

ULOGA SLUŽBENIKA ZA IZVRŠENJE U PRAVILNOM I EFIKASNOM FUNKCIONISANJU PRAVOSUDNOG SISTEMA - PREGLED SA POSEBNIM OSVRTOM NA PITANJA SA KOJIMA SE SUSRIJEĆU ZEMLJE U TRANZICIJI

Uvod

Pravilno i brzo izvršenje sudskih odluka, kao i drugih odluka koje se smatraju neposredno izvršnim u bilo kojem nacionalnom pravosudnom sistemu, je danas prepoznato kao pitanje od ključne važnosti za vladavinu prava. Sada se možemo podsjetiti stare latinske izreke *ubi ius, ibi remedium* –nema prava bez djelotvornog lijeka.

Stara istina o izvršenju je u skorije vrijeme našla svoje mjesto u brojnim nacionalnim i međunarodnim aktima. Ovo dijelom zbog toga što se mnogi nacionalni pravosudni sistemi susrijeću sa problemima u nastojanju da građanima obezbijede efikasnu zaštitu njihovih prava u razumnom roku. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), od predmeta *Hornsby protiv Grčke* (1997.) naovamo, izvršenje sudskih odluka predstavlja sastavni dio osnovnog ljudskog prava na pravično suđenje u razumnom roku u skladu sa članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima¹. Značaj ovog pitanja je ponovo istaknut na 24-toj Konferenciji evropskih ministara o “Implementaciji sudskih odluka u skladu sa evropskim standardima”, održanoj u Moskvi, 5. oktobra 2001., na kojoj je postignuta saglasnost da je “pravilno, djelotvorno i efikasno izvršenje sudskih odluka od presudne važnosti za države u procesu stvaranja, jačanja i razvoja jakog i poštovanog pravosudnog sistema”².

Zašto izvršenje ima ovako ključnu ulogu u pravnom procesu? Ponavljajući argumente Evropskog suda, može se reći da nepostojanje pravilnog izvršenja vodi situaciji u kojoj, koliko god ona čvrsto bila proklamovana zakonom i strogo naglašavana od strane sudova, građanska prava u stvarnosti postaju neprimjenljiva i iluzorna. Građani trebaju “pravdu u akciji” a “ne pravdu na papiru”. Bez krajnjeg ostvarenja sudskih odluka i drugih izvršnih isprava, lako se može desiti da građani prestanu poštovati pravosudni sistema i vjerovati u državne institucije. Praksa u mnogim zemljama u tranziciji je pokazala da nedostatak povjerenja u državu i mehanizme pravde vodi ka “alternativnim načinima” izvršenja (tj. do pojave nepoželjnih oblika “privatne pravde”). Kada građani počnu da uzimaju pravdu u svoje ruke to neizbježno dovodi do nove nepravde i do erozije pravnih, društvenih i političkih institucija. Takva je situacija jako daleko od ideala moderne demokratije, kako u pogledu stabilnosti društvenog poretka, tako i u pogledu poštovanja vladavine prava.

Iz ovih razloga, uloga onih koji su uključeni u javni proces izvršenja sudskih odluka i drugih akata teško može biti precijenjena. Na žalost, u velikom broju sistema agentima za izvršenje (službenicima za izvršenje, šerifima, sudskim izvršiteljima) se ne poklanja zaslužena pažnja, tako da oni i u teoriji i u praksi žive na margini “ozbiljnih” pravnih rasprava. U ovom radu

¹ Isti je pristup kasnije ponovljen u predmetima *Estima Jorge protiv Portugala* (1998.), *Immobiliare Saffi protiv Italije* (1999.) i *Georgiadis protiv Grčke* (2000.)

² Rezolucija br. 3 24. Konferencije evropskih ministara pravde

pokušat ćemo dati uvod u ozbiljna, ali malo istražena pitanja koja se tiču onih koji su odgovorni za sprovođenje postupka izvršenja. Takođe, posebna pažnja će biti posvećena pitanjima sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji, budući da one često spadaju u grupu zemalja koje imaju najkautniji problem u pogledu brzine, efikasnosti i adekvatnosti izvršnog postupka.

Službenici za izvršenje-problem definisanja

Teško je u okviru jednog naslova govoriti o svim osobama koje su uključene u postupak izvršenja. Praksa izvršenja se toliko razlikuje od države do države da je skoro nemoguće naći zajednički imenitelj. Čak i sam pojam *službenika za izvršenje* može biti kontradiktoran, počevši od problema sa prevodom na razne evropske jezike.

One koje označavamo kao “službenike za izvršenje” u bilo kojem smislu, u praksi takođe imaju prilično različite uloge i pojavljuju se u različitim vidovima. Jedan tipičan primjer ovih razlika može se uočiti upoređivanjem socijalnog statusa i poštovanja koji uživaju oni koje nazivamo “službenici za izvršenje” u različitim pravnim sistemima. Bez preudiciranja preciznih rezultata jednog mogućeg takvog istraživanja, može se sa sigurnošću reći da se u nekim sistemima ova profesija smatra jako poželjnom, uvaženom i atraktivnom, dok se u drugim sistemima ona vezuje za teške, nepoželjne i slabo plaćene poslove.

U ovim drugim sistemima, na službenike za izvršenje se često gleda kao “parije pravnog poretka”, kao na “one čije životne preokupacije i navike uključuju prljave aktivnosti”³, kakve su račišćavanje nečistih situacija u kojima dužnici ne žele (ili ne mogu) da ispune svoje obaveze.

Stoga termin “službenik za izvršenje” može označavati prilično različitu grupu ljudi, koji se razlikuju po svom obrazovanju, znanju, vještinama i ovlašćenjima. Službenici za izvršenje u različitim jurisdikcijama se kreću od nisko rangirane radne snage do vrhunskih profesionalaca, od nisko kvalifikovanog pomoćnog osoblja do izvršnih eksperata najvišeg akademskog i profesionalnog reda. Kako bi se shvatila složenost teme, mora se istaći da u određenim sistemima službenici za izvršenje imaju tako marginalnu ulogu da praktično ne predstavljaju službenike za izvršenje⁴.

Stoga se možemo zapitati da li je moguće i korisno davati jedinstvenu definiciju jedinstvenog pojma službenika za izvršenje. Još uvijek smo mišljenja da je takva definicija moguća i korisna, pod uslovom da se uz nju dá i odgovarajuća tipologija i tumačenje uloge i statusa koji postojeći službenici za izvršenje imaju u različitim uslovima.

Prirodno, opšta definicija mora biti jako formalna i može se odnositi samo na ulogu koja je svima zajednička, tako da govorimo o “svim onim osobama koje su zadužene za sprovođenje postupka izvršenja”. Ovako široka definicija bi, mora se priznati, uključila i veliki broj onih koje se uobičajeno ne smatraju “službenicima za izvršenje”. Ovdje naročito imamo u vidu osobe koje su u nekim sistemima poznate kao “izvršne sudije”, ali postoje i druge kategorije i nazivi koji se koriste u praksi, npr. šerifi, sudski izvršitelji i sudski ili pravosudni službenici. Kako bi se sve ove kategorije obuhvatile jednim jedinstvenim neutralnim terminom, Savjet

³ Vidi definiciju nedodirljivih (*parija*) u *Encyclopaedia Britannica* (CD-ROM, izdanje 1997)

⁴ Ovo se npr. može pripisati nekim sistemima sudskog izvršenja u kojima sudije imaju tako široku ulogu da (sem ukoliko se oni sami ne smatraju “službenicima za izvršenje”) postoji jako malo mjesta za službenike za izvršenje. Vidi *infra* III.a.

Evrope je u svojim skorijim dokumentima koristio termin “agenti za izvršenje”(eng. *enforcement agents*). Ovaj se termin u širem smislu može izjednačiti sa terminom “službenici za izvršenje” (eng. *bailiffs*).

Ipak, u mnogim jurisdikcijama koje poznaju i u kojima se koristi termin “službenik za izvršenje”, ovaj se termin obično povezuje sa posebnom privatnom profesijom. Sa takvim značenjem, termin službenik za izvršenje je rezervisan za pripadnike slobodne profesije koji su zakonski ovlašćeni da obavljaju neke ili sve usluge koje su direktno povezane sa postupkom izvršenja sudskih odluka, i u određenim slučajevima, drugih pravnih akata koji ispunjavaju uslove za neposredno izvršenje (izvršni naslovi). Kako bi se izbjegla zabuna, u ovom radu termin “službenik za izvršenje” ćemo koristiti u širem smislu, odnosno tako da obuhvata i “javne” i “privatne” službenike za izvršenja.

Tipologija sistema izvršenja

Iako sistemi izvršenja imaju veliki broj različitih odlika, oni se mogu analizirati prema njihovim preovlađujućim karakteristikama. U ovom dijelu, predstaviceo tipologiju sistema izvršenja, svjesni da može desiti da kada se takva tipologija primijeni na konkretan sistem, ona ne bude u potpunosti primjerena. Ali, tipologija koja slijedi je izrađena kao zbirka idelnih tipova, tj. čistih sistema koji u stvarnosti mogu postojati u brojnim prelaznim oblicima. Ipak, kao sa većinom idealnih tipova, uzimamo da ova tipologija može biti korisna u analiziranju konkretnih situacija.

Prema dominantnim karakteristikama, naročito u odnosu na pitanje kome je povjerena glavna odgovornost za izvršenje, postoje tri tipa sistema izvršenja:

- a) Sudski sistem izvršenja
- b) Sistem izvršenja od strane izvršne vlasti
- c) Sistem izvršenja od strane privatnih službenika za izvršenje

a) Sudski sistem izvršenja

U **sudskom sistemu izvršenja** dominantna odgovornost za izvršenje je povjerena sudijama. Normalno, oni se posmatraju kao bilo koja druga vrsta (parničnog) sudije, iako njihov status može biti drugačiji. Ponekad, sudije koje postupaju u predmetima vezanim za izvršenje obavljaju dio svojih zadataka u parnici; ponekad, pak, oni su specijalizovani i sve su njihove aktivnosti ograničene na postupanje u izvršnim predmetima. Ovakve “sudije za izvršenje” stoga predstavljaju mješavinu uloga i funkcija: s jedne strane oni se smatraju (manje-više) sudijama u pravom smislu te riječi, dakle pripadnicima sudske vlasti. Kao sudije oni uživaju većinu, odnosno sva prava koja se obično povezuju sa statusom sudije (nezavisnost, nepristrasnost, stalnost funkcije itd.). S druge strane, priroda njihovih aktivnosti nije, strogo govoreći, sudska, tj. one se ne odnose na razmatranje predmeta – rješavanje spornih pravnih i činjeničnih pitanja, Ovim “sudijama za izvršenje” mogu pomagati drugi, obično niži sudski službenici koji obavljaju neke esencijalne ili tehničke zadatke u okviru postupka izvršenja. Ovi službenici mogu obuhvatati, inter alia, moguće kandidate za mjesto sudije (za izvršenje), ali takođe obično obuhvataju manje obrazovano tehničko osoblje (“sudski izvršitelji”) koje ima ograničena ovlašćenja. Stoga, u ovom sistemu je teško pričati o “službenicima za izvršenje” u suštinskom smislu (izuzev u mjeri u kojoj se sudije za izvršenje smatraju službenicima za izvršenje).

b) Sistem izvršenja od strane izvršne vlasti

Sistem izvršenja od strane izvršne vlasti je sistem u kom je primarna odgovornost za postupak izvršenja povjeren jednom ili više izvršnih organa. Ovaj sistem karakteriše hijerarhijska i (u nekim slučajevima) centralizovana organizacija. Glavni organ koji nadgleda cijeli postupak (i one koji ga sprovode na operativnom nivou) je državno ministarstvo (npr. ministarstvo pravde, ministarstvo finansija ili ministarstvo unutrašnjih poslova) ili neki drugi državni organ, odnosno institucija (npr. Uprava za izvršenje). Uglavnom, službe za izvršenje predstavljaju sastavni dio organizacione strukture (npr. odjeljenje ili institut) veće jedinice (npr. ministarstva), sa ili bez statusa posebne pravne osobe. U takvom sistemu, agenti za izvršenje su strukturisani kao javni službenici (službenici države); primaju fiksni platu i odgovaraju disciplinski, odnosno novčano, za svoje aktivnosti. Oni takođe mogu činiti više ili manje zatvorenu profesionalnu grupu sa jasnom hijerarhijskom organizacijom (po prirodi sličnu onoj koja postoji u tužilaštvu).

c) Sistem izvršenja od strane privatnih službenika za izvršenje

Sistem izvršenja koji obuhvata privatne službenike za izvršenje. U ovom sistemu službenici za izvršenje u užem smislu rade kao privatni profesionalci (čak i kao privatni preduzetnici) i imaju direktan finansijski interes da postupak izvršenja uspije. Oni su u principu nezavisni i samostalni, iako mogu biti podvrgnuti kontroli i sankcijama od strane institucija koje su im dale dozvolu da rade kao službenici za izvršenje. U principu, privatni službenici za izvršenje treba da ispune brojne zahtjeve. Između ostalog, postoje (obično) visoki standardi u pogledu pravnog i profesionalnog obrazovanja onih koji žele da se bave ovim poslom, a kandidati takođe moraju da prođu kroz konkurentan proces selekcije. Ipak, uprkos zahtjevu za postojanjem pravne obuke, profesionalni službenici za izvršenje mogu da rade na više ili manje poslovan način. Ravnoteža između pravnog i komercijalnog aspekta njihovih aktivnosti može se razlikovati od sistema do sistema. Ukoliko se radi o slobodnoj profesiji, koju kontrolišu profesionalne organizacije i javni organi, oni mogu imati strožije javne i profesionalne dužnosti - oni si makar jednim dijelom "službenici suda". Ukoliko imaju karakter čisto poslovnih ljudi, manje su podvrgnuti kontroli, ali su zauzvrat više zavisni od zbivanja na tržištu (tj. na proces sprovođenja sudskih odluka se gleda kao na tržište na kom se prodaju usluge izvršenja).

Prednosti i nedostaci pojedinih tipova sistema izvršenja

Jako je teško dati opštu ocijenu različitih sistema izvršenja. Status službenika za izvršenje se razlikuje od države do države. Kako je ranije objašnjeno, predložena tipologija daje samo čiste modele koji su u praksi često kombinovani. Na primjer, u velikom broju postojećih sistema gdje je izvršna vlast u krajnjem odgovorna za izvršenje (kao i u sistemu izvršenja od strane privatnih službenika za izvršenje) značajan je uticaj sudstva. U sistemima u kojima sudska vlast ima ključna ovlaštenja za sprovođenje izvršenja, neke aktivnosti obavljaju službenici uprave, a neke funkcije mogu biti prenijete na privatna tijela.

Takođe, prilikom procjenjivanja model sistema mora se uzeti u obzir to da neki sistemi mogu u različitim okolnostima dati različite rezultate. Postoje primjeri veoma uspješnih sistema izvršenja iz svake ispitane kategorije; postoje takođe primjeri slabog funkcionisanja u svakoj od klasa. Dakle, ne postoji nijedan poseban sistem koji je poželjniji od nekog drugog za sve države i u svim okolnostima.

Ove teškoće u davanju opšte ocjene nas međutim ne spriječavaju da upoređujemo sisteme kao teorijske modele. Polazeći od glavnih karakteristika svakog od sistema možemo zaključiti koje su tipične dobre i loše strane svakog od njih. Ovaj način ispitivanja mogućih prednosti i nedostataka može se po našem mišljenju pokazati korisnim. Ovako se možemo upoznati sa potencijalima svakog modela. Upoređujući karakteristike određenog modela sa konkretnim sistemom izvršenja u određenoj državi (i socijalnim i ekonomskim okolnostima u kojima sudski sistem funkcionise), možemo nedostatke svesti na minimum i ostvariti puni potencijal prednosti.

Takođe, ukoliko su politička i stručna ocjena konkretnog sistema izvršenja u određenoj državi negativni, a postoji politička i stručna volja za promjenom, ocjena tipičnih modela može biti korisna prilikom pravljenja izbora koji će u krajnjem dovesti do uspješne reforme.

U tabeli koja slijedi, dajemo sumarnu ocjenu prednosti i nedostataka svakog modela:

	Sud	Izvršna vlast	Slobodna profesija
Prednosti	-kvalitet -isti standardi -nivo zaštite dužnika -nije skup za stranke	-brz -fleksibilan -manje skup za državni budžet;	-brz -efikasan -nije skup za državni budžet -profesionalni kvalitet
Nedostaci	-skup -spor -rigidan -previše formalizovan	-nedostatak kvaliteta -spoljne intervencije -korupcija -birokratizacija	- skup za stranke -teško se mijenja -intervencije u postupku selekcije

Kao što se vidi iz tabele, sudski sistem izvršenja možda obezbjeđuje visok stepen kvaliteta u postupku donošenja odluka, budući da su sudije ti koji imaju glavnu odgovornost za izvršenje. Kao sudije, oni su obično dobro obrazovani i obučeni; uživaju visok status i društvene privilegije i zaštićeni su garancijama nezavisnosti i nepristrasnosti. Princip podjele vlasti svodi na najmanju mjeru mogućnost miješanja izvršne vlasti i - u krajnjem- one iste osobe koje su donijele odluku su odgovorne za njeno sprovođenje. Na taj način se primjenjuju isti standardi i na donošenje i izvršenje odluka. Nosioci sudskih ovlašćenja takođe imaju tendenciju da vode računa o proceduralnim koracima, a takođe su i socijalno senzitivni; na taj način se u takvom jednom sistemu postiže visok nivo zaštite dužnika.

Sa druge strane, sudski sistem izvršenja rijetko se kad odlikuje efikasnošću. Prije svega, rad koji se obavlja u službama za izvršenje se u velikoj mjeri razlikuje od odlučivanja u sudskim predmetima; takođe može zahtijevati i drugačije vještine. Ukoliko sudije rade u odjeljenjima za izvršenja, oni sigurno ne spadaju u grupu najslabije plaćenih državnih službenika. Njihov posao je u velikom broju slučajeva tehničke prirode, ispod nivoa koji se obično smatra uobičajenim sudijskim poslovima. Ukoliko je poseban kor sudija angažovan na aktivnostima izvršenja, to može biti prilično skup; ukoliko iste sudije rade na drugim sudijskim predmetima, mogu biti preopterećeni obimom posla.. U svakom slučaju, sudije kao službenici za izvršenja su skloni da naglašavaju formalizam postupka, a ne njegovu efikasnost. Stoga uvijek postoji rizik da će se izvršenje odvijati sporim tempom, ponekad uz rigidne rutine i nepotrebne formalnosti. Takođe, ovaj je sistem teško prilagoditi izmijenjenim okolnostima, budući da je nemoguće zaposliti ili otpustiti veliki broj službenika za izvršenje (sudija za

izvršenje) ukoliko dođe do velikih oscilacija u obimu posla. Ovo može imati negativan uticaj na efikasnost postupka izvršenja u cjelini.

Za razliku od sudskog sistema, sistem izvršenja od strane izvršne vlasti može da djeluje na brži način. Tipična karakteristika izvršne grane vlasti je njena orijentisanost na rezultate i stoga rutine izvršenja mogu biti manje formalne i fleksibilnije u poređenju sa suskim sistemom. Takav je sistem obično manje skup, makar zbog toga što službenici izvršne vlasti uobičajeno imaju manje plate od sudija. Fleksibilnost sistema je veća budući da je službenicima puno lakše dodijeliti nove zadatke ili ih premjestiti u druge oblasti ukoliko dođe do fluktaicija u obimu posla koji je vezan za izvršenje.

S druge strane, službenici za izvršenje koji su pripadnici izvršne vlasti ne uživaju tako visok status, obuku i položaj kao sudije. Oni su takođe obično manje plaćeni iako puno rade. Sve ovo može voditi nedostatku kvaliteta u izvršenju. Službenici izvršne vlasti su takođe podvrgnuti hijerarhijskoj subordinaciji i moraju slijediti instrukcije nadređenih organa, sve do vlade koja se nalazi na najvišem nivou. Ovo stvara rizik od intervencija u postupku izvršenja, naročito od strane drugih službenika izvršne vlasti, uključujući i članove vlade – ukoliko izvršenje treba sprovesti na državnoj imovini (ili imovini državnih agencija ili službenika). Ukoliko ovakvi službenici za izvršenje nijesu odgovarajuće plaćeni, takođe postoji visok stepen rizika od korupcije. Konačno, postoji i rizik od birokratizacije rada, što može imati negativan uticaj na efikasnost procesa.

Na kraju, i sistem službenika za izvršenje kao pripadnika slobodne profesije ima svoje tipične prednosti i nedostatke. Kao profesionalci sa specijalnom obukom i vještinama, koji su lično i finansijski zainteresovani za efikasnost njihovog djelovanja, privatni službenici za izvršenja mogu osigurati, brže i efikasnije izvršenje nego javni službenici u modelu izvršenja od strane izvršne vlasti. Ukoliko su zahtjevi u pogledu njihovog pravnog obrazovanja i obuke visoki i ukoliko postoje specijalistički kursevi za stručnu obuku i obrazovanje, oni čak mogu osigurati i veći nivo profesionalnog kvaliteta nego sudije za izvršenje u sudskom modelu izvršenja. Dodatna prednost se tiče troškova budući da privatni model izvršenja ne opterećuje državni budžet jer ne zahtijeva angažovanje ljudskih i drugih resursa koji bi se morali plaćati iz javnih fondova. Naprotiv, ovaj sistem donosi indirektnu prihode od poreza i zapošljavanja u privatnom sektoru.

Što se tiče nedostataka, može se reći da, iako privatni sektor može biti profitabilan za državu, ovaj model može biti skuplji za stranke. Budući da troškovi izvršenja najvjerovatnije nijesu subvencionisani od strane države, ovo može povećati cijenu izvršenja, naročito ako se postupak određivanja cijena ne kontroliše i ne drži u granicama. Naročito, depoziti koji se zahtijevaju unaprijed od povjerilaca i troškovi neuspjelog izvršenja trebaju biti razumni, u protivnom bi moglo biti ugroženo pravo na pristup pravdi. Takođe, kada država dá koncesiju privatnom sektoru za djelovanje u postupku izvršenja, to predstavlja proces koji se može preokrenuti samo uz velike teškoće. Konačno, kvalitet i efikasnost privatnog modela u velikoj mjeri zavisi od pouzdanosti postupka selekcije. Dok je opasnost od korupcije i političkih intervencija zasigurno manje prisutna u pogledu konkretnih izvršenja, u sistemu privatnih službenika za izvršenje najviše se treba plašiti ovakvih intervencija u fazi selekcije. Zbog toga što profesija privatnih službenika za izvršenja može predstavljati poželjnu karijeru - još ako tome dodamo koncesije i ograničenja broja službenika za izvršenje - uvijek postoji latentni rizik da će na ulazak u ovu profesiju uticati faktori koji nemaju veze sa dokazanim kvalitetima i stručnošću kandidata.

Uloga, organizacija, status i obuka službenika za izvršenje – otvorena pitanja

Pored predstavljanja tipologije sistema izvršenja, u izlaganju koje slijedi želio bih sistematizovati glavna pitanja koja se odnose na profesiju službenika za izvršenje.

Govoriću o četiri profesionalna aspekta (u daljem tekstu 'UOSO analiza'): Uloga, Organizacija, Status i Obuka. Neću pokušavati da dam konkretne odgovore na pitanja o kojima se biti riječi, ali ću dati listu pitanja koja se mogu javiti u raspravi i koja moraju razmotriti svi oni koji su zainteresovani za efikasno izvršenje - naročito zakonodavci i potencijalni reformatori postojećih sistema.

Ovo je drugačiji oblik analize u odnosu na onu koja je predstavljena kada je bilo riječi o modelima izvršenja. Kao što je već rečeno, modeli su često kombinacija različitih karaktersitika. Ove karaktersitke predstavljaju različite načine davanja odgovora na pitanja koja su predstavljena u UOSO analizi koja slijedi. Stoga se pitanja mogu razmatrati jedno po jedno u mikroanalizi, koja se može posmatrati kao suprotnost prethodnoj makroanalizi. Ipak, u svrhu ovog kratkog uvoda, ja ću se ograničiti na kratko predstavljanje pitanja koja se mogu javiti u bilo kom modelu i sistemu izvršenja.

Uloga

-Koliko bi uloga službenika za izvršenje trebala biti široka?

U različitim sistemima službenici za izvršenje imaju različite zadatke. U nekim od sistemima oni su glavni "igrači" kada se pojavi potreba za prinudnim izvršenjem. U drugim sistemima, oni imaju ulogu pomoćnog osoblja, što njihov doprinos ograničava na tehničke zadatke. Stoga, strateški izbor koji se mora napraviti u svakom sistemu odnosi se na pitanje da li ograničiti ulogu službenika za izvršenje na **punu kontrolu postupka izvršenja** ili je svesti **samo na sprovođenje** odluka koji je donio neko drugi (npr. sudije za izvršenje, stranke ili neki drugi organ).

-Čime se trebaju regulisati i motivisati aktivnosti izvršenja?

Slijedeće pitanje u odnosu na ulogu službenika za izvršenje bilo bi vezano za glavnu logiku i pravila njihovog djelovanja. Postoji opšta saglasnost da izvršenje treba urediti zakonom, na transparentan i u dovoljnoj mjeri precizan način. Ipak, postoje različiti stavovi u odnosu na strogost regulisanja. Radnje službenika za izvršenje mogu biti motivisane **strogim principom zakonitosti** (treba da postoji ili detaljna zakonska odredba ili sudski nalog), ili se službenicima za izvršenje mogu dati **diskreciona ovlaštenja** koja im omogućavaju da prave izbore u toku postupka. Pitanje povezano sa ovim odnosi se na glavni izvor argumenata u strateškom odlučivanju – da li se oni baziraju na **zakonu** ili na **ekonomiji** (tj. da li službenici za izvršenje treba da prate **pravnu** ili **komercijalnu** logiku) - naročito kada se radi o likvidaciji dužnikove imovine (prodaja putem javnog nadmetanja itd.)

-U kom trenutku se angažuju službenici za izvršenje?

Još jedno pitanje koje se javlja u vezi sa ulogom službenika za izvršenje je pitanje trenutka u kom bi ih trebalo angažovati. Službenici za izvršenje se mogu angažovati **odmah** nakon okončanja postupka odlučivanja u sudskom predmetu, onda kada sudska odluka postane pravosnažna. Međutim, to se takođe može desiti i u nekoj **kasnijoj fazi**, tj. nakon što se

doneše čitav niz formalnih, odnosno suštinskih odluka. Na primjer, nakon donošenja odluke može doći do postupka potvrđivanja izvršnosti iste. Može postojati zahtjev da sudija ili drugi službenik potpiše nalog za izvršenje. Uslovi koji se moraju ispuniti i potrebno vrijeme mogu biti u značajnoj mjeri različiti.

-Koje su funkcije službenika za izvršenje u postupku izvršenja?

Veliki dio gore navedenih pitanja zavisi od toga kako su utvrđene funkcije službenika za izvršenje u postupku izvršenja. Glavno pitanje ovdje je vezano za obim ovlašćenja koja su data službenicima za izvršenje. Jedna od glavnih dilema ovdje se odnosi na pitanje koliko inicijativu treba dati službenicima za izvršenje, naročito u pogledu određivanja sredstava, obima i vremena izvršenja. Ova inicijativa se odražava u aktivnoj i pasivnoj ulozi koju službenici za izvršenja mogu imati u pogledu prikupljanja informacija koje su relevantne za postupak izvršenja, naročito onih koje se odnose na imovinu koja pripada dužniku. Uloga službenika za izvršenje može se ograničiti samo na ulogu **izvršitelja** (tj. osoba koje postupaju samo na osnovu informacija koje je pribavio sud ili stranke) ili se može proširiti i na ulogu **prikupljača informacija**. U ovom drugom slučaju službenici za izvršenje moraju imati odgovarajuća ovlašćenja i sredstva, naročito u odnosu na razne javne evidencije (registar privrednih društava, katastar, registar motornih vozila, registar adresa i bankovnih računa itd.). Oni takođe mogu imati javna ovlašćenja u odnosu na privatna lica (preduzeća, odnosno pojedince). U potrazi za informacijama, biće potrebno uravnotežiti neka od njihovih ovlašćenja sa drugim vrijednostima i ljudskim pravima- npr. njihovo pravo uvida u bankovne račune mora biti kompatibilno sa pravom na privatnost i zaštitom osjetljivih informacija. Službenici za izvršenje, odnosno drugi službenici (sudije, državni službenici) mogu takođe imati pravo da direktno od dužnika traže svečanu izjavu o imovini koju posjeduje.

Organizacija

-Za koje agencije službenici za izvršenje trebaju biti vezani? I za koju teritoriju?

Službenici za izvršenje mogu kao profesija biti organizovani na različitim nivoima i mogu održavati manje ili više labave veze sa raznim organima. Ovaj dio organizacije u velikoj mjeri zavisi od uloge koja je data profesiji službenika za izvršenje – tj. da li se službenici za izvršenje posmatraju kao **službenici suda** ili kao **privatni preduzetnici**. U skladu sa tim, službenici za izvršenje mogu, ali ne moraju, imati bliske organizacione odnose sa sudovima, javnim organima, vladinim agencijama i drugim profesijama uključenim u funkcionisanje pravosudnog sistema (pravnici, notari, *Rechtspfleger*). Međutim, organizacija takođe zavisi i od **nivoa lokalizacije**, tj. od pitanja da li službenici za izvršenje imaju pristup čitavoj teritoriji pod nacionalnom jurisdikcijom i ovlašćenje da postupaju svuda u okviru njenih granica, ili su obavezni da djeluju o okviru područja pojedinih sudova ili drugih teritorijalnih jedinica jedne države.

-Kakva je unutrašnja organizacija profesije?

Čak i u okviru same profesije službenika za izvršenje, mogu postojati različiti tipovi unutrašnje organizacije. S jedne strane, službenici za izvršenje mogu raditi više li manje **individualno, kao samostalni profesionalci**, a sa druge oni mogu imati **kolektivna tijela** (službe, odjeljenja, ortakluke). U okviru ovih tijela mogu postojati razni hijerarhijski nivoi. U nekim jurisdikcijama, službenici za izvršenje mogu da rade samo **individualno**, u drugim, službenici za izvršenje (odnosno zakon) osnivaju agencije za izvršenje koje imaju svojstvo

pravne osobe. Ovo može biti povezano sa pitanjem **profesionalne odgovornosti**, npr. da li ona treba biti ograničena ili neograničena i ko garantuje za štetu koja je nanescena nepravilnim izvršenjem (individualna/kolektivna odgovornost).

-Koju ulogu treba da igraju profesionalne organizacije?

Nezavisno od toga da li rade individualno ili kolektivno, službenici za izvršenje mogu željeti da osnuju svoje profesionalne organizacije, koje mogu imati značajnu ulogu u pogledu razvijanja praksi izvršenja. Njihova uloga može međutim biti različita – od proste **razmjene mišljenja** o profesionalnim pitanjima do značajnog nivoa **nadležnosti nad članovima** organizacije. Postavljaju se takođe pitanja da li se takve organizacije ("komore") **osnivaju zakonom** ili slobodnim **dogovorom njihovih članova**; da li članstvo treba da bude **obavezno** ili **dobrovoljno**; da li organizacije treba da imaju ovlašćenja da donose, odnosno učestvuju u donošenju, pravila profesionalne etike, zajedničkih standarda i discipline. Na kraju, takve organizacije mogu, ali ne moraju imati javna ovlašćenja (npr. u pogledu postupka selekcije i davanja dozvola novim pripadnicima profesije itd.).

-Slobodan pristup profesiji službenika za izvršenje ili *numerus clausus*?

Važno pitanje u pogledu organizacije profesije službenika za izvršenje je da li uopšte treba da postoji (ili treba da bude labavo postavljeno) **ograničenje broja službenika za izvršenje** u svakoj jurisdikciji ili bi broj službenika za izvršenje trebalo strogo ograničiti (*numerus clausus*), tako da se novi službenik za izvršenje može imenovati samo onda kada se pojavi upražnjeno mjesto zbog penzionisanja ili nemogućnosti daljeg obavljanja posla, ili ukoliko se zakonodavnom reformom stvori novo radno mjesto. U pogledu ovoga, pojavljuju se pitanja koja su slična onima koja se javljaju u vezi sa nekim drugim profesijama (npr. javni notari). Ograničenja se ponekad pravdaju željom da se osiguraju visoki standardi i bliža kontrola službenika za izvršenje. Oni koji zastupaju nepostojanje ograničenja, se nasuprot tome pozivaju na pravo mladih pravnika da slobodno biraju svoju profesiju i izražavaju stav da je tržište bolji regulator socijalnih potreba od državnih organa.

Status

-Privatni ili javni model?

Institucionalni i organizacioni status službenika za izvršenje razlikuje se od države do države. Kako je objašnjeno prilikom predstavljanja tipologije sistema izvršenja, službenici za izvršenje u osnovi mogu raditi ili kao **javni** službenici, vezani za sudsku ili izvršnu vlast, ili kao pripadnici **privatne (slobodne) profesije**. Ipak, postoji i niz prelaznih rješenja. Ono što je međutim od ključne važnosti u svakom sistemu je da službenici za izvršenje imaju odgovarajuće radno vrijeme i da im na raspolaganju stoje odgovarajuća sredstva koja su im potrebna za efikasno sprovođenje postupka izvršenja.

Ko treba da vrši kontrolu nad službenicima za izvršenje i obezbjeđuje disciplinu među njima?

Nezavisno od individualnog statusa službenika za izvršenje, neosporno je da se njihove aktivnosti moraju nadgledati i kontrolisati. U postupku izvršenja dešavaju se razna kršenja - kršenja prava i interesa povjerilaca; dužnika; trećih lica; ili javnosti u cjelini. Nekontrolisano izvršenje može razoriti kvalitet odlučivanja, i ugroziti vladavinu prava ukoliko se odluke izvršavaju (odnosno ne izvršavaju) po različitim standardima i praksama. Mogu se pojaviti

slučajevi zloupotrebe ovlaštenja koja su data službenicima za izvršenje. Opasnost od korupcije takođe može biti velika. Zbog svih ovih razloga, treba da postoji efikasan sistem kontrole. Ko treba da vrši ovu kontrolu – da li to treba da bude **država**, izvršni ili drugi **sud**, ili **profesionalne organizacije**, ili neka **kombinacija** pobjrojanih subjekata, zavisi od konkretnog sistema. U svakom slučaju, povjericima, dužnicima i zainteresovanim trećim licima mora biti data mogućnost da **pobijaju nepravilne radnje**, dok organi kojima je provjerena kontrola nad postupkom trebaju redovno da **preispituju postupak izvršenja**, kažnjavajući i spriječavajući zloupotrebe službenog položaja.

-Ko treba da reguliše tarife, honorare i nadoknade u postupku izvršenja?

Kako bi se rizik neefikasnosti, slabog kvaliteta rada i korupcije sveo na najmanju moguću mjeru, službenici za izvršenje moraju biti **adekvatno plaćeni**. S druge strane, cjelokupni troškovi izvršenja **moraju se držati u razumnim granicama**, a moraju se takođe snositi i neki propratni troškovi. Jedno od ključnih pitanja vezano za status službenika za izvršenje tiče se ovlaštenja da propisuju tarife, honorare i nadoknade u postupku izvršenja. Mogućnosti su naravno razne, i kreću se od strogog zakonskog određivanja, upravnih uredbi, *ad-hoc* određivanja od strane organa u postupku (sud, ministarstvo), samoregulisanja od strane organizacije službenika za izvršenje, odnosno slobodnim sporazumom između stranaka i službenika za izvršenje. Bez obzira koji sistem da je u pitanju, od ključne je važnosti da sistem obezbjeđuje adekvatne podsticaje za efikasno izvršenje, i da troškovi budu razumni i jednako podijeljeni.

Obuka

-Koji su početni uslovi za ulazak u profesiju?

Vrsta i nivo obrazovanja koji se se traži od potencijalnih službenika za izvršenje može biti jako različit. Neki sistemi kao uslov zahtijevaju samo **srednju stručnu spremu** bilo koje vrste. U drugim sistemima se traži **fakultetsko obrazovanje**, ali nije nepohodno da ono bude tačno određene vrste. Oni sistemi koji još više pažnje posvećuju obrazovanju službenika za izvršenje traže od kandidata posjedovanje diplome pravnog fakulteta, a ponekad se pored te diplome zahtijeva **specijalizovano profesionalno obrazovanje** u kombinaciji sa određenim periodom obuke. Takođe je moguće uvesti obavezu postizanja određenih ocjena, odnosno polaganja stručnih ispita prije dobijanja dozvole za obavljanje poslova službenika za izvršenje.

-Da li postoji obaveza daljeg obrazovanja i obuke?

Nakon dobijanja dozvole službenici za izvršenje mogu smatrati da su njihovo školovanje i obuka završeni. Ipak, ovo često nije tako. Zakoni se mogu promijeniti, a sa njima i prakse i rutine postupka izvršenja. Novi uslovi zahtijevaju novo znanje. Stoga je uvijek poželjno nastaviti sa **obrazovanjem i obukom**, čak i nakon započinjanja profesionalnih aktivnosti. Mogu međutim postojati različite vrste i programi daljeg obrazovanja; njihov intenzitet, složenost i rafiniranost mogu biti različiti. Takođe možemo razlikovati **obavezne kurseve** i one koji su **dobrovoljne prirode**, kao i programe na čijem se kraju dobijaju ocjene i one koji zahtijevaju samo (aktivno) učešće.

-Ko bi trebao biti zadužen za programe obrazovanja i obuke?

Organizovanje obrazovanih programa i stručne obuke može biti stavljeno u nadležnost različitih organa i agencija. To mogu biti **sudovi, državna ministarstva, profesionalne organizacije ("komore"), obrazovne institucije (npr. pravni fakulteti), posebne profesionalne škole** itd. U svakom slučaju, dobro obrazovanje i obuka mogu biti od presudne važnosti za sveukupnu efikasnost i djelotvornost postupka izvršenja.

Zaključci – sistemi izvršenja u kontekstu problema sa kojima se suočavaju države u tranziciji

Izvršenje sudskih odluka i drugih izvršnih akata se ne dešava u socijalnom i političkom vakuumu. Na njega snažno utiču razni problemi sa kojima se suočava pravni sistem u određenom društvu. Neki od ovih problema su tipični za nestabilne sisteme koji prolaze kroz značajne promjene, kakvi su sistemi država u tranziciji. Ove probleme možemo posmatrati iz uže i šire perspektive.

Iz uže perspektive, treba naglasiti da u državama u tranziciji svaka vrsta pravnog postupka, a ne samo izvršenje, može patiti od nedostatka efikasnosti (parnica, upravni postupak, krivični postupak itd.). Tipični simptomi ovakve neefikasnosti su veliki broj predmeta i pretjerano dugo trajanje postupaka. Ovo stvara atmosferu koja ima negativan uticaj i na izvršenje.

Ostali problemi koji se javljaju se tiču nepostojanja pravne sigurnosti, transparentnosti i predvidljivosti pravnog postupka. Proradne pojave su nepostojanje iskustva i povjerenja u nadležne institucije, kao i miješenje od spolja i/ili korupcija. Ukoliko svi ovi faktori vode slabom kvalitetu sudskih odluka, želja za brzim sprovođenjem ovih odluka može biti smanjena.

Karakterističniji problem za izvršenje je tipično strateški problem uspostavljanja odgovarajuće ravnoteže među različitim interesima (npr. interesa povjerioca i interesa dužnika). I dok ovo može zavistiti od lobiranja i spoljnih političkih faktora, treba naglasiti da se često javlja pretjerivanje u svakom pravcu. Reforme u državama u tranziciji se često karakterišu **klatećim pristupom**, tj. oscilacijama između ekstrema koji teško mogu naći srednja, uravnotežena i razumna rješenja. Ovo je često uzrokovano pragmatičnom potrebom za brzim akcijama, koja dovodi do nepostojanja odgovarajuće obuke. Stoga su rezultati reformi često u znatnoj mjeri različiti od početnih očekivanja.

Šira socijalna perspektiva problema koji - posredno ili neposredno - vode neefikasnom i neodgovarajućem izvršenju uključuje *inter alia* opšte probleme društvenog poretka koji dovode do gubitka povjerenja u državne institucije, naročito u sudove i cijeli pravosudni sistem. Ukoliko na velikom broju polja državne institucije ne mogu da iznađu odgovarajuće odgovore na goruće socijalne probleme, ne trebamo biti iznenađeni ukoliko ustanovimo da je takođe teško naći odgovarajuće odgovore na npr. metode izbjegavanja sprovođenja sudskih odluka. U postsocijalističkim državama, ovo je često praćeno idejom da je sve "javno", tj. sve što se radi za dobrobit društva kao takvog, loše i zlo, a da se jedino pravo rješenje za bilo koji problem mora tražiti u "privatnoj" sferi. Ovakvi varljivi koncepti (prekomjerene) privatizacije takođe imaju udjela u neefikasnosti slabih državnih institucija i mogu dovesti do uzimanja pravde u "privatne" ruke pojedinaca (kao i do aktivnosti nekontrolisanih "privatnih" firmi/bandi za izvršenje). Čak i kada je u pitanju kontrolisana i zakonita privatizacija mogu se pojaviti neki nedostaci i anomalije u oba smjera: ili država vrši pretjerano rigidnu i

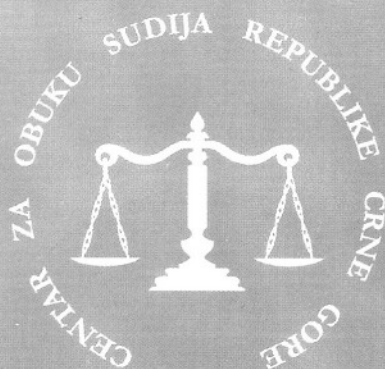
neprijemnu kontrolu, ili dominacija "privatnih interesa" dovodi do stvaranja "esnafa" – do nastanka zatvorenih elita koje rade isključivo u sopstvenom interesu, izvan bilo kakve razumne javne kontrole.

Na kraju, treba napomenuti da se značajna promjena dešava samo ukoliko postoji želja za njom i ukoliko je ona potrebna. Ipak, budući da svaka promjena neminovno uzaziva nelagodnost, dešava se da je ne žele uvijek svi ili barem većina. Prelazak sa neefikasnog na efikasni sistem izvršenja takođe ima svoje dobitnike i gubitnike. Stoga, promjene često nailaze na jak otpor, naročito od strane onih koji gube svoje privilegije – oni koji su ranije smatrani imunim od državne akcije. Samo iskrena, stalna i jaka želja da se situacija promijeni može dovesti do stvarnog napretka – a takva želja možda ne postoji uvijek u datoj državi u tranziciji.

Zbog svih ovih razloga, transnacionalni i internacionalni pristup problemu može biti dobrodošla podrška postojećim nacionalnim nastojanjima na polju izvršenja. Pored analize postojeće situacije i razmjene stavova i iskustava sa drugim državama, mogu se uporediti dobri rezultati i počinjene greške. Na osnovu ovakvog istraživanja, može se raspravljati o međunarodnim standardima na polju izvršenja sudskih odluka i mogu se postaviti orijentiri efikasnosti i primjerenosti praksi izvršenja. Takvi zajednički kriterijumi i objektivna metodologija analize trenutno ne postoje, ali su Evropski sud i ostala tijela već počeli da preduzimaju prve korake u tom pravcu. Za sada, ono što je sigurno je da se problemi na polju izvršenja sudskih odluka moraju uzimati jako ozbiljno. Naša zajednička nastojanja u istraživanju ovog polja i u razmjeni iskustava mogu uskoro postati ne samo prilika da sretnemo prijatelje i kolege, već jasna i neposredna nužnost.

"EVROPSKI PROSTOR PRAVDE"
TEMPUS PROJEKAT EVROPSKE UNIJE

ZBORNİK RADOVA



CENTAR ZA OBUKU SUDIJA REPUBLIKE CRNE GORE

SADRŽAJ

RADOVI MODULA I

Pravo na pravično suđenje u postupcima u kojima se odlučuje o građanskim pravima <i>mr Tea Gorjanc Prelević</i>	11
Sudije i tužioci: jedna profesija za dva različita zadatka <i>dr Jorge Lozano Miralles</i>	34
Kako sudije promoviraju i garantiraju svoju neovisnost i autonomiju: visoka sudska vijeća i udruženja sudija <i>dr Gerardo Ruiz-Rico Ruiz</i>	55
Kako se postaje sudija u Evropi: selekcija, obrazovanje, imenovanje, karijera i školovanje <i>Angelica Aguado Maestro</i>	67
Ustavno pravosuđe u Evropi (evropsko ustavno pravosuđe i modeli usvojeni u Hrvatskoj, Crnoj Gori i u Srbiji) <i>dr Elena d'Orlando</i>	78
Obudsman u Srbiji – neophodnost ili iluzija? <i>dr Justin O. Frosini i dr Ivana Spasić</i>	103
Neposredno dejstvo prava pridruživanja <i>Siniša Rodin</i>	112
Korupcija u pravosuđu <i>prof. dr Josip Kregar</i>	135

RADOVI MODULA II

Da li se evropska kultura „pravnog postupka“ zaista razvija? <i>dr Gabriella di Paolo</i>	153
Harmonizacija građanskog procesnog prava unutar Evropske Unije <i>prof. dr Michele Lupoi</i>	187
Međunarodni krivični sudovi i njihov uticaj na nacionalnu jurisdikciju <i>mr Paolina Massida</i>	230
Tehnike u ispitivanju svjedoka i žrtava (sa posebnim osvrtom na djecu i maloljetnike) i zaštita svjedoka tokom krivičnog postupka kod trgovine ljudima <i>Tatjana Vuković</i>	255

Posredovanje u porodičnim pitanjima <i>prof. dr Marija Draškić</i>	268
Implementacija međunarodnog kaznenog prava u nacionalni pravni sustav i odgovornost za ratne zločine (primjer Republike Hrvatske) <i>prof. dr Ivo Josipović</i>	283
Uloga sudija i zaštita ljudskih prava <i>dr Claudio Corradetti (i M. Roccia)</i>	327
Borba protiv organizovanog kriminala: nacionalna i transnacionalna iskustva <i>Nicola Piacente</i>	349
Uloga službenika za izvršenje u pravilnom i efikasnom funkcionisanju pravosudnog sistema - pregled sa posebnim osvrtom na pitanja sa kojima se susrijeću zemlje u tranziciji <i>prof. dr Alan Uzelac</i>	364
Harmonizacija pravnog sistema Crne Gore sa pravom EU <i>Siniša Bjeković</i>	376

**„EVROPSKI PROSTOR PRAVDE“
TEMPUS PROJEKAT EVROPSKE UNIJE
ZBORNIK RADOVA**

Izdavač

Centar za obuku sudija Republike Crne Gore
Jovana Tomaševića 2, 81000 Podgorica
Tel 081 201 890, 201 891, 201 893
Fax 081 201 892
E-mail: coscg@cg.yu
Web-stranica: www.coscg.org

Priredila

mr Ana Grgurević
izvršni direktor Centra

Štampa

Grafo Crna Gora

Tiraž

700

**„EVROPSKI PROSTOR PRAVDE“
TEMPUS PROJEKAT EVROPSKE UNIJE**

ZBORNİK RADOVA



Podgorica
februar 2006.