



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

# Analiza ranijih slučajeva mogućeg lobiranja u svetlu aktuelnih zakonskih rešenja- drugi primer

---

*Transparentnost Srbija*

Beograd, 2019

*Analiza je urađena u okviru šireg Projekta koji je podržan od strane Misije OEBS u Republici Srbiji. Svi izloženi stavovi pripadaju autorima i ne mogu se pripisati niti moraju odražavati stavove Misije OEBS.*

## Sadržaj

ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU I DRUGI POVEZANI PROPISI .....	3
Opis slučaja .....	3
Komentar ponašanja aktera .....	13
Izmene zakona, sporazum i okončanje štrajka .....	13
Šta su pokazale izmene notarskih tarifa? .....	13
Ko će da štiti javni interes .....	14
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju .....	16
Da li bi se ranije saznao sadržaj zahteva? .....	16
Uloga stranih konsultanata .....	17
Lobiranje javnih beležnika i advokata koji su bili protiv štrajka? .....	17
Zahtevi udruženja .....	17
Optužbe ministra pravde i AKS – ima li veze sa lobiranjem .....	18

## ZAKONO JAVNOM BELEŽNIŠTVU I DRUGI POVEZANI PROPISI

### Opis slučaja

Zakon o javnom beležništvu ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015) i propisi koji su sa njim u vezi (kojima se uređuju naknade za javne beležnike, izbor, isključive i fakultativne nadležnosti), izazivali su brojne kontroverze u doba vlasti nekoliko političkih garnitura. Samom donošenju Zakona o javnom beležništvu prethodilo je donošenje strateških akata sa ciljem da se pravosuđe rastereti dela svog posla u vanparnici i da se posveti rešavanju zaostalih krivičnih i građanskih predmeta, a kao jedno od rešenja su viđeni javni beležnici – notari, koji postoje u mnogim evropskim zemljama. Ovu ideju su podržavali i neki od stranih donatora i razvojnih agencija, pa se ponekad u javnosti stvarao utisak, da je reč o konceptu koji je nametnut, a ne da je reč o sprovođenju politike iza koje stoji država.

Advokatska komora Srbije izdejstvovala je, četveromesečnim štrajkom svih advokata u Srbiji, da Vlada Srbije i parlament izmene Zakon o javnom beležništvu. Formalno, procedura izmene zakona je bila uobičajena – Nacrt je pripremila Ministarstvo pravde, Vlada predložila, a Skupština usvojila. Tim izmenama je ukinut monopolistički položaj javnog beležnika za sastavljanje ugovora o prometu nepokretnosti. U skupštinskoj proceduri je usvojen amandman Zaštitnika građana, kojim se advokaturi vraća nadležnost da sastavlja ugovore slepih, gluvih i nemih lica.

Pored ovih izmena, advokati su svojim štrajkom, koji je blokirao sve sudove u Srbiji, u pregovorima sa Ministarstvom pravde, izdejstvovali da Skupština Srbije 21. januara 2015. izmeni i dopuni Zakon o javnom beležništvu i prateće zakone čije je stupanje na snagu bio uslov za prekid štrajka advokata. Usvojene su izmene i dopune Zakona o prometu nepokretnosti (advokati su tražili da se ugovori o prometu nepokretnosti samo overavaju kod javnog beležnika, kao što je to do 1. septembra činio sud), vanparničnom postupku, Porodičnom zakonu i Zakonu o nasleđivanju.

Ministarstvo i Advokatska komora Srbije su 8. januara 2015. postigli sporazum o sledećim izmenama koje su usvojene po hitnom postupku:

### 1. IZMENE ZAKONA O JAVNOM BELEŽNIŠTVU

#### Član 6.

*Javnobeležničke isprave su isprave o pravnim poslovima i izjavama koje su sastavili javni beležnici (javnobeležnički zapisi), zapisnici o pravnim i drugim radnjama koje su obavili ili kojima su prisustvovali javni beležnici (javnobeležnički zapisnici) i potvrde o činjenicama koje su posvedočili javni beležnici (javnobeležničke potvrde), nejavne isprave koje su potvrdili javni beležnici (javnobeležnička solemnizacija), kao i nejavne isprave kod kojih je javni beležnik overio potpis, odnosno overio autentičnost potpisa, prevoda ili izvoda (javnobeležničke overe).*

*Član 53. (BRIŠE SE STAV 6.)*

*Član 53a.*

*Ako javni beležnik utvrdi da nisu ispunjeni uslovi za sačinjavanje, potvrđivanje ili overu isprave, rešenjem će odbiti da preduzme službenu radnju.*

*Protiv rešenja o odbijanju javnog beležnika da preduzme službenu radnju stranka može izjaviti prigovor nadležnom sudu na čijem području se nalazi službeno sedište postupajućeg javnog beležnika u roku od osam dana od dana dostavljanja prepisa rešenja.*

*Sud je dužan da o prigovoru odluči u roku od osam radnih dana od dana dostavljanja prigovora.*

*Nepostupanje u skladu sa stavom 3. ovog člana smatraće se nesavesnim radom sudije.*

*Član 536.*

*Protiv rešenja suda kojim se usvaja prigovor stranke i nalaže postupajućem javnom beležniku da preduzme traženu službenu radnju, javni beležnik nema pravo žalbe.*

*Protiv rešenja kojim se odbija prigovor, stranka može izjaviti žalbu nadležnom sudu u roku od 15 dana o dana dostavljanja prepisa rešenja.*

*Sud je dužan da o žalbi odluči u roku od petnaest radnih dana od dana dostavljanja žalbe.*

*Nepostupanje u skladu sa stavom 3. ovog člana smatraće se nesavesnim radom sudije.*

*Član 69.*

*Ako na ispravu koju je sastavio javni beležnik nema svojeručnog potpisa i pečata javnog beležnika takva isprava nema pravno dejstvo javne isprave.*

*BRIŠE SE STAV 2.*

*Član 82.*

*U obliku javnobeležničkog zapisa sačinjavaju se:*

*5.1. ugovori o raspolaganju nepokretnostima poslovno nesposobnih lica;*

*5.2. ugovori o raspolaganju nepokretnostima lica koja ne mogu da vide, čuju, govore, čitaju i pišu;*

*5.3. sporazumi o zakonskom izdržavanju, u skladu sa zakonom;*

*5.4. ugovor o hipoteci i založna izjava ako sadrže izričitu izjavu obvezanog lica da se na osnovu ugovora o hipoteci, odnosno založne izjave, može, radi ostvarenja dugovane činidbe, po dospelosti obaveze neposredno sprovesti prinudno izvršenje, bilo sudskim bilo vansudskim putem.*

*Pravni poslovi i izjave iz stava 1. ovog člana koji su sačinjeni u obliku javnobeležničkog zapisa imaju istu dokaznu snagu kao da su sačinjeni u sudu ili pred drugim državnim organom.*

*Ugovori, odnosno izjave kojima se menjaju pravni odnosi nastali zaključenjem ugovora ili davanjem izjava iz stava 1. ovog člana zaključuju se, odnosno daju u obliku javnobsležničkog zapisa.*

*Pravni poslovi i izjave iz stava 1. ovog člana koji nisu sačinjeni u obliku javnobeležničkog zapisa ne proizvode pravno dejstvo.*

*Član 83 (BRIŠE SE)*

*Član 93.*

*Javni beležnik potvrđuje (solemnizuje) privatnu ispravu kada je to zakonom određeno.*

*U obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane isprave) zaključuju se naročito:*

*5.4. ugovori o prometu nepokretnosti;*

*5.4. ugovor o hipoteci i založna izjava ako ne sadrže izričitu izjavu obvezanog lica da se na osnovu ugovora o hipoteci, odnosno založne izjave, može, radi ostvarenja dugovane činidbe, po dospelosti obaveze neposredno sprovesti prinudno izvršenje;*

*5.4. ugovori kojima se zasnivaju stvarne i lične službenosti.*

*Član 93a.*

*Potvrđivanje isprave vrši se stavljanjem klauzule o potvrđivanju (solemnizaciona klauzula) koja je uslov za punovažnost pravnog posla.*

*Solemnizacionom klauzulom javni beležnik potvrđuje da je strankama u njegovom prisustvu pročitana isprava, da su one izjavile da ta isprava u svemu i potpuno odgovara njihovoj volji i da su je svojeručno potpisale.*

*Član 936.*

*Solemnizaciona klauzula sadrži:*

5.4. ime i prezime javnog beležnika, naznaku da postupa u svojstvu javnog beležnika i podatke o sedištu javnog beležnika;

5.4. ime, prezime, datum rođenja i adresu prebivališta stranaka. odnosno naziv i sedište stranke - pravnog lica i ime i prezime, adresu n prebivalište njegovog zastupnika;

5.4. način na koji je utvrđen identitet stranaka;

5.4. ime, prezime, datum rođenja i adresu prebivališta zastupnika i način na koji je utvrđen njegov identitet i ovlašćenje za zastupanje;

5.4. ime i prezime, adresu i prebivalište svedoka, prevodioca i tumača ako su učestvovali u postupku potvrđivanja isprave i podatke o načinu utvrđivanja njihovog identiteta;

5.4. izjavu javnog beležnika da je strankama u njegovom prisustvu pročitana isprava, da su one usmeno izjavile da je njihova volja u svemu verno uneta i svojeručno potpisale ispravu;

5.4. označenje isprava koje se prilažu klauzuli o potvrđivanju, kao što su punomoćja, izvodi iz matičnih knjiga, katastra nepokretnosti, zemljišnih n drugih javnih knjiga;

5.4. datum i čas potvrđivanja isprave;

5.4. mesto potvrđivanja isprave, ako se potvrđivanje isprave vrši izvan javnobeležničke kancelarije;

5.4. izjavu da su stranke, a kad je potrebno i drugi učesnici, poučeni o sadržini i pravnim posledicama pravnog posla, kao i izjavu/? da su stranke upozorene da su njihove izjave nejasne, nerazumljive ili dvosmislene, kao i da su i posle upozorenja pri takvim izjavama ostale:

5.4. broj pod kojim je potvrđena isprava zavedena u opšti poslovni upisnik;

5.4. potpise stranaka, zastupnika, svedoka, tumača i drugih učesnika;

5.4. potpis i pečat javnog beležnika.

Klauzula o potvrđivanju privatne isprave koja ne sadrži podatke određene u stavu I. tač. 1), 2), 6), 8), 10), 11) i 12) ovog člana nema svojstvo niti pravno dejstvo javne isprave.

Član 93v.

Klauzula o potvrđivanju isprave stavlja se na posebnu ispravu koja se povezuje s podnetom ispravom jemstvenikom, a oba kraja jemstvenika pričvršćuju se pečatnim voskom ili nalepnicom i overavaju pečatom javnog beležnika.

*Ako se podneta isprava sastoji od više listova, javni beležnik povezuje klauzulu o potvrđivanju sa svim listovima i u klauzuli n naznačava od koliko listova i stranica se sastoji podneta isprava.*

*Sa primerkom podnete isprave koji zadržava kod sebe javni beležnik povezuje jedan primerak klauzule o potvrđivanju i sve isprave koje su priložene klauzuli o potvrđivanju.*

#### *Član 93g.*

*Javni beležnik potvrđuje ispravu ako je odštampana na hartiji, napisana u skladu sa službenom upotrebom jezika i pisma i čije margine su dovoljno široke da se može povezati jemstvenikom.*

*Javni beležnik neće potvrditi ispravu u kojoj su pojedina mesta ispravljena, preinačena, brisana, precrtana, umetnuta ili dodata, odnosno koja je pocepana, oštećena ili sumnjiva po svom spoljašnjem obliku.*

*Ako se podneta isprava sastoji iz više listova koji su odštampani jednostrano, javni beležnik je dužan da to napomene u klauzuli o potvrđivanju.*

#### *Član 93d.*

*Prilikom potvrđivanja isprave o pravnom poslu, javni beležnik ispituje da li stranke imaju pravnu i poslovnu sposobnost koja se traži za preduzimanje tog posla i da li su ovlašćenje da preduzmu pravni posao.*

*Javni beležnik će postupiti po stavu 1 ovog člana i kada u postupku za potvrđivanje isprave učestvuje zastupnik ili punomoćnik. pri čemu ispituje i da li je zastupnik, odnosno punomoćnik poslovno sposoban i ovlašćen da preduzme odnosni pravni posao.*

*Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz ovog člana, javni beležnik će rešenjem odbiti da potvrdi ispravu.*

#### *Član 93đ.*

*Javni beležnik je dužan da objasni strankama smisao pravnog posla, da im ukaže na njegove posledice i da ispita da li je pravni posao dozvoljen, odnosno da nije u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima.*

*Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz ovog člana, javni beležnik rešenjem odbija da potvrdi ispravu.*

## **2. IZMENE ZAKONA O NASLEĐIVANJU**

#### *Član 95*

*Ovlašćena lica za postupanje pri sačinjavanju međunarodnog zaveštanja su lica određena prema odredbama čl. 87, 88, 91, 108, 109. i 111a ovog zakona.*

*z) Javnobeležničko zaveštanje Član 111a.*

*Javnobeležničko zaveštanje sačinjava javni beležnik u obliku javnobeležničkog zapisa.*

*Član 113. st. 1.*

*Ne može biti zaveštajni svedok lice koje je zaveštaocu krvni srodnik u pravoj liniji, pobočni srodnik zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnik zaključno s drugim stepenom srodstva, srodnik po usvojenju, supružnik, bivši supružnik, vanbračni partner, bivši vanbračni partner, staralac, bivši staralac, štićenik ili bivši štićenik.*

*Član 160. st. 1. i 2.*

*Ništave su one odredbe sudskog, konzularnog, međunarodnog, brodskog, vojnog i javnobeležničkog zaveštanja kojima se nešto ostavlja sudiji, javnom beležniku odnosno ovlašćenom licu, kao i bračnim drugovima, precima, potomcima i braći i sestrama tih lica.*

*Ništave su one odredbe pismenog zaveštanja pred svedocima, sudskog, konzularnog, međunarodnog, brodskog, vojnog i javnobeležničkog zaveštanja kojima se nešto ostavlja zaveštajnim svedocima, kao i bračnim drugovima, precima, potomcima i braći i sestrama svedoka.*

*Član 184*

*Ugovor mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

*Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da ustupljena imovina ne ulazi u ustupiočevu zaostavštinu i da se njome ne mogu namiriti njegovi nužni naslednici, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju., ^ ^*

*U suprotnom, ugovor je ništav.*

*Član 195*

*Ugovor o doživotnom izdržavanju mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

*Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da imovina koja je predmet ugovora ne ulazi u zaostavštinu primaoca izdržavanja i da se njome ne mogu namiriti njegovi nužni naslednici, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju.*



*U suprotnom, ugovor je ništav.*

*Član 231. st. 2.*

*Ugovor o prenosu naslednog dela mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

### *3. IZMENE PORODIČNOG ZAKONA*

*Član 51. st. 1.*

*• Izjava o priznanju očinstva može se dati pred matičarem, organom starateljstva, sudom ili javnim beležnikom.*

*Član 161 (dodaje se stav 3)*

*(3) Sporazumi o zakonskom izdržavanju zaključuju se u obliku javnobeležničkog zapisa.*

*Član 179 (dodaje se stav 2)*

*• Sporazum o deobi zajedničke imovine supružnika zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

*Član 188. st. 2.*

*(2) Bračni ugovor zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave. Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da se njime isključuje zakonski režim zajedničke imovine, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju.*

*Član 189 (dodaje se stav 5) (5) Ugovor iz stava 1 ovog člana zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

### *4. IZMENE ZAKONA O PROMETU NEPOKRETNOSTI*

*Član 4*

*Ugovor o prometu nepokretnosti zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

*Za poslove iz stava 1. ovog člana isključivo je nadležan javni beležnik na čijem se području nalazi nepokretnost koja je predmet ugovora.*

*Ako se nepokretnosti koje su predmet ugovora nalaze na području više javnih beležnika, nadležan je svaki od tih javnih beležnika.*

*Ugovori koji nisu zaključeni na način iz st. 1. do 3. ovog člana, ne proizvode pravno dejstvo.*

#### *Član 4a.*

*Ako javni beležnik, na osnovu izvršenog uvida u registar nepokretnosti ili na drugi način, utvrdi da je predmet ugovora o prometu nepokretnosti objekat ili poseban deo zgrade za koji nije izdata upotrebna dozvola ili u pogledu koga je u toku postupak legalizacije, dužan je da o tome upozori ugovornike i da o tome unese upozorenje u skladu sa pravilima kojima je uređena javnobeležnička delatnost, a ako se ugovornici protive unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da preduzme traženu službenu radnju.*

#### *Član 46.*

*Ako javni beležnik na osnovu izvršenog uvida u posebnu evidenciju o ugovorima o prometu nepokretnosti, utvrdi da su u sudu već overeni potpisi na ugovoru o prometu iste nepokretnosti, da je kod javnog beležnika ili u sudu sačinjen javnobeležnički zapis o prometu iste nepokretnosti, odnosno da je kod javnog beležnika potvrđen (solemnizovan) ugovor o prometu iste nepokretnosti, a prodavac je isto lice, javni beležnik je dužan da o tome upozori ugovornike i da o tome unese upozorenje u skladu sa pravilima kojima je uređena javnobeležnička delatnost, a ako se ugovornici protive unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da preduzme traženu službenu radnju.*

#### *Član 4v.*

*Javni beležnik koji je potvrdio (solemnizovao) ugovor o prometu nepokretnosti dužan je da overen prepis tog ugovora odmah dostavi sudu koji je nadležan za vođenje posebne evidencije ugovora o*

*nepokretnosti.*

*Javni beležnik koji je potvrdio (solemnizovao) ugovor o prometu nepokretnosti dužan je da overen prepis tog ugovora dostavi organu nadležnom za utvrđivanje i naplatu javnih prihoda, u roku od deset dana od dana zaključenja ugovora.*

#### *Član 4g.*

*Osnovni sud vodi posebnu evidenciju ugovora o prometu nepokretnosti koje se nalaze na njegovom području. Posebna evidencija sadrži: podatke o ugovornicima, podatke o nepokretnosti i podatke o javnobeležničkom zapisu o ugovoru o prometu nepokretnosti ili podatke o ugovorima o prometu nepokretnosti koje su potvrdili (solemnizovali) javni beležnici. Pravo uvida u posebnu evidenciju imaju svi javni beležnici.*

*Propis kojim se bliže uređuje vođenje posebne evidencije iz stava 1. ovog člana donosi ministar nadležan za pravosuđe.*

#### *Član 13. st. 2.*

*Izjava o odricanju, u smislu stava 1. ovog člana, daje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave i služi kao osnov za upis u javnu knjigu o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima.*

#### *Član 14.*

*Javni beležnik koji potvrđuje (solemnizuje) ugovor o otuđenju nepokretnosti iz javne svojine, dužan je da primerak ugovora dostavi nadležnom pravobraniocu, u roku od 15 dana od dana sačinjavanja zapisa, odnosno overe ugovora.*

*Ako je ugovor o prometu nepokretnosti zaključen suprotno odredbama ovog zakona, zakona kojim se uređuje javna svojina ili drugog zakona, nadležni pravobranilac je dužan da podnese tužbu za poništaj ugovora, u roku od šest meseci od dana dostavljanja javnobeležničkog zapisa, odnosno ugovora, a najkasnije u roku od tri godine od dana potvrđivanja (solemnizacije) ugovora.*

#### *Član 15.*

*Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kaznće se za prekršaj javni beležnik koji:*

- ne dostavi nadležnom organu overen prepis ugovora o prometu nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom;*
- ne dostavi primerak ugovora, odnosno ugovora sa priloženim ispravama Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije, o*

*nadležnom organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa ovim zakonom;*

*3) ne dostavi primerak ugovora nadležnom pravobraniocu u skladu sa ovim zakonom.*

#### *Član 16*

*Na području osnovnog suda za koje nisu imenovani javni beležnici, do imenovanja javnog beležnika sa službenim sedištem u sedištu osnovnog suda, poslove u vezi sa potvrđivanjem (solemnizacijom) ugovora o prometu nepokretnosti vršiće osnovni sud u skladu sa odredbama ovog zakona i zakona kojim se uređuje javnobeležnička delatnost.*

*Ako se na području osnovnog suda imenuje javni beležnik sa službenim sedištem van sedišta osnovnog suda, do imenovanja javnog beležnika sa službenim sedištem u sedištu osnovnog suda, osnovni sud je nadležan za poslove u vezi sa potvrđivanjem (solemnizacijom) ugovora o prometu nepokretnosti u skladu sa zakonom samo za teritoriju grada ili opštine na kojima se ne nalazi službeno sedište imenovanog javnog beležnika.*

## 5. ZAKON O VANPARNIČNOM POSTUPKU

### Član 30a (DODAJE SE STAV 3.)

*Sud odlučuje o celishodnosti poveravanja javnom beležniku da sprovodi pojedine postupke i da preuzima pojedine procesne radnje iz sudske nadležnosti.*

### Član 172

- Javni beležnik je dužan da objasni strankama smisao pravnog posla, da im ukaže na njegove posledice i da ispita da li je pravni posao dozvoljen, odnosno da nije u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima.*
- Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz stava 1. ovog člana, javni beležnik rešenjem odbija da potvrdi ispravu.*
- Ako utvrdi da pravni posao o kome učesnik želi da sačini ispravu sadrži nejasne, nerazumljive ili dvosmislene odredbe javni beležnik je dužan da učesnika na to upozori.*
- Ako učesnik ostane pri svojoj izjavi i posle upozorenja, u ispravu se unosi upozorenje javnog beležnika, a ako se učesnik protivi unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da sastavi ispravu.*

Tadašnji ministar pravde Nikola Selaković, čiji su smenu tokom štrajka tražili advokati, izjavio je da je zbog štrajka advokata, odnosno „sprege politikanata i tajkuna“ celo pravosuđe blokirano, „jer je nekome cilj da se Miroslav Mišković ne osudi i da se destabilizuje cela država“ i najavio da će država preduzeti potrebne korake kako bi se što pre rešio problem. Ministar je naglasio da neće biti dozvoljeno uvođenje haosa i da država može da se izbori sa ovim problemom, ali da se nikome neće dozvoliti da ucenjuje. Selaković je rekao da je na početku štrajka mislio da je reč o profesionalnim razlozima za štrajk i da je napravio veliki iskorak i dao predlog Advokatskoj komori, koji je bio čak i takav da je mogao da ga „ponizi“, kako bi se prekinuo štrajk, ali da je (u jednom trenutku tokom štrajka) „svima jasno da je u pitanju interes i sprega politikanata i tajkuna“. Takođe je rekao da „veliki broj advokata, čine časni i poštenu ljude koji su ušli u štrajk zbog visokog poreza, jer su za drugačija rešenja u zakonu o javnom beležništvu i njima se, protivno Ustavu, oduzima pravo na rad zato što žele da rade“. S druge strane, „Advokatska komora je tražila ukidanje notarske službe, koja postoji svugde u Evropi“, rekao je Selaković.

## Komentar ponašanja aktera

### Izmene zakona, sporazum i okončanje štrajka

Izmene "notarskih" zakona su ušle u hitnu skupštinsku proceduru, kako bi se što brže okončao štrajk advokata, i bez javne rasprave, a u tekstu koji su dogovorili stručni timovi Ministarstva i advokatske komore.

Praksa dogovora između zainteresovanih strana o tekstu propisa ne može biti dobra zamena za javnu raspravu, jer uvek postoje i interesi trećih strana koje ni na koji način ne učestvuju u tim pregovorima, a često ne bi ni mogle da se unapred identifikuju.

To se i pokazalo. Tekst zakona pre štrajka i izmena ograničavao je poslovanje svih građana (ugovori o prometu nepokretnosti). Izmenjeni zakon, prema predlogu koji je bio upućen u Skupštinu bi takva ograničenja zadržao kod poslovno nesposobnih lica, ali i poslovno sposobnih lica sa pojedinim vrstama invaliditeta (npr. lica koja ne vide ili ne čuju). Njihovo udruženje je, srećom, na ovaj problem ukazalo pre usvajanja izmena zakona, Zaštitnik građana ih je podržao (<http://goo.gl/dtY4DC>) a resorni skuštinski odbor prihvatio tu inicijativu. Tako je jedan problem rešen. Međutim, pošto nije bilo javne rasprave o ovim dogovorenim promenama, velika je verovatnoća da tekst zakona sadrži i druge probleme, na koje niko nije uspeo da pravovremeno obrati pažnju.

### Šta su pokazale izmene notarskih tarifa?

U decembru 2014, dok je blokada sudova još trajala, građanima je pažnju privlačilo i pitanje velikih notarskih naknada. Visina ovih naknada je određena Javnobeležničkom tarifom koju je utvrdio ministar pravde, "po pribavljenom mišljenju Javnobeležničke komore".

Izvesno je da je budžet sa početkom rada javnih beležnika pretrpeo neke gubitke (npr. sudske takse). O tom problemu i mogućem načinu njegovog rešavanja pisao je Dr Goran Ilić, predsednik udruženja javnih tužilaca, 25.10.2014, u autorskom tekstu, založivši se da i srpski notari odvoje deo prihoda budžetu, budući da im je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao što je slučaj i u nekim drugim zemljama. <http://goo.gl/LalccC> Na tragu ove ideje, izmenama Zakona sa kraja 2014, određeno je da će javni beležnici 30% svojih nagrada uplatiti u budžet.

Drugo rešenje koje se moglo primeniti bi bilo da notari ništa ne uplaćuju u budžet, ali da njihove naknade budu manje. To je suštinski stvar odluke iz domena poreske politike - hoće li se država odreći nekadašnjih prihoda od taksi u korist građana, hoće li ih se odreći u korist notara, ili će ih ipak posredno naplatiti. Kakvo god da se rešenje odabere, važno je imati na umu da visina ove tarife nije "bogom dana", već se utvrđuje na opisani način (mišljenje Komore, pa akt ministra pravde).

Bilo bi logično da se pri određivanju visine tarife za pojedine poslove notara svi ovi kriterijumi uzmu u obzir. Međutim, opravdano se može sumnjati da je tako i bilo. Naime, ako su notari predložili ministru pravde nekoliko meseci ranije da "vrednost boda" za njihove nagrade bude 150 dinara a ministar to prihvatio, i sve to u doba kada nije postojala obaveza da se 30% nagrade uplati u budžet, ako je zatim i notarima i Ministarstvu postalo prihvatljivo da se visina boda ne povećava nakon uvođenja obaveze uplate ovako velikog dela notarskih prihoda u budžet, onda je prilično izvesno da je inicijalno određena nadoknada bila previsoka. Da postoji tržište, a ne monopol za obavljanje pojedinih poslova, ono bi samo moglo da pruži odgovor na to koliko usluge notara zaista vrede. Međutim, pošto je broj notara administrativno ograničen, do odgovora se može doći samo na osnovu temeljne prethodne analize uslova poslovanja.

Transparentnost Srbija je pokušala da proveri na osnovu čega je utvrđena javnobeležnička tarifa, baš u navedenom iznosu i koje analize su pri tom vršene, ali i da li je o ovom pitanju vođena rasprava u doba kada je Zakon usvojen, zatraživši od Ministarstva pravde sledeće dokumente:

1. Kopije mišljenja Javnobeležničke komore o utvrđivanju javnobeležničke tarife i promenama Javnobeležničke tarife, koja su dostavljena Ministarstvu na osnovu člana 135. Zakona o javnom beležništvu ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon i 93/2014 - dr. zakon)
2. Druge informacije i kopije dokumenata iz kojih se može videti na koji način je utvrđena JAVNOBELEŽNIČKA TARIFA ("Sl. glasnik RS", br. 91/2014 i 103/2014), odnosno, pojedini njeni delovi (npr. zbog čega je vrednost boda utvrđena na nivou od 150 dinara i slično)
3. Informacije o javnoj raspravi koja je prethodila donošenju Zakona o javnom beležništvu (2011), ukoliko je javna rasprava bila organizovana (kopija izveštaja sa javne rasprave, pregled prihvaćenih i odbijenih predloga učesnika u javnoj raspravi), kao i kopije mišljenja državnih organa na nacrt tog zakona.

Iz odgovora Ministarstva glavne tražene informacije nisu bile vidljive. Naime, Ministarstvo je navelo razne činioce koji su uzimani u obzir, ali ne i na koji način je koja od njih uticala da se dođe do zaključka kako je vrednost boda od 150 dinara bila prihvatljiva.

### **Ko će da štiti javni interes**

Dve sukobljene strane su tokom advokatskog štrajka krajem 2014. godine koristile teške reči. To ne bi bio problem da značajni deo tih teških reči predstavlja optužbe za ozbiljna krivična dela, te da su i sa jedne i sa druge strane stajali diplomirani pravnici, potpuno svesni značenja svojih reči.

Stav ondašnjeg ministra pravde Nikole Selakovića, da se "zakoni ne mogu menjati ucenama" svakako jeste ispravan. Problem, međutim, nije samo u tome kako se zakoni menjaju, već i kako se donose. Naime, zakoni ne treba da se donose ili menjaju ucenama, već tako što organ koji zakon priprema iznese

razloge za rešenja koja predlaže, tako što svi zainteresovani dobiju priliku da kažu šta misle o predloženim rešenjima i tako što dobiju obrazloženje o tome zašto neki predlog jeste ili nije prihvaćen.

Jedan od propisa zbog kojeg su advokati protestovali je Zakon o prometu nepokretnosti, usvojen po hitnoj proceduri avgusta 2014, koji je, u članu 4. predvideo obavezu da se ugovor o prometu nepokretnosti "zaključuje u obliku javnobeležničkog zapisa" i da drugi ugovori ne proizvode pravno dejstvo. (<http://goo.gl/IEQcgo>)

Ta izmena je u vezi sa izmenom Zakona o javnim beležnicima iz februara 2013, koja je takođe usvojena u hitnoj proceduri, kada je obaveza da se ugovori o prometu nepokretnosti sačine pred javnim beležnicima "ako je ugovorna strana poslovno nesposobno lice" proširena na sve takve ugovore. U obrazloženju ove promene je rečeno samo to da je "takvo rešenje celishodnije" (<http://goo.gl/zvxk8J>)

Ni u jednom ni u drugom slučaju u obrazloženju predloga zakona ni jednom rečju se ne kaže da je bila održana javna rasprava ili drugi vid konsultacija. Interesi advokata nesumnjivo jesu bili povređeni ovim normama. Međutim, ta pravila su daleko više pogodila interese stotina hiljada prodavaca i kupaca nekretnina koji su izgubili mogućnost da ugovore o prodaji i kupovini svojih stanova, kuća i garaža prave i bez notara i bez advokata. Njihove interese u procesu donošenja i izmena zakona nije imao ko da zastupa. Oni takođe nisu imali mogućnost da štrajkom nateraju vlast na ustupke – mogli su jedino da ne zaključuju ugovore o prometu nepokretnosti i da tako najviše naškode samima sebi.

Na ovom primeru se dobro može pokazati da će se lobiranje i drugi pokušaji da se utiče na sadržinu zakona znatno pre javiti ukoliko su finansijski i drugi interesi koncentrisani kod manje grupe ljudi. I obrnuto, kada neka norma pogađa veliki broj ljudi, raspršenih na teritoriji cele države, i kada je teret te zakonske norme nezanemarljiv, ali u krajnjoj liniji prihvatljiv, mala je verovatnoća da će se grupa organizovati i da će zaštititi svoja prava. Tada, ukoliko nadležni državni organi nisu spremni da oslušuju potrebe građana i da uvide šta je u najvećem javnom interesu, taj pretežni javni interes će pasti kao žrtva onih koji su nametljiviji u borbi za svoje partikularne interese.

Inače, tek tri meseca posle početka protesta i neuspelih pregovora, u javnosti su se pojavili dokumenti iz kojih se može steći bliža predstava šta je tačno predmet sporenja između advokata i Ministarstva pravde.<sup>1</sup>

Da pored ovih pravnih argumenata o tome kakav treba da bude sadržaj "notarskih" propisa, postoje i drugi, takođe je bilo odavno poznato. Novu dimenziju u celom slučaju dale su najave "radikalizacije protesta", s jedne i da "država ima mehanizme da obezbedi nesmetano funkcionisanje pravosuđa" sa druge strane.

Predsednik AKS Dragoljub Đorđević tako je izjavio "da je donošenje Zakona o javnom beležništvu eksperiment 'in vivo' iza kojeg stoji 'veliki brat' čije će ime izneti tokom 'radikalizacije štrajka'". Nekoliko

---

<sup>1</sup><http://www.mpravde.gov.rs/files/Odgovor%20strucnog%20tima%20MP.pdf> i <http://protestadvokata.org/wp-content/uploads/2014/12/IZVE%C3%85-TAJ-Stru%C3%84-nog-tima-AKS-30.12.2014..docx>

meseci ranije vlast je iznosila ozbiljne optužbe o tome da advokati "štrajkuju za Miškovića" (bez ikakvih dokaza o tome ili nekog razumnog obrazloženja) i bez bilo kakvog postupka protiv Miškovića i njegovih navodnih eksponenata. S druge strane, javnost je ostala uskraćena za informaciju o tome koji „veliki brat“ je stajao iza nečega što su sami advokati nazvali narušavanjem ustavnog poretka, budući da su zahtevi advokata prihvaćeni u poslednji čas.

## Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju

U ovom višeslojnom primeru uticaja na donošenje i na promenu zakona, koje su se odvijale prvo 2011, a zatim u još intenzivnijem obliku tokom 2014. i 2015, moguće je da bi se nešto odvijalo i drugačije da je Zakon o lobiranju bio na snazi.

### Da li bi se ranije saznao sadržaj zahteva?

Pošto je Advokatska komora iznela zahteve prema Ministarstvu pravde u vezi sa promenama nekoliko zakona, to obraćanje bi, da je Zakon bio na snazi, trebalo da bude učinjeno na propisani način – dostavljanjem dopisa Ministarstvu. Zatim bi ministar, drugi funkcioner ili službenik Ministarstva, trebalo da tu informaciju podeli sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Ne bi postojala obaveza da Ministarstvo ili Agencija objave tu informaciju, niti da objave predloge i zahteve koje su dobili od advokata.

Pošto bi advokatska komora u ovom slučaju nastupala kao neregistrovani lobista, bilo da se tumači da zastupa sopstvene interese ili da se bori za interese svojih članova, ona ne bi imala zakonsku obavezu da izveštava Agenciju za borbu protiv korupcije o svom postupanju, tako da u tom pogledu Zakon o lobiranju ne bi doneo nikakve promene.

Štaviše, Zakon o lobiranju ne bi doneo nikakve promene ni u drugom, važnijem pogledu. Naime, advokatska komora uopšte ne bi imala obavezu da nastupi kao (neregistrovani) lobista. Oni su mogli da svoje zahteve upute i bez ikakvog zahteva za sastanak sa zvaničnicima. Isto tako, nije bilo prepreke da započnu svoj štrajk i blokadu rada suda bez upućivanja obrazloženog zahteva za izmenu propisa.

Ovo nas dovodi do pitanja postojanja stimulansa da neko nastupi kao lobista u skladu sa Zakonom. Lobisti, ni registrovani ni neregistrovani, nisu Zakonom dobili nikakva posebna prava koja bi bila zaštićena čvrstim garancijama. Naime, jedina odredba ovog zakona koja lobistima ide u korist nalazi se u članu 29. Prema toj odredbi, lobista posle podnošenja dopisa „ima pravo da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku i da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja.“ Takođe, „lobista ima pravo da bude blagovremeno obavешten o svim javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koje obavlja lobiranje.“ Nije propisana kazna za slučajeve u kojima bi lobirana lica prekršila ove odredbe.

Iako na prvi pogled zvuči da su lobisti dobili neka posebna prava, u ovim odredbama se ne nalazi gotovo ništa što lobisti ne bi imali i bez toga. Naime, svako može *da traži* od lobiranog lica da ga primi na sastanak. To, međutim, ne stvara obavezu lobiranom licu da udovolji zahtevu. Dalje, pravo lobiste da bude „blagovremeno obavешten“ o javnim raspravama i javnim konsultacijama, zvuči kao da je reč o pravu. U stvarnosti, ako bi državni organi poštovali svoje obaveze o javnim raspravama, onda bi



informacije o tome bile dostupne svakom licu, bio on lobista zainteresovan za donošenje tog akta ili ne. S druge strane, ukoliko nije reč o javnoj raspravi, već o zatvorenim konsultacijama, ni po Zakonu o lobiranju ne bi postojala dužnost obaveštavanja lobiste. Navedena norma bi mogla da se operacionalizuje kroz obavezu organa vlasti da uključi lobistu na mejling listu osoba koje će dobiti poseban poziv za učešće na javnim raspravama.

### Uloga stranih konsultanata

Zakon o lobiranju ne bi doneo promene u pogledu javnosti rada stranih konsultanata i predloga za sadržinu i donošenje zakona. Naime, lobiranjem se ne smatraju „aktivnosti lica koja ... dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata“.

### Lobiranje javnih beležnika i advokata koji su bili protiv štrajka?

Dok su aktivnosti advokata u štrajku bile jednim delom poznate građanima još dok su protesti trajali, svakom posmatraču je izgledalo kao da je pregovarač u ime javnih beležnika i advokata koji nisu podržavali štrajk bilo Ministarstvo pravde. S obzirom na ishod događaja (izostanak „kontraštrajka“ javnih beležnika nakon umanjenja njihovih prava) čini se da su takođe morale postojati neke konsultacije i na relaciji Ministarstvo pravde – Komora javnih beležnika. Da je u to doba bio na snazi Zakon o lobiranju, takvi kontakti bi morali da se zabeleže u slučaju da je Komora javnih beležnika bila inicijator. S druge strane, ukoliko je Ministarstvo zatražilo mišljenje Komore, sadržaj takvih razgovora ne bi bio tretiran kao lobiranje. Na tom primeru se može videti kako ista sadržina konsultacija između državnih organa i zainteresovanih subjekata može u jednom slučaju ostati nezabeležena, dok se o drugom o njoj mora izvestiti.

### Zahtevi udruženja

U ovom slučaju je postojao još jedan interesantan slučaj mogućeg lobiranja, koji bi morao biti zabeležen da je zakon bio na snazi. Naime, udruženja koja okupljaju i štite interese slepih, gluvih i nemih osoba, obratila su se Zaštitniku građana. Zaštitnik građana, kao javni funkcioner i svaki zaposleni u toj instituciji su potencijalna lobirana lica, kada je reč o zakonskim odredbama kojima se štite ljudska prava.

Da li bi slučaj bio tretiran kao lobiranje ili ne zavisi od činilaca koji nisu od suštinskog značaja. Naime, ukoliko se udruženje obratilo ombudsmanu neposredno, zatražilo sastanak na kojem bi iznelo svoje stavove i slično, onda bi to bilo lobiranje u smislu zakona. Međutim, ukoliko bi udruženje iznelo javno svoje primedbe na predlog zakona, a Zaštitnik građana potom uslišio takve javno iznete zahteve, to ne bi bilo lobiranje koje se mora prijaviti.



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

## Optužbe ministra pravde i AKS – ima li veze sa lobiranjem

Ministar pravde je optužio advokate da su radili u interesu tajkuna. To bi se moglo tumačiti kao da su advokati tokom štrajka radili u tuđem interesu, a ne u odbrani sopstvenih. Da je to istina, da li bi bilo u pitanju lobiranje? Blokada rada sudova ne predstavlja akt lobiranja za određeni zakon, već faktičku radnju i ne bi bila tretirana kao lobiranje, bilo da se radi za sopstvene ili tuđe interese. Međutim, ako bi kojim slučajem advokatska komora kroz zahteve da se zakoni izmene zastupala interese tajkuna, a ne sopstvene, ne samo da bi to bilo lobiranje, već bi advokatska komora morala da se prethodno registruje za lobističke aktivnosti i da zaposli makar jednog akreditovanog lobistu.

Optužbe predstavnika advokatske komore protiv neimenovanog „velikog brata“, koji navodno stoji „iza donošenja Zakona o javnom beležništvu“, sadrže indiciju o uticaju na proces donošenja zakonskih rešenja. Pošto je ostalo nepoznato da li je reč o nekom donosiocu odluka, lobisti koji je zastupao tuđe ili nekome ko je u donošenju notarskih zakona video sopstvene interese, ne može se zaključiti da li bi takav uticaj morao biti prijavljen na osnovu Zakona o lobiranju.