

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Dragana Knežić-Popović*

EVROPSKI JAVNI BELEŽNICI NA VETROMETINI

Apstrakt: *Autorka se u radu bavi analizom razloga i posledica ugroženosti javnobeležničke profesije u evropskim državama sa latinskim tipom notarijata koju poslednjih nekoliko godina vrebaju ozbiljne opasnosti, a koje bi mogle uticati na promenu prirode ove profesije. Evropska komisija je imala nekoliko upornih pokušaja udara na notarijat, sa obrazloženjem da je potrebno zaustaviti ekonomski nazadak EU. Usledile su snažne reakcije koje nisu bile samo izraz želja javnobeležničke profesije i nauke već su dolazile od strane najviših vlasti u Francuskoj, Nemačkoj, ali i drugih država. Celokupna pravnička javnost u ovim državama članicama prepoznala je neiskrenost Komisije, jer je bilo očigledno da je to bio samo odraz ideoloških predrasuda i ustupak pristalicama anglosaksonskog modela deregulacije. Suprotno ideji liberalizacije javnobeležničkih usluga koju zastupa Komisija, pravna nauka danas sve više otvara pitanje upravo uvećanja javnih ovlašćenja evropskih notara, jer je fenomen širenja načela podele vlasti, a naročito analiza statusa i ovlašćenja nezavisnih regulatornih tela, otvorio nove vidike u odnosu na širenje domašaja notarskih javnih ovlašćenja. Snažnoj ofanzivi na evropski latinski notarijat doprinos je dala i Srbija, gde je javnobeležničku službu pravnička javnost doživela kao konkurenciju advokatskoj profesiji i gde je nakon snažnog protesta advokata osetno sužena nadležnost javnih beležnika. Autorka u zaključku ukazuje na to koliko bi bile pogubne posledice liberalizacije tradicionalnih poslova notara, kao i drastično sužavanje njihove nadležnosti, kako za pravosudnu konstrukciju tako i za ekonomski život država romansko-germanskog prava.*

Ključne reči: javno beležništvo latinskog tipa, javna ovlašćenja, udari na profesiju, liberalizacija usluga, sužavanje nadležnosti, odbrana javnobeležničke profesije.

UVODNE NAPOMENE

Javnobeležnička profesija, koja je gotovo dva veka stameno stajala ne samo u krugu pravnih profesija već i pravosudne strukture zemalja latinskog notarijata, već tridesetak godina izložena je ogromnim pritiscima u

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: dragana.knezicpopovic@pravnofakultet.rs

onom delu Evrope koji pripada romansko-germanskom pravnom krugu. Može se reći bez preterivanja da se nalazi na pravoj vetrometini i meta je udara različitih političkih tendencija, novih pravnih ideja, ekonomskih kretanja, društvenih događanja. Ti pritisci su posebno jaki poslednjih nekoliko godina i prete da joj potpuno promene karakter.

Pri tome treba imati u vidu da institucija latinskog notarijata predstavlja jednu od najtipičnijih karakteristika evropskog kontinentalnog prava, da se ovaj pravni krug širi daleko izvan starog kontinenta i obuhvata dve trećine svetske populacije, a može se reći da dominira i u ekonomskoj sferi jer trinaest od dvadeset najjačih svetskih ekonomija pripada njemu. Uz to, ne samo da su zemlje Istočne Evrope koje su pripadale socijalističkom bloku usvojile latinski model ove pravosudne profesije nego se on širi i afričkim kontinentom (Togo, Madagaskar), kao i Dalekim istokom (Vijetnam). Kina, koja je nedavno provodila promene u svom pravnom sistemu u odnosu na svojinu, u toku deset godina imenovala je 20.000 novih javnih beležnika.

A ipak je notarijat starog kontinenta ugrožen.

Povremeno je izgledalo da su opasnosti za evropsko kontinentalno javno beležništvo utihnule. Tako npr. kada je 2007. godine Savet notarijata EU (CNUE) na svom generalnom zasedanju odlučio da se uključi u Evropsku pravosudnu mrežu u građanskim i trgovačkim pravnim stvarima (EJN), dobio je važan zadatak da objedini nacionalne notarijate u mrežu koja ima za cilj da pojednostavi i ojača pravosudnu saradnju među državama članicama EU. Evropska mreža notarijata započela je svoju delatnost 1. novembra 2007. godine i uključila se u koordinisanu saradnju ostalih pravosudnih tela da bi se lakše rešavali problemi građana i privrednih subjekata u prekograničnim građanskim i trgovačkim stvarima. Značaj koji je time dat Evropskoj notarskoj mreži i nacionalnim notarijatima je nesumnjiv.

I pored toga, sledila je ofanziva na ovu profesiju.

1. KAKO JE SVE POČELO

Da se podsetimo kako je sve počelo krajem XX veka.

Sredinom osamdesetih godina prošlog veka krenuo je od Velike Britanije ka kontinentalnoj Evropi jedan novi pokret koji se odnosio na zahtev liberalizacije i deregulacije u domenu privatnih pravnih usluga, a sa ciljem podsticanja konkurencije u ovoj oblasti usluga i krajnjom namerom generalnog podsticanja ekonomskog rasta. Kontinentalno-evropski notarijati suočili su se vrlo brzo sa ovom tendencijom jer je Evropska komisija,

u skladu sa svojim ulogom u uklanjanju tržišnih barijera i uspostavljanju zajedničkog/unutrašnjeg tržišta, usmerila zahteve za deregularizacijom i liberalizacijom i prema javnobežničkoj profesiji tradicionalnog kontinentalnog/latinskog tipa.¹

S druge strane, u isto vreme u pravu EU odvijao se već proces uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija, koji je usko vezan za mobilnost stručnih kadrova i pružanje usluga. Kao što je dobro poznato, jedna od temeljnih postavki na kojoj se izgrađuju osnovne slobode unutrašnjeg tržišta EU jeste kretanje/mobilnost: roba, kapitala, ljudi i usluga. Kada je reč o slobodi kretanja ljudi i slobodi pružanja usluga, ove dve slobode za državljane država članica EU značile su i znače naročito pravo obavljanja određene profesije, bilo kao zaposlena, bilo kao samozaposlena lica, na celom području EU. Da bi se ostvarila željena mobilnost, potrebno je da se utvrdi stručnost zainteresovanih lica u cilju obezbeđenja opšte sigurnosti, javnog zdravlja, kvaliteta usluga i zaštite korisnika usluga. Utvrđivanje stručnosti kadrova ostvaruje se kroz postupak uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija.

Ideja o načinima priznavanja profesionalnih kvalifikacija razvijala se u EU vrlo dugo. Najpre, početkom šezdesetih godina prošlog veka pošlo se od zamisli priznavanja samo profesionalnog iskustva, što nije zahtevalo nikakvo usaglašavanje obrazovanja i prakse. Ovaj sistem odnosio se samo na industrijske, trgovačke i zanatske delatnosti i bio je od početka zamišljen kao prelazno rešenje.

Zatim se sredinom sedamdesetih godina XX veka prešlo na sistem automatskog priznavanja profesionalnih kvalifikacija, na osnovu prethodne usaglašenosti minimalnih uslova obrazovanja i prakse ili ugrađivanja u vlastiti pravni sistem kriterijuma za priznavanje kvalifikacija iz uputstava (direktiva). Iz sistema automatskog priznavanja proizašla su tzv. „sektorska uputstva”, usvajana između 1975. i 1985. godine, koja su regulisala slobodu pružanja usluga i priznavanje profesionalnih kvalifikacija u „ključnih” osam profesija (lekari, medicinske sestre opšte nege, babice, stomatolozi, veterinari, farmaceuti, arhitekta, advokati).² Međutim, države članice su sporo i teško usvajale odgovarajuće mere za implementaciju ovih sektorskih uputstava.

1 Detaljnije o velikom talasu liberalizacije koji je zapljusnuo evropski notarijat i posledicama v. Basedow, J., 1991, *Zwischen Amt und Wettbewerb – Perspektiven des Notariats in Europa*, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 55/3, p. 413. Stürner, R., 1996, *L'acte notarié dans le commerce juridique européen, Revue internationale de droit comparé*, 3, p. 515.

2 U „ključne” profesije bila je uvrštena i advokatska profesija, ali se sektorska direktiva 77/249/EEZ odnosila samo na pružanje usluga advokata, a ne i na priznavanje profesionalnih kvalifikacija.

Treća ideja ili „novi pravac” u priznavanju profesionalnih kvalifikacija razvija se od osamdesetih godina prošlog veka i sastoji se od poluautomatskog priznavanja za sve regulisane delatnosti i profesije, izuzev onih koje su već obuhvaćene sektorskim uputstvima i sistemom priznavanja profesionalnog iskustva. Novi pravac značio je za sve preostale profesije prelazak na „opšti sistem” priznavanja (ili tzv. „horizontalni sistem” – međusobno priznavanje kvalifikacija na osnovu dogovorenih osnovnih principa), a uređivala su ga, precizirala i usavršavala tri uputstva, sukcesivno usvajana od 1989, od kojih je ključno bilo Uputstvo 89/48/EEZ.³

Od najvećeg značaja za temu koju obrađujemo je Uputstvo 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija, koje je zamenilo sva prethodna uputstva iz ove oblasti i uključuje sva tri sistema priznavanja: 1. opšti sistem, 2. priznavanje profesionalnog iskustva i 3. priznavanje na osnovu koordinacije minimalnih uslova obrazovanja.⁴ Ono je bilo izraz nove ideje da se u jednom tekstu grupiše više instrumenata iz domena priznavanja profesionalnih kvalifikacija, u cilju pojednostavljivanja celokupnog procesa priznavanja. U ovom uputstvu precizira se važan pojam „uređene profesije” kao delatnost ili skup delatnosti kod kojih je pristup i obavljanje delatnosti uređeno pravnim propisima, te uslovljeno posedovanjem određenih kvalifikacija koje se manifestuju kroz stručni naziv i licencu; određena kvalifikacija može biti formalna kvalifikacija, koja se stiče nakon završetka određenog stepena školovanja (škola, univerzitet), dok se profesionalna kvalifikacija stiče dodatnim obrazovnim programom koji se sastoji od staza/obuke i stručnog/državnog ispita, nakon čega se stiče pravo na licencu. Opšti sistem primenjuje se kada nije moguće primeniti sistem priznavanja stručnog iskustva ili sistem automatskog priznavanja kvalifikacija, obuhvata nivo kvalifikacije od potvrde o stručnosti do visokoškolske diplome, pri čemu države članice mogu utvrđivati minimalni stepen osposobljenosti kako bi se osigurao kvalitet usluga. Kod priznavanja stručnog iskustva posebno poglavlje odnosi se na zanate. U domenu ključnih profesija ostaje sistem automatskog priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti na osnovu usklađenih minimalnih uslova obrazovanja.

Institucije EU su se još pre usvajanja Direktive 2005/36/EZ suočile sa činjenicom da je nizak nivo prekograničnog pružanja usluga, te su se

3 Detaljnije o sistemima priznavanja profesionalnih kvalifikacija u pravu EU v. Knežić-Popović, D., 1996, Liberalizacija prometa profesionalnih usluga u Evropskoj uniji, *Pravo i privreda*, 5–8, str. 775–780; Knežić-Popović, D., 2008, Novi režim priznavanja profesionalnih kvalifikacija u pravu Evropske unije, *Pravna riječ*, 14, str. 343–355.

4 Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, *JO L 255* du 30.9.2005, p. 22–142 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>, 16.03.2016).

istovremeno angažovale na izradi posebne direktive o uslugama (doneta decembra 2006. godine), tako da je Direktiva 2005/36/EZ bila samo sredstvo za ostvarivanje boljih rezultata u oblasti usluga.

U odnosu na javne beležnike, u tački 41. objašnjenja Uputstva 2005/36/EZ navodi se da „ova Direktiva ne dovodi u pitanje primenu člana 39. stav 4. i člana 45. Ugovora o EZ, posebno u odnosu na javne beležnike”, što se tada tumačilo da ne prejudicira ništa u vezi sa određivanjem da li neka delatnost potpada pod izuzetak od slobode kretanja radne snage kada je reč o zapošljavanju u javnoj upravi (bivši član 39. stav 4. UEZ, sada član 45. stav 4. Ugovora o funkcionisanju EU) i izuzetak od slobode poslovnog nastanjanja u pogledu delatnosti koje su u državi članici makar i povremeno povezane sa vršenjem javnih ovlašćenja (bivši član 45. UEZ, sada član 51. Ugovora o funkcionisanju EU). Ova neodređena formulacija objašnjenja u tački 41. izazvala je dosta komentara i dilema u naučnim i stručnim krugovima: da li su javni beležnici obuhvaćeni ili nisu obuhvaćeni izuzetkom u pogledu delatnosti koje su makar i povremeno povezane sa vršenjem javnih ovlašćenja (bivši član 45. stav 1, sada član 51. stav 1). Čak će i Sud pravde, u presudama koje će biti komentarisane u nastavku rada, izneti da u navedenom objašnjenju u tački 41. zakonodavac Unije nije zauzeo precizan stav o primeni člana 45. stav 1. Ugovora o EZ (sada član 51. stav 1) u pogledu profesije javnog beležnika.

Najzad, Uputstvo 2006/123/EZ od 12. decembra 2006. o uslugama na unutrašnjem tržištu, koje je bilo glavni politički i pravni cilj kojem se težilo da bi se unapredilo tržište usluga u EU, a kojem su sva uputstva o kvalifikacijama služila kao nužna prethodna usklađivanja, u članu 2.2.1. jasno i nedvosmisleno isključuje iz svoje primene usluge javnih beležnika koje je imenovala javna vlast i time ih ne integriše u unutrašnje tržište.⁵ Činilo se da je time stavljena tačka na sve dileme o sudbini evropskih javnih beležnika imenovanih aktom vlasti, to će reći javnih beležnika u zemljama latinskog notarijata.

Ali javnobeležnička profesija bila je stavljena, na drugoj strani, u jedan posebno jak kovitlac događaja. On započinje 2000. godine kada je Evropska komisija primila prijavu protiv šest država članica (Belgija, Francuska, Luksemburg, Austrija, Nemačka i Grčka), a koja se odnosi na zadržavanje u tim državama uslova državljanstva za pristup javnobeležničkoj profesiji. U administrativnom postupku koji je prethodio podizanju tužbe, a koji je trajao sve do 2008. godine, usledili su prepiska i iznošenje zahteva, argumenata i protivargumenata Komisije i navedenih šest država članica. Najzad je Komisija podigla tužbe, smatrajući da navedene države

5 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *OJ L 376*, 27.12.2006, pp. 36–68.

članice nisu ispunile obavezu uklanjanja uslova državljanstva za prijem u notarsku profesiju, čime su načinile diskriminaciju zasnovanu na državljanstvu, zabranjenu članom 43. Ugovora o EZ (sada član 49. Ugovora o funkcionisanju EU).⁶

Evropski sud pravde saopštio je 24. maja 2011. godine šest presuda u vezi sa navedenih šest sporova.⁷ Sve one, gotovo ujednačeno koncipirane, glase: javnobeležničke delatnosti, onako kako su sada definisane u pravu navedenih država, ne učestvuju u vršenju javnih ovlašćenja u smislu člana 45. stav 1. Ugovora o EZ (sada član 51. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU); zato uslov državljanstva koji se zahteva za prijem u profesiju notara u ovim državama predstavlja diskriminaciju zasnovanu na državljanstvu, zabranjenu članom 43. Ugovora o EZ (sada član 49. Ugovora o funkcionisanju EU) i treba da bude ukinut.⁸

6 Detaljnije v. Knežić-Popović, D., 2011, Evropski sud pravde: poslovi javnog beležnika nisu povezani sa vršenjem javnih ovlašćenja, *Pravni život*, 12/IV, str. 47–49.

7 Dispozitivni: C-47/08, Komisija/Belgija; C-50/08, Komisija/Francuska; C-51/08, Komisija/Luksemburg; C-53/08, Komisija/Austrija; C-54/08, Komisija/Nemačka; C-61/08, Komisija/Grčka (JO C 204, 9.07.2011, pp. 2–5). Detaljnije u Knežić-Popović, D., 2011, str. 49–55.

8 Sud pravde izneo je sledeće argumente: 1. ne smatraju se kao direktno i specifično vršenje javnih ovlašćenja: a. one delatnosti koje su pomoćne ili pripremne u odnosu na vršenje javnih ovlašćenja, b. one delatnosti koje ne utiču na ovlašćenja procene i odluke upravnih ili sudskih vlasti, ili pak c. one delatnosti koje se ne odnose na vršenje odlučujućih javnih ovlašćenja, ovlašćenja koja daju pravo na silu ili prinudu; 2. predmet javnih isprava su pravni poslovi i izjave na koje su stranke slobodno pristale odlučujući same o dometu svojih prava i obaveza; 3. sam notar ne može da izmeni na jednostran način sporazum o kojem sastavlja javnu ispravu; 4. uobičajeno je da valjanost raznih pravnih poslova i izjava bude podvrgnuta, u nacionalnim pravnim sistemima, zahtevima forme ili pak obaveznim postupcima overe; 5. ako javni beležnik utvrdi pri sastavljanju javne isprave da nisu ispunjeni svi uslovi koje zahteva zakon, stranke ostaju slobodne da naprave izbor: ili će otkloniti uočenu nezakonitost, ili izmeniti pogodbu o poslu o kojem je reč, ili odustati od pravnog posla; 6. i niz delatnosti koje se obavljaju u okviru različitih uređenih profesija često podrazumevaju, u nacionalnim pravnim porecima, obavezu za lica koja ih vrše da štite opšti interes, a da se te delatnosti ne odnose, ipak, na vršenje javnih ovlašćenja; 7. dokaznu snagu javnobeležničkih isprava treba posmatrati u svetlu činjenica da ona zavisi od režima dokaza koji važi u određenom pravnom poretku, a izvršna snaga notarske isprave uslovljena je saglasnošću dužnika da se podvrgne eventualnom prinudnom izvršenju bez prethodne intervencije suda; 8. povereni poslovi vrše se pod nadzorom ovlašćenog sudije ili u skladu sa voljom stranaka; 9. privredna društva stiču subjektivitet nakon upisa u odgovarajući javni registar a ne notarskim poslom sastavljanja i overe osnivačkog akta; 10. javni beležnici u granicama njihove teritorijalne nadležnosti obavljaju svoju profesiju u uslovima konkurencije, što nije karakteristično za vršenje javnih ovlašćenja; 11. javni beležnici su direktno i lično odgovorni svojim klijentima za štete koje proizađu iz svake greške učinjene u vršenju njihovih poslova, što takođe nije karakteristično za vršenje javnih ovlašćenja.

Navedene države članice su imale obavezu da postupe po presudama, što su one i učinile, te je Komisija protiv njih obustavila postupak.⁹

2. ODBRANA JAVNOBELEŽNIČKE PROFESIJE POSLE PRESUDA EVROPSKOG SUDA PRAVDE

Vrlo brzo je usledila odbrana javnobeležničke profesije.

Najpre je reagovala sama javnobeležnička profesija, preko svoje službene i reprezentativne organizacije, ali začuđujuće mlako i neuverljivo. Naime, istog dana kada je objavljeno šest presuda oglasio se Savet notarijata EU (Conseil des Notariats de L'Union Européenne, CNUE), organizacije notarske profesije država članica EU, saopštenjem u kojem se izražava stav da ukidanje uslova državljanstva neće promeniti ništa u kvalitetu javnobeležničkih usluga i da se presude odnose jedino na uslov državljanstva, ali ne i na uslove vršenja profesije. Posebno se naglašava zadovoljstvo što je Sud ipak uvažio specifičnost notarske profesije koja treba da ostvari ciljeve opšteg interesa.¹⁰ Naglašeno isticanje zadovoljstva što je u presudama uočen značaj javnobeležničke delatnosti kao one koja ima za cilj zaštitu opšteg interesa navodi na zaključak da je CNUE razumeo presude kao neku vrstu nijansiranog odgovora Suda pravde: s jedne strane, Sud je uputio poruku državama članicama da je uslov državljanstva neopravdan a, s druge strane, kao da nije hteo u potpunosti da dâ za pravo Komisiji i kojoj je poslao poruku da se ne mogu liberalizovati svi poslovi javnog beležnika, jer neki od njih mogu činiti razloge opšteg interesa na osnovu kojih se mogu opravdati ograničenja sloboda kretanja. Ipak, zadovoljstvo koje je u svom saopštenju izrazio CNUE ne počiva, čini nam se, na dovoljno snažnom temelju. Naime, Sud pravde je u svojim presudama¹¹ izneo jednu više „usputnu izjavu” o opštem interesu, u kojoj precizira da druge karakteristike javnobeležničke profesije (način izbora, *numerus clausus*, ograni-

9 Komisija je u svom Saopštenju od 22. marta 2012. (EUROPEAN COMMISSION – PRESS RELEASE: Nationality condition for notaries: Member States that have brought an end to discrimination see the infringement proceedings against them closed by the Commission, IP/12/291, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-291_en.htm, 24.03.2016) obavestila da obustavlja postupke protiv pet država članica (Belgija, Luksemburg, Nemačka, Francuska i Austrija) koje su, postupajući po presudama Suda pravde, ukinule uslov državljanstva za prijem u notarsku profesiju, dok je za Grčku saopštenje usledilo 26. aprila 2016. (EUROPEAN COMMISSION – PRESS RELEASE: Nationality condition for access to the notarial profession: the Commission closes the infringement proceedings against Greece, which has ended this discrimination, IP/12/419, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-419_en.htm, 24.03.2016).

10 Detaljnije v. Knežić-Popović, D., 2011, str. 51. i 60.

11 Izuzev u presudi protiv Grčke, koja se nije pozivala na razloge zaštite opšteg interesa.

čenje teritorijalne nadležnosti, režim naknade, nezavisnost, nespojivost sa drugim profesijama i nepremestivost) mogu da budu opravdane nužnim razlozima opšteg interesa.¹² Da je Sud pravde hteo da zaštiti specifičnosti notarske profesije, prihvatio bi zaključke Opšteg pravobranioca u vezi sa ovih šest sporova.¹³ Naime, g. Kruz Vijalon (*Cruz Villalón*) kao opšti pravobranilac u ovim predmetima, predložio je u svojoj analizi da se odgovori potvrdno na pitanje da li notar učestvuje u vršenju javnih ovlašćenja. Njegova ideja je bila da treba ispitati da li postoji proporcionalnost između ograničenja slobode poslovnog nastanjivanja i ciljeva opšteg interesa koji se ostvaruju notarskim poslovima. On zaključuje da je uslov državljanstva bio disproporcionalan u odnosu na ciljeve opšteg interesa. Stoga je preporučio Sudu pravde da se ukine uslov državljanstva za prijem u profesiju, ali da se ipak ne osude ostale karakteristike profesije. To je značilo da je opšti pravobranilac smatrao da se može dopustiti da se isključi jedan uslov prijema u profesiju koji čak pokazuje i povredu principa jednakog tretmana, ali da se pri tome u potpunosti zaštite specifičnosti profesije javnog beležnika kao javnog službenika koji vrši javna ovlašćenja. Sud pravde nije prihvatio ovaj stav Opšteg pravobranioca: zahtevajući da se isključi uslov državljanstva i zaključujući da notar ne učestvuje u vršenju javnih ovlašćenja na direktan i specifičan način, Sud je nedvosmisleno otvorio mogućnost da javnobeležnički poslovi budu integrisani u unutrašnje tržište. Čak ni činjenica da se presude odnose jedino na uslov državljanstva, a ne i na uslove vršenja profesije (npr. obaveza poznavanja nacionalnog prava države u kojoj se traži poslovno nastanjivanje, postupak imenovanja, uslov javnog poverenja itd.) ne umanjuje konstataciju Suda da javnobeležnička profesija ne učestvuje u vršenju javnih ovlašćenja. Da je Sud hteo samo da obori uslov državljanstva, sledio bi preporuke Opšteg pravobranioca. Ovako, jasno se prepoznaje namera Suda da integriše profesiju u unutrašnje tržište, što povlači posledice i na pristup i na vršenje ove profesije, odnosno uključivanje notara u Uputstvo 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija i Uputstvo 2006/123/EZ o uslugama.

Mnogo veća zabrinutost za profesiju iskazana je u stručnoj i naučnoj literaturi.¹⁴ Tako npr. jedna od najobuhvatnijih analiza i kritika navedenih presuda dolazi već te 2011. godine, iz pera Kristin Gejar (*Christine Guil-*

12 C-47/08, § 97; C-50/08, § 87; C-51/08, § 97; C-53/08, § 96; C-54/08, § 98.

13 Cour de justice de l'Union européenne – Communiqué de presse n. 89/10, Luxembourg, le 14 septembre 2010: Conclusions de l'avocat général dans les affaires C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 (Recueil de jurisprudence 2011), (<http://curia.europa.eu/>, 15.07.2016).

14 Prema spisku na sajtu EU:

Picod, F., 2011, Les notaires ne participent en rien à l'exercice de l'autorité publique, *La Semaine Juridique – entreprise et affaires*, 23, p. 43.

lard, francuska naučnica u oblastima prava EU i upravnog prava), koja je istraživala razloge odbijanja Suda pravde da vidi u poslovima notara

- Kohl, B., Onclin, F., 2012, La fin de la condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire – Le statut de notaire et le droit européen, *Cahiers de droit européen*, pp. 195–210.
- Guillard, C., 2011, Le refus de la Cour de justice de voir dans les activités notariales une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique: une analyse réductrice du rôle des notaires en France, *Revue des affaires européennes*, 2, pp. 451–473.
- Spagnuolo, F., 2011, La nozione europea di pubblici poteri, *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 1289–1297.
- Pohl, K.-T., 2011, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Notare in Europa, *Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht – EWS*, pp. 353–359.
- Aubert, M., Broussy, E., Donnat, F., 2011, Chronique de jurisprudence de la CJUE. Liberté d'établissement, autorité publique et notariat, *L'actualité juridique; droit administratif*, pp. 1615–1617.
- Michel, V., 2011, Profession notariale, *Europe*, Juillet Comm., 7, pp. 21–23.
- Defalque, L., 2012, Les arrêts du 24 mai 2011 et le droit d'établissement des notaires, *Journal des tribunaux*, pp. 15–18.
- Rome, F., 2011, L'Europe et les notaires: même pas peur, *Recueil Le Dalloz*, p. 1401.
- Mok, M. R., 2011, Nederlandse jurisprudentie, *Uitspraken in burgerlijke en strafzaken*, 444.
- Ofner, H., 2010, Staatsangehörigkeitserfordernis für den Notarberuf EU-widrig?, *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, internationales Privatrecht und Europarecht*, 05, p. 193.
- Ilieva, M., 2011, Iziskvaneto za grazhdannstvo, kato uslovie za dostap do profesiyata notarius, e nesavmestimo sas svobodata na ustanovyavane, *Evropeyski praven pregled*, 1, pp. 193–203.
- Bredthauer, J., 2012, Zum Wegfall des Staatsangehörigkeitsvorbehalts für Notare, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes vom 24. Mai 2011, *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, pp. 171–188.
- Francq, S., 2012, Les arrêts du 24 mai 2011: une approche de la notion d'autorité publique au sens du droit européen, *Journal des tribunaux*, pp. 19–22.
- Schrauwen, A. A. M., 2011, S. E. W., *Sociaal-economische wetgeving*, pp. 493–498.
- Casman, H., 2012, Les arrêts du 24 mai 2011 et l'accès à la profession de notaire en Belgique, *Journal des tribunaux*, pp. 23–26.
- Donnat, F., 2012, Chronique annuelle 2011 de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Exercice de l'autorité publique et notariat, *Revue juridique de l'Economie publique*, 699, pp. 12–13.
- Van de Gronden, J. W., 2012, De notarissen en de vrijheid van vestiging: het notarijsambt is niet verbonden met het openbaar gezag maar valt onder de EU-regels voor de interne markt, *Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht*, pp. 21–25.
- Van den Brink, A., Zelen, H. M. M., 2011, Nee tegen nationaliteitseisen notarissen. De werkingssfeer van de uitzonderingen van openbaar gezag en overheidsdienst op het vrij verkeer van personen en diensten, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, pp. 329–335.
- Břicháček, T., 2011, *Jurisprudence: specialista na komentování judikatury*, 6, pp. 3–10, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A62008CJ0050>, 14.07.2016).

(francuskih, ali i ostalih na koje se presude odnose) direktno i specifično učešće u vršenju javnih ovlašćenja, kao i posledice ovakvog stava.¹⁵ Ova analiza polazi od prvog i osnovnog utiska da je Sud pravde izneo vrlo ograničeno viđenje delatnosti javnih beležnika.

Najpre, odbijanje da se u notarskim poslovima vidi direktno i specifično učešće u vršenju javnih ovlašćenja ukazuje na to da je Sud pravde imao u vidu jednu restriktivnu, moglo bi se čak reći ekstremno restriktivnu, koncepciju pojma učestvovanja u vršenju javnih ovlašćenja. Ova presuda zapravo pokazuje da Sud javnu vlast izjednačava sa *imperium*-om, sa vršenjem autoritativnih javnih delatnosti zapovedanja i prinude, sa monopolom fizičke sile i prinude nad svojim podanicima. U odnosu na upravne funkcije državne vlasti to znači svođenje upravne vlasti samo na autoritativne aktivnosti. Nauka upravnog prava, kao i praksa razvijenih zemalja, međutim, danas nedvosmisleno pokazuju, u određivanju pojma uprave, na transformisanje uprave od instrumenta za vršenje upravne vlasti ka koncepciji socijalne funkcije države i uprave u zadovoljavanju opšteg interesa i društvene dobrobiti. Još od druge polovine XIX veka uočava se proširena uloga države u društvu i spoznaje da upravnu delatnost ne čini samo vršenje vlasti već ukupnost autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti kojima država ostvaruje svoje društvene ciljeve. Stoga savremene koncepcije uprave polaze od pojma uprave kao složenog sistema za društvenu regulaciju, odnosno kao javnog servisa građana koji obavlja posebnu društvenu i uslužnu delatnost, uz punu pravnu, političku i moralnu odgovornost.¹⁶ Dakle, širenjem uloge države i njene uprave na socijalne delatnosti od opšteg i zajedničkog interesa za sve građane sve više dolaze do izražaja poslovi koji nemaju pune karakteristike vršenja vlasti već obeležja javnih službi. Ideja o javnim službama, začeta u Francuskoj krajem XIX i početkom XX veka, danas podrazumeva da se upravno pravo ne može graditi bez ove kategorije. U modernoj državi i društvu danas je nesporno, uz razumljive modalitete, da su obeležja javnih službi: da se osnivaju u oblastima od opšteg i zajedničkog interesa društva kao celine; da se njihovo uređenje i rad propisuju zakonom ili drugim propisom, odnosno da država i druge javne vlasti imaju zadatak da uređuju, organizuju i vrše kontrolu da bi se obezbedio pravilan i stalni rad ovih službi; da država i decentralizovane teritorijalne zajednice obezbeđuju obavljanje javnih

15 Guillard, Ch., 2011, Le refus de la Cour de justice de voir dans les activités notariales une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique: une analyse réductrice du rôle des notaires en France, *Revue des affaires européennes*, 2, pp. 451–473.

16 V. npr. Lilić, S., 2013, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 25. i d.; Milosavljević, B., 2012, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik, str. 36–41.

službi bilo osnivanjem ustanova i preduzeća bilo poveravanjem određenih prerogativa državne vlasti, strogo vezanih za delatnost, drugim pravnim ili fizičkim licima; da subjekti koji ih obavljaju mogu da pripadaju javnom ili privatnom sektoru; da pojedine javne službe obeležavaju određene specifičnosti.¹⁷

Ove specifičnosti naročito dolaze do izražaja kada se određeni delovi državnog imperijuma kao javna ovlašćenja poveravaju ovlašćenim fizičkim licima. Notarijat je ona javna služba koju karakteriše čitava paleta specifičnih komponenti i ovlašćenja, što čini od nje sasvim osobenu javnu službu sa puno izuzetaka (npr. trebalo bi ga svrstati u tzv. koncesionirane javne službe, ali striktnog ugovaranja o davanju pripadajućih ovlašćenja nema; to je hibridna ustanova koja je istovremeno slobodna profesija i javna služba; status javnog beležnika je blizak položaju sudije; notari raspolazu upravno-javnim ovlašćenjima koja se svode na preduzimanje upravnomaterijalnih akata itd.).¹⁸ A upravo je Sud pravde u navedenim presudama prenebregnuo osobenosti notarske delatnosti, odbacujući tako mogućnost izuzetka u javnim službama. Sud je tako, potpuno zanemarujući broj, kakvoću i značaj javnobeležničkih aktivnosti, prihvatio jednu restriktivnu koncepciju notarskih poslova. Doista, potrebno je naglasiti da se Sud i u ovim presudama od 24. maja 2011. godine dosledno držao svoje ograničene koncepcije izuzetka iz člana 51. Ugovora i nikad ranije, u prethodnim presudama, nije smatrao nijednu delatnost kao delatnost koja učestvuje direktno i specifično u vršenju javnih ovlašćenja.¹⁹ Ali notarska delatnost je vrlo specifična funkcija, a tu specifičnost Sud pravde je potpuno poništio. Otuda, Sud nalazi da je uslov državljanstva u suprotnosti sa

17 Milosavljević, B., 2012, str. 176–185; Lilić, S., 2013, str. 45–47.

18 V. detaljnije o osobenostima javnobeležničke službe Tomić, Z., Opšta javnopravna obeležja notarijata (javnog beležništva), u: Hiber, D. (ur.), 2006, *Javnobeležničko pravo*, Beograd, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, str. 196–201 i 218–220.

19 Dobro je poznato da je seriju odluka u kojima se negira direktno i specifično učestvovanje pojedinih delatnosti u vršenju javnih ovlašćenja Sud pravde započeo sa, sada već čuvenom, presudom *Reyners* (CJCE, 21. 06. 1974, aff. 2–74) koja se odnosi na advokatsku profesiju i u kojoj je prvi put formulisana sintagma „direktno i specifično učestvovanje u vršenju javnih ovlašćenja”, a kasnije široko korišćena (v. npr. takođe vodeće slučajeve: CJCE, *Vlassopoulou*, 07. 05. 1991, aff. C-340/89; CJCE, *Gebhard*, 30. 11. 1995, aff. C-55/94; detaljnije Knežić-Popović, D., 2007, Slučaj *Vlassopoulou* – putokaz u pravu nastanjivanja advokata, *Strani pravni život*, 3, str. 19–35.) Sud se tokom daljeg rada nije izjašnjavao, razume se, samo o ovoj profesiji. Posebno je značajno napomenuti da je slično rasuđivanje potvrdio i u rešavanju slučajeva iz drugih sektora delatnosti. Tako npr. Sud pravde izneo je potpuno jednako rezonovanje u slučaju profesije/funkcije kapetana trgovačkog broda (CJCE, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante*, 30.10.2003, aff. C-405/01). Jedino Sud nije imao prilike, sve do presuda od 24. maja 2011, da se izjašnjava u pogledu javnobeležničke profesije.

odredbama koje se odnose na slobodu nastanjivanja. Ono što je nesporno jeste da je time potpuno potcenio kako funkciju notara tako i značaj ove-rene isprave. Stoga, zaključuje Kristin Gejar, navedeno rasuđivanje može da predstavlja prvi korak ka ukidanju latinskog modela javnog beležništva i da daje smernice budućoj sudskoj praksi u odnosu na pripadajuće sporove. Prema tome, iako se na prvi pogled čini da je ograničen, domašaj ovih presuda je mnogo veći i značajniji.²⁰

3. NOVA OFANZIVA EVROPSKE KOMISIJE

U skladu sa presudama od 24. maja 2011. godine protiv šest država članica EU, Evropska komisija je već u decembru 2011. objavila Predlog izmena i dopuna Direktive 2005/36/EZ. Ova direktiva, kao što je već navedeno, odnosila se na uzajamno priznavanje od strane država članica profesionalnih kvalifikacija, što je od suštinske važnosti za ostvarivanje potpune mobilnosti radnika u EU. Opravdanje za izmenu ove direktive Komisija je našla u aktuelnoj ekonomskoj krizi i potrebi da se nekim novim sredstvima podstakne funkcionisanje pravila unutrašnjeg tržišta. U inicijativi za izmenu navedene direktive Komisija se pozvala na jedan svoj raniji dokument iz aprila iste godine. U tom „Dokumentu za jedinstveno tržište” Komisija je predložila dvanaest mera koje bi trebalo da stimulišu ekonomski rast EU i ojačaju poverenje.²¹ Plan akcije je predviđao naročito da evropski radnici što brže i lakše promene posao u EU, ukratko, da se pojača mobilnost evropskih radnika.²² Komisija u ovom dokumentu konstatuje, između ostalog, da još uvek suviše regulatornih prepreka sprečava Evropljane da rade tamo gde žele u EU i da mnoga mesta za visoko obrazovane nisu dostupna (t. 2.2). Stoga je Evropska komisija preduzela korake da razmotri Direktivu 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Ubrzo posle toga, juna 2011. godine, Komisija je objavila Zelenu knjigu u kojoj je naznačila generalni okvir postupka modernizovanja navedene direktive i pozvala sve zainteresovane strane da se do septembra izjasne o tome.²³ Polazeći od konstatacije da je u EU mobilnost kvalifiko-

20 Guillard, Ch., 2011, pp. 471–473.

21 L' Acte pour le marché unique: Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance – „Ensemble pour une nouvelle croissance”, Communication de la Commission européenne, avril 2011, COM(2011) 206, SEC(2011), 467.

22 Da unutrašnje tržište pokazuje određeni broj manjkavosti izneo je Mario Monti u svom izveštaju o „Novoj strategiji za unutrašnje tržište”, kao i Evropski parlament u izveštaju Luja Greša (*Louis Grech*) „Obezbediti jedinstveno tržište potrošačima i građanima”, stoji u Uvodu „Dokumenta za jedinstveno tržište”.

23 Livre vert (Moderniser la directive sur les qualifications professionnelles), COM(2011) 367 final, http://www.parliament.bg/pub/ECD/108214COM_2011_367_FR_ACTE_f.pdf, 24.03.2016.

vanih profesionalaca slaba, a da za to postoji jak potencijal koji je neiskorišćen, Komisija je u svoj predlog revizije Direktive 2005/36/EZ uvrstila širenje polja primene priznavanja profesionalnih kvalifikacija i na javne beležnike.²⁴ U uvodnom objašnjenju Konteksta i cilja Predloga (t. 4.8.2) Komisija podseća na navedene presude Suda pravde od 24. maja 2011. godine i ističe da Sud smatra da je potrebno pojasniti polje primene Direktive 2005/36/EZ, o čemu je bilo reči u prethodnom podnaslovu.²⁵ U Uvodnom objašnjenju br. 7 Predloga konstatuje se da bi izmenama trebalo obuhvatiti i javne beležnike, što bi prilikom priznavanja prava poslovnog nastanjivanja podrazumevalo da države članice mogu zahtevati proveru sposobnosti i tražiti period prilagođavanja u postupku imenovanja, a da kod slobodnog pružanja usluga javni beležnici ne bi smeli obavljati sastavljanje i overe isprava za koje je potreban državni pečat države članice prijema. U mišljenju koje je o ovom amandamanu dala Komisija za unutrašnje tržište i zaštitu potrošača, kao telo koje je odgovorno za koordinaciju nacionalnih propisa na području unutrašnjeg tržišta i u okviru toga za pravo poslovnog nastanjivanja i slobodu pružanja usluga, podržava se ideja o širenju priznavanja profesionalnih kvalifikacija i na javne beležnike, s tim što u pogledu prava poslovnog nastanjivanja ovo telo smatra da ispunjavanje svih nacionalnih uslova za imenovanje u javnobeležničku službu ne bi smelo biti dovedeno u pitanje bilo kakvim kompenzacionim merama, zatim da kao javni službenici ne bi smeli imati mogućnost poslovnog nastanjivanja u više država, a da se odredbe ove direktive ne bi trebalo da odnose na slobodu pružanja usluga budući da kao javni službenici imaju nadležnost samo na teritoriji države članice u kojoj su se poslovno nastanili.²⁶ Evropski i socijalni komitet, kao savetodavno telo koje predstavlja

24 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, Commission européenne, décembre 2011, COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD).

25 Detaljnije, Komisija se poziva na presude Suda pravde od 24. maja 2011. i podseća da se notarima pri imenovanju ne može nametnuti uslov državljanstva. A kada je reč o primeni Direktive 2005/36/EZ, Sud nije isključio da može postojati obaveza primene Direktive, ali da on smatra da ova obaveza nije bila dovoljno jasna u momentu postupka povreda koje su učinile tužene države. Otuda je Sud u uverenju da treba pojasniti polje primene ove direktive. U objašnjenju ciljeva Predloga se dalje navodi da je potrebno da, vodeći računa o specifičnostima javnobeležničke profesije, pravila o poslovnom nastanjivanju i slobodi pružanja usluga treba da budu dobro prilagođena (t. 4.8.2).

26 Rapport 13 février 2013 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (COM(2011)0883 – C7-0512/2011 – 2011/0435(COD)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0038+0+DOC+XML+V0//FR>.

pogleda i interese poslodavaca, sindikata, potrošača i drugih interesnih grupa, takođe je dao svoje mišljenje o Predlogu, na zahtev Evropskog parlamenta i Saveta²⁷. I ovo telo EU smatra da je priznavanje profesionalnih kvalifikacija važan instrument promocije mobilnosti građana EU, a time i ostvarenja unutrašnjeg tržišta, te u odnosu na javne beležnike smatra da je u direktivi potrebno dati jasan pravni okvir.²⁸ U skladu s tim, u Predlogu direktive razrađena je osnovna ideja izložena u Uvodnom objašnjenju br. 7.²⁹ Interesantno je da se zabeleži da je jedna od formacija Saveta EU, Savet za kompetitivnost (Conseil „COMPÉTITIVITÉ”), koji se inače bavi jačanjem kompetitivnosti i razvoja EU u četiri velika domena (unutrašnje tržište, proizvodnja, istraživanje i inovacije i zaštita okoline), u okviru svog učešća u zakonodavnoj proceduri razmatrao na sesijama u maju 2012. inicijativu Komisije, ali se u izdatom obaveštenju osvrnuo na druge ideje u Predlogu direktive, ali ne i na onu o notarima.³⁰

Koliko je Evropska komisija bila odlučna u svojoj nameri da u direktivu o priznavanju profesionalnih kvalifikacija uvrsti i javne beležnike pokazuje takođe Preporuka Savetu EU koju je objavila Evropska komisija, a koja se odnosi na Francusku³¹. U tački 15. navedene preporuke konstatuje se da reforme koje je usvojila Francuska u cilju pojednostavljenja okruženja privrednih subjekata i uklanjanje ograničenja u određenim sektorima i uređenim profesijama nisu dozvolile da se uklone prepreke i restriktivna ponašanja u brojnim sektorima, među kojima su izričito navedeni i notari.

Međutim, ovog puta na inicijativu Komisije da uključi notarsku profesiju u domen primene direktive o priznavanju profesionalnih kvalifikacija, odmah su usledile snažne reakcije u EU. Važno je napomenuti da one nisu bile samo izraz želja javnobeležničke profesije i nauke već su dolazile od strane najviših vlasti u Francuskoj, Nemačkoj, ali i drugih država. Odmah je postalo jasno da bi ovakva liberalizacija tradicionalnih poslova notara, pa makar bila i samo delimična, ugrozila kako pravosudnu konstrukciju tako i privredne aktivnosti država članica romansko-germanskog prava.

Najpre, u jednom dopisu iz aprila 2012. godine upućenom evropskom komesaru za unutrašnje tržište, kao jednom od predsednika Komi-

27 Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, *OJ C* 191, 29.06.2012, pp. 103–107.

28 T. 2.3.

29 V. npr. član 1. tačka 6 b); član 1. tačka 12 c) itd. Predloga.

30 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/intm/130465.pdf, 21.06.2016.

31 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_france_fr.pdf, 01.03.2016.

sije zaduženog za navedeni resor, francuski ministar pravde je izneo svoja očekivanja da će notarijat biti izričito isključen iz direktive o priznavanju kvalifikacija koja „ne predstavlja okvir prilagođen ovoj profesiji”³². Septembra iste godine francuska ministarka pravosuđa je na kongresu notara u Monpeljeu izjavila: „Ja mogu da vas uverim da Francuska, kao i druge članice EU, neće dopustiti da jedna neuređena deregulacija oslabi srce vaše službe, a samim tim učini ranjivim naš pravni sistem”³³. Prethodno su notari Evrope, udruženi u okviru Saveta notarijata EU, u svom odgovoru na Zelenu knjigu, obavestili Komisiju da sa interesovanjem prate radnje evropskih institucija o modernizaciji direktive o profesionalnim kvalifikacijama i izražavaju uverenje da će buduća revidirana direktiva biti neprimenjiva na notare.³⁴ Osim toga, francuski Senat je usvojio evropsku rezoluciju u kojoj se izražava formalno protivljenje uključivanju notara u polje revidirane Direktive 2005/36/EEZ jer smatra da su priroda i funkcionisanje ove profesije inkompatibilni sa logikom priznavanja profesionalnih kvalifikacija.³⁵

I u Nemačkoj je inicijativa Evropske komisije naišla na snažno odbijanje. Gornji dom nemačkog parlamenta (*Bundesrat*) izneo je u jednoj rezoluciji svoje protivljenje, smatrajući neophodnim da se javnobeležnička profesija isključi iz predloženog modifikovanog sistema priznavanja profesionalnih kvalifikacija. Uz to, nemački savezni ministar pravde je uputio dopis Komisiji sa sličnim protivljenjem.³⁶

I Luksemburg je na zasedanju Saveta za kompetitivnost, o čemu je napred bilo reči³⁷, preko svoje delegacije takođe zahtevao izuzimanje jav-

32 Larot, P., 2012, *Le notariat européen en danger*, Paris, Institut Choiseul (pour la politique internationale et la géoéconomie), p. 9.

33 Larot, P., 2012.

34 Osvrćući se na odluke Evropskog suda pravde o uslovu državljanstva za javne beležnike od 24. maja 2011, CNUE prihvata da šest država članica uklone uslov državljanstva za imenovanje na javnobeležničku funkciju, a da Direktiva 89/48/EEZ, koja je u međuvremenu zamenjena Direktivom 2005/36, ne treba da bude transponovana od strane država članica jer o tome nije postojala dovoljno jasna obaveza u pogledu profesije notara. Otuda i očekivanje da budućom revidiranom direktivom neće biti obuhvaćeni javni beležnici. Réponse du CNUE au livre vert sur la modernisation de la directive 2005/36, Conseil des notariats de l’Union européenne, (<http://www.notaries-of-europe.eu/files/position-papers/2011/Reponse-CNUE-Livre-vert-Qualifications-professionnelles-fr-20-09-11.pdf>, 03.03.2016).

35 Sénat N° 139, Session ordinaire 2011–2012, Le 31 août 2012, Résolution européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. IV. (<https://www.senat.fr/communiques/commission/soc.html>, 21.06.2016).

36 Résolution du Bundesrat sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, mars 2012, navedeno prema: Larot, P., 2012, p. 9, n. 6.

37 Vidi belešku 30.

nih beležnika iz polja revidirane direktive, pozivajući se posebno na javne usluge koje oni pružaju.³⁸

Posredno se može zaključiti da je i Mađarska imala odbojan stav prema integriranju javnobeležničke profesije u unutrašnje tržište. Naime, Komisija je septembra 2012. godine uputila Mađarskoj ponovljeni zahtev, kao dopunsko obrazloženo mišljenje, da respektuje slobodu nastanjivanja notara i presude od 24. maja 2011. godine, jer je Mađarska tvrdila da njeni notari raspolazu javnim ovlašćenjima pošto mogu, u određenim slučajevima, da donose rešenja koja su ekvivalentna sudskim odlukama u toj zemlji.³⁹

4. PRITISAK ANGLOSAKSONSKOG PRAVA I JAVNA OVLAŠĆENJA KAO KAMEN SPOTICANJA

Još od kraja osamdesetih i početka devedesetih godina XX veka, kada je krenuo talas deregulacije od Velike Britanije ka kontinentalnoj Evropi i na polju pravnih usluga, nije bilo dileme da je pokušaj uspostavljanja dominacije anglosaksonskog nad romansko-germanskim pravom bio uzrok pritiska koji će u narednim godinama naročito osetiti javnobeležnička profesija. Već tada je bilo jasno da su ideje neoliberalizma, narasla snaga velikih advokatskih anglosaksonskih kabineta, nadmoć londonskih i njujorških finansijskih krugova, kao i predominacija engleskog jezika bile glavne poluge koje su imale da ostvare anglosaksonsku hegemoniju, prvenstveno u Evropi. Zagovornici teze da „tržište uvek reguliše” i u okviru tog anglosaksonskog modela deregulacije imali su nameru da pokažu unutrašnju, suštinsku superiornost sistema *Common law*-a, polazeći od pretpostavke da samo anglosaksonsko pravo predstavlja pogodan okvir za slobodan razvoj ekonomske inicijative, ostvarenje profita i rast modernog tržišta, da bi tako žigosali navodnu ekonomsku neefikasnost romansko-germanskog prava.⁴⁰

Stoga ne čudi što je u ovoj ofanzivi Evropske komisije nakon tri decenije pritiska za postizanje sveobuhvatne deregulacije i na polju pravnih

38 Luxembourg: M. François Biltgen, Ministre de la justice, 3169 ème session du Conseil Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace), Bruxelles, les 30 et 31 mai 2012, (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-217_fr.htm, 21.06.2016).

39 Mađarskoj je ostavljen striktan rok od dva meseca da obavesti Komisiju o merama koje je u tom smislu preduzela. U suprotnom, Komisija bi mogla da pokrene postupak pred Evropskim sudom pravde. Commission européenne, MÉMO, Bruxelles, le 27 septembre 2012, (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-708_en.htm, 20.08.2016).

40 Larot, P., 2012, p. 19.

usluga brzo prepoznato da njene prave motive treba tražiti negde drugde, a ne u objašnjenju da kontinentalno pravo predstavlja kočnicu ekonomskog razvoja. Jasno je bilo da inicijativu Komisije treba čitati i razumeti u okviru jedne ideološke i šematski postavljene konfrontacije dva pravna kruga, stvorena na različitim tradicijama i idejama, te jasnom opredeljenju Komisije u tom njihovom nadmetanju. Doktrina uporno ponavlja i upozorava na to da sistem romansko-germanskog prava počiva na kodifikovanom pravu i nadmoćnosti pisanog dokaza, dok, s druge strane, anglosaksonski sistem *Common law*-a odlikuje odsustvo kodifikacije i sudska praksa kao glavni izvor prava, ali da se ove specifičnosti zasnivaju na različitim kulturnim tradicijama i socijalnim težnjama naroda koji su pripadali ovim pravnim krugovima, pri čemu se efikasnost jednog pravnog sistema može prosuđivati samo po onom merilu koje je izabralo jedno društvo, a da to ni na koji način ne pokazuje suštinsku superiornost jednog sistema nad drugim.⁴¹

Prema tome, neiskrenost Komisije u zahtevanju primene direktive o priznavanju profesionalnih kvalifikacija na javne beležnike, pod izgovorom oživljavanja ekonomske aktivnosti, samo je ustupak pristalicama anglosaksonskog modela deregulacije. Ne treba prenebrežniti činjenicu da ni iz jedne evropske zemlje nije došla inicijativa za ovakvom promenom, niti od strane države, ni građana, ni socijalnih partnera.

Nema dileme da su u ovom snažnom pritisku na evropski latinski notarijat javna ovlašćenja i javno sačinjena ili overena isprava, upravo kao oni elementi koji suštinski obeležavaju ovaj tip javnog beležništva, bili trn u oku borcima za deregulaciju. Anglosaksonskom modelu, prvenstveno britansko-irskom, stvaranom kroz istoriju, sa mnoštvom različitih pravnih profesija slobodnog statusa (*barristers, solicitors, public notaries, licensed conveyancers, legal executives, bailiffs, lawcosts draftsmen, patent attorneys, justices' clerks*), uobličavanih, bar sve do nedavno, izvan uticaja države ili negde na njenoj periferiji, nije blisko razumevanje javnih ovlašćenja poverenih javnom službeniku i overene isprave. A opet, s druge strane, vrlo je interesantna činjenica da se u kontinentalnoj Evropi poslednjih decenija sve više otvara pitanje upravo uvećanja javnih ovlašćenja evropskih javnih beležnika. Ovaj novi pristup poslovima javnog beležnika mogao se razviti tek sa naučnom obradom jednog fenomena nastalog u političkoj organizaciji savremenih država, a to je fenomen širenja načela podele vlasti. Napuštanje zastarele tradicionalne trodeobe i pedlaganje novih deoba vlasti prati se, naravno, u domenu organizacije državne vlasti, ali je cepanje vlasti uočljivo i u različitim domenima prava, društva, ekonomije, ne samo u javnoj već i u privatnoj sferi, u upravljanju u svim oblicima organizovanja,

41 Larot, P., 2012, p. 20.

u svim organizacijama, od svetskog do lokalnog nivoa. Vlast postaje sve više i više podeljena.⁴² Jedna od novih grana vlasti („četvrta grana vlasti”) – nezavisna regulatorna tela – jeste ona čije su karakteristike i funkcije poslužile kao osnova ili model na kojem je pravna doktrina gradila novi pogled na poslove i ovlašćenja javnih beležnika.

Ne ulazeći detaljnije u okviru teme ovog članka u čitav niz pitanja koja se raspravljaju u vezi sa nezavisnim regulatornim telima, polazimo od njihovog određenja kao institucija nedržavnog, odnosno paradžavnog karaktera koje predstavljaju novi statusno-pravni i organizacioni oblik izvan sistema državnih organa, koje mogu efikasnije od organa državne uprave da obavljaju važna poverena javna ovlašćenja. Pri tome imamo u vidu da, uporednopravno gledano, njihov pravni položaj nije u svakoj zemlji isti, a ponegde nije ni jasno definisan. Najčešće su ova tela deo sistema javne uprave, ali negde imaju pravni status *sui generis*. Ono što određuje njihovu osnovnu kvalifikaciju kao nezavisnih/samostalnih tela jeste to što imaju manji ili veći stepen organizacione, funkcionalne i finansijske samostalnosti u odnosu na politiku koju sprovodi vlada i stoje izvan njene direktne političke kontrole. Kao posebni nedržavni subjekti ona ne čine deo organizacione strukture organa državne uprave u užem smislu reči. Svojom delatnošću regulisanja, kontrolisanja, usmeravanja u nizu upravnih i privrednih domena zauzimaju sve važnije mesto u savremenim upravnim sistemima.⁴³

Ono što je privuklo pažnju analitičara javnog beležništva u odnosu na nezavisna regulatorna tela jeste činjenica da ona, bez obzira na različitost modela i zadataka koje obavljaju, poseduju karakteristiku koja je zajednička sa notarijatom, a to je nezavisnost i nepristrasnost. Njihova autonomija, regulatorne prerogative i pozicija van političkih uticaja i sektorskih interesa označavaju njihovu nezavisnost, a što stvara uslove za njihovo nepristrasno delovanje. Činjenica da se i pred nauku i pred praksu otvorilo pitanje da li se kod ovih regulatornih tela mogu razlikovati načela nezavisnosti i nepristrasnosti nije umanjila opravdanost poređenja

42 V. detaljnije Montalivet, P. de, 2014, L'extension du principe de séparation des pouvoirs, *IX Congrès mondial de droit constitutionnel „Défis constitutionnels: Globaux et locaux”*, atelier XV: Les mutations du principe de séparation des pouvoirs, Oslo 16–20 Juin 2014. (<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccf-cmcd/index.html>), 10. jul 2015); Nenadić, B., 2014, Načelo podele vlasti i ustavnosudska kontrola s posebnim osvrtom na iskustvo Ustavnog suda Srbije, *Pravna riječ – Časopis za pravnu teoriju i praksu*, 39, str. 66.

43 V. detaljnije Dujčić, S., 2010, Javne službe i nezavisna regulatorna tijela, *Moderna uprava – Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, 3–4, str. 15–39; Šuput, D., 2009, Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije, *Telekomunikacije – Stručno-naučni časopis Republičke agencije za telekomunikacije*, 3, str. 49–56.

sa notarijatom.⁴⁴ Naprotiv, snažna afirmacija nezavisnih regulatornih tela i utvrđivanje njihovih generalnih karakteristika, prvenstveno nezavisnog i nepristrasnog delovanja, omogućili su pravnoj nauci da preko njih, kao neke vrste modela, uoči u javnom beležništvu jednu novu obavezu ili čak novu funkciju koja pokazuje da je javni beležnik smešten u centar čitavog jednog kompleksa delatnosti, što je doprinelo novoj spoznaji o širini javnih ovlašćenja ovog javnog službenika.

Zasluga je italijanske pravne nauke što je prepoznala značaj čitavog kompleksa poslova koje notar treba da obavi u fazi istraživanja, a pre sastavljanja isprave. Italijanski naučnici uočavaju da se u notarskoj delatnosti može izdvojiti ceo jedan kompleks poslova koji ne pripadaju funkciji javnog sastavljanja zapisa – funkciji certifikacije, već prethode njegovom sastavljanju i mogli bi se definisati kao „prilagođavanje volje stranaka pravilima pravnog sistema”. Kako je u pitanju ceo niz povezanih poslova, to ih je italijanska doktrina okarakterisala kao jednu novu, različitu funkciju notara, „funkciju prilagođavanja” („*funzione di adeguamento*”). A ova delatnost prilagođavanja podvodi se pod jednu širu funkciju, „funkciju nepristrasne garancije”, karakterističnu inače za nezavisna regulatorna tela, koja treba da obezbedi da javne službe ne štite samo jednu vrstu interesa, tzv. kolektivne interese i prava u odnosu na privatne interese i obrnuto, a koji nekada mogu biti u sukobu. Dakle, funkcija nepristrasne garancije bila bi ona spona koja bi vezivala regulatorna tela i javno beležništvo.⁴⁵

Taj kompleks radnji u postupku prilagođavanja ne sastoji se isključivo u delatnosti savetovanja, niti pukom kontrolisanju valjanosti jedne isprave. Reč je o spoznaji potrebe zaštite kolektivnih interesa i prava naspram pojedinačnih, što je danas i ustavni zahtev, jer je uočljiva nova tendencija u odnosima javnog i privatnog prava – uključivanje privatnopravnih odnosa u ustavne vrednosti (govori se o tzv. tendenciji „konstitucionalizacije” privatnog prava).⁴⁶ Dakle, ovde je reč o sasvim drukčijem „čitanju” uloge javnog beležnika. Drugim rečima, ona se sada vidi u jednom novom kontekstu gde privatna autonomija i zaštita individualnih interesa nije sasvim nedodirljiva i najviša, već postaje podređena drugim interesima i novim vrednostima koje se pojavljuju. A to dalje znači da se zadatak notara

44 Benedetto, M. De, 2002, *Intorno alla pretesa terzietà delle autorità amministrative indipendenti*, *Giornale di diritto amministrativo*, 1, p. 23.

45 Celeste, G., 2004, *L'imparzialità del notaio: garanzia dell'ordine contrattuale*, *Relazioni al XXIV Congresso internazionale del notariato latino*, Città del Messico, 17–22 ottobre 2004, Milano, Giuffrè, pp. 3–102; Fabio, M. di, 2007, *Manuale di notariato*, Milano, Giuffrè, pp. 100–108.

46 Zoroska Kamilovska, T., Shterjova, T., 2014, *Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji*, *Pravo – teorija i praksa*, 07–09, str. 42. i dalje.

ne može više svoditi samo na čuvanje poslovne volje stranaka. Odnosno, u novim okolnostima tzv. reafirmacije kolektivnih interesa i prava, ne traži se od notara da samo zaštiti ugovornu volju stranaka nego da je usmeri, i to već u fazi formiranja, ka onom rešenju koje nije u sukobu sa kolektivnim interesima, sa kojima ponekad može biti u konfliktu, kao i sa javnim interesom. U ovoj promenjenoj slici delovanja javni beležnik nije više puki čuvar jednog individualnog interesa, niti je njegov zadatak usmeren samo na najbolju zaštitu privatnog interesa pojedinca, već poprma nadindividualni značaj. Njegovo usmeravanje volje stranaka nadilazi sferu interesa pojedinca da bi se izbeglo da pojedinačni interes bude u sudaru sa drugim vrednostima koje pravo takođe štiti. Dakle, može se govoriti o javnobeležničkoj „funkciji garancije” koju imaju i nezavisna regulatorna tela, jer se notar pojavljuje i kao garant strankama da će ovako usmeren individualni interes biti i ostvaren. Tako je ova nova rekonstrukcija javnobeležničkih funkcija pokazala da je mnogo šira uloga notara upravo u domenu javnog prava i da je upravo zato veći domašaj njegovih javnih ovlašćenja.

5. EPILOG: ODUSTAJANJE EVROPSKE KOMISIJE OD INICIJATIVE I PRITISKA NA NOTARIJAT

Nakon snažne reakcije pojedinih država članica na inicijativu Evropske komisije da se javno beležništvo integriše u unutrašnje tržište, usledilo je krajem 2013. godine odustajanje od ideje uključivanja notara u polje primene Direktive 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija.

Konačna verzija Direktive 2013/55/EU o izmeni Direktive 2005/36/EZ nije obuhvatila javne beležnike.⁴⁷ U tački 3. obrazloženja navedene direktive nedvosmisleno se kaže da su javni beležnici koje službenim aktom imenuje vlada isključeni iz područja primene direktive o priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Sledi i objašnjenje da je ovo isključenje notarske profesije izvršeno s obzirom na to da se u pojedinim državama članicama primenjuju specifični i različiti režimi pristupa toj profesiji i bavljenja njome. Stoga se menja član 2. Direktive 2005/36/EZ tako što mu se dodaje stav 4. koji glasi: „Ova direktiva se ne primenjuje na javne beležnike koje imenuje vlada službenim aktom.” Naglašavanje da se Direktiva ne primenjuje na one javne beležnike koje imenuje vlada službenim aktom bilo je potrebno zbog različite organizacije, institucionalnog strukturisanja i sta-

⁴⁷ Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur („règlement IMI”), OJ L 354, 28.12.2013, pp. 132–170.

tusa pravnih i pravosudnih profesija generalno, kao i same notarske profesije u pojedinim državama članicama, s obzirom na razlike u pravnim tradicijama između tri pravne porodice – evropsko-kontinentalne, *Common law* i skandinavske – kojima pojedine od njih pripadaju.⁴⁸

Na odustajanje Komisije uticala je, osim protivljenja nekih uticajnih članica EU, i činjenica da je krajem te 2013. godine, kada je usvojena ova direktiva, euforija neoliberalizma, koja je dominirala poslednjih tridesetak godina na Zapadu, u najvećim ekonomijama sveta i međunarodnim organizacijama (npr. MME, Svetska banka) počela da slabi. Danas, u 2016. godini, već se može konstatovati da neoliberalne ideje – slobodna trgovina, otvoreno tržište, privatizacija, deregulacija, povećanje uloge privatnog sektora – nisu najpravilniji put razvoja. Sada se i s naučne tačke gledišta i s tačke gledišta političara priznaje da „tržište ne reguliše uvek i sve”, te da povećanje uloge privatnog sektora, čemu su imale da doprinesu i deregulisane javnobeležničke usluge, nije najbolji način za stimulaciju ekonomskog rasta. To svakako ne znači da je napuštena ideja o superiornosti i pritisku anglosaksonskog prava, kao i da su namere Komisije definitivno promenjene. Čini se da bi realnije bilo postaviti pitanje: do kada će Komisija ostaviti na miru notarijat i koje nove okolnosti će poslužiti za pripremanje sledećeg udara?

6. DOPRINOS SRPSKE ADVOKATURE I SRPSKOG ZAKONODAVCA UDARIMA NA JAVNOBELEŽNIČKU PROFESIJU

U Srbiji je Zakon o javnom beležništvu donet nakon zakonodavnih priprema i rasprava na stručnom i naučnom planu koje su trajale čitave dve decenije. Dva predloga Zakona o javnom beležništvu koja je u tom periodu pripremalo Ministarstvo pravde (1996. godine u tada Saveznoj Republici Jugoslaviji i 2002. godine u Republici Srbiji) nikada nisu usvojena. Za to vreme nauka i struka želele su da daju svoj doprinos bržem i kvalitetnijem rezultatu izradom niza svojih predloga, prezentovanih preko eminentnih naučnih ustanova i nevladinih organizacija.⁴⁹ Tek od kraja 2007. usledio je sistematski rad radne grupe koju je formiralo Mi-

48 Gauthier Ch., Grard L., (ré.), 2014, *Les professions juridiques et judiciaires en Europe (Rapport pour le Groupement d'intérêt public)*, Bordeaux, L'Université de Bordeaux, pp. 5–502, naročito pp. 59–62 i 294. i dalje.

49 O više pokušaja uvođenja javnog beležništva u Srbiji i uticaju na određena strateška opredeljenja srpske vlasti, kao i značaju redosleda političkih događanja u to vreme vidi detaljnije Živković, M., Živković, V., 2013, O uvođenju javnog beležništva u Srbiji, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2, str. 436. i d.

nistarstvo pravde i koji je rezultirao usvajanjem u Narodnoj skupštini RS 7. maja 2011. godine danas važećeg Zakona o javnom beležništvu.⁵⁰ Time se Srbija pridružila zemljama koje su ovu službu uredile u formi tzv. *latin-skog tipa notarijata*, sa javnim beležnikom kao samostalnim i nezavisnim stručnjakom iz oblasti prava, snabdevenog javnim ovlašćenjima za izdavanje javnih isprava i obavljanje drugih poslova predviđenih zakonom, u okviru tradicionalnih oblasti – promet nepokretnosti, porodično pravo, nasledno pravo i pravo privrednih društava.

Iako je bilo predviđeno da javno beležništvo počne s radom najkasnije 1. septembra 2012. godine, kašnjenje u pripremanju uslova za primenu Zakona, kao i izvesne političke prepreke prolongirali su uvođenje ovog značajnog instituta u pravni i pravosudni sistem Srbije.⁵¹ Tako su prva 94 javna beležnika u Srbiji počela sa radom tek 1. septembra 2014. Ali odmah se pojavio problem. Srpski advokati su, predviđajući da će biti ugroženi ovlašćenjima iz delokruga rada javnih beležnika i videvši u notarijatu snažnu konkurentsku pravničku profesiju, na poziv Advokatske komore Srbije, već 17. septembra iste godine kolektivno obustavili svoj rad. Bio je to koordinirani protest koji je imao za cilj pritisak na državne organe da se, ako već ne može da se otvoreno traži ukidanje notarijata, ostvari bar prepuštanje advokatima nekih ekskluzivnih javnobeležničkih nadležnosti. Navedenim kolektivnim uskraćivanjem advokatskih usluga stvorena je velika opasnost od potpune paralize pravosudnog sistema, a time i funkcionisanja same države, nastanka šteta za ekonomiju države i, svakako, ugrožavanja prava pojedinaca. Četvromesečnim bojkotom advokata upravo je to sve i postignuto. Kako pravosudni sistem države ne može da funkcioniše bez učešća advokata, paraliza ove grane državne vlasti proizvela je pritisak na Vladu, Ministarstvo pravde i Skupštinu da se izmeni važeći zakon. Na stranu činjenica da posle svega nije pokrenuto pitanje da li je samovoljno uskraćivanje pružanja advokatskih usluga i dovođenje u pitanje celokupnog pravnog poretka države bila mera koja se može okvalifikovati kao pravno dopuštena.

Pre nego što se razmotre posledice ovog bojkota advokata i iznuđenih izmena Zakona o javnom beležništvu na javnobeležničku službu, potrebno je osvrnuti se na ideje o nadležnosti javnih beležnika koje su prevladavale u Srbiji u vreme priprema i prvih stručnih rasprava o ovoj materiji. Određivanje javnobeležničke nadležnosti je jedno od dva glavna pitanja ove službe (drugo je pristup službi) i po svojoj prirodi je, doktrina to podvlači,

50 *Sl. glasnik RS*, br. 31/11. Do sada je usvojeno sedam izmena i dopuna zakona – Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15, 106/15.

51 Više o tome Živković, M., Živković, V., 2013, str. 443–447.

pravno-političko pitanje.⁵² Ako se napravi i uži uporednopravni pregled notarske nadležnosti, npr. u zakonskim rešenjima u nekim reformskim državama,⁵³ uočava se da je srpski zakonodavac od samog početka napravio značajna ograničenja, kako u vrstama ovlašćenja koja pripadaju notarima tako i u pogledu pravnih oblasti u kojima mogu delovati.

Tako, od samih početnih priprema na izradi Zakona nije bilo volje da se javni beležnici ovlaste da zastupaju stranke u nespornim stvarima pred sudovima i drugim državnim organima ako su u pitanju stvari koje su u neposrednoj vezi sa ispravom koju su oni sačinili.⁵⁴

Takođe, kada je reč o nadležnosti notara u pojedinim pravnim oblastima, još od prvih ideja o Zakonu, ni na zakonodavnom, ni na stručnom, ni na naučnom planu nije se ozbiljno uzimala u razmatranje mogućnost da se na javne beležnike prenese obavljanje nekih radnji u izvršnom postupku. Naravno, ovde se nema u vidu onaj oblik učešća notara u izvršnopravnom domenu koji se odnosi na pitanje da li i koje javnobeležničke isprave mogu biti izvršni naslov, gde su bez sumnje najvidljiviji rezultati u svim onim zemljama u kojima je prvi put ili nakon višedecenijske pauze uvedena javnobeležnička služba. Ovde je reč o ulozi notara u izvršnom postupku putem poveravanja određenih ingerencija od strane nadležnog suda. Rezultat toga je da je prvi zakonski tekst iz 2011. godine imao izričitu odredbu o isključenju mogućnosti poveravanja javnom beležniku poslova u izvršnom postupku za koje je nadležan sud po pravilima zakona koji uređuju postupak izvršenja i obezbeđenja.⁵⁵ A upravo suprotna tendencija npr. u Hrvatskoj je, sa sukcesivnim širenjem poslova izvršenja zakonom koji uređuje izvršni postupak, hrvatskim notarima donela pohvale o uspešnom preuzimanju i te vrste zadataka (postupci založnopravnog i fiducijarnog osiguranja, postupak provođenja javne prodaje poveren od strane suda i, naročito značajno i zastupljeno u praksi sa velikim brojem predmeta, postupak izvršenja na osnovu verodostojne isprave).⁵⁶ Ono što

52 Vidi o tome kod Dika, M., 2009, „Izvanparnična” i koncilijajska funkcija javnih bilježnika – *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 6, str. 1153; Powlakić, M., 2013, Nadležnost notara u Bosni i Hercegovini, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2, str. 247–248.

53 Ovaj deo rada ne dopušta široka uporednopravna razmatranja nadležnosti u zemljama tradicionalnog latinskog notarijata, iako bi nesumnjivo značajno potkrepila zaključke.

54 Suprotno rešenje npr.: član 4. stav 1. Zakona o javnom bilježništvu, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 78/93, 162/98, 29/04, 16/07, 75/09; član 5. stav 1. Zakona o notariatu, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 13/94, 48/94, 82/94, 73/04, 115/06, 45/08 – Prečišćen tekst.

55 Član 98. stav 3. Zakona o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 31/11.

56 Detaljnije o tome Dika, M., 2009, str. 1155.

u hrvatskom iskustvu zaslužuje posebnu pažnju jeste da se od Ovršnog zakona iz 1996. godine, preko kasnijih novela i potpuno novih izvršnih zakona iz 2010. i 2011. godine čine neprekidni napori u iznalaženju sve boljih rešenja, posebno kad je reč o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, jer je očigledno da su javnobeležnička postupanja u ovom izvršenju znatno rasteretila sudove. Slična nadležnost javnih beležnika postoji u Makedoniji i Mađarskoj.⁵⁷ Čini se da odbojnom stavu u Srbiji u odnosu na ovaj mogući zadatak notara nije doprinelo rezonovanje, na teorijskom nivou, da su u pitanju poslovi koji izlaze izvan okvira preventivne funkcije javnog beležnika, jer se prinudnim izvršenjem zadire u oblast primene represije,⁵⁸ već nepoverenje u službu o kojoj se generalno imalo malo znanja. Isti stav srpski zakonodavac je zadržao sve do danas, pa u novom Zakonu o izvršenju i obezbeđenju iz 2015. godine (stupio na snagu 1. jula 2016) nema zadataka za javnog beležnika koji bi konkurentno sa sudovima provodio izvesne poverene postupke.⁵⁹ Ova zabrana poveravanja poslova za koje je nadležan sud po pravilima zakona koji uređuju postupak izvršenja i obezbeđenja ostala je i nakon svih novela u Zakonu o javnom beležništvu.⁶⁰

Isto tako, pažnju zaslužuju rešenja u izvornom tekstu Zakona o javnom beležništvu o nadležnosti notara u statusnim stvarima privrednih društava. Prvobitna ideja srpskog zakonodavca bila je da oblik javnobeležničkog zapisnika mora imati zapisnik sa osnivačke skupštine i druge skupštine akcionarskog društva koje ima više od 100 akcionara i zapisnik sa sednice drugog organa akcionarskog društva, kada taj organ odlučuje o pitanjima iz nadležnosti skupštine društva, s tim da se osnivačkim aktom može predvideti da ovu formu notarske isprave mora imati i zapisnik sa sednice drugog organa društva ili pak druge vrste privrednog društva.⁶¹ Ovde ne treba izgubiti iz vida da javnobeležnički zapisnik nije isprava o pravnim poslovima i drugim izjavama volje, odnosno nije forma u kojoj se preduzima pravni posao, te stoga nije dipozitivna već dokazna isprava. Ako se u jednom pravnom sistemu poveravanjem notaru pravnih poslova koji za svoju valjanost zahtevaju sastavljanje zapisa, sačinjavanje zapisnika o određenim pravnim radnjama i overe akata koji podležu registraciji u domenu osnivanja i statusnih promena privrednih društava postiže zaštit-

57 Benc, R., 2015, *Dostignuća notarijata u Hrvatskoj (rasterećenje sudova u ostavinskim, registarskim i ovršnim postupcima)*, Fondacija Centar za javno pravo, Projekti, (<http://www.fcjp.ba/index.php/projekti>, 20.11.2016).

58 Vidi o tome Pvlakić, M., 2013, str. 304–305.

59 *Sl. glasnik RS*, br. 106/15.

60 Ograničenje u poveravanju poslova, član 98. stav 3. Zakona o javnom beležništvu.

61 Član 86. Zakona o javnom beležništvu iz 2011.

na funkcija članova društva, akcionara, trećih lica i celokupnog pravno-ekonomskog sistema, onda je jasno da srpski zakonodavac nije imao taj cilj.⁶² Navedeno zakonsko rešenje rezultat je već ranije usvojenog opredeljenja srpskog zakonodavca u pravu privrednih društava ka angloameričkom modelu, u kojem nema mesta učešću lica sa javnim ovlašćenjima u statusnim pitanjima privrednih društava.⁶³ Otuda i potreba da se propisi o notarima usklade sa već donetom odlukom o generalnom opredeljenju u materijalnim propisima prava društava, odnosno propisima statusnog prava društava.⁶⁴ Po najnovijoj noveli Zakona o javnom beležništvu iz 2015. godine otišlo se još korak dalje u smanjenju obaveznih notarskih poslova, pa se protokolisanje dve navedene pravne radnje u obliku zapisnika mogu (fakultativno) poveriti javnom beležniku, i to samo ako je tako predviđeno osnivačkim aktom privrednog društva.⁶⁵

Spisku početnih restriktivnih ideja u funkcionisanju ove javne službe može se dodati i odbijanje da se Komori poveri vođenje nekih javnih evidencija, što bi svakako bio zadatak ovog profesionalnog udruženja, ali bi pretpostavljao i odgovarajuća ovlašćenja i postupanja javnih beležnika u vezi sa tim evidencijama, za šta nije bilo spremnosti. Kao dijametralno suprotan primer može se navesti rešenje slovačkog zakonodavca koji nije oklevao da ovlasti Komoru da vodi nekoliko javnobeležničkih centralnih registara (zaveštanja, založnih prava, licitacija) i, u skladu s tim, poveri javnim beležnicima odgovarajuće poslove.⁶⁶

Najzad, ni obavljanja svih ili nekih oblika alternativnog rešavanja sporova nema na spisku poslova srpskih javnih beležnika, za razliku od npr. slovenačkog i slovačkog zakonskog rešenja.⁶⁷

Preostaje da se razmotre druge pravne oblasti, tradicionalno rezervisane za notarsko delovanje (porodično pravo, nasledno pravo, promet ne-

62 O predviđanju šire nadležnosti javnog beležnika u kompanijskom pravu u ranijim radnim verzijama i prethodnim nacrtima zakona, kao i nemogućnosti radne grupe za izradu nacrtu zakona da se izbori sa političkim trendom koji je u ovoj oblasti doneo stratešku promenu vidi detaljnije Živković, M., Živković, V., 2013, str. 442.

63 Zakon o privrednim društvima, *Sl. glasnik RS*, br. 36/11 i 99/11.

64 U tom smislu Živković, M., Živković, V., 2013, str. 437.

65 Član 36. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 106/15.

66 Zákon o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok), *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*, č. 323/92, 63/93, 232/95, 397/00, 561/01, 526/02, 527/02, 357/03, 514/03, 420/04, 562/04, 390/15, 125/16, § 3 i § 73–73k. I Hrvatska javnobeležnička komora vodi registar testamenata, a preporučuje se i poveravanje vođenja drugih javnih evidencija. Vidi Dika, M., 2009, str. 1155.

67 Član 2. stav 1. Zakona o notarima Republike Slovenije, *Uradni list*, br. 13/94, 48/94, 73/04, 115/06, 45/08; § 3, stav 3. Zákon o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok).

pokretnosti), da bi se dobila slika o obimu nadležnosti srpskih javnih beležnika, pri čemu je potrebno, a imajući u vidu javnobeležnički zapis kao formu u kojoj se preduzima pravni posao, napraviti razliku između delokruga poslova za koje je bila predviđena isključiva nadležnost javnog beležnika i onih za koje je bila namenjena fakultativna forma javnobeležničkog zapisa. Time svakako ne treba gubiti iz vida da krug pravnih poslova za koje je Zakon o javnom beležništvu predvideo isključivu nadležnost ne mora da daje pravu sliku o datom delokrugu, jer uvek postoji mogućnost da se ta lista promeni. Naime, doktrina pravilno uočava da su zakoni o notarijatu u svojoj osnovi procesnopravni, jer prvenstveno sadrže odredbe o postupku sačinjavanja notarskih isprava i preduzimanju drugih službenih radnji, dok su odredbe o delokrugu poslova notara materijalnopravne prirode.⁶⁸ Otuda pojedini posebni zakoni mogu drukčije urediti ovo pitanje (zakoni o nasleđivanju, porodični zakoni, zakoni o prometu nepokretnosti itd.) i promeniti sliku o obimu (isključive/fakultativne) nadležnosti notara. Razloge zbog kojih su se materijalnopravni propisi o pravnim poslovima koji bi trebalo da budu sačinjeni u formi javnobeležničkog zapisa našli u ovom procesnom zakonu doktrina pronalazi (npr. u BiH) u nespremnosti da se istovremeno sa donošenjem notarskog zakona izmene i odgovarajući posebni zakoni i u njima predvide delokrug poslova javnih beležnika, što bi, verovatno, bila odgovarajuća konstatacija i za druge tranzicione zemlje, a naročito za one nastale na tlu bivše SR Jugoslavije.⁶⁹ Stoga je moguće ili prećutno derogiranje nekim docnijim zakonima ovih materijalnopravnih odredaba sadržanih u notarskom zakonu ili pak izričito propisivanje da one imaju vremenski ograničeno dejstvo, stavljajući ih van snage u meri u kojoj posebni zakoni budu uređivali ovo pitanje, kako je svojevremeno propisao npr. bosanski zakonodavac (u ovom trenutku nije od interesa to što je odredbu o isključivoj notarskoj nadležnosti Ustavni sud Federacije BiH proglasio neustavnim, na šta ćemo se kasnije osvrnuti).⁷⁰

Dakle, u članu 82. izvornog srpskog Zakona o javnom beležništvu nabrojani su poslovi koji moraju imati formu javnobeležničkog zapisa: ugovori o imovinskim odnosima između supružnika, ugovori o imovinskim odnosima između vanbračnih partnera, sporazumi o deobi zajedničke imovine supružnika ili vanbračnih partnera, sporazumi o zakonskom izdržavanju, ugovori poslovno nesposobnih lica o raspolaganju nepokretnostima, ugovori o ustupanju i raspodeli imovine za života, o doživotnom

68 O tome Powlakić, M., 2013, str. 248.

69 Powlakić, M., 2013, str. 248.

70 Član 73. stav 5. Zakona o notarima Federacije BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/02; član 68. stav 5, nakon poslednjih izmena i dopuna stava 6. Zakona o notarima Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 86/04, 2/05, 91/06, 37/07, 50/10, 78/11.

izdržavanju, kao i obećanje poklona i ugovori o poklonu za slučaj smrti. A fakultativnu formu javnobeležničkog zapisa srpski zakonodavac je pri uvođenju ove javne službe predviđao za sledeće pravne poslove (član 83): ugovori o raspolaganju nepokretnostima, pokretnim stvarima ili pravima, izjave i raspolaganje imovinom radi osnivanja zadužbine, odnosno fondacije, za života, odnosno za slučaj smrti osnivača, zapis o poništenju izgubljenih, uništenih ili oštećenih isprava, zaveštanje (testament), izjava o isključenju, odnosno lišavanju nužnog naslednika nasledstva, izjava da se poklon dat zakonskom nasledniku neće uračunavati u njegov nasledni deo, izjava da se dug budućeg naslednika neće uračunavati u njegov nasledni deo, izjava o priznanju očinstva, kao i izjava o saglasnosti sa priznanim očinstvom, izjava o pristanku na postupak biomedicinski potpomognutog oplodjenja.

Ipak, jedan član u prelaznim i završnim odredbama bacao je dodatno svetlo na delokrug javnobeležničkih poslova. U članu 181. bilo je predviđeno da će po isteku dve godine od početka primene ovog zakona, što je značilo od 1. septembra 2013. godine, ugovori o raspolaganju nepokretnostima poslovno sposobnih lica morati da se sačine u obliku javnobeležničkog zapisa ili solemnizovane privatne isprave. Pokazalo se da je ova odredba bila od velikog značaja, ako ne i ključnog, za budući rad javnih beležnika.⁷¹ U toku dugogodišnjih pripremnih radova na izradi teksta Zakona bilo je dosta kolebanja u odnosu na rešenja o prometu nepokretnosti, dok je u pogledu instituta solemnizacije od početka, čini se, bilo nesporno da će, po ugledu na zemlje u regionu, biti prihvaćen, ali neizvesno u kom obimu. Kada je reč o transferu nepokretnosti, izveštaji iz zemalja razvijenog notarijata svedoče da poslovi kojima se prenosi svojina ili zasniva drugo stvarno pravo na nepokretnosti čine veliki deo javnobeležničkih poslova i donose preko polovine zarade nosiocima ove službe. I u Srbiji je, s jedne strane, nesumnjivo postojala potreba da se javnobeležničkim zapisom kao javno sastavljenom ispravom, kao najjačim mehanizmom preventivne pravne zaštite za poslove raspolaganja nepokretnostima doprinese povećanju pravne sigurnosti, jer su to poslovi koji su u svakom savremenom pravnom sistemu kompleksni i rizični a, osim toga, postojala je i strepnja da, uz druga rešenja (npr. o broju javnobeležničkih mesta, visini tarife itd.), njihovim izvlačenjem iz delokruga poslova javni beležnici neće uspeti da obezbede pristojnu zaradu. Na kraju je prevagnuo stav da nakon dvogodišnjeg perioda od početka primene ovog zakona isključiva

71 Doktrina smatra da je ovo čak najznačajnija odredba koja se odnosi na isključivu nadležnost javnih beležnika, a koja je prikriveno data na neprimerenom mestu u Zakonu, što ukazuje na kolebanja zakonodavca u pogledu ovog opredeljenja. V. Živković, M., Živković, V., 2013, str. 440–442.

forma javnobeležničkog zapisa za poslove raspolaganja nepokretnostima poslovno sposobnih lica bude ublažena i uključivanjem mogućnosti solemnizacije privatne isprave sačinjene takođe u vezi sa poslovima prometa nepokretnosti.

Ipak, u međuvremenu je došlo do promene pravno-političkog stava u odnosu na širinu primene solemnizacije, tako da je Izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu početkom 2013. godine predviđeno da javnobeležnički zapis bude jedina, obavezna forma za ugovore kojima poslovno sposobna lica raspolažu nepokretnostima.⁷² U međuvremenu je rok za uvođenje ove javne službe pomeren za 1. septembar 2014. godine, tako da su javni beležnici sa navedenim zakonskim rešenjem počeli svoj rad. Ali već 17. septembra advokati organizuju svoj protest, o čemu je već bilo reči. Usledio je ustupak advokatima i Sporazum Ministarstva pravde Vlade RS i Advokatske komore, a zatim nova izmena i dopuna Zakona o javnom beležništvu. Ovom novelom se član 82. potpuno menja, član 83. se briše.⁷³ Od tada se u članu 82. predviđa da u obliku javnobeležničkog zapisa moraju biti, da bi se smatrali punovažnim, sledeći pravni poslovi: ugovor o raspolaganju nepokretnostima poslovno nesposobnih lica, sporazum o zakonskom izdržavanju i ugovor o hipoteci i založna izjava ako sadrže izričitu volju obvezanog lica da se po dospelosti obaveze može neposredno sprovesti prinudno izvršenje. A odredba člana 93. Zakona o javnom beležništvu koja uređuje solemnizaciju suštinski se menja i predviđa da javni beležnik solemnizuje privatnu ispravu kada je to zakonom određeno, a naročito ugovor o prometu nepokretnosti, ugovor o hipoteci i založnu izjavu kada ne sadrže izričitu volju obvezanog lica da se po dospelosti obaveze može neposredno sprovesti prinudno izvršenje, kao i ugovor kojim se zasnivaju stvarne i lične službenosti, pri čemu u ovoj zakonskoj odredbi nema pomena o mogućnosti korišćenja javnobeležničkog zapisa kao alternativne forme.⁷⁴

Po završetku protesta advokata i izmene Zakona o javnom beležništvu katastri su vršili upis nepokretnosti na osnovu javnobeležničkog zapisa ili solemnizovane isprave.⁷⁵ Usledila je pritužba advokata da javni beležnici

72 *Sl. glasnik RS*, br. 19/13.

73 Čl. 5. i 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 6/15.

74 Član 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu.

75 Na osnovu raspisa koji je poslao direktor Republičkog geodetskog zavoda, nadležne službe su najpre prihvatale javnobeležničke zapise i vršile upis nepokretnosti, da bi ga posle novog pritiska advokata direktor povukao. Novim uputstvom o postupanju svih službi katastra uvedena je zabrana uknjižbe na osnovu javnobeležničkog zapisa, (<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:542496-Haos-sa-upisom-nekretnina>, 22.09.2016).

nezakonito sastavljaju isprave, imajući u vidu striktno jezičko tumačenje čl. 82. i 93. Zakona. Čak su bile u najavi i pretnje krivičnim prijavama javnim beležnicima i službenicima katastra, posle čega je nastala zbrka i neujednačeno postupanje nadležnih službi za katastar nepokretnosti. Nakon tri meseca haosa većina katastarsa je počela da vrši upis nepokretnosti samo na osnovu solemnizovane isprave, pa se i dan-danas stranke, znajući za ovako neujednačenu praksu katastarsa, obraćaju notarima samo sa zahtevom za overu nejavne isprave o pravnim poslovima i ugovorima kojima se raspolaze nepokretnostima da bi bile sigurne da će ostvariti cilj. Tako je notarski overena privatna isprava istisnula javnobeležnički zapis kao najvažniju javno sačinjenu notarsku ispravu i to za najznačajniji, najosetljiviji, najrizičniji pravni posao koji je tradicionalno u latinskom notarijatu u nadležnosti notara.⁷⁶ Da li je notarski overena nejavna isprava po svojoj prirodi takva da može u potpunosti zameniti javnobeležnički zapis kao najjaču formu notarske isprave?

Solemnizacija kao javnobeležnička radnja overe nejavne isprave, čime ona dobija pravnu snagu javne isprave, nije generalno prihvaćena u zemljama latinskog notarijata. Čini se da je prevashodno prihvaćena u bivšim republikama SFRJ (ali ne i u svim tranzicionim zemljama⁷⁷) i gde je, pri nedovoljnom poznavanju javnobeležničkih poslova, ali i u cilju amortizovanja otpora već čvrsto etablirane advokatske ili druge pravničke profesije, poslužila kao idealno rešenje.⁷⁸ Doktrina se trudi da „opravda” solemnizaciju. Iako se konstatuje da je solemnizacija po svojoj pravnoj prirodi negde na sredini između overe potpisa (legalizacije) i sačinjavanja javnobeležničkog zapisa, ipak se tvrdi da dužnost javnog beležnika da „prokontroliše” nejavnu ispravu koju treba da solemnizuje znači da „ta kontrola u potpunosti odgovara dužnostima koje ima u postupku sačinjavanja javnobeležničkog zapisa”, odnosno da je „jedina razlika u tome što prilikom solemnizacije javni beležnik ne sačinjava ispravu, tj. što ne postoji stadijum pismene redakcije pravnog posla”.⁷⁹ Dakle, u svemu ostalom „nema suštinske razlike” između zapisa i solemnizovane isprave.⁸⁰ Da li javnobeležnički zapis i solemnizovana nejavna isprava nude ekvivalentne garancije? Čini se, ipak, da ova razlika u postupku sačinjavanja javnobeležničkog zapisa i postupku solemnizacije, gde nakon pripremnog stadijuma ne sledi stadijum pismene redakcije pravnog posla već provera i kon-

76 O neophodnosti forme javnobeležničkog zapisa kod ugovora kojima se raspolaze nepokretnostima u Nemačkoj, Švajcarskoj, Francuskoj v. Đurđević, D., 2014, *Javnobeležnička delatnost*, Beograd, Dosije studio, str. 230–231.

77 Npr. ne predviđa je slovački zakonodavac.

78 U tom smislu Povelakić, M., 2013, str. 251.

79 Đurđević, D., 2014, str. 229. i 231.

80 Đurđević, D., 2014, str. 230.

trola unapred sačinjene isprave, nije beznačajna. Ne treba izgubiti iz vida da nije svejedno ko formuliše tekst npr. jednog ugovora, jer ako to nije lice od poverenja obe stranke, što po definiciji advokat ne mora da bude, onda se postavlja pitanje kako postići, s jedne strane, ravnotežu između posebnih interesa stranaka i, s druge strane, pravičnosti ugovora.⁸¹ A upravo javni beležnik u postupku sačinjavanja isprave nastupa kao lice od poverenja obe stranke, sa zadatkom da zaštiti interese obe stranke, mora delovati nepristrasno i nezavisno, izbegavajući bilo kakve lične uticaje ili bilo kakav oblik diskriminacije stranaka. Osim toga, kada se tvrdi da je srž javnobeležničke službe upravo sačinjavanje javnobeležničkog zapisa, to je zbog toga što u postupku pismene redakcije pravnog posla javni beležnik treba da, nakon što je utvrdio pravu volju stranke, tu volju verno i jasno prenese u ispravu koristeći čak njene reči, ako je to moguće. A postupak kontrole i provere unapred sačinjene isprave može ponekad da ne otkriva eventualne manjkavosti u prethodnoj redakciji teksta. Zato se kaže da je solemnizacija ponekad samo surogat postupka sačinjavanja javnobeležničkog zapisa, te stoga nosi potencijalnu opasnost.⁸² Prethodno navedeno ne znači plediranje protiv solemnizacije uopšte, već otvaranje pitanja značaja koji ovaj institut može dobiti od zakonodavca. Ako je u srpskom zakonu dopuštena za poslove koji imaju presudnu ulogu u pravnom saobraćaju, a uz to je ona u praksi istisnula javnobeležnički zapis kao najsnažniji mehanizam za ostvarivanje preventivne jurisdikcije i pravne sigurnosti, onda se zaključuje da joj je dat najveći značaj. Da je, ipak, solemnizaciji moguće postaviti određena ograničenja, naročito kad je dopuštena za najrizičnije i najvažnije pravne poslove, a u cilju jačanja pravne sigurnosti, pokazuje slovenački zakonodavac koji je predvideo da nejavnu ispravu koja je osnov za sticanje svojine ili nekog drugog stvarnog prava na nepokretnostima javni beležnik može overiti samo pod uslovom da ju je sačinio drugi javni beležnik ili advokat.⁸³

Dakle, delokrug poslova javnog beležnika sada određuju čl. 82. i 93. (napred navedeni)⁸⁴. Sliku o obimu nadležnosti srpskih javnih beležnika i uzdizanju solemnizacije upotpunjuju dalje odredbe u zakonima koji regulišu određene pravne oblasti. Tako, u oblasti nasleđivanja, pravni poslovi koji moraju obavezno imati formu ne javnobeležničkog zapisa, kako je ranije bilo određeno, već javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave, jesu ugovor o ustupanju i raspodeli imovine za života, ugovor o

81 U tom smislu Pvlakić, M., 2013, str. 253, n. 38.

82 Solemnizacije nema npr. u nemačkom pravu. V. o tome Pvlakić, M., 2013, str. 251, n. 31.

83 Član 49. stav 2. Zakona o notarima Republike Slovenije.

84 Čl. 5. i 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 6/15.

doživotnom izdržavanju, obećanje poklona i ugovor o poklonu za slučaj smrti.⁸⁵ U oblasti porodičnog prava jedino je, kao što je već navedeno, obavezna forma javnobeležničkog zapisa predviđena za sporazum o zakonskom izdržavanju, dok su sada pravni poslovi koji moraju obavezno imati formu ne javnobeležničkog zapisa, kako je ranije bilo određeno, već javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave bračni ugovori između supružnika, ugovor supružnika o upravljanju i raspolaganju zajedničkom imovinom, ugovor o imovinskim odnosima između vanbračnih partnera, sporazum o deobi zajedničke imovine supružnika ili vanbračnih partnera i ugovor o imovinskim odnosima između članova porodične zajednice.⁸⁶ I eto ponovo uzdizanja notarski overene isprave umesto zapisa, kako je izvorno bilo predviđeno. Tako se desilo da zapis, kao forma javno sastavljene isprave, umesto da uvođenjem notarijata dobija sve veći značaj, kako doktrina tvrdi da bi trebalo da bude,⁸⁷ pogađa obrnut trend.

Svakako, sliku o širini nadležnosti javnih beležnika u Srbiji dopunjuju i pravni poslovi za koje je zakonodavac predvideo da se mogu preduzimati ili u formi javnobeležničkog zapisa ili u nekoj drugoj formi, što jednim delom odgovara izvornom rešenju u Zakonu (u oblasti naslednog prava: zaveštanje /testament/, izjava kojom se naslednik isključuje iz nasleđstva, izjava kojom se nužni naslednik lišava nasleđstva, izjava da se poklon dat zakonskom nasledniku neće uračunavati u njegov nasledni deo, izjava da se dug budućeg naslednika neće uračunavati u njegov nasledni deo; u oblasti porodičnih odnosa: izjava o priznanju očinstva, kao i izjava o saglasnosti sa priznatim očinstvom, izjava o pristanku na postupak biomedicinski potpomognutog oplodjenja, ostali ugovori predviđeni Porodičnim zakonom). Ovome treba dodati i poveravanje javnim beležnicima ostavinskih postupaka, što je bilo predviđeno Zakonom o javnom beležništvu u svim ranijim verzijama,⁸⁸ kao i Zakonom o vanparničnom postupku,⁸⁹ ali su im sudovi u praksi uglavnom davali da sastavljaju samo smrtovnice. Tek po preporuci Vrhovnog kasacionog suda, a u cilju rasterećenja sudova i bržeg rešavanja ostavinskih predmeta, sudovi su od pre par meseci počeli da poveravaju sprovođenje ovih postupaka beležniku koji je sačinio smrtovnicu, u skladu sa odredbom

85 Član 184. stav 1. i član 195. stav 1. Zakona o nasleđivanju, *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 101/03 i 06/15.

86 Član 179. stav 2, član 188. stav 2, član 189. stav 5, član 191. stav 2. i član 195. stav 3. Porodičnog zakona, *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 i 06/15.

87 Đurđević, D., 2014, str. 27.

88 Član 98.

89 Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88; *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, član 110a.

Zakona o vanparničnom postupku.⁹⁰ Sprovođenje ostavinskih postupaka osetno je popravilo zarade javnih beležnika, inače ozbiljno ugrožene činjenicom da katastri nisu prihvatili njihove zapise kao formu podobnu za upis prava na nepokretnostima.

Čini se da se celokupna pravnička javnost do sada držala prilično uzdržano u odnosu na promene u javnobeležničkoj delatnosti koje su usledile nakon protesta advokata. Ipak, kao da su se počele menjati stvari u vezi sa javnobeležničkom nadležnosti. Nedavno je izašao *Bilten sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda RS* sa referatom u kojem se, pored drugih pitanja, razmatra i pitanje solemnizacije, odnosno mogućnosti upisa prava svojine na osnovu ugovora o prometu nepokretnosti ako ima oblik javnobeležničkog zapisa.⁹¹ Polazeći od konstatacije da je o tome stručna javnost podeljena (mišljenja u Vrhovnom kasacionom sudu podeljena, Upravni sud još nije zauzeo stav, katastarske uprave provode nejednaku praksu), autor opravdano smatra da je stoga rasprava o ovoj temi nužna. Po jednom mišljenju, čl. 82. i 93. Zakona o javnom beležništvu (videti napred o navedenim članovima) treba jezički tumačiti, pa se broj slučajeva predviđenih za javnobeležnički zapis u članu 82. ne može širiti, a i odredba člana 93, po kojoj se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave zaključuju naročito ugovori o prometu nepokretnosti, zaslužuje isto tumačenje. Uz to, za katastarske uprave relevantan je član 87. Zakona o državnom premeru i katastru, koji za privatnu ispravu podobnu za upis predviđa overu potpisa lica između kojih je sačinjena.⁹² Po drugom stanovištu, koje zastupa autor, a i mi ga podržavamo, ugovor o prometu nepokretnosti zaključen u obliku javnobeležničkog zapisa može da bude isprava podobna za upis u katastar. Ovaj stav zasniva se na članu 69. Zakona o obligacionim odnosima, koji predviđa da se ugovorne strane mogu sporazumeti o posebnoj formi njihovog ugovora, kao i na članu 10. u vezi sa načelom autonomije volje. Navedeni stav autor potkrepljuje sličnim stavovima u teoriji, te rešenjima iz uporednog prava, kao i prednošću i pogodnošću zapisa kao izvršne isprave. Zaključuje da „stroža forma konzumira manje strogu”, što znači da bi u ovom slučaju javnobeležnički

90 Poveravanje notarima sprovođenja ostavinskog postupka dobilo je snažan zamah u zakonskim rešenjima tranzicionih zemalja od kada je ovakvo rešenje mađarskog zakonodavca u notarskom zakonu iz 1991. godine pokazalo u praksi dobre rezultate. Uporediti Salma, J., 2012, Konvergencija evropskog notarijalnog prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2, str. 45.

91 Trifunović, P., 2016, Tri sporna pitanja (konvalidacija, solemnizacija, objektivni rok zastarelosti potraživanja po članu 376. stav 2. ZOO), *Bilten sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda*, Građanska sekcija, 3, Beograd, Intermex, str. 113–124.

92 Zakon o državnom premeru i katastru, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15, 96/15.

zapis bio isprava podobna za upis prava svojine u katastar nepokretnosti, odnosno da napetost između dve pravosudne profesije „ne može biti odlučujući razlog kojim bi se javnobeležnički zapis eliminisao kao isprava za upis prava svojine“^{93 94}

Izvesno je da napetost u međusobnim odnosima između advokatske i javnobeležničke profesije zbog eventualne neloyalne utakmice u privlačenju stranaka može biti smanjena ili prevaziđena nekim instrumentima koje će predvideti zakonodavac, a da se to ne odražava na javnobeležnički zapis. Tako npr. u Francuskoj je od 2011. godine Zakonom o modernizaciji pravnih ili pravosudnih profesija i nekih uređenih profesija dodeljeno advokatima jedno novo ovlašćenje: stavljanje svog premapotpisa na privatnu ispravu o pravnim poslovima i ugovorima.⁹⁵ Time advokat potvrđuje da je stranci ili strankama u potpunosti razjasnio sve pravne posledice posla, dao punu dokaznu snagu sadržaju isprave i potvrdio autentičnost potpisa stranaka, što će ispravi dodeliti jaču pravnu/dokaznu snagu. Iako privatne isprave sa premapotpisom advokata ne zamenjuju javne isprave

93 Trifunović, P., 2016, str. 118–120. i 124.

94 Napetost između javnobeležničke i advokatske profesije nije karakteristična za zemlje koje imaju dugu tradiciju notarijalnog prava, niti se obavezno javlja pri uvođenju notarijata. Za ovo poslednje, dobar primer daje Hrvatska, gde je opšti pozitivan stav pravničke javnosti prema javnobeležničkoj službi obeležio početak rada notara, a njihov kasniji kvalitetan rad opravdao to poverenje. Detaljnije v. Dika, M., 2009, str. 1156.

Suprotno iskustvo beleži BiH. Napadi na notarsku službu razlog su njenog neprihvatanja od strane i sudstva i advokature, a pitanje nadležnosti notara bilo je čak predmet ustavnih žalbi. Interesantno je da je Ustavni sud Republike Srpske odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti odredbe notarskog zakona kojom se reguliše nadležnost notara u Republici Srpskoj (U-18/05 od 31.05.2006), dok je Ustavni sud Federacije BiH u odnosu na sličnu inicijativu, pokrenutu još 2010, doneo odluku tek 2015. godine (U-15/10 od 02.12.2015) kojom je osporio ustavnost nekoliko članova Zakona o notarima Federacije BiH, među kojima i odredbu o nadležnosti notara kao temeljnu odredbu (član 73). Ustavni sud FBiH je davanje isključive nadležnosti notarima za određene poslove prepoznao kao diskriminaciju koja se vrši „na štetu drugih osoba – diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim, magistarskim ispitom i doktoratom, koji su sa istim, ako ne i većim stručnim znanjem, te sposobnostima i moralnim kompetencijama osposobljeni za pružanje istih ili sličnih usluga, pri čemu se nejednakost pred zakonom i diskriminacija na najočigledniji način manifestira u odnosu na sve ove navedene osobe” (t. 5). Ova odluka izazvala je nedoumice u pogledu ustavnosti čitavog niza drugih zakona koji određuju da neki pravni poslovi mogu biti isključivo zaključeni u formi notarski obrađene isprave (zapisa), a posebno zaslužuje pažnju pravne nauke osporavanje prepoznato kroz prizmu diskriminacije. O neprihvatanju notarske službe od strane celokupne pravničke struke u Federaciji BiH v. detaljnije Povlakić, M., 2013, str. 248–249.

95 Loi n° 2011–331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, *Journal officiel de la République Française*, n° 0074 du 29 mars 2011, page 5447, art. 3.

koje sačini javni beležnik, one obezbeđuju strankama mnogo veću pravnu sigurnost. I svakako najvažnije, premapotpis advokata znači da se i on pojavljuje u ulozi pravnog stručnjaka koji prevenira sporove i tako sa svoje strane doprinosi izbegavanju nepotrebnih, dugih i skupih parnica. Sličnu mogućnost delovanja advokata pri sastavljanju formalnog ugovora predviđa i mađarsko pravo.⁹⁶

I najzad, nije naodmet spomenuti da se mogu navesti i primeri zemalja u kojima je u poslednje vreme nadležnost javnih beležnika čak proširena. Tako je jedna od najvećih novina u francuskom pravu u odnosu na delokrug poslova notara novo ovlašćenje u odnosu na građanski sporazum vanbračnih partnera o uzajamnoj odgovornosti (PACS), uvedeno Zakonom o modernizaciji pravnih ili pravosudnih profesija iz 2011. godine (vidi gore) i preciznije uređeno Uredbom o registraciji PACS-a koji je sačinio notar, kao i njegovoj izmeni ili raskidanju sporazuma iz 2012. godine.⁹⁷ Institut PACS je uveden u francuski *Code civil* još 1999. godine, ali je sve donedavno stajala obaveza vanbračnih partnera da oni sami upišu ovaj sporazum u registar nadležnog suda, pa čak i onda kada ga je sačinio notar u formi javno sačinjene notarske isprave. Nakon najnovijih izmena iz 2012. godine postupak je jednostavniji, te notari mogu sačiniti i registrovati ovaj sporazum i poslati ga matičaru kao i svaku njegovu izmenu ili pak odluku o raskidanju sporazuma. PACS je ugovor o organizaciji zajedničkog života dva odrasla lica, istog ili različitog pola, koja žive pod istim krovom. On dopušta da se ugovorno definišu prava i obaveze i uvodi određenu pravnu sigurnost u odnose između vanbračnih partnera. Takođe, donosi prednosti i u fiskalnoj materiji jer daje mogućnost vanbračnim partnerima da sve ono što je potrebno za obračun poreza podnose u istoj poreskoj prijavi. Otuda izuzetna važnost pojednostavljivanja postupka registracije PACS-a punim učešćem notara kao javnog službenika. U Italiji pak vetar u leđa širenju obaveza i odgovornosti notara poslednjih godina daju i zakonodavac i pravna nauka, i to prvenstveno kod ugovora o prometu nepokretnosti i u poreskoj materiji. Uočavajući da je uloga javnog beležnika kod ugovora o raspolaganju nepokretnostima dosta ograničena (a zakonski tekst neizmenjen u toj materiji još od 1913. godine) i svedena samo na završnu fazu sačinjavanja isprave, kad su uz pomoć agencija za nepokretnosti elementi ugovora već definisani, doktrina razvija jedno novo pravno pravilo o obavezi kontrole nepostojanja tereta nad imovinom. Iako tog pravila nema ni u jednom zakonskom tekstu, prihvata

96 Salma, J., 2012, str. 45.

97 Décret n° 2012-966 du 20 août 2012 relatif à l'enregistrement de la déclaration, de la modification et de la dissolution du pacte civil de solidarité reçu par un notaire, *Journal officiel de la République Française*, n° 0194 du 22 août 2012, page 13675.

ga sudska praksa, pa čak i Vrhovni sud. S druge strane, nizom poreskih propisa notarska služba dobija izuzetno važnu obavezu obračuna i uplate poreza na svaku ispravu koja se sačini, čak nezavisno od toga da li su stranke dostavile notarar sredstva za tu namenu.⁹⁸ Ili npr. poslednjih godina italijanski notarijat je vrlo aktivan na polju borbe protiv pranja novca, pa je Nacionalni savet notarijata 2014. godine izdao posebne smernice za operativno postupanje sa klijentelom.⁹⁹

.....

Rasprava o ugroženosti jedne profesije može da bude značajna s profesionalnog, radnopravnog, sociološkog, kulturološkog ili npr. fenomenološkog aspekta. Ali priča o ugroženosti javnobeležničke profesije kao dvovekovne (onakve kakva je u današnjem obliku), važne i specifične pravosudne profesije je mnogo većeg domašaja. Svako ko misli da je pitanje ugroženosti problem same javnobeležničke profesije ne razume da se dovođenjem u pitanje njene misije i razloga postojanja dovodi u opasnost pravna/pravosudna organizacija u jednoj državi, harmonija društvenog života i stabilnost ekonomskih odnosa.

Dovoljno je podsetiti se da notar u pružanju pravne pomoći građanima: sačinjava ili overava isprave kojima doprinosi dokaznoj garanciji pravnog posla i identiteta stranaka; izvršna snaga njegovih isprava, pod određenim uslovima, donosi posebnu pogodnost strankama; kao javni službenik garant je zakonitosti ovih isprava i nepristrasne primene pravnih odredaba; interveniše u različitim domenima prava (primenjuje materijalno-pravne propise stvarnog, obligacionog, porodičnog, naslednog i kompanijskog prava); u vršenju preventivne jurisdikcije direktno doprinosi pravnoj sigurnosti; njegova misija uklapa se u viziju jednakosti prava građana. Iako nezavisan, notar je na posredan ili neposredan način sastavni deo pravosudnog sistema. Stoga je notarijat jedan od stubova pravosudne strukture, pa se otuda smatra da svaki udar na njega znači i direktan udar na suverenitet države u pravosudnom domenu.¹⁰⁰

U evropskim zemljama sa dugom tradicijom ove javne službe notar je neizostavno prisutan u svakodnevnom životu porodica. Vrstom i kvalite-

98 Pasqualis, P., 2010, Uloga bilježnika kod prijenosa nekretnina u Italiji, *Javni bilježnik*, 32, str. 8–10. (<http://www.hjk.hr/Portals/0/CasopisJB/JB%2032.pdf>, 12.09.2016).

99 Prema istraživanjima vršenim u Italiji, oko 90% izveštaja o sumnjama u pranje novca dolazi od javnih beležnika, iako su svi nosioci slobodnih profesija i drugi subjekti obavezni na takvo obaveštavanje. I ovaj podatak pomaže da se razume koliko su javni beležnici u službi građana, svakako uz institucije kontrole zakonitosti. V. http://www.notariato.it/sites/default/files/110414_CoS_antiriciclaggio.pdf, 30.09.2016.

100 U tom smislu Larot, P., 2012, str. 17.

tom usluga koje pruža stvara kod građana osećaj pravne sigurnosti i tako značajno doprinosi harmoniji društvenog života.¹⁰¹

I unapređenje ekonomskog života vezano je za javnobeležničke usluge. U ekonomskoj sferi snaga javnobeležničke isprave doprinosi vrlo široko stvaranju sigurnog okruženja za investitore, a to je u globalnoj ekonomskoj utakmici važna konkurentna prednost. Otuda, kao jedno od najsnažnijih obeležja kontinentalnog prava, pomaže da se razume da nije samo anglosaksonsko pravo ono koje predstavlja pogodan okvir za slobodan razvoj ekonomske inicijative, realizaciju profita i rast tržišta, već da i evropsko-kontinentalno pravo sa svim svojim prednostima ne zaostaje u svemu tome.

Država je ta koja uređuje javnobeležničku profesiju u skladu sa svojom procenom opšteg interesa, pa stoga nijedan unutrašnji ili međunarodni faktor nikakvom vrstom pritiska ne bi smeo da je ugrožava i stigmatizuje. A notarska profesija, samim tim što je poslednjih nekoliko godina stalno predmet rasprava, već je uzdrmana. Da li će ona uspeti da se odbrani ne zavisi samo od nje same nego i od pitanja da li će zemlje koje su usvojile latinski model ove profesije zadržati i u budućnosti punu svest o svim njenim vrlinama i obimu usluga koje pruža kako građanima tako i državi.

LITERATURA

1. Basedow, J., 1991, Zwischen Amt und Wettbewerb – Perspektiven des Notariats in Europa, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 55/3.
2. Benedetto, M. de, 2002, Intorno alla pretesa terzietà delle autorità amministrative indipendenti, *Giornale di diritto amministrativo*, 1.
3. Celeste, G., 2004, L'imparzialità del notaio: garanzia dell'ordine contrattuale, *Relazioni al XXIV Congresso internazionale del notariato latino*, Città del Messico, 17–22 ottobre 2004, Milano, Giuffrè.
4. Dika, M., 2009, „Izvanparnična” i koncilijacijska funkcija javnih bilježnika – *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 6.
5. Dujić, S., 2010, Javne službe i nezavisna regulatorna tijela, *Moderna uprava – Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, 3–4.
6. Đurđević, D., 2014, *Javnobeležnička delatnost*, Beograd, Dosije studio.
7. Fabio, M. di, 2007, *Manuale di notariato*, Milano, Giuffrè.

101 Npr. poverenje koje Francuzi iskazuju prema ovoj profesiji, sa 87% dobrog mišljenja o javnim beležnicima, čime su znatno ispred drugih profesija (npr. bankara, advokata, agenata za nepokretnosti), sigurno je izraz najsnažnijeg osećanja pravne sigurnosti. Vidi Larot, P., 2012, str. 17/18.

8. Gauthier C., Grard L., (ré.), 2014, *Les professions juridiques et judiciaires en Europe (Rapport pour le Groupement d'intérêt public)*, Bordeaux, L'Université de Bordeaux.
9. Grupa autora (ur. Dragana Knežić-Popović), 2002, *Model zakona o javnom beležništvu*, Beograd, CUPS.
10. Guillard, Ch., 2011, Le refus de la Cour de justice de voir dans les activités notariales une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique: une analyse réductrice du rôle des notaires en France, *Revue des affaires européennes*, 2.
11. Knežić-Popović, D., 1996, Liberalizacija prometa profesionalnih usluga u Evropskoj uniji, *Pravo i privreda*, 5–8.
12. Knežić-Popović, D., 2007, Slučaj *Vlassopoulou* – putokaz u pravu nastanjivanja advokata, *Strani pravni život*, 3.
13. Knežić-Popović, D., 2008, Novi režim priznavanja profesionalnih kvalifikacija u pravu Evropske unije, *Pravna riječ*, 14.
14. Knežić-Popović, D., 2011, Evropski sud pravde: poslovi javnog beležnika nisu povezani sa vršenjem javnih ovlašćenja, *Pravni život*, 12/IV.
15. Larot, P., 2012, *Le notariat européen en danger*, Paris, Institut Choiseul (pour la politique internationale et la géoéconomie).
16. Lilić, S., 2013, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
17. Milosavljević, B., 2012, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik.
18. Nenadić, B., 2014, Načelo podele vlasti i ustavnosudska kontrola s posebnim osvrtom na iskustvo Ustavnog suda Srbije, *Pravna riječ – Časopis za pravnu teoriju i praksu*, 39.
19. Pvlakić, M., 2013, Nadležnost notara u Bosni i Hercegovini, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2.
20. Salma, J., 2012, Konvergencija evropskog notarijalnog prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2.
21. Stürner, R., 1996, L'acte notarié dans le commerce juridique européen, *Revue internationale de droit comparé*, 3.
22. Šuput, D., 2009, Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije, *Telekomunikacije – Stručno-naučni časopis Republičke agencije za telekomunikacije*, 3.
23. Tomić, Z., Opšta javnopravna obeležja notarijata (javnog beležništva), u: Hiber, D. (ur.), 2006, *Javnobeležničko pravo*, Beograd, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
24. Trifunović, P., 2016, Tri sporna pitanja (konvalidacija, solemnizacija, objektivni rok zastarelosti potraživanja po članu 376. stav 2. ZOO), *Bilten sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda*, Građanska sekcija, 3, Beograd, Intermex.
25. Zoroska Kamilovska, T., Shterjova, T., 2014, Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji, *Pravo – teorija i praksa*, 07–09.
26. Živković, M., Živković, V., 2013, O uvođenju javnog beležništva u Srbiji, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2.

PRAVNI IZVORI

1. Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, *JO L* 255 du 30.9.2005.
2. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *OJ L* 376, 27.12.2006.
3. Cour de justice de l'Union européenne – Communiqué de presse n. 89/10, Luxembourg, le 14 septembre 2010: Conclusions de l'avocat général dans les affaires C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 (Recueil de jurisprudence 2011).
4. L' Acte pour le marché unique: Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance – „Ensemble pour une nouvelle croissance”, Communication de la Commission européenne, avril 2011, COM(2011) 206, SEC(2011), 467.
5. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, Commission européenne, décembre 2011, COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).
6. Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, *OJ C* 191, 29.06.2012.
7. Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur („règlement IMI”), *OJ L* 354, 28.12.2013.
8. Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, br. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15, 106/15.
9. Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, br. 106/15.
10. Zakon o privrednim društvima, *Sl. glasnik RS*, br. 36/11, 99/11.
11. Zakon o nasleđivanju, *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 101/03, 06/15.
12. Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11, 06/15.
13. Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88; *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14.
14. Zakon o državnom premeru i katastru, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15, 96/15.
15. Zakon o notarima Federacije BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/02.
16. Zakon o notarima Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 86/04, 2/05, 91/06, 37/07, 50/10, 78/11.
17. Zakon o notarima Republike Slovenije, *Uradni list*, br. 13/94, 48/94, 73/04, 115/06, 45/08.

18. Zákon o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok), *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*, č. 323/92, 63/93, 232/95, 397/00, 561/01, 526/02, 527/02, 357/03, 514/03, 420/04, 562/04, 390/15, 125/16.
19. Loi n° 2011–331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, *Journal officiel de la République Française*, n° 0074 du 29 mars 2011.
20. Décret n° 2012–966 du 20 août 2012 relatif à l'enregistrement de la déclaration, de la modification et de la dissolution du pacte civil de solidarité reçu par un notaire, *Journal officiel de la République Française*, n° 0194 du 22 août 2012.

TEKSTOVI SA INTERNETA

1. Benc, R., 2015, *Dostignuća notarijata u Hrvatskoj (rasterećenje sudova u ostavinskim, registarskim i ovršnim postupcima)*, Fondacija Centar za javno pravo, Projekti, (<http://www.fcjp.ba/index.php/projekti>, 20.11.2016).
2. Montalivet, P. de, 2014, L'extension du principe de séparation des pouvoirs, *IX Congrès mondial de droit constitutionnel „Défis constitutionnels: Globaux et locaux”*, atelier XV: Les mutations du principe de séparation des pouvoirs, Oslo 16–20 Juin 2014. (<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/index.html/>, 10.07.2015).
3. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:542496-Haos-sa-upisom-nekretnina>, 22.09.2016.
4. http://www.notariato.it/sites/default/files/110414_CoS_antiriciclaggio.pdf, 30.09.2016.
5. Pasqualis, P., 2010, Uloga bilježnika kod prijenosa nekretnina u Italiji, *Javni biļježnik*, 32, (<http://www.hjk.hr/Portals/0/CasopisJB/JB%2032.pdf>, 12.09.2016).

PRAVNI IZVORI SA INTERNETA

1. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-291_en.htm, 24.03.2016.
2. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-419_en.htm, 24.03.2016.
3. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0038+0+DOC+XML+V0//FR>, 21.07.2016.
4. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_france_fr.pdf, 01.03.2016.
5. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/intm/130465.pdf, 21.06.2016.
6. http://www.parliament.bg/pub/ECD/108214COM_2011_367_FR_ACTE_f.pdf, 24.03.2016.
7. <http://www.notaries-of-europe.eu/files/position-papers/2011/Reponse-CNUE-Livre-vert-Qualifications-professionnelles-fr-20-09-11.pdf>, 03.03.2016.
8. <https://www.senat.fr/communiqués/commission/soc.html>, 21.06.2016.
9. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-708_en.htm, 20.08.2016.

EUROPEAN NOTARY PUBLIC AT WINDFLOW

Dragana Knežić-Popović

SUMMARY

The author of the paper analyzes the reasons and consequences of vulnerability of notary profession in European countries with a Latin-type notarial system, which in recent years lurk serious threat, which could influence in the nature of this profession. The European Commission has had several persistent attempts to attack the notary: through commencing six proceedings before the European Court of Justice and six Judgments in 2011 against member States that have not abolished the requirement of citizenship for admission to the profession, and then over the proposal for revision of Directive 2005/36 / EU in which it included the expanding of the field of application of professional qualifications recognition to the notaries public, all to the Green Book on treatment in this process, with explanation that with the new means should be supported the functioning of the internal market and stimulates economic growth in the EU. The Commission has always been guided by the findings that the reforms aimed at simplifying the environment of business entities and the removal of restrictions in certain sectors and in regulated professions were not allowed to remove barriers and restrictive behavior in a number of sectors, among which are expressly mentioned notaries, and that therefore the EU suffers economic decline. This was followed by strong reactions, which were not only the expression of a desire of notary public profession and science, but came from the highest authorities in France, Germany, and other countries. The complete jurist's population in these member States recognized the insincerity of the Commission in demanding liberalization of notary public services, under the expression of reviving economic activity in the EU. All actors of the protest considered the Commission's explanation was only a reflection of the ideological prejudices and a concession to satisfy the hegemonic aims of supporters of the Anglo-Saxon model of deregulation. The doctrine also points to a restrictive conception of the notion of participation in the exercise of public authority by persistently promoting the European Court of Justice in relation to the notary service, although the authoritative modern science of administrative law as well as practice of developed countries today clearly show that the concept of the social function of the state and administration in exercise of power makes the totality of authoritative and non-authoritative activities by which the government achieves its social goals. Contrary to the idea of liberalization of notary public services represented by the Commission, the legal doctrine

today currently more rises the question of the right of magnification of public authorizations of European notaries, because the phenomenon of the spreading of the principle of separation of powers, and especially the analysis of the status and powers of the independent regulatory bodies, opened new horizons in relation to the expansion of the scope of notary public authority. Strong offensive to European Latin notary's contribution was made by Serbia, where the introduction of the notary public services, Jurists experienced as competition to the lawyers profession and after the strong protest of lawyers, which jeopardized the functioning of the judiciary, to notary public was denied making the biggest forms of notary public documents – public notary record – for the most risky and most important legal affairs, contracts on real estate transactions. In conclusion the author indicates how devastating consequences of the liberalization of the traditional tasks of notaries and drastically narrowing their responsibilities would be both for judicial construction and the economic activities of the Roman-Germanic law.

Keywords: Notary Public of the Latin type, public authorities, attack on the profession, liberalization of the services, narrowing the jurisdiction, defense of notary public profession.

Dostavljeno Redakciji: 15. novembra 2016. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 20. decembra 2016. god.