, standardima i praksom u zemljama članicama Evropske unije, a u okviru ukupne reforme pravosudnog sistema Crne Gore, izvršena je i reforma sistema izvršenja sudskih pravosnažnih presuda.

Nakon nekoliko godina pripremni aktivnosti, rad javnih izvršitelja pravno regulisan Zakonom o javnim izvršiteljima, koji je usvojen 2011. godine (koji je počeo da važi od januara 2014. godine, „Službeni list CG“, broj 61/11), a pored tog ključnog zakona, rad javnih izvršitelja je dominantno regulisan i Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je također usvojen 2011. godine („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011).

Iako se prilično dugo čekalo na implementaciju ovih zakonskih rješenja, u periodu od 2014 godine do danas je potvrđeno da pomenuti zakoni predstavljaju solidnu pravnu osnovu za javno djelovanje izvršitelja u sistemu pravosudnih funkcija u Crnoj Gori.

No, od samog početka njihove implemetacije naišlo se i na niz sistemskih, realnih, subjektivnih i objektivnih problema u realizaciji i funkcionisanju predviđenih rješenja.

Ovo je rezultiralo promjenama zakonskog okvira i nametanjem dodatnih obaveza za subjekte u cijelom sistemu izvršenja. Novim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, usvojenim u martu 2017.godine, izvršena je snažna i efikasna intervencija u značajnom dijelu problematičnih oblasti prethodnih zakonskih rješenja.

Međutim, i pored nastojanja inicijatora promjena, Ministarstva pravde, da u što većem obimu interveniše na nastalim problemima, postoji još značajan prostor za intervenciju i dodatne izmjene zakonodavnog okvira, ali i za razvoj postojećih i uvođenje novih praksi u sistemu izvršenja, kojima bi se na najbolji način otklonili svi postojeći ili potencijalni nedostaci.

Ova sistemaska problematika je dodatno otežana primjenom u praksi, koja je praćena nizom kontroverzi, bilo da se radi o primjeni zakonodavnih okvira u pravnom životu, preko praktičnog djelovanja javnih izvršitelja (koje je nekada imalo karakter kriminalnih aktivnosti od strane pojedinih istaknutih izvršitelja), pa sve do društvenih, ekonomskih i zakonskih posljedica koje su proizašle kao rezultat njihovih sistemskih ili pojedinačnih aktivnosti.

Kada je u pitanju ukupna realizacija aktivnosti koje su državne institucije predvidjele u periodu koji je predmet posmatranja ove studije, možemo se prije svega fokusirati na “Akcioni plan za implemetaciju strategije reforme pravosudja za period 2014 – 2018”.

Naime, prva oblast koja se u ovom dokumentu odnosi na položaj javnih izvršitelja je smjernica 2.1.3 kojom se utvrđuju osnove i način racionalizacije pravosudne mreže i prekršajnog sistema. U okviru ove smjernice predviđena je mjera o praćenju rezultata rada javnih izvršitelja u pogledu preuzimanja izvršnih predmeta od suda. Aktivnost kojom se ispunjava ova mjera je izrada i objava izvještaja o radu javnih izvršitelja sa zaključcima o uticaju rada na rasterećenje sistema. Ovaj izvještaj je urađen u vidu “Analize efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja” za period do kraja 2015. godine, a novi izvještaj za 2016. godinu još nije realizovan. Međutim, iako se u ovoj analizi može naći prilično obiman pregled podataka o sistemu izvršenja, zbog upitnosti tačnosti statističkih podataka i nedostatka relevantne baze podataka o radu javnih izvršitelja i radu sudova u sistemu izvršenja, svi dobijeni podaci su upitni

i mogu se smatrati samo za okvirnu polaznu osnovu za generalnu orijentaciju u vezi sa postignutim rezultatima u sistemu izvršenja u periodu 2014 -2015 godina.

Druga oblast Akcionog plana koja se tiče izvršitelja je smještena u smjernicu 2.2.3 kojom se prati usklađenost građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU. U okviru ove smjernice, predviđena je mjera osiguranja usklađenosti zakonodavnog okvira i to kroz aktivnosti koje se odnose na javne izvršitelje. Konkretnije, predviđena je izmjena Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, što je i urađeno, sa velikim stepenom uspjeha u donošenju novih rješenja, u martu 2017. godine.

Treći dio, posvećen praćenju efikasnosti i novog sistema izvršenja se nalazi u smjernici 2.2.5. i predviđa mjeru konitnuiranog praćenja rada javnih izvršitelja kroz aktivnosti izrade analize rada javnih izvršitelja, objavljivanja izvještaja o radu na internet stranicama, održavanje redovnih sastanaka Radne grupe za pružanje stručne pomoći javnim izvršiteljima, izradu Plana nadzora nad radom javnih izvršitelja i vršenja nadzora nad radom. Ova mjera je ispunjena samo djelimično, jer je urađen izvještaj samo za 2014. i 2015. godinu, a nadzor je vršen nesistematski i još nije uređen i standardizovan na način koji bi podrazumijevao jasnu i koherentnu metodologiju vršenja nadzora, uključujući i strukturu i sadržaj zapisnika, koji nijesu uniformni i standardizovani, a samim tim ni dovoljno jasni i precizni u vezi sa subjektom nadzora i radnjama koje su bile predmet nadzora.

U dijelu koji obuhvata smjernica 2.3.7, regulisanje imenovanja javnih izvršitelja radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta, predviđena je mjera kontinuiranog popunjavanja svih mjesta javnih izvršitelja predviđenih pravilnikom, a aktivnosti su - raspisati konkurs za imenovanje javnih izvršitelja u cilju popunjavanja slobodnih mjesta, donijeti odluke o imenovanju javnih izvršitelja, utvrditi ispunjenost uslova za rad novoimenovanih javnih izvršitelja, donijeti rješenje o određivanju početka obavljanja izvršiteljske djelatnosti, sprovesti nadzor nad radom javnih izvršitelja, izraditi analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, uključujući rad javnih izvršitelja i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja. Ova mjera je ispunjena u najvećoj mjeri (29 od 32 javna izvršitelja je imenovano, ali su 3 već udaljena, bilo da su razriješeni ili da su sami podnijeli ostavku). Međutim, najveći problem je i dalje u svim aktivnostima koja uključuju mjerenje učinka javnih izvršitelja, jer nedostaje pouzdana baza podataka odakle bi se na pouzdan način pravile analize o radu izvršitelja, uključujući i njihov uticaj na produktivnost sudova.

Jedan od najproblematičnijih oblasti i dalje ostaje vezana za smjernicu 2.6.8. – uspostavljanje pouzdanog statističkog sistema u skladu sa smjernicama CEPEJ-a, koji u oblasti izvršenja treba da bude u mogućnosti da mjeri stope naplate troškova i trajanje izvršnog postupka. Ova mjera još nije realizovana, ali je njena realizacija u toku, iako se već u ovoj fazi postavlja pitanje unesenih podataka i operativnih i realnih mogućnosti sistema koji je kreiran. Takođe je upitno realizovanje aktivnosti definisanja i uvođenja standardizovanih obrazaca statističkih izvještaja u skladu sa CEPEJ smjernicama.

Strateške smjernice za rad javnih izvršitelja se nalaze u oblasti 5.5.3., koja je u cjelosti njima i posvećena.

Prva od tih smjernica, 5.5.3.1, posvećena je imenovanju javnih izvršitelja, koju smo već komentarisali i koja je u najvećoj mjeri ispunjena, no, ne i bez poteškoća, naročito u toku 2014. godine, kada se, naprimjer, na prvi konkurs javilo samo 16 lica, a potrebno je bilo popuniti 32 mjesta za javne izvršitelje

Smjernica 5.5.3.2 koja obuhvata kontinuirano praćenje efekata rada javnih izvršitelja, podrazumijeva cijeli niz aktivnosti od kojih je većina samo djelimično ispunjena. Tako je već pomenuti izvještaj o radu javnih izvršitelja koji će sadržati podatke o broju predmeta u radu kod javnih izvršitelja, opterećenosti svakog javnog izvršitelja pojedinačno, kvalitetu rada javnih izvršitelja i broj predmeta izvršenja u sudovima urađen samo za 2014. i 2015. godinu. Sa druge strane, aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o radu javnih izvršitelja kroz promotivne materijale su imale veoma malo efekta i u javnosti i dalje postoji veliki stepen nepoznavanja prava i obaveza od strana građana. Naročito je problematično odsustvo kontinuirane edukacije javnih izvršitelja u cilju kvalitetnijeg obavljanja djelatnosti, jer je ova aktivnost sprovedena samo djelimično (deset seminara sa OSCE-om) i ne postoji Plan i program kontinuirane edukacije, kao ni plan eventualne provjere znanja na povremenoj bazi.

Smjernica 5.5.3.3, za uspostavljanje jedinstvenog softverskog sistema za vođenje predmeta kod javnih izvršitelja je već komentarisana i do danas nije sprovedena u djelo, iako se radi na njenom ispunjavanju.

U posljednjem dijelu ovog dokumenta koji se odnosi na javne izvršitelje, smjernica 5.5.3.4 je posvećena omogućavanju pristupa bazama podataka državnih organa i organa državne uprave neophodnim za sprovođenje izvršenja. Ova smjernica je ispunjena u najvećoj mjeri, tako da danas izvršitelji imaju pristup svim podacima koji su relevantni za njihov posao.

Uzimajući u obzir sve konstatovane i navedene sistemske, zakonodavne i praktične nedoumice i probleme koji se javljaju u sistemu izvršenja, nameće se zaključak da su dodatne intervencije potrebne u oblasti preciziranja prava i obaveza u sferi:

- » disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja,
- » izbora i razriješenja,
- » dodatne edukacije izvršitelja i sa njima povezanih institucija,
- » kontrole i nadzora
- » statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera
- » tarifiranja i sistema naplate potraživanja
- » informisanosti građana o pravima i obavezama u sistemu izvršenja
- » statistike i baze podataka o radu javnih izvršitelja

Na kraju, kada uzmemo u obzir sve nedostatke i probleme na koje se naišlo u sistemu izvršenja, ali i sve uspjehe i pozitivne efekte koji je novi sistem izvršenja donio sa sobom, može se reći da se, za sada, projekat uvođenja sistema javnih izvršitelja može ocijeniti kao uspješan primjer implementacije pravosudnih reformi u Crnoj Gori, uz rezervu da se moraju uložiti i dodatni napor da se u narednim godinama dođe do sistemskih rješenja kojima bi se uklonili postojeći problemi i nedostaci.

PREPORUKE

1. Novim Akcionim planom za implementaciju strategije za reforme u pravosuđu je potrebno predvidjeti izradu **plana i programa kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja** javnih izvršitelja u vezi sa pravnim okvirom i praksom sistema izvršenja, ali i drugih elemenata pravnog sistema, a koji su neophodni za otklanjanje problema u radu izvršitelja i dalje unaprijedjivanje efikasnosti u njihovom radu. Plan i program edukacije mora biti usaglašen i kreiran od strane Komore i Ministarstva pravde i mora obuhvatiti:
 - » vremenski okvir i frekventnost edukacije;
 - » metodologiju i detaljan opis edukativnih aktivnosti;
 - » institucije koje su uključene u edukativne aktivnosti;
 - » obaveznost edukativnih programa;
 - » druge informacije koje su potrebne za uspješnu realizaciju edukativnih programa.
2. Novim Akcionim planom za implementaciju strategije za reforme u pravosuđu treba predvidjeti **donošenje novih izmjena i dopuna** Zakona o javnim izvršiteljima i Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kao i pratećih pravilnika i dokumenata u vezi sa pitanjima i problemima koji su navedeni u preporukama 3,4,5,6,7,8,9,10,11,12 i 14 koje se definišane i obrazložene u ovoj analizi.
3. Potrebno je izvršiti **reviziju i dopunu člana 73 kojim se definiše nadzor nad zakonitošću rada** javnih izvršitelja i Komore izvršitelja radi daljeg preciziranja i dopune odredbi o metodologiji nadzora koji vrši Ministarstvo. Unutar tih izmjena, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na preciziranje roka i forme obaveze obavještanja nadležnih organa u slučaju detektovanja elemenata krivičnog djela.
4. Takođe, u vezi sa članom 73 i članom 39, pošto se njima ne rješava pitanje nadzora nad zakonitošću i urednošću finansijske dokumentacije, bilo bi potrebno, unutar novog člana ili dopunom postojećih članova, definisati instituciju, formu, metodologiju i vremenske okvire za kontrolu finansijske dokumentacije javnih izvršitelja.
5. U vezi sa kontrolom rada javnih izvršitelja koja je u rukama Komore izvršitelja, imajući u vidu ukupan korpus dešavanja u vezi sa radom javnih izvršitelja i niz problema i nedoumica koje iz takve "samokontrole" mogu nastati, a uzimajući u obzir potrebu jačanja javnog kredibiliteta, efikasnosti i pouzdanosti same

izvršiteljske profesije, nameće se potreba **izmjene člana 52 i kreiranja određenog nezavisnog tijela eksternog ili mješovitog tipa** (od predstavnika pravosudnih institucija ili od njih i predstavnika Komore), koje bi samostalno vršilo kontrolu, po unaprijed definisanim zakonskim odrednicama, po izmijenjenom članu 52 ili nekom novom dodatnom članu Zakona o javnim izvršiteljima. Potrebno je da se ovakav sistem kontrole dodatno uredi **pravilnikom** kojim bi se regulisali:

- » vremenski okvir kontrole,
 - » sadržaj kontrole,
 - » postupak kontrole,
 - » komunikacija članova kontrolnog tijela sa drugim nadležnim institucijama,
 - » objavljivanje i distribucija nalaza kontrole.
6. U vezi sa preporukom 3 i preporukom 4, treba razmotriti **spajanje kontrole rada i finansijske kontrole** koje bi vršilo zajedničko eksterno ili mješovito tijelo, kojem bi, pored predstavnika pravosudnih institucija i predstavnika Komore bili pridruženi i predstavnici institucija kojima je u nadležnosti finansijska kontrola.
7. U vezi sa preporukom 1, 3 i 4, pitanje **obaveznosti dodatne edukacije i frekventnosti kontrole** kod pojedinih javnih izvršitelja je, između ostalog, neophodno **vezati za kriterijume efikasnosti rada, disciplinske odgovornosti i izrečenih disciplinskih mjera**. Naime, frekvencija edukacije, kontrole rada i finansijske kontrole mora biti veća kod onih javnih izvršitelja koji pokazuju manju efikasnost u radu, čiji je rad opterećen različitim vidovima problema koji za posljedicu imaju pokretanja disciplinskih postupaka, kao i određivanje disciplinskih mjera.
8. U vezi sa ravnomjernom distribucijom predmeta u kojima su izvršni povjerioci javna preduzeća ili institucije na sve izvršitelje sa jednog područja, a sa ciljem očuvanja principa slobodne konkurencije, preporučuje se **razmatranje uvođenja kompetitivnog modela dodjele predmeta**, gdje bi javna preduzeća i institucije mogle da izaberu određeni broj javnih izvršitelja na osnovu kompetitivne selekcije zasnovane na sljedećim kriterijuma:
- » utvrđivanje broja završenih predmeta u procentima,
 - » postojanje izrečenih disciplinskih mjera,
 - » procentualno izraženi broj ukinutih rješenja o izvršenju i
 - » procentualno izraženi broj naplaćenih rješenja po ukupnom broju predmeta (sadašnje rješenje uključuje samo ukupnu količinu naplaćenog novca)
9. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti neophodne izmjene u Zakonu o spriječavanju korupcije, u vezi sa konačnim definisanjem **statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera**. U vezi a tim, neophodno je napraviti izmjene i u svim ostalim pratećim zakonskim i regulativnim dokumentima, a u cilju obezbjeđivanja efikasnog sprovođenja svih pravila i obaveza koje proističu iz statusa javnih funkcionera.
10. Potrebno je **preciziranje zakonskih odredbi u vezi sa značenjem i sadržajem pojma “vjerodostojne isprave”** u dijelu koji se odnosi na fakture sa otpremnicom, gdje se izmjena mora odnositi na preciziranje da **otpremnica mora biti potpisana** od strane klijenta kojem je izvršena usluga ili isporučena odgovarajuća roba.
11. Neophodno je **produžiti rok za podnošenje prigovora na izvršno rješenje**, jer se značajna većina stranaka (čak 80.3%) koje su bile u položaju dužnika u procesu izvršenja izjasnila o roku od pet dana kao izuzetno kratkom i nedovoljnom za blagovremeno podnošenje prijava. Ovakva sugestija dobija na težini ako se uzme u obzir raširena praksa javnih izvršitelja da izvršna rješenja šalju krajem radne nedjelje, tako da se rok skraćuje za dane vikenda i dan dostave, što je ukupno 3 od zakonski propisanih 5 dana. Zbog toga se sugeriše da se rok za dostavu produži na **najmanje 7, a najduže 10 radnih dana**, kako bi se obezbijedio razuman i pravedan rok za isticanje prigovora od strane izvršnog dužnika.
12. Potrebno je pojačati **kontrolu nad izdavanjem računa** od strane javnih izvršitelja za izvršene radnje u procesu izvršenja, jer je evidentan trend neizdavanja računa od strane izvršitelja. U vezi sa tim, potrebno je izvršiti dopunu zakonskog okvira za disciplinsku odgovornost i **revidirati postojeći član sa dopunom za težu disciplinsku odgovornost** za javnog izvršitelja u slučaju neizdavanja računa. Potvrda za ovakve

trendove prilikom naplate se može naći u izvještajima Ministarstva pravde, ali i u istraživanju javnog mnjenja koje je sproveo CeMI, gdje je čak 35.5% onih koji su plaćali troškove izvršenja izjavilo da nije dobili adekvatan račun ili potvrdu za izvršeno plaćanje od strane javnog izvršitelja.

13. Potrebno je **preispitati sistem dostave izvršnih rješenja, kao i kontrolu izvršenja dostave**, a u vezi sa učestalim pritužbama izvršnih dužnika o neurednoj ili neizvršenoj dostavi rješenja, a samim tim u vezi i sa uskraćivanjem mogućnosti za prigovor na dato rješenje. U istraživanju koji je CEMI sproveo na reprezentativnom uzorku građana, 16.4% anketiranih koji su bili u izvršnom procesu je izjavilo da im nije dostavljeno izvršno rješenje.
14. Potrebno je preduzeti hitne mjere na sprovođenju **informativne kampanje o obavještanju građana o njihovim pravima i obavezama u vezi sa izvršnim postupkom**, jer je konstatovan značajan broj građana sa niskim ili neadekvatnim stepenom informisanosti o zaštiti sopstvenih prava u izvršnom postupku (istraživanje CeMI-ja pokazuje da jedna petina od ukupnog broja građana koji su imali dodirnih tačaka sa izvršnim procesom ne zna da ima pravo na žalbu ili vjeruje da ništa ne može promijeniti u postupku). Svi vidovi informativnih i promotivnih kampanja vezanih za ovo pitanje trebaju da budu koordinisani od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde, a preporučuje se i koordinacija i učešće predstavnika civilnog društva koji se bave ovim područjem pravosudnih reformi.
15. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti vršenje **zakonodavnih izmjena u oblasti naplate potraživanja sa žiro računa dužnika**, zbog raširene prakse neselektivnog skidanja sredstava sa računa dužnika, bez vođenja računa o zakonskim ograničenjima vezanim za plate, penzije i druga lična primanja. U vezi sa tim, potrebno je **precizirati zakonske obaveze banaka i javnih izvršitelja** kojima bi se omogućilo poštovanje postojećih zakonskih obaveza u ovoj oblasti. Prilikom definisanja novih zakonskih rješenja treba voditi računa o postojećoj dobroj praksi pojedinih izvršitelja koji naplatu potraživanja vrše u komunikaciji sa poslodavcem dužnika ili sa Fondom PIO, gdje se od ličnih primanja oduzima samo zakonski propisan dio.
16. Potrebno je preduzeti sve mjere na što skorijem **dovršenju aktivnosti na uspostavljanju baze podataka** sa informacijama o radu javnih izvršitelja, kao i koordinaciju ovih podataka sa podacima iz pravosuđa (PRIS) u vezi sa efikasnošću rada svih segmenata u sistemu izvršenja. Unos podataka, njihova kontrola i obrada mora biti **predmet stalnog nadzora i unaprijedjivanja** i u vezi sa tim potrebno je uraditi neophodne propise i pravila o radu, za svakog od subjekata iz sistema izvršenja. U cilju formiranja što preciznije i pouzdanije baze podataka, ali i zbog adekvatne kontrole rada izvršitelja pojedinačno, potrebno je da se **neadekvatno, neažurno ili netačno unošenje elektronskih podataka ili njihovo neadekvatno arhiviranje uvrsti u teže disciplinske prekršaje**. Takođe, neophodna je **stalna komunikacija i konsultacija između organa i institucija iz sistema izvršenja i isporučioaca baze podataka** i pratećeg informacionog sistema u cilju njegovog unaprijedjivanja, prilagođavanja i povećanja njegove efikasnosti u narednim godinama.

IZVOR:

1. Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 19/2012),
2. Pravilnik o obliku i sadržini službene legitimacije javnog izvršitelja i zamjenika javnog izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 16/2012 i 19/2012),
3. Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za javne izvršitelje („Službeni list Crne Gore“, broj 51/2011),
4. Pravilnik o radu javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2012) i
5. Uredba o tarifi javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 28/2013).
6. Analiza sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka, Ministarstvo pravde, Crna Gora, link <file:///C:/Users/User/Downloads/Analiza%20sistema%20javnih%20izvršitelja%20u%20odnosu%20na%20sistem%20sudskog%20izvršenja%20-%20kona-na%20verzija.pdf>
7. Enforcement of judgements – Slovenia, European Judicial Network in civil and commercial matters, link http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_sln_en.htm
8. Etički kodeks javnih izvršitelja Srbije, link <http://www.izvršitelji.rs/zakoni-i-propisi/Eticki%20kodeks%20javnih%20izvršitelja.pdf>
9. Lekcije izvršnog postupka u Nizozemskoj za nove članice EU, drs. Pavle Crnogorac, link http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=20848
10. Web stranica Komore izvršitelja Crne Gore <https://www.javni-izvršitelji.me>
11. Web stranica Komore izvršitelja Republike Srbije <http://www.komoraizvršitelja.rs>
12. Web stranica Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine <http://www.mpr.gov.ba>
13. Web stranica Ministarstva pravde Crne Gore <http://www.pravda.gov.me/ministarstvo>
14. Web stranica Ministarstva pravde Republike Srbije <http://www.mpravde.gov.rs>
15. Zakon o izvršbi in zavarovanju, Republika Slovenija, link <http://www.lem-computers.net/ZazeniIzvršitelji2009.html>
16. Zakon o izvršenju i obezbeđenju Republike Srbije, link <http://www.izvršitelji.rs/zakoni-i-propisi/zakon-o-izvršenju-i-obezbedjenju/Zakon%20o%20izvršenju%20i%20obezbedjenju%202015.pdf>
17. Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Crna Gora, link https://www.javni-izvršitelji.me/images/propisi/Zakon_o_izvršenju_i_obezbedjenju.pdf
18. Zakon o izvršnom postupku Bosne i Hercegovine, link http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon_o_izvršnom_postupku_FBIH.pdf
19. Zakon o javnim izvršiteljima “Službeni list Crne Gore, broj 61/2011”, link: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BAD896602-2C6E-4AEB-A61E-E88E614CC837%7D>
20. www.usud.hr
21. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_58_1210.html
22. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_139_3529.html
23. <http://javni-ovrsitelji.hr/o-udruzi/?lang=hr>
24. <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=14913>
25. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ministar-pravosuda-orsat-miljenic-hrvatskoj-ne-trebaju-javni-ovrsitelji/1645875/>
26. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Javni-ovrsitelji-traze-izravnu-naplatu-od-drzave-zbog-ukidanja-te-sluzbe?articlesrclink=related>
27. http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_aus_en.htm
28. Pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore, Su.I br.271-1/16, o tarifama javnih izvršitelja

