

PRAVO I PRAKSA DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI SUDIJA U SRBIJI

Autor: Prof dr. Tatjana Papić

Maj 2016.

Stavovi izrečeni u studiji pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

SADRŽAJ:

PRAVO I PRAKSA DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI SUDIJA U SRBIJI	0
1. Međunarodni standardi	4
1.1. Međunarodni dokumenti	5
1.1.1. Dokumenti UN	5
1.1.2. Dokumenti SE	6
1.2. Međunarodna praksa	8
2. Domaći pravni okvir	9
2.1. Disciplinski organi.....	10
2.2. Disciplinski prekršaji	11
2.3. Disciplinske sankcije	13
2.4. Disciplinski postupak.....	13
2.4.1. Pokretanje disciplinskog postupka	14
2.4.2. Prvostepeni disciplinski postupak.....	15
2.4.2.1. Pravo na žalbu	16
2.4.3. Drugostepeni disciplinski postupak.....	17
2.4.4. Postupak za razrešenje.....	18
2.5. Troškovi disciplinskog postupka	19
2.6. Pravilnik iz 2015: uvođenje disciplinske odgovornosti predsednika sudova.....	19
3. Domaća praksa.....	20
3.1. Najčešći disciplinski prekršaji	22
3.1.1. Odgovornost za kvalifikovani oblik disciplinskih prekršaja.....	25
3.2. Tumačenje relevantnih propisa i standarda u praksi disciplinskih organa	27
3.2.1. Tumačenje procesnih garantija.....	27
3.2.2. Tumačenje odredbi o disciplinskim prekršajima	28
3.2.2.1. Tumačenje određenih disciplinskih prekršaja i odredbe o zastarelosti.....	28
3.2.2.2. Tumačenje standarda u određivanju disciplinskog prekršaja.....	29
3.2.2.3. Tumačenje kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja	30
3.2.3. Primena ostalih propisa i pravnih standarda u disciplinskim postupcima	33
3.3. Kaznena politika	34
3.3.1. Ocena kaznene politike.....	36
3.4. Kvalitet odluka.....	39
4. Zaključak.....	40
4.1. Pravni okvir	40
4.2. Praksa.....	41
5. Preporuke.....	44
DODATAK 1	47
DODATAK 2	50

Koncept odgovornosti je inherentan vladavini prava. Naime, vladavina prava, između ostalog, podrazumeva zakonom predviđene mehanizme i procedure za utvrđivanje odgovornosti koji ojačavaju transparentnost, pravičnost, integritet i predvidivost postupanja države i njenih institucija.¹ Tako se i pitanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija često pominje u kontekstu demokratskih i/ili pravosudnih reformi.² Uspostavljanje efikasnog pravosuđa podrazumeva uspostavljanje garantija nezavisnosti sudija, ali i mehanizama njihove odgovornosti. No, događa se da pozivi na veću odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija budu i samo izgovori za napad na nezavisnost pravosuđa, kao što se dešava i da se pozivanje na odgovornost sudija pogrešno tumači kao napad na njihovu nezavisnost. Tako centralno pitanje stvaranja efikasnog pravosuđa predstavlja pitanje uspostavljanja mehanizama odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija uz istovremeno poštovanje njihove nezavisnosti.³

Garantija nezavisnosti pravosuđa postoji radi zaštite pojedinca. Ona omogućava pravično i nepristrasno suđenje pred sudom i štiti pojedinca od zloupotreba vlasti. U skladu s tim, sudije ne mogu samovoljno da odlučuju o predmetima, već imaju dužnost da sude pravično i nepristrasno na osnovu zakona. Shodno tome, sudije moraju biti odgovorne za svoje postupke, kako bi javnost imala puno poverenje u mogućnost da sudstvo obavlja svoje funkcije nezavisno i nepristrasno.⁴ Otud potiče potreba usvajanja kodeksa sudijske etike – kao pravila savesnog i dostojanstvenog ponašanja u obavljanju sudijske funkcija – i ustanovljavanja pravila o disciplinskog odgovornosti sudija.

Ova studija se bavi disciplinskom odgovornošću sudija u Srbiji. U **prvom delu**, ona daje pregled međunarodnih standarda u ovoj oblasti, na osnovu međunarodnih instrumenata koji su usvojeni kako na univerzalnom (Ujedinjene nacije), tako i na regionalnom nivou (Savet Evrope). U **drugom delu**, ona se bavi pravnim okvirom disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji i razmatra odredbe relevantnih zakonskih i podzakonskih akata koje se tiču određivanja disciplinskih prekršaja, ustanovljavanja disciplinskih organa, sprovođenja postupka i određivanja disciplinskih sankcija. Studija u **trećem delu** analizira praksu utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji u nameri da utvrdi koji su najčešći disciplinski prekršaji, na koji način disciplinski organi tumače relevantne odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija i kakva im je kaznena politika. Ova analiza prakse disciplinskih organa je sprovedena na osnovu 87 odluka koje je Visoki savet sudstva (VSS) dostavio Misiji OEBS-a u svrhu ove studije, koje su donete od kraja oktobra 2013. do kraja januara 2016. godine.⁵ U analizi su korišćeni i izveštaji o radu koje je VSS dostavio Narodnoj skupštini od 2013. do 2016. godine. Pored toga, korišćene su i druge relevantne informacije o konkretnim predmetima⁶ koje je Misija OEBS-a

¹ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul, UN dok. A/HRC/26/32 (28 April 2014), str. 5, st. 19.

² *Ibid*, st. 20.

³ *Ibid*, st. 23.

⁴ *Ibid*, str. 11, st. 59.

⁵ Ovo ne uključuje sve odluke koje su disciplinski organi u ovom periodu doneli, no predstavlja njihov značajan uzorak. O tome videti više u delu 3.1.

⁶ To su informacije koje su se ticale ishoda postupaka za razrešenje po utvrđenom kvalifikovanom obliku disciplinskog prekršaja i one koje su se ticale pitanja konkretnih predmeta u kojima je bila dostavljena samo

dobila od VSS-a, kao i odgovori koje je VSS dostavio na upite Misije OEBS-a o konkretnim predmetima u kojima nije bilo drugostepenog odlučivanja. U **četvrtom delu**, studija daje zaključak koji se odnosi na usklađenost domaćeg pravnog okvira i prakse s međunarodnim standardima, dok su u **petom delu** izložene konkretne preporuke za unapređenje prava i prakse u oblasti disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji.

1. Međunarodni standardi

Međunarodni ugovori izričito ne pominju pitanje odgovornosti sudija, već se bave potrebom obezbeđivanja njihove nezavisnosti.⁷ Tako međunarodni ugovori o ljudskim pravima garantujući pravo na pravično suđenje, zahtevaju postojanje nezavisnog i nepristrasnog suda koji bi odlučivao o pravima i obavezama pojedinca (npr. čl. 14 Pakta o građanskim i političkim pravima (nadalje: PGP)⁸ i čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (nadalje: EKLP)⁹).

No, pitanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija se posredno predviđa u nekim međunarodnim ugovorima. Tako Konvencija UN protiv korupcije kao jedan od ciljeva pominje unapređenje "integritet[a], odgovornost[i] i pravilno[g] upravljanj[a] javnim poslovima [...]" (čl. 1(c)).¹⁰ Ova konvencija nalaže državama ugovornicama da unaprede "integritet, poštenje i odgovornost javnih funkcionera, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema" (čl. 8(1)), kao i da nastoje da "u okviru svog institucionalnog i pravnog sistema, primenjuj[u] kodekse ili standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje javnih funkcija" (čl. 8(2)). Posebna obaveza koja se odnosi na sprečavanje korupcije u sudstvu zahteva da država ugovornica preduzme mere jačanja integriteta sudija koje ne bi imale uticaja na njihovu nezavisnost, što može obuhvatiti i usvajanje pravila ponašanja sudija (čl. 11).

Pored ovih međunarodnih ugovora, postoji i niz međunarodnih dokumenata koji u nekim svojim odredbama daju smernice državama na koji način bi trebalo da regulišu odgovornost sudija. Oni su usvojeni kako na univerzalnom (u okviru Ujedinjenih nacija (nadalje: UN)), tako i na regionalnim nivoima. Kad su u pitanju dokumenti usvojeni na regionalnim nivoima, u ovoj studiji će biti predstavljeni samo oni usvojeni na evropskom nivou (u okviru Saveta Evrope (nadalje: SE)), budući da su oni relevantni u kontekstu Srbije.

Doprinos unapređenju standarda odgovornosti sudija daje i Specijalni izvestilac za nezavisnost sudija i pravnika UN, koji je ustanovljen 1994. godine.¹¹ Specijalni izvestilac, između ostalog, posvetila je

prvostepena odluka Komsije. Ovo potonje su se odnosile na potvrdu VSS da li je na takve odluke uložena blagovremena žalba, tj. da li je bilo drugostepenog odlučivanja.

⁷ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *supra* nap. 1, str. 6, st. 25.

⁸ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.

⁹ *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

¹⁰ *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/05.

¹¹ Commission on Human Rights, Resolution 1994/41 on independence and impartiality of the judiciary, jurors and assessors and the independence of lawyers, UN dok. E/CN.4/1994/132 (4 March 1994).

2014. godine čitav izveštaj temi odgovornosti u pravosuđu.¹² On se zasniva na analizi ustanovljenih pravila na međunarodnom nivou i njihovoj primeni u praksi međunarodnih tela. Na osnovu tih nalaza ona je dala preporuke koje daju dodatne smernice državama u usvajanju i sprovođenju efektivnih mehanizama sudijske odgovornosti u skladu s načelima nezavisnosti sudstva.¹³

1.1. Međunarodni dokumenti

1.1.1. Dokumenti UN

Prvi međunarodni dokument relevantan za disciplinsku odgovornost sudija predstavljaju **Osnovna načela nezavisnosti pravosuđa** (nadalje: Osnovna načela UN),¹⁴ usvojena u okviru UN. Ovaj dokument nalaže da se sudije „uvek ponašaju tako da čuvaju dostojanstvo svog poziva i nepristrasnost i nezavisnost sudstva“ (načelo 8). U skladu s tim, Osnovna načela UN predviđaju i postojanje odgovarajućeg postupka u kojem bi se brzo i pravedno razmatrale optužbe i žalbe protiv sudija „u vezi sa sudijskim i profesionalnim sposobnostima“ uz poštovanje načela prava na pravično suđenje i poverljivosti u početnoj fazi razmatranja, osim ako sudija ne zahteva drugačije (načelo 17).

Pored toga, ustanovljeno je da "[s]udija može biti udaljen s dužnosti ili razrešen samo ako je nepodoban da nastavi s obavljanjem svoje funkcije zbog nesposobnosti ili nedoličnog ponašanja" (načelo 18). Nadalje, Osnovna načela UN predviđaju da se odluke u svim disciplinskim postupcima i postupcima za udaljenje s dužnosti ili razrešenje imaju donositi u skladu s ustanovljenim pravilima ponašanja sudija (načelo 19), i da treba da budu podložne nezavisnom preispitivanju (načelo 20). Moguće je odstupanje od načela nezavisnog preispitivanja u slučaju "odluke najvišeg suda ili zakonodavne vlasti u okviru razrešenja najviših državnih zvaničnika ili sličnog postupka" (načelo 20).

Pored toga, međunarodno profesionalno udruženje sudija, Sudijska grupa za ojačavanje integriteta pravosuđa (*Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity*),¹⁵ razvila je standarde etičkog postupanja sudija u **Bangalorskim načelima sudijskog postupanja** (nadalje: Bangalorska načela).¹⁶ Ovaj dokument su odobrile UN,¹⁷ kako bi se pružile smernice državama u usvajanju etičkih kodeksa sudija, koji doprinose i zaštiti njihovog integriteta.¹⁸ Kao takva, Bangalorska načela predstavljaju značajan korak u popunjavanju pravne praznine međunarodnog pravnog okvira povodom

¹² Videti *supra* nap. 1.

¹³ Videti *supra* nap. 1, str. 20, st. 110-130.

¹⁴ Usvojeni na Sedmom kongresu UN za sprečavanje zločina i postupanje prema prestupnicima, održanog u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. Ovaj dokument je potvrdila Generalna skupština u njenim rezolucijama 40/32 i 40/146, UN dok.A/RES/ 40/32 (29 November 1985) i A/RES/40/146 (13 December 1985). Ovaj dokument ne podleže ratifikaciji jer nije međunarodni ugovor.

¹⁵ Nevladina organizacija koju čine nosioci visokih pravosudnih funkcija iz raznih zemalja. Videti <http://www.judicialintegritygroup.org/an-innovative-experiment> (10.2.2016).

¹⁶ Economic and Social Council, *Resolution 2006/23, Strengthening Basic Principles of Judicial Conduct*, UN Dok. E/RES/2006/23 (27 July 2006), annex.

¹⁷ Ekonomski i socijalni savet UN je 2006. godine usvojio rezoluciju kojom je Bangalorska načela označio komplementarnim Osnovnim načelima nezavisnosti pravosuđa, te je pozvao države da podstaknu svoja pravosuđa da uzmu u obzir ova načela kada razmatraju i razvijaju pravila o svom profesionalnom i etičkom postupanju. Videti *ibid*, tačka 1.

¹⁸ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *supra* nap. 1, str. 6, st. 29.

odgovornosti sudija.¹⁹ Ona se zasnivaju na pretpostavci da su “sudije za svoje ponašanje odgovorne odgovarajućim institucijama ustanovljenim kako bi se održali standardi pravosuđa, koje su i same nezavisne i nepristrasne, i koje treba da dopunjuju a ne da odstupaju od postojećih pravnih pravila i postupanja koja obavezuju sudije.”²⁰ Bangalorska načela predviđaju šest vrednosti na kojima treba da se zasniva sudijsko postupanje: (a) nezavisnost, (b) nepristrasnost, (c) integritet, (d) primerenost, (e) jednakost [stranaka] i (f) sposobnost i revnost. Za svaku od tih vrednosti predviđaju osnovno načelo sudijskog postupanja i smernice za njegovu primenu u praksi.²¹

1.1.2. Dokumenti SE

Na regionalnom nivou, u okviru Saveta Evrope, takođe su usvojeni dokumenti koji se dotiču i pitanja odgovornosti sudija. Najpre je Savet ministara ove organizacije usvojio Preporuku 94(12) o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (1994).²² Načela iz ove preporuke su ažurirana 2010. godine, u **Preporuci 2010(12) o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija** (nadalje: Preporuka 2010(12)),²³ te je ona danas relevantan dokument o ovom pitanju. Ova preporuka, između ostalog, određuje opšte i posebne dužnosti sudija, koje se uglavnom tiču savesnog i efikasnog sprovođenja sudskog postupka (poglavlje VII, t. 59-64). Uz to, ona predviđa da se disciplinski postupak protiv sudije može voditi onda kada propusti da obavlja svoje dužnosti na efikasan i odgovarajući način (poglavlje VII, t. 69). Preporuka 2010(12) sadrži i izričitu odredbu da primena zakona, sagledavanje činjenica i vaganje dokaza koje sprovede sudija u odlučivanju u predmetu ne mogu biti osnova za pokretanje disciplinskog postupka, osim u slučaju zle namere ili krajnje nepažnje (poglavlje VII, t. 66).

Što se disciplinskih postupaka tiče, prema Preporuci 2010(12) njih treba da sprovede nezavisni organi ili sudovi, poštujući sve garantije prava na pravično suđenje. Uz to, sudijama se mora omogućiti pravo da podnesu žalbu na odluku disciplinskih organa. Vrste sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku nisu propisane,²⁴ već se samo nalaže da sankcije budu srazmerne načinjenom prekršaju (poglavlje VII, t. 69).

Značajna novina Preporuke 2010(12)²⁵ je da ona sadrži poglavlje koje se bavi sudijskom etikom. U njemu je predviđeno da sudije treba da se rukovode etičkim načelima profesionalnog postupanja,

¹⁹ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *supra* nap. 1, str. 6, st. 29.

²⁰ Preambula, Bangalorska načela sudijskog postupanja, *supra* nap. 16.

²¹ Tako, na primer, ovaj dokument određuje „sposobnost i revnost“ kao jednu od vrednosti sudijskog postupanja predviđajući korespondirajuće načelo da su „sposobnost i revnost preduslovi za pravilno obavljanje sudijske funkcije“ (vrednost 6), a da primena ovog načela u praksi, između ostalog, nalaže da “sudijske obaveze imaju prvenstvo nad drugim aktivnostima” (6.1), da će ih sudija obavljati “efikasno, pravično i sa razumnom ekspeditivnošću” (6.5), kao i da sudija ne učestvuje “u radnjama koje su nespojive sa primerenim obavljanjem sudijskih funkcija” (6.7).

²² Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (94)12 of the Committee of Ministers on Independence, Efficiency and the Role of Judges, CM/Rec(1994)12 (13 October 1994).

²³ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2010)12 of the Committee of Ministers on Independence, Efficiency and the Role of Judges, CM/Rec(2010)12 (17 November 2010).

²⁴ Ranija Preporuka 94(12) je sadržala primere mera koje se mogu preduzeti: (a) oduzimanje predmeta od sudije; (b) raspoređivanje sudije na drugu sudsku funkciju u okviru suda; (c) ekonomske sankcije, kao što je privremeno smanjenje plate; i (d) suspenziju (načelo VI.1), a meru razrešenja u disciplinskom postupku je dopuštala samo iz opravdanih razloga precizno uređenih zakonom u slučaju ozbiljnog narušavanja disciplinskih pravila (načelo VI.2).

²⁵ U odnosu na Preporuku 94(12).

koja ne samo da sadrže njihove obaveze za čije kršenje mogu biti disciplinski sankcionisane, već daju i smernice sudijama kako da se ponašaju (poglavlje VIII, t. 72). Ova načela bi trebalo da budu predviđena u kodeksima sudijske etike, koji treba da podstaknu poverenje javnosti u sudije i sudove; u razvijanju pravila etičkog kodeksa sudije treba da igraju glavnu ulogu (poglavlje VIII, t. 73).²⁶

Pored preporuka Saveta ministara, pod okriljem SE sačinjena je i **Evropska povelja o zakonu za sudije** (1998) (nadalje: Povelja).²⁷ Ona, između ostalog, sadrži i posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija. U tom kontekstu, Povelja najpre predviđa obaveze sudija – da u obavljanju svojih funkcija budu dostupne (što uključuje vreme, pažnju i pozornost koja je neophodna da se donese odgovarajuća presuda u konkretnom slučaju),²⁸ pokažu poštovanje prema učesnicima u sudskom postupku²⁹ i pažnju u održavanju visokog nivoa stručnosti u suđenju. Sudije takođe imaju obavezu da poštuju poverljivost informacija do kojih dođu u toku postupka (t. 1.5).

U slučaju da sudija prekrši neku od dužnosti propisanih zakonom, Povelja predviđa mogućnost vođenja disciplinskog postupka pred određenim organom, kojeg najmanje u polovini čine sudije. U ovom postupku treba u potpunosti poštovati pravo na saslušanje stranaka, a sudiji protiv koga se postupak vodi dati pravo na zastupnika. Sankcije koje se izriču moraju biti propisane zakonom i biti srazmerne načinjenom prekršaju. Odluka disciplinskog organa mora biti podložna ispitivanju više sudske instance (t. 5.1).

Povelja zahteva da svako ima pravo da bez posebnih formalnosti podnese žalbu nezavisnom organu zbog nezakonitog postupanja (*miscarriage of justice*) sudije u konkretnom slučaju. Ako taj organ na osnovu pažljive i temeljne analize utvrdi da je do povrede nesumnjivo došlo postupanjem sudije, on treba da prosledi žalbu disciplinskom organu, ili da to preporuči nekom organu koji je za to nadležan (t. 5.3).

Pored ovih odredbi o disciplinskoj odgovornosti sudija, Povelja sadrži i jednu specifičnost. Naime, ona predviđa da država mora da garantuje za naknadu štete koja je nastala kao posledica odluke ili ponašanja sudije (t. 5.2). Dakle, ovakva garantija postoji samo ako je šteta nastupila zbog postupanja sudije.³⁰ Povelja, takođe, dozvoljava da država, kada je to zakonom predviđeno, može u određenom

²⁶ Uz to, sudije bi trebalo da mogu da traže savete po pitanjima etike od nekog tela u okviru pravosuđa (poglavlje VIII, t. 74).

²⁷ European Charter on Statute for Judges and Explanatory Memorandum, DAJ/DOC (98)23 (8-10 July 1998) (Evropska povelja o zakonu za sudije i Prateći memorandum). Rad na tekstu Povelje započeo je nakon sastanka 13 država zapadne, centralne i istočne Evrope i predstavnika evropskih sudijskih udruženja (*European Association of Judges* i *European Association of Judges for Democracy and Freedom*) na kojem je izražene potrebe za njenim usvajanjem i želja da Savet Evrope pomogne u njenom pisanju pomogne. Tako je Direktorat za pravna pitanja Saveta Evrope angažovao tri eksperta, koja su sačinila nacrt povelje. Uz izvesne amandmane taj nacrt je usvojen na narednom sastanku kao tekst Evropske povelje o zakonu za sudije. Videti više https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf (17.2.2016).

²⁸ Ovaj pojam je tako omeđen u Pratećem memorandumu. Videti *ibid*, str. 12.

²⁹ Videti *ibid*, str. 12.

³⁰ Videti *ibid*, str. 17.

roku da pokrene sudski postupak za naknadu od sudije u slučaju teškog i neizvinjavajućeg kršenja (*gross and inexcusable breach*) pravila sudijskih dužnosti (t. 5.2).³¹

U okviru SE, Konsultativni savet evropskih sudija (*Consultative Council of European Judges*)³² usvojio je 2010. jedan relevantan dokument – **Veliku povelju sudija** (*Magna Carta of Judges*) (nadalje: Velika povelja).³³ Ovaj dokument sadrži deo koji se bavi etikom i odgovornošću sudija. Tu se, najpre, predviđa da će „deontološka načela, [pored] disciplinskih pravila, voditi sudije u postupanju.“ Njih treba da sačine same sudije i da ih uključe u svoje programe obrazovanja (st. 18). Nadalje, Velika povelja predviđa da države u svojim zakonima definišu disciplinske prekršaje i postupak u kojem se izriču disciplinske sankcije (st. 19). Sudije mogu biti krivično odgovorne za dela koja počine van vršenja svojih funkcija, dok im se takva vrsta odgovornosti ne može nametnuti za nenamerna propuštanja u vršenju funkcija (st. 20). Velika povelja dozvoljava da samo u slučaju namernog propuštanja (*wilful default*) u obavljanju sudijskih funkcija sudije mogu biti lično odgovorne (st. 22).

1.2. Međunarodna praksa

U praksi relevantnih međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, konkretno Komiteta za ljudska prava³⁴ i Evropskog suda za ljudska prava,³⁵ pojavljivalo se i pitanje usklađenosti mehanizama za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u državama ugovornicama s konkretnom odredbom odnosnog ugovora o pravu na pravično suđenje (čl. 14 PGP, čl. 6 EKLP). Praksa ovih međunarodnih tela odslikava neka od gorepomenutih načela iz međunarodnih dokumenata koja se odnose na ustanovljavanje i sprovođenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija.

Tako je, na primer, Komitet za ljudska prava u više navrata naglašavao da države moraju da ustanove jasne procedure i objektivne kriterijume za suspenziju, razrešenje i disciplinsko sankcionisanje sudija,³⁶ koje treba da primenjuju nezavisna disciplinska tela.³⁷ Takvi standardi su potvrđeni i u

³¹ Da bi se pokrenuo postupak državi je potrebna i saglasnost nezavisnog tela koje ima nadležnost da obezbeđuje nezavisnost i samostalnost sudova.

³² Savetodavno telo koje je ustanovio Komitet ministara SE, kako bi ojačao ulogu sudija u Evropi. Ovo telo usvaja mišljenja koja se tiču statusa sudija i obavljanja sudijskih funkcija, koje šalje Komitetu ministara. Videti više http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_en.asp (12.2.2016).

³³ Council of Europe, Consultative Council of European Judges, *Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)*, CCJE (2010)3 Final (17 November 2010).

³⁴ Telo koje nadzire primenu PGP.

³⁵ Sud koji nadzire primenu EKLP.

³⁶ Human Rights Committee, *Cedeño v. Bolivarian Republic of Venezuela*, UN dok. CCPR/C/106/D/1940/2010 (4 December 2012), st. 7.3. Videti i UN dok. CCPR/C/ARM/CO/2-3, st. 21.

³⁷ Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, *Concluding observations of the Human Rights Committee on the Republic of Moldova*, UN dok. CCPR/CO/75/MDA (5 August 2002), str. 4, st. 12.

jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.³⁸ Isti stav ima i Specijalni izveštilac za nezavisnost sudija i pravnika UN.³⁹

Pored toga, Specijalni izveštilac UN postavlja i preciznije standarde u pogledu sastava organa koji odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudija, koji prema međunarodnim standardima treba da bude nezavisan. Naime, Specijalni izveštilac zahteva da u organima koji odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudija nema političkih predstavnika (dakle, predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti). Prema mišljenju Specijalnog izveštioaca UN, disciplinske organe treba isključivo da čine sudije (aktivne ili u penziji), s preporukom da jedan deo članova budu predstavnici drugih pravnih profesija ili profesori.⁴⁰

2. Domaći pravni okvir

Pravni okvir za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji čini nekoliko akata. Najpre, to su zakonodavni akti – **Zakon o sudijama**⁴¹ i **Zakon o Visokom savetu sudstva**⁴² – a potom i podzakonski akt Visokog saveta sudstva (nadalje: VSS) – **Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova** (nadalje: Disciplinski pravilnik).⁴³ Njima su regulisani disciplinski organi, postupak, prekršaji i sankcije.

Važno je napomenuti da Disciplinski pravilnik od 2015. predviđa i uređuje disciplinsku odgovornost predsednika sudova, što je novina u odnosu na Pravilnik iz 2010.⁴⁴

Pored toga, postoje i drugi akti koji su značajni za disciplinsku odgovornost sudija, kako u materijalnom, tako i u proceduralnom smislu.

Najpre, VSS je usvojio **Etički kodeks**,⁴⁵ koji je relevantan u materijalnom smislu, budući da propisuje načela i pravila ponašanja sudija na koja se oslanja Zakon o sudijama u propisivanju disciplinskih prekršaja u čl. 90(1).

U proceduralnom smislu, relevantan je **Zakonik o krivičnom postupku** (nadalje: ZKP)⁴⁶ čiju supsidijarnu primenu u utvrđivanju disciplinske odgovornosti sudija predviđa Disciplinski pravilnik, u slučaju da se pojave pitanja koja nisu regulisana njime ili Zakonom o sudijama (čl. 2).

Na kraju, u disciplinskom postupku može biti relevantan i Krivični zakonik,⁴⁷ čiji instituti mogu biti značajni zbog bliskosti disciplinskog postupka s krivičnom materijom.⁴⁸ Stoga, s pravom, pojedini

³⁸ Videti *Harabin v. Slovakia*, App. No. 58688/11 (20. februar 2013), st. 132–133; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, App. No. 21722/11 (9. januar 2013), st. 199 i 205; *Olujić v. Croatia*, App. No. 22330/05 (5. maj 2009), st. 37–38.

³⁹ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *supra* nap. 1, str. 14, st. 78.

⁴⁰ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *supra* nap. 1, str. 17, st. 93.

⁴¹ *Sl. glasnik RS*, br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 40/15, 63/15 – odluka US i 106/15.

⁴² *Sl. glasnik RS*, br. 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.

⁴³ *Sl. glasnik RS*, br. 41/15.

⁴⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 71/10.

⁴⁵ *Sl. glasnik RS*, br. 96/10.

⁴⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.

stručnjaci smatraju da bi trebalo izvršiti dopunu Disciplinskog pravilnika tako da se uvede supsidijarna primena i Krivičnog zakonika.⁴⁹ Međutim, izmenama i dopunama Pravilnika do toga nije došlo.

2.1. *Disciplinski organi*

Zakon o sudijama predviđa disciplinske organe – **Disciplinskog tužioca** i **Disciplinsku komisiju** (čl. 93(1)). Ove organe ustanovljava VSS, imenujući članove iz reda sudija (čl. 93(1) i (2)). Pored toga, VSS određuje i uslove za imenovanje, trajanje mandata i način prestanka dužnosti disciplinskih organa (čl. 93(3) Zakona o sudijama i čl. 13 Zakona o VSS). Tako je njihov način rada i odlučivanja uređen Disciplinskim pravilnikom VSS-a, shodno Zakonu o sudijama, odnosno Zakonu o VSS (odnosni čl. 93(3) i čl. 13). Mandat disciplinskih organa traje četiri godine (čl. 5(2) i 9(4) Disciplinskog pravilnika). **VSS** ima ulogu drugostepene instance u disciplinskom postupku (čl. 97(2) Zakona o sudijama, čl. 13 Zakona o VSS i čl. 36 Disciplinskog pravilnika).

Disciplinski tužilac odlučuje o pokretanju disciplinskog postupka, postupajući po disciplinskoj prijavi (čl. 5(1) Disciplinskog pravilnika). On vrši dužnosti neposredno ili preko svojih zamenika, kojih ima tri (čl. 6(1) i 7(1) Disciplinskog pravilnika).

Disciplinska komisija vodi disciplinski postupak i odlučuje o predlogu disciplinskog tužioca (čl. 9(3) Disciplinskog pravilnika). Nju čine predsednik i dva člana, koji imaju zamenike (čl. 9(1) Disciplinskog pravilnika).

Za disciplinske organe mogu biti imenovane sudije koje obavljaju sudijske funkcije najmanje petnaest godina i koje nisu disciplinski kažnjavane (čl. 11(2) i (4) Disciplinskog pravilnika). Isti zahtev Pravilnik stavlja i za zamenike članova disciplinske komisije (čl. 11(4)), s tim da se u slučaju zamenika disciplinskog tužioca traži nešto kraći (desetogodišnji) sudijski manadat (čl. 11(3)). Za članove disciplinskih organa ne mogu biti imenovani predsednici sudova (čl. 11(5) Disciplinskog pravilnika).⁵⁰

Disciplinski pravilnik sadrži i odredbe o izuzeću (čl. 13), udaljenju (čl. 14), prestanku dužnosti (čl. 15) i razrešenju (čl. 16-20).

⁴⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 - ispr., 107/05 - ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14.

⁴⁸ Smilja Spasojević, „Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi – analiza zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja“, Fondacija Centar za javno pravo, dostupno na http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Smilja_Spasojevic1.pdf (15.2.2016), str. 2.

⁴⁹ *Ibid*, str. 3.

⁵⁰ VSS upućuje javni poziv sudijama za podnošenje prijave za imenovanje u disciplinske organe (čl. 12(1) Disciplinskog pravilnika). Pri donošenju odluke o imenovanju VSS uzima u obzir podatke iz lične i profesionalne biografije, vrstu profesionalnog iskustva, mišljenje o kandidatu sednice svih sudija, odnosno Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda (čl. 12 (2) Disciplinskog pravilnika).

2.2. *Disciplinski prekršaji*

Zakon o sudijama definiše disciplinski prekršaj kao “nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije” koje je kao prekršaj propisano tim zakonom (čl. 89).

Smernice na koji način bi sudije trebalo da se ponašaju sadrži Etički kodeks.⁵¹ On se zasniva na sedam načela kojima sudije treba da se rukovode kako u vršenju svojih sudijskih funkcija, tako i van njih. To su: (1) nezavisnost, (2) nepristrasnost, (3) stručnost i odgovornost, (4) dostojanstvenost, (5) posvećenost, (6) sloboda udruživanja i (7) odanost načelima Etičkog kodeksa. Za svako od ovih načela predviđena su odgovarajuća pravila ponašanja za sudije. Kako će se videti, Zakon o sudijama se oslanja na ovaj Etički kodeks i u propisivanju disciplinskih prekršaja.

Ovaj Zakon određuje disciplinske prekršaje kao:

- (1) povredu načela nepristrasnosti;
- (2) propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom;
- (3) neopravdano kašnjenje u izradi odluka;
- (4) uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni;
- (5) neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa;
- (6) učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese;
- (7) neopravdano odugovlačenje postupka;
- (8) neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje;
- (9) očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- (10) nepoštovanje radnog vremena;
- (11) prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
- (12) upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
- (13) davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku;
- (14) obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom;
- (15) neopravdano nepohađanje obaveznih programa obuke;
- (16) dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva;
- (17) neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu i
- (18) kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri (čl. 90(1)).

Ovako definisani oblici osnovnog disciplinskog prekršaja iz Zakona o sudijama se mogu grubo svrstati u nekoliko grupa.⁵² Prvu grupu bi činili prekršaji kod kojih konkretno postupanje *po automatizmu*

⁵¹ Videti *supra* nap. 45.

⁵² O tome videti i kod Spasojević, *supra* nap. 48, str. 4.

predstavlja radnju određenog disciplinskog prekršaja.⁵³ Drugu grupu predstavljaju prekršaji *blanketnog karatera*, čije postojanje je uslovljeno utvrđivanjem kršenja drugih propisa.⁵⁴ Treću i najbrojniju grupu čine prekršaji koji zahtevaju da se konkretna radnja sudija podvede pod *pravni standard određen* za postojanje disciplinskog prekršaja, kao npr. "neopravdano", "učestalo" "očigledno" i "u većoj meri".⁵⁵ Jedan od definisanih prekršaja je *mešovitoj tipa* i čine ga karakteristike druge i treće grupe prekršaja. U pitanju je prekršaj iz poslednje tačke čl. 90(1), određen kao kršenje „Etičkog kodeksa u većoj meri“ (a. 18).

Kada je u pitanju kršenje Etičkog kodeksa kao disciplinski prekršaj, standard "u većoj meri" razumnom posmatraču ne daje jasne smernice gde bi bila tačka u kojoj bi se kršenje Kodeska u „manjoj“ ili „srednjoj“ meri pretvorilo u njegovo kršenje u „većoj meri“.

Pored osnovnog oblika disciplinskog prekršaja, Zakon o sudijama predviđa i njegov teži (kvalifikovani) oblik. On postoji u slučaju kada izvršenjem disciplinskog prekršaja dođe do „ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja“ (čl. 90(2), odnosno kada je sudiji tri puta pravosnažno utvrđena disciplinska odgovornost sudije (čl. 90(3)).

Ova odredba je nejasna. Naime, postavlja se pitanje da li se postojanje posledica koje zakonodavac zahteva mora dokazivati i u slučaju kada nastupi zastarevanje predmeta i veća šteta po imovinu stranaka, koje se u ovoj odredbi posebno izdvajaju uz odrednicu „naročito“. Čini se da je zakonodavac želeo da kaže da kada se uspone ovi uslovi nesumnjivo nastupaju posledice koje se zahtevaju za kvalifikovani oblik prekršaja. U suprotnom se ne može naći razlog zbog kojeg bi ih posebno izdvojio. Pored toga, nije jasno da li se postojanje ovih uslova vezuje samo za posledicu teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo ili se odnosi na dve tri posledice koje odredba zahteva za postojanje kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja.

Drugo, budući da zakonodavac između posebno izdvojenih okolnosti zastare i veće štete po imovinu stranaka koristi veznik „i“, postavlja se pitanje da li su one postavljene kumulativno. Ako je to slučaj, kako se onda dokazuje „veća šteta po imovinu stranka“ kada dođe do zastare krivičnog gonjenja koje je pokrenuto po službenoj dužnosti (npr. teškog ubistva ili genocida)? Uz to, postavlja se pitanje šta se događa u parničnim predmetima u kojima nesavesnim radom sudije nastupi veća šteta po imovinu stranaka, budući da kod njih ne postoji mogućnost zastare jednom kada se sudski postupak pokrene u roku. Treće, da li prethodne tri pravosnažne osude za disciplinski prekršaj automatski vode utvrđivanju kvalifikovanog oblika prekršaja?

⁵³ Takav je slučaj s nepoštovanem radnog vremena (a. 10) i dostavljanjem nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje VSS-a (a. 16).

⁵⁴ To su oni koji se tiču načela nepristrasnosti (a. 1), izuzeća sudije (a. 2), sukoba interesa (a. 11), davanja izjava medijima (a. 13), obavljanja aktivnosti koje su nespojive sa sudijskom funkcijom (a. 14), povrede načela slučajnog sudije (a. 17) ili Etičkog kodeksa u većoj meri (a. 18).

⁵⁵ Alineje 3-5, 7-9, 12, 15, 17 i 18.

Sve ovo ukazuje na manjkavost ove zakonske odredbe, koja se može prevazići njenim tumačenjem u praksi.

2.3. Disciplinske sankcije

Zakon o sudijama predviđa sledeće disciplinske sankcije za osnovni oblik prekršaja: (1) javnu opomenu; (2) umanj enje plate do 50% do jedne godine i (3) zabranu napredovanja u trajanju do tri godine (čl. 91).

Zakon propisuje da disciplinska sankcija ima biti srazmerna težini disciplinskog prekršaja (čl. 91(2), isto propisuje i čl. 3(1) Disciplinskog pravilnika). Prilikom odmeravanja sankcije uzima se u obzir da li je sudija, odnosno predsednik suda, ranije kažnjavan, ponašanje u disciplinskom postupku i druge okolnosti koje mogu uticati na odmeravanje sankcije (čl. 3(2) Disciplinskog pravilnika).

Najblažu sankciju – javnu opomenu – moguće je izreći samo ako se prvi put utvrdi disciplinska odgovornost sudije (čl. 91(3) Zakona o sudijama). Druge dve – umanj enje plate do 50% i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine – mogu se izreći i kumulativno (čl. 91(4) Zakona o sudijama).

U slučaju utvrđenog teškog disciplinskog prekršaja predviđeno je pokretanje postupka za razrešenje pred VSS (čl. 92 Zakona o sudijama). Pokretanje postupka samo po sebi nije sankcija u pravnom smislu te reči,⁵⁶ ali će se u kontekstu ove studije razrešenje sudije zbog odgovornosti za kvalifikovani oblik prekršaja smatrati sankcijom.

2.4. Disciplinski postupak

Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija, na predlog disciplinskog tužioca koji on podnosi na osnovu disciplinske prijave (čl. 94(1) i (2) Zakona o sudijama).

Ovaj postupak je hitan i zatvoren za javnost, osim u slučaju da njegovu javnost zahteva sudija protiv kojeg se disciplinski postupak vodi (čl. 94(3) Zakona o sudijama i čl. 4 Disciplinskog pravilnika). Pored toga, sudija protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ima pravo da bude saslušan, pravo na zastupnika (čl. 96 Zakona o sudijama i čl. 27(4) Disciplinskog pravilnika), pravo na žalbu drugostepenoj instanci, tj. VSS-u (čl. 97(2) Zakona o sudijama i čl. 36(1) Disciplinskog pravilnika) i pravo da pokrene upravni spor ako mu je odlukom VSS-a izrečena disciplinska sankcija (čl. 98(4) Zakona o sudijama i čl. 38(5) Disciplinskog pravilnika).

Zakon predviđa i objektivni rok zastarelosti za vođenje disciplinskog postupka od dve godine od dana kada je disciplinski prekršaj učinjen (čl. 94(4) Zakona o sudijama).

⁵⁶ O tome videti više u Spasojević, *supra* nap. 48, str. 5.

2.4.1. Pokretanje disciplinskog postupka

Disciplinsku prijavu protiv sudije, odnosno predsednika suda može da podnese svako lice u pisanom obliku (čl. 21(1) i (2) Disciplinskog pravilnika).⁵⁷ Obavezu podnošenja disciplinske prijave protiv sudije ima predsednik suda u slučaju da sudija obavlja službu, posao ili druge postupke koji su nespojivi sa sudijskom funkcijom (čl. 31(3) Zakona o sudijama).

Disciplinski tužilac vodi evidenciju prijava i formira predmet za svaku disciplinsku prijavu (čl. 22(1) Disciplinskog pravilnika).⁵⁸ Pored toga, on može da pozove sudiju protiv koga je podneta disciplinska prijava da se izjasni o njenim navodima, no ovaj nije dužan da se tom pozivu odazove (čl. 23(1) i (2) Disciplinskog pravilnika). Disciplinski tužilac je dužan da upozori sudiju, odnosno predsednika suda, da sve što izjavi u disciplinskom postupku može da bude korišćeno kao dokaz protiv njega (čl. 23(3) Disciplinskog pravilnika). Sudija ima pravo na zastupnika od trenutka kada mu komisija dostavi predlog tužioca (čl. 27(4) Disciplinskog pravilnika).

Ako je disciplinska prijava nerazumljiva ili nepotuna, disciplinski tužilac je vraća podnosiocu da u roku od osam dana otkloni njene nedostatke (čl. 21(4) Disciplinskog pravilnika) i upozorava ga na posledice tog propuštanja (čl. 21(5) Disciplinskog pravilnika). Ako podnosilac to ne učini, prijava se *odbacuje* (čl. 24, alineja 1 Disciplinskog pravilnika). Do odbacivanja disciplinske prijave dolazi i u slučaju da je ona anonimna ili kada nastupi zastarelost vođenja disciplinskog postupka (čl. 24, alineja 2 i 3 Disciplinskog pravilnika).

Ako smatra da nema dovoljno dokaza za podnošenje predloga za vođenje disciplinskog postupka, disciplinski tužilac *odbija* disciplinsku prijavu kao neosnovanu (čl. 25 Disciplinskog pravilnika)⁵⁹ i o tome pismeno obaveštava podnosioca prijave (čl. 26 Disciplinskog pravilnika). Ako smatra da postoji osnovana sumnja da je učinjen disciplinski prekršaj, disciplinski tužilac podnosi predlog za vođenje disciplinskog postupka Disciplinskoj komisiji, kada se smatra da je disciplinski postupak pokrenut (čl. 27(2) Disciplinskog pravilnika).

Predlog za vođenje disciplinskog postupka, pored (1) ličnih podataka sudije, odnosno predsednika suda,⁶⁰ treba da sadrži i (2) činjenični opis i pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja i (3) predlog o

⁵⁷ Ona mora da sadrži ime i prezime sudije, naziv suda u kojem sudija obavlja sudijsku funkciju, kratak opis radnji u postupanju sudije, ime i prezime podnosioca prijave, njegovu adresu i potpis (čl. 19(2) Disciplinskog pravilnika).

⁵⁸ On može da pribavlja dokaze i informacije od (a) fizičkih lica i (2) suda, drugih državnih organa i javnih ustanova koji imaju obavezui da sa njime sarađuju (čl. 22(2) Disciplinskog pravilnika).

⁵⁹ U čl. 95 Zakona o sudijama stoji da se neosnovane prijave „odbacuju“. Ovo je očigledan propust zakonodavca, budući da do „odbacivanja“ može doći u slučaju formalnih nedostataka konkretnog podneska, u šta svakako ne spada pitanje njegove osnovanosti. Pravilnik iz 2010. (*Sl. glasnik RS*, br. 71/10) je takođe sadržao odredbu kojom se neosnovana disciplinska prijava odbacuje (videti čl. 22(1), alineja 2).

⁶⁰ Ti lični podaci uključuju: ime i prezime, datum rođenja i adresu i sud u kojem obavlja sudijsku funkciju, odnosno funkciju predsednika suda (čl. 27(3), a. 1 Disciplinskog pravilnika).

dokazima koje treba izvesti na disciplinskom ročištu i predlog disciplinske sankcije⁶¹ (čl. 27(3) Disciplinskog pravilnika).

2.4.2. Prvostepeni disciplinski postupak

Prvostepeni disciplinski postupak se odvija pred Disciplinskom komisijom. Kada je predlog za pokretanje disciplinskog postupka potpun,⁶² Komisija ga dostavlja sudiji, odnosno predsedniku suda, protiv koga se vodi disciplinski postupak s dokazima Disciplinskog tužioca. Uz to, ona upozorava sudiju, odnosno predsednika suda da ima pravo da angažuje zastupnika i da se o navodima prijave može izjasniti sam ili preko svog zastupnika u roku od osam dana od dana dostavljanja predloga za vođenje disciplinskog postupka (čl. 96(1) Zakona o sudijama; čl. 28(2) Disciplinskog pravilnika). Po proteku ovog roka ili po prijemu izjašnjenja sudije, odnosno predsednika suda, Disciplinska komisija zakazuje disciplinsko ročište (čl. 28(3) Disciplinskog pravilnika). Disciplinskom tužiocu se uz poziv na ročište dostavlja i izjašnjenje sudije, odnosno predsednika suda (čl. 28(4) Disciplinskog pravilnika). Ročište se može održati tek po proteku osam dana od dostavljanja poziva stranama (čl. 28(5) Disciplinskog pravilnika).

Ako disciplinski tužilac u toku postupka odustane od predloga za vođenje disciplinskog postupka Disciplinska komisija će rešenjem obustaviti postupak (čl. 29(1) Disciplinskog pravilnika). U skladu s načelom *ne bis in idem*, nije dozvoljeno podnošenje novog predloga za vođenje disciplinskog postupka koje se zasniva na istim činjenicama (čl. 29(2) Disciplinskog pravilnika).

Ročište se održava ako uredno pozvani sudija, odnosno predsednik suda, ili njegov zastupnik ne pristupe ročištu bez opravdanog razloga (čl. 30(1) Disciplinskog pravilnika). Ako se isto dogodi u slučaju disciplinskog tužioca, smatra se da je odustao od predloga za vođenje disciplinskog postupka (čl. 30(2) Disciplinskog pravilnika).

U izvođenju dokaza Disciplinska komisija nije ograničena dokaznim predlozima strana, već može izvoditi sve dokaze koje smatra važnim za tačno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja (čl. 31 Disciplinskog pravilnika). Prema Zakonu o sudijama, sudija ima pravo da usmeno izloži svoje navode pred Disciplinskom komisijom (čl. 96(2) Zakona o sudijama) i da daje objašnjenja i predlaže dokaze bilo neposredno ili preko zastupnika (čl. 96(1) Zakona o sudijama).

Ročištem rukovodi predsednik Disciplinske komisije (čl. 32(1) Disciplinskog pravilnika) i on upozorava sudiju, odnosno predsednika suda, o njegovim pravima, koja su detaljnije regulisana Disciplinskim pravilnikom (čl. 32(2)) i uključuju:

- o pravo na izjašnjenje (bilo samostalno ili preko zastupnika) i neizjašnjavanje,

⁶¹ Ovo je novina u odnosu na Pravilnik iz 2010. koji nije predviđa da disciplinski tužilac u predlog za vođenje postupka uključi i predlog disciplinske sankcije. Videti Pravilnik iz 2010, čl. 23(2), a. 3.

⁶² Ona može vratiti predlog za vođenje disciplinskog postupka tužiocu na uređenje ili dopunu (čl. 28(1) Disciplinskog pravilnika).

- pravo na uskraćivanje odgovora na pojedino pitanje,
- pravo na slobodno iznošenje navoda,
- pravo priznavanja ili nepriznavanja odgovornosti za disciplinski prekršaj,
- pravo da iznosi činjenice i predlaže dokaze, postavlja pitanja drugim učesnicima u postupku, stavlja primedbe i daje objašnjenja u vezi s izvedenim dokazima.

Nakon okončanja ročišta Disciplinska komisija se povlači na većanje i glasanje (čl. 33 Disciplinskog pravilnika).⁶³ Novi Pravilnik je propustio da reguliše način donošenja odluke Disciplinske komisije, dok je stari Pravilnik predviđao donošenje odluke većinom glasova.⁶⁴ Ovo je propust koji svakako treba ispraviti.

Disciplinska komisija može da (1) odbije ili (2) usvoji predlog za vođenje disciplinskog postupka disciplinskog tužioca i tako oglasi sudiju odgovornim za disciplinski prekršaj i izrekne mu odgovarajuću sankciju (čl. 97(1) Zakona o sudijama; čl. 34(1) Disciplinskog pravilnika). Takva odluka se donosi u formi rešenja (čl. 34(1) Disciplinskog pravilnika) i, između ostalog,⁶⁵ mora da sadrži obrazloženje i pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja, kao i sankciju i pouku o pravnom leku (čl. 35(1) Disciplinskog pravilnika).

Disciplinska komisija je dužna da u roku od osam dana od dana objavljivanja svoje odluke izradi pismeni otpравak rešenja i bez odlaganja ga dostavi disciplinskom tužiocu, sudiji, odnosno predsedniku suda, i njegovom zastupniku (čl. 35(2) Disciplinskog pravilnika).

Ako Disciplinska komisija utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj, ona podnosi predlog za njegovo razrešenje VSS (čl. 64 i 92 Zakona o sudijama). Više o tome videti u delu 2.4.4.

2.4.2.1. Pravo na žalbu

Pravo na žalbu na odluku Disciplinske komisije imaju disciplinski tužilac i sudija. Ona se izjavljuje VSS u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke komisije (čl. 97(2) Zakona o sudijama; čl. 36(1) Disciplinskog Pravilnika). Ako to ne učini, odluka Komisije postaje konačna.

Žalba⁶⁶ se može izjaviti: (1) zbog povreda pravila postupka koje su mogle imati uticaj na donošenje zakonitog i pravilnog rešenja; (2) zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja; (3) zbog pogrešne primene materijalnog prava; i (4) zbog odluke o izrečenoj disciplinskoj sankciji (čl. 36(2) Disciplinskog pravilnika). Nove činjenice i novi dokazi se mogu izneti, odnosno predložiti u žalbi

⁶³ O većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik koji potpisuju članovi Disciplinske komisije i zapisničar (čl. 33(2) Disciplinskog pravilnika).

⁶⁴ Videti čl. 26(1) Disciplinskog pravilnika iz 2010.

⁶⁵ Prema čl. 35(1) Disciplinskog pravilnika rešenje komisije mora sadržati: 1) ime i prezime predsednika i članova Disciplinske komisije i zapisničara; 2) imena strana u postupku i zastupnika; 3) datum i mesto donošenja odluke; 4) odluku o odbijanju predloga za vođenje disciplinskog postupka, odnosno odluku kojom se sudija oglašava odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj, pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja i disciplinsku sankciju koja mu je izrečena; 5) obrazloženje; 6) odluku o troškovima postupka; 7) potpis predsednika Disciplinske komisije; i 8) pouku o pravnom leku.

⁶⁶ Prema čl. 36(3) Disciplinskog pravilnika žalba mora da sadrži: (1) označenje odluke protiv koje se izjavljuje žalba; (2) izjavu da se odluka pobija u celini ili u određenom delu; (3) razloge žalbe; i (4) potpis lica koje ulaže žalbu.

“samo ako žalilac učini verovatnim da ih bez svoje krivice nije mogao izneti, odnosno predložiti u toku prvostepenog disciplinskog postupka” (čl. 36(4) Disciplinskog pravilnika).

Žalba s predlozima se dostavlja drugoj strani, koja u roku od tri dana od dostavljanja žalbe može dostaviti odgovor na nju; neblagovremeni odgovori se ne uzimaju u razmatranje (čl. 36(5) Disciplinskog pravilnika). Disciplinska komisija odmah po prijemu odgovora na žalbu ili isteku roka za davanje odgovora na žalbu spise konkretnog predmeta dostavlja VSS-u (čl. 36(6) Disciplinskog pravilnika).

2.4.3. Drugostepeni disciplinski postupak

Po pravilu, VSS odlučuje o žalbi bez rasprave (čl. 37(1) Disciplinskog pravilnika).⁶⁷ Samo u slučaju kada smatra da je zbog “pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja ili otklanjanja povrede pravila postupka” neophodno ponovno izvođenje dokaza ili izvođenje dokaza navedenih u žalbi, VSS zakazuje raspravu (čl. 37(3) Disciplinskog pravilnika).⁶⁸

VSS je dužan da u roku od 30 dana od dostavljanja žalbe donese odluku o njoj (čl. 98(2) Zakona o sudijama), većinom glasova, u obliku rešenja (čl. 38(1) Disciplinskog pravilnika).⁶⁹

VSS može da (1) odbaci žalbu kao neblagovremenu ili nedozvoljenu; (2) odbije žalbu, kao neosnovanu, i potvrdi odluku Disciplinske komisije; i (3) usvoji žalbu i preinači odluku Disciplinske komisije (čl. 98(1) Zakona o sudijama; čl. 38(2) Disciplinskog pravilnika).

Odluka VSS, između ostalog,⁷⁰ mora da se sastoji od sadržine odluke Disciplinske komisije na koju je izjavljena žalba i odluke o žalbi (čl. 38(3) Disciplinskog pravilnika). U slučaju da je odluka Disciplinske komisije preinačena, odluka VSS mora da “sadrži i (1) činjenične i zakonske elemente disciplinskog prekršaja za koji je sudija oglašen odgovornim i disciplinsku sankciju koja mu je izrečena; (2) utvrđivanje nove disciplinske sankcije; i (3) odbijanje predloga disciplinskog tužioca” (čl. 38(4) Disciplinskog pravilnika).

VSS je dužan da u roku od osam dana od donošenja odluke izradi pismeni otpripravak rešenja, a primerak te odluke zajedno sa spisom predmeta vraća Disciplinskoj komisiji koja bez odlaganja primerak odluke dostavlja disciplinskom tužiocu, sudiji, odnosno predsedniku suda, i njegovom zastupniku (čl. 39 Disciplinskog pravilnika).

Odluka VSS je konačna (čl. 98(3) Zakona o sudijama; čl. 38(5) Disciplinskog pravilnika). Vanredni pravni lekovi, kao ni ponavljanje postupka nisu dozvoljeni (čl. 47 Disciplinskog pravilnika), ali protiv konačne odluke VSS-a može se pokrenuti upravni spor (čl. 38(5) Disciplinskog pravilnika ne sadrži

⁶⁷ Izvestilac izabran iz redova sudija daje kratak prikaz postupka i činjenica na osnovu kojeg VSS donosi odluku (čl. 37(2) Disciplinskog pravilnika).

⁶⁸ U tom slučaju, najpre izvestilac daje kratak prikaz postupka i činjenica, bez izražavanja mišljenja o osnovanosti žalbe, a potom strane izlažu svoje argumente (čl. 37(3) Disciplinskog pravilnika).

⁶⁹ O većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik koji potpisuju članovi Saveta i zapisničar.

⁷⁰ Drugi elementi odluke VSS su: sastav Saveta; imena strana u postupku; datum i mesto donošenja odluke; i potpis predsednika Saveta.

ograničenja u ovom pogledu, ali viši pravni akt, Zakon o sudijama, u čl. 98(4) ovakvu mogućnost daje samo sudijama).

Pravosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija se upisuje u lični list sudije (čl. 98(5) Zakona o sudijama; čl. 46 Disciplinskog pravilnika).

2.4.4. Postupak za razrešenje

Kada Disciplinska komisija utvrdi odgovornost za težak disciplinski prekršaj, ona odlukom podnosi VSS-u obrazloženi *predlog za razrešenje sudije* (čl. 64 i 92 Zakona o sudijama; čl. 40 Disciplinskog pravilnika), a u odnosu na predsednika suda *predlog za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda* (čl. 43 Disciplinskog pravilnika), dostavljajući VSS-u kompletan spis predmeta (čl. 40 i 43 Disciplinskog pravilnika). Postupak razrešenja sudije, odnosno postupak utvrđivanja razloga za razrešenje predsednika suda, pokrenut je dostavljanjem predloga Komisije (čl. 41(1) i 44(1) Disciplinskog pravilnika). Takav predlog VSS bez odlaganja dostavlja sudiji, odnosno predsedniku suda, da se o njemu izjasni u roku od osam dana (čl. 41(2) i 44(2) Disciplinskog pravilnika).

VSS može da usvoji ili odbije ove predloge (čl. 42 i 45 Disciplinskog pravilnika). U slučaju da predlog usvoji, VSS donosi odluku o razrešenju sudije (čl. 42(1), alineja 1 Disciplinskog pravilnika), odnosno odluku kojom Narodnoj skupštini predlaže razrešenje predsednika suda (čl. 45(1), alineja 1 Disciplinskog pravilnika). Ako odbije predlog, VSS može da (a) preinači odluku Komisije, u delu u kojem se sudija, odnosno predsednik suda, oglašava odgovornim za težak disciplinski prekršaj i oglasi ga odgovornim za osnovni oblik disciplinskog prekršaja i izrekne mu disciplinsku sankciju ili (b) oslobodi sudiju, odnosno predsednika suda disciplinske odgovornosti (čl. 42(1), alineje 2 i 3 i 45(1), alineje 2 i 3 Disciplinskog pravilnika).

Inače, novim Disciplinskim pravilnikom izmenjeno je ranije rešenje kojim se u slučaju odbijanja predloga za razrešenje sudije spis predmeta vraćao Disciplinskoj komisiji na dalje postupanje.⁷¹ Ovo će doprineti bržem okončanju disciplinskih postupaka i umanjiti mogućnost njihovog eventualnog zastarevanja.

Sudija na odluku VSS-a o razrešenju može izjaviti prigovor u roku od 15 dana od dostavljanja odluke (čl. 42(2) Disciplinskog pravilnika). Ovakva mogućnost ne postoji u slučaju da VSS donese odluku o pokretanju postupka za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda.

U slučaju da VSS donese odluku o razrešenju sudije, sudija ima pravo podnošenja žalbe Ustavnom sudu Srbije (nadalje: USS) (čl. 29(1), alineja 12 Zakona o USS⁷²) u roku od 30 dana od dana dostavljanja te odluke (čl. 67(1) Zakona o sudijama). USS može odbiti tu žalbu ili je usvojiti i poništiti odluku o prestanku funkcije (čl. 67(2) Zakona o sudijama), a odluka USS je konačna (čl. 67(2) i (3) Zakona o sudijama). Mogućnost obraćanja USS-u u slučaju razrešenja predsednika suda nije predviđena.

⁷¹ Videti čl. 28(4) Pravilnika iz 2010.

⁷² *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 40/15 i 103/15.

Ako, pak, VSS odbije predlog za razrešenje sudije i utvrdi odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja i izrekne sankciju, sudija može pokrenuti upravni spor (čl. 42(2) Disciplinskog pravilnika). U slučaju odbijanja predloga za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda uz utvrđivanje odgovornosti za osnovni oblik disciplinskog prekršaja i izricanje sankcije Pravilnik ne predviđa ovakvu mogućnost. O tome videti više dole, deo 2.6.

2.5. Troškovi disciplinskog postupka

Što se troškova disciplinskog postupka tiče, svaka strana prethodno snosi svoje troškove, uključujući i troškove svedoka i veštaka koje je predložila (čl. 48(1) Disciplinskog pravilnika). Ako se disciplinski postupak okonča obustavom postupka ili odbijanjem predloga za njegovim vođenjem, sudija, odnosno predsednika suda, može zahtevati naknadu opravdanih troškova postupka, uključujući i troškove zastupnika, na teret VSS-a (čl. 48(2) Disciplinskog pravilnika). Odluku o troškovima donosi Disciplinska komisija, a protiv nje se može uložiti žalba VSS-u u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke (čl. 48(3) i (4) Disciplinskog pravilnika).

2.6. Pravilnik iz 2015: uvođenje disciplinske odgovornosti predsednika sudova

Kako je već napomenuto, novi Disciplinski pravilnik je predvideo i disciplinsku odgovornost predsednika sudova, te je pravila postupka i odlučivanja disciplinskih organa, *mutatis mutandis*, predvideo i za njih.

Kada se razmatra pitanje disciplinske odgovornosti predsednika suda, najpre treba imati na umu da on obavlja i sudijsku funkciju u sudu čiji je predsednik (čl. 71(2) Zakona o sudijama). Dakle, u pogledu postupaka u vršenju njegove sudijske funkcije on podleže pravilima o disciplinskoj odgovornosti *sudija*, a novim Disciplinskim pravilnikom i disciplinskoj odgovornosti u vršenju *funkcije predsednika suda*.

Novine uvedene novim Pravilnikom u pogledu disciplinske odgovornosti predsednika otvaraju određena pitanja.

Prvo, sam Zakon o sudijama izričito predviđa samo disciplinsku odgovornost sudija i to za nesavesno obavljanje *sudijske funkcije* ili ponašanje koje je nedostojno *sudijske funkcije* (čl. 89 Zakona o sudijama). Dakle, on disciplinske prekršaje vezuje za *sudijsku funkciju*, a ne za druge funkcije koje sudija može da vrši u organizaciji sudske uprave. Međutim, Zakon o sudijama posredno predviđa i disciplinsku odgovornost za vršenje funkcije predsednika suda. Najpre, ovaj zakon predviđa da se sudija razrešava s funkcije predsednika suda ako, *inter alia*, *počini težak disciplinski prekršaj u vršenju*

funkcije predsednika suda (čl. 75(1) Zakona o sudijama). Potom, u pogledu disciplinskih prekršaja koje Zakon o sudijama predviđa, pored onih koji su isključivo vezani za vršenje sudijske funkcije (bilo u onom aspektu koji se tiče odnosa prema strankama,⁷³ bilo u pogledu vođenja samog postupka),⁷⁴ postoje i prekršaji koji se isključivo mogu izvršiti s funkcije predsednika suda,⁷⁵ kao i oni koji se mogu izvršiti i u obavljanju funkcije predsednika suda.⁷⁶

Drugo, Disciplinski pravilnik izričito ne predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora u slučaju predsednika suda, za kojeg je VSS odbio predlog za pokretanje postupka utvrđivanja razloga za razrešenje s te funkcije i utvrdio odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja i izrekao sankciju. Takvu mogućnost u istim okolnostima za sudije koje su oglašene odgovornim Pravilnik predviđa izričito (čl. 42(2)). Čini se da ne postoji razlog zbog kojeg predsedniku suda ne bi bilo omogućeno vođenje upravnog spora u slučaju da ga je VSS oglasio odgovornim za osnovni oblik disciplinskog prekršaja. Štaviše, sam Pravilnik predviđa da su drugostepene disciplinske odluke, koje donosi VSS, podložne pobijanju pred Upravnim sudom (čl. 38(5) Disciplinskog postupka), pa bi takva mogućnost trebalo da postoji i u slučaju preinačenja odluke Disciplinske komisije o učinjenom teškom disciplinskom prekršaju predsednika suda, na osnovu koje je podnet predlog za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda.

3. Domaća praksa

Disciplinski organi predviđeni Zakonom o sudijama imenovani su krajem 2010. a počeli su da rade januara 2011.⁷⁷ Iz godine u godinu uočava se tendencija porasta disciplinskih prijava i pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

Što se broja disciplinskih prijava tiče, podaci su sledeći: u 2011. bilo je 168 prijava upućenih disciplinskom tužiocu,⁷⁸ 2012. 476 prijava,⁷⁹ 2013. 540,⁸⁰ 2014. 944,⁸¹ dok je u 2015 godini podneto

⁷³ Npr. povreda načela nepristrasnosti, upuštanje u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim zastupnicima, očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u postupku, propuštanje traženja izuzeća.

⁷⁴ Npr. neopravdano odugovlačenje postupka, neopravdano kašnjenje u izradi odluka, neopravdano nezakazivanje pretresa ili ročišta, neobaveštavanje predsednika suda o postupcima koji traju duže.

⁷⁵ Npr. dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva, neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda načela slučajnog sudije suprotno zakonu.

⁷⁶ Npr. očigledno nekorektno ponašanje prema zaposlenima u sudu, nepoštovanje radnog vremena, prihvatanje poklona suprotno propisima o sukobu interesa, davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima medijima na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku, obavljanje aktivnosti nespojivih sa sudijskom funkcijom; neopravdano nepohađanje programa obuke, kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri.

⁷⁷ Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2011, br. 021-05-19/2012-01 (29. mart 2012), dostupno na <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/lzvestaj-o-rad-u-vss-2011.pdf> (28.3.2016) (nadalje: Izveštaj VSS 2011), str. 32.

⁷⁸ *Ibid*, str. 33. Cf. Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2012, br. 021-02-37/2013-01 (12. mart 2013), dostupno <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/lzvestaj-o-rad-u-vss-2012.pdf> (28.3.2016) (nadalje: Izveštaj VSS 2012), str. 39, gde se navodi da je 2011. bilo 175 prijava.

⁷⁹ *Ibid*, str. 39.

956 prijava,⁸² no prema neslužbenim podacima broj disciplinskih prijava u 2015. je udvostručen u odnosu na 2014.⁸³

Podaci u odnosu na broj pokrenutih disciplinskih postupaka govore da je u 2011. pokrenut 1 disciplinski postupak,⁸⁴ u 2012. 5 postupaka,⁸⁵ dok se u 2013. taj broj popeo na 8 postupaka.⁸⁶ U 2014. pokrenuta su 42 disciplinska postupka.⁸⁷ U 2015. godini Disciplinska komisija je sprovela 33 disciplinska postupka. Trinaest postupaka je provedeno u predmetima iz 2014. godine, a 20 postupaka po predmetima iz 2015. godine. Disciplinski tužilac je u 2015. godini podneo 18 predloga za vođenje disciplinskog postupka.

Kako je već u uvodu napomenuto, ova studija će analizirati praksu Disciplinske komisije i VSS-a od kraja 2013. do januara 2016. godine, i to na osnovu 87 odluka koje je VSS dostavio Misiji OEBS-a.⁸⁸ Tokom istraživanja je uočeno da ovo nisu sve odluke koje su disciplinski organi doneli u pomenutom periodu, no one svakako predstavljaju njihov većinski uzorak.⁸⁹ Dostavljenih 87 odluka se tiče 58 disciplinskih postupaka, tj. predmeta.⁹⁰

U daljem tekstu zbog preglednosti i konciznosti izlaganja koristiće se izraz „odluka“ za sve vrste odluka koje u disciplinskom postupku donose Disciplinska komisija i VSS, kako to čini i Zakon o sudijama (čl. 97 i 98). Pored toga, u daljem tekstu će se na te odluke referirati kao na „odluke disciplinskih organa,“ iz istog razloga.

U napomenama se na konkretne odluke referira naznakom organa koji ih je doneo u skraćenici (DK, VSS), koje prati službeni broj predmeta s datumom donošenja odluke u zagradi. U slučaju da je dostavljena odluka sa zatamnjanim brojem predmeta, u napomeni stoji na mestu broja „***“.

⁸⁰ Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2013, br. 400-00-5/2014-01 (24. mart 2014), dostupno <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/lzvestaj-o-rad-u-VSS-2013.pdf> (28.3.2016) (nadalje: Izveštaj VSS 2013), str. 37.

⁸¹ Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2014, br. 021-02-00034/2015-01 (17. Mart 2015), dostupno <http://vss.sud.rs> (28.3.2016) (nadalje: Izveštaj VSS 2014), str. 42.

⁸² Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2015, br. br. 021-02-00032/2016-01 (8. mart 2016), dostupno <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/lzvestaj%20o%20radu%20VSS%202015.pdf>, za razliku od prethodnih izveštaja VSS ne sadrži ovaj podatak.

⁸³ Izveštaj VSS 2015.***

⁸⁴ Izveštaj VSS 2011, *supra* nap. 77, str. 33.

⁸⁵ Izveštaj VSS 2012, *supra* nap. 78, str. 39.

⁸⁶ Izveštaj VSS 2013, *supra* nap. 80, str. 37.

⁸⁷ Izveštaj VSS 2014, *supra* nap. 81 str. 38. Pokrenuto je 19 zbog izvršenja teškog disciplinskog prekršaja.

⁸⁸ Za neke od pokrenutih disciplinskih postupaka, dostavljene su prvostepene i drugostepene odluke, kod drugih nedostaju one donete u prvom stepenu (npr. za predmet br. VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013)), dok u jednom broju predmeta nije bilo drugostepenih odluka, što je potvrđeno odgovorom koji je Misija OEBSa dobila od VSS (videti prepisku od 11. aprila 2016).

⁸⁹ Ovo je utvrđeno poređenjem broja dostavljenih predmeta i podatka o broju pokrenutih postupaka iz izveštaja o radu VSS za 2013. i 2014. godinu. Tako npr. prema izveštaju o radu VSS, u 2013. je doneto 8 odluka, dok je Misiji OEBSa dostavljeno 6.

⁹⁰ Videti napomenu 88 za objašnjenje u razlici u broju predmeta i broju dostavljenih odluka.

3.1. Najčešći disciplinski prekršaji

U dostavljenih 58 predmeta disciplinski postupci protiv sudija su pokretani za sledeće prekršaje iz člana 90 Zakona o sudijama:

- povreda načela nepristrasnosti (a.1) (1 predmet);
- propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom (a.2) (1 predmet);
- neopravdano kašnjenje u izradi odluka (a.3) (21 predmet);
- neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa (a.5) (12 predmeta);
- neopravdano odugovlačenje postupka (a.7) (18 predmeta);
- očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu (a.9) (7 predmeta);
- nepoštovanje radnog vremena (a.10) (1 predmet);
- upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi (a.12) (2 predmeta);
- davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku (a.13) (1 predmet);
- obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom (a.14) (1 predmet); i
- kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri (a.18) (9 predmeta).

U posmatranom periodu nije bilo postupaka povodom sledećih disciplinskih prekršaja: (4) uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni; (6) učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese; (8) neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje; (10) prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa; (15) neopravdano nepohađanje obaveznih programa obuke; (16) dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva; (17) neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu. Ovo su ujedno i prekršaji povodom kojih se od osnivanja disciplinskih organa nisu pokretali disciplinski postupci.⁹¹

Dakle, od 18 disciplinskih prekršaja koje Zakon o sudijama predviđa,⁹² u posmatranom periodu pokretani su disciplinski postupci u odnosu na 10 gorenavedenih prekršaja. Treba naglasiti da zbirni

⁹¹ Na osnovu podataka iz članka Spasojević, *supra* nap. 48, str. 18, napomena 71.

⁹² Videti deo 2.2.

broj prekršaja po predmetima (91) ne korespondira ukupnom broju predmeta (58), zbog toga što se nekada u jednom predmetu sudiji stavlja na teret izvršenje dva ili više prekršaja.

Povodom svakog od navedenih disciplinskih prekršaja, osim u odnosu na povredu načela nepristrasnosti⁹³ i nepoštovanja radnog vremena,⁹⁴ utvrđena je odgovornost sudija bar u jednom predmetu.

Iz dostupnih odluka i odgovora koje je VSS poslao Misiji OEBS-a, povodom navoda o počinjenim disciplinskim prekršajima sudije su pravosnažno proglašene disciplinski odgovornim za izvršenje 42 prekršaja u 34 predmeta. I ovde broj predmeta ne odgovara broju prekršaja zbog toga što su u nekim predmetima sudije oglašene odgovornim za izvršenje više od jednog prekršaja. O tome videti detaljnije u Dodatku 1, deo II.

Pregled utvrđene odgovornosti sudija po konkretnom prekršaju izgleda ovako:

- propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom (1 predmet);
- neopravdano kašnjenje u izradi odluka (11 predmeta⁹⁵);
- neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa (7 predmeta⁹⁶);
- neopravdano odugovlačenje postupka (11 predmeta⁹⁷);
- očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu (4 predmeta⁹⁸);
- upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi (1 predmet);

⁹³ Videti predmet DK 116-04-00466/2013-05 (15.4.2014), no u njemu je utvrđena odgovornost za očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima. Odluka Komisije potvrđena po žalbi, videti VSS 116-04-401/2014-01 (17.7.2014).

⁹⁴ Videti predmet DK 116-04/00281/2013/05 (25.10.2013); sudija je razrešen na lični zahtev, pa je predlog za vođenje disciplinskog postupka odbačen.

⁹⁵ U još jednom predmetu (DK 116-04-00419/2014-05 (18.9.2014)), po utvrđenoj odgovornosti za težak disciplinski prekršaj pred Komisijom, sudiji u međuvremenu prestala funkcija na lični zahtev. Videti dopis VSS, 11. april 2016.

⁹⁶ U još dva predmeta je nastupila zastarelost tokom žalbenog postupka, pa su stoga preinačene odluke Disciplinske komisije u kojima je utvrđena odgovornost i odbijeni predlozi za vođenje postupka (videti VSS 116-04-660/2014-01 (23.9.2014) i VSS 116-04-659/2014-01 (23.9.2014)), dok je u još jednom predmetu (DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015)), po utvrđenoj odgovornosti za težak disciplinski prekršaj pred Komisijom, sudiji u međuvremenu prestala funkcija na lični zahtev. Videti dopis VSS, 11. april 2016.

⁹⁷ U još jednom predmetu je nastupila zastarelost tokom žalbenog postupka (DK *** (6.11.2015)), a u drugom je, po utvrđenoj odgovornosti za težak disciplinski prekršaj pred Komisijom, sudiji u međuvremenu prestala funkcija na lični zahtev (DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015)). Videti dopis VSS, 11. april 2016.

⁹⁸ U jednom predmetu je nastupila zastarelost (v. DK 116-04-00424/2014-05 (21.7.2014)).

- davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku (1 predmet);
- obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom (1 predmet); i
- kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri (5 predmeta).

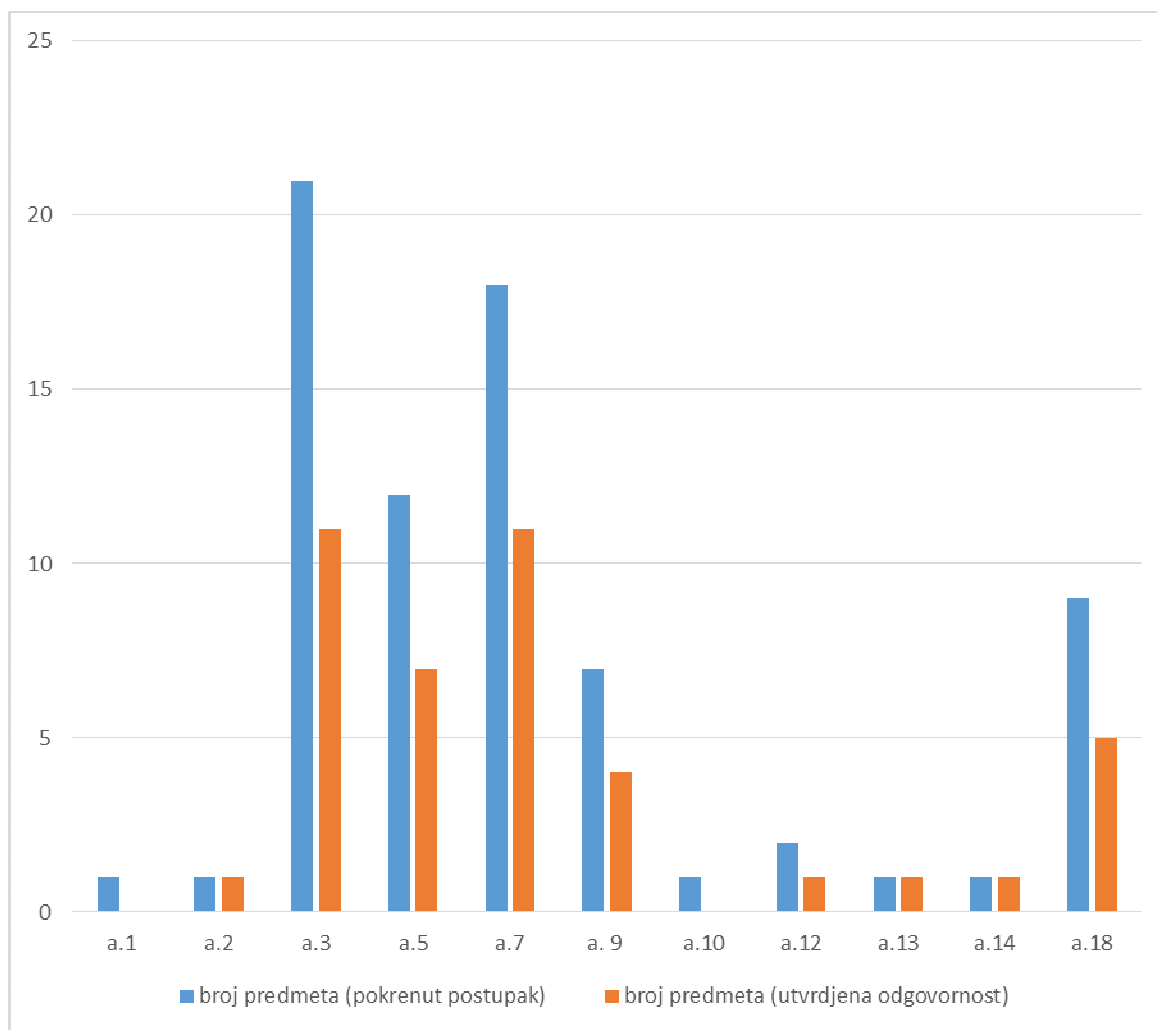
Slika 1: Numerički pregled pokrenutih disciplinskih postupaka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju

Alineja	Konkretan disciplinski prekršaj	broj predmeta (pokrenut postupak)	broj predmeta (utvrđena odgovornost)	% predmeta sa utvrđenom odgovornoscu
1	povreda načela nepristrasnosti	1	0	0%
2	propuštanje sudije da traži izuzeće [...]	1	1	100%
3	neopravdano kašnjenje u izradi odluka	21	11	52%
5	neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa	12	7	58%
7	neopravdano odugovlačenje postupka	18	11	61%
9	očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima [...]	7	4	57%
10	nepoštovanje radnog vremena	1	0	0%
12	upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama [...]	2	1	50%
13	davanje komentara o sudskim odlukama [...]	1	1	100%
14	obavljanje aktivnosti koje su [...] kao nespojive sa sudijskom funkcijom	1	1	100%
18	kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri	9	5	56%

Za grafički prikaz broja pokrenutih disciplinskih postupaka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju, videti i Dodatak 2.

Kako se vidi iz ovog pregleda, najčešći disciplinski prekršaji za koje je pravosnažno utvrđena disciplinska odgovornost sudija su oni koji se tiču nesavesnog postupanja u vršenju sudijskih funkcija vezanih za vođenje, odnosno okončanje samog sudskog postupka, konkretno neopravdano odugovlačenje postupka, kašnjenje u izradi odluka i nezakazivanje ročišta ili pretresa.

Slika 2: Uporedni prikaz broja pokrenutih postupaka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti



Kazalo

a.1	povreda načela nepristrasnosti
a.2	propuštanje sudije da traži izuzeće [...]
a.3	neopravdano kašnjenje u izradi odluka
a.5	neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa
a.7	neopravdano odugovlačenje postupka
a.9	očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima [...]
a.10	nepoštovanje radnog vremena
a.12	upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama [...]
a.13	davanje komentara o sudskim odlukama [...]
a.14	obavljanje aktivnosti koje su [...] kao nespojive sa sudijskom funkcijom
a.18	kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri

*simboli konkretnih prekršaja korespondiraju broju alineje iz čl. 90 Zakona o sudijama

3.1.1. Odgovornost za kvalifikovani oblik disciplinskih prekršaja

U posmatranom periodu disciplinski tužilac je na osnovu disciplinskih prijava podneo predlog za vođenje disciplinskog postupka za izvršenje teškog disciplinskog prekršaja u 17 predmeta.

U 8 predmeta je utvrđena odgovornost za težak disciplinski prekršaj i po tom osnovu je VSS doneo 7 odluka o razrešenju sudije.⁹⁹ U ovim predmetima utvrđena je odgovornost za kvalifikovan oblik sledećih disciplinskih prekršaja: (3) neopravdano kašnjenje u izradi odluka (5 predmeta¹⁰⁰); (5) neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa (3 predmeta¹⁰¹); (7) neopravdano odugovlačenje postupka (2 predmeta¹⁰²); (12) upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi (1 predmet¹⁰³); (18) kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri (1 predmet¹⁰⁴). Zbirni broj prekršaja po predmetima (12) ne korespondira broju postupaka (8) u kojima je utvrđena odgovornost za kvalifikovani oblik disciplinskog prekršaja zbog toga što su u 4 postupka sudije bile oglašene odgovornim za izvršenje dva prekršaja.¹⁰⁵

U 5 predmeta u kojima je pokrenut disciplinski postupak zbog izvršenja teškog disciplinskog prekršaja sudijama je prestala sudijska funkcija na lični zahtev.¹⁰⁶ U 2 od ovih 5 predmeta Disciplinska komisija utvrdila je odgovornost i podnela predlog za razrešenje, no pre odluke o razrešenju VSS sudije su već bile razrešene na lični zahtev.¹⁰⁷

Dakle, 12 sudija čiji su postupci bili predmet disciplinskih postupaka je prestalo da obavlja sudijsku funkciju.

U 4 predmeta u kojima je podnet predlog za razrešenje VSS-u do razrešenja nije došlo. U 2 predmeta je utvrđena odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja,¹⁰⁸ u 1 predmetu sudija je oslobođena disciplinske sankcije iako je oglašena odgovornom za težak disciplinski prekršaj (zbog drugih relevantnih propisa),¹⁰⁹ dok je 1 od ovih pokrenutih postupaka obustavljen zbog smrti sudije.¹¹⁰

U pogledu najčešćih disciplinskih prekršaja povodom kojih je utvrđen kvalifikovani oblik konkretnog/ih prekršaja stoji isti zaključak kao i povodom utvrđivanja odgovornosti za osnovne

⁹⁹ DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014); DK 116-04-00268/2014-05 (3.9.2014); DK 116-04-00520/2014-05 (18.9.2014); DK 116-04-00389/2014-05 (22.10.2014); DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014); DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015). U jednom predmetu, iako je utvrđena odgovornost za težak disciplinski prekršaj, sudija nije mogla biti razrešena imajuću u vidu odredbe Zakona o radu, jer je bila na porodijskom odsustvu, odnosno na odsustvu radi nege deteta, a razrešenje povlači za sobom prestanak radnog odnosa. Videti DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015) i VSS 116-04-149/2015-01 (28.4.2015).

¹⁰⁰ DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014); DK 116-04-00268/2014-05 (3.9.2014); DK 116-04-00520/2014-05 (18.9.2014); DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014) i DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015).

¹⁰¹ DK 116-04-00389/2014-05 (22.10.2014); DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014) i DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015).

¹⁰² DK 116-04-00389/2014-05 (22.10.2014) i DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015).

¹⁰³ DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013).

¹⁰⁴ DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013).

¹⁰⁵ To je bio slučaj u DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013); DK 116-04-00389/2014-05 (22.10.2014); DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014) i DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015).

¹⁰⁶ DK 116-04-00281/2013/05 (25.10.2013); DK 116-04-00418/2014-05 (21.7.2014); DK 116-04-00488/2014-05 (3.9.2014); VSS 119-01-313/2014-01 (23.12.2014) u vezi s DK 116-04-00419/2014-05 (18.9.2014); VSS 119-00-49/2015-01 (13.03.2015) u vezi s DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹⁰⁷ Videti VSS 119-01-313/2014-01 (23.12.2014) u vezi s DK 116-04-00419/2014-05 (18.9.2014); VSS 119-00-49/2015-01 (13.03.2015) u vezi s DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹⁰⁸ Videti DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015) i DK 116-04-00266/2014-05 (4.7.2014), VSS 116-04-670/2014-01 (30.9.2014).

¹⁰⁹ DK 116-04-00534/2014-05 (4.2.2015), VSS 116-04-175/2015-01 (29.5.2015). V. *infra* nap. 163.

¹¹⁰ Videti DK 116-04-00585/2014-05 (17.4.2015).

oblike prekršaja. Najčeći su oni disciplinski prekršaji koji se tiču nesavesnog postupanja u vršenju sudijskih funkcija vezanih za vođenje, odnosno okončanje samog sudskog postupka, konkretno za neopravdano kašnjenje u izradi odluka (5), nezakazivanje ročišta ili pretresa (3) i odugovlačenje postupka (2).

3.2. Tumačenje relevantnih propisa i standarda u praksi disciplinskih organa

3.2.1. Tumačenje procesnih garantija

U analizi prakse disciplinskih organa nije uočeno nepoštovanje ili restriktivno tumačenje procesnih garantija. Štaviše, uočeno je ciljno tumačenje konkretnih procesnih garantija.

Naime, u jednom predmetu pokrenulo se pitanje koje se dotiče procesnih garantija, a koje se ticalo tumačenja ko može biti zastupnik sudije u disciplinskom postupku. Naime, u konkretnom predmetu¹¹¹ disciplinski tužilac je osporavao svojstvo zastupnika sudije licu koje je predsednik Društva sudija Srbije i u isto vreme sudija Apelacionog suda. Taj stav je zasnivao na argumentu da predsednik Društva nema ovlašćenje da zastupa pojedinačne interese svojih članova, te da se tumačenje izraza „zastupnik“ ima vršiti na osnovu ZKP, čiju shodnu primenu predviđa Disciplinski pravilnik. Međutim, disciplinski organi su ovu tvrdnju smatrali neosnovanom i omogućili da sudiju u disciplinskom postupku zastupa lice koje je sam izabrao.¹¹² Prema stavu disciplinskih organa, to može biti i lice koje nije advokat, a tim pre i predsednik strukovnog udruženja sudija, budući da statut udruženja to ne zabranjuje, a i jedan od njegovih ciljeva je očuvanje nezavisnosti i samostalnosti sudija.

Konkretno, Disciplinska komisija je svoj stav temeljila na shodnoj primeni procesnih zakona koji regulišu pitanje zastupanja (tj. Zakona o parničnom postupku (nadalje: ZPP)), iako Disciplinski pravilnik izričito ne predviđa shodnu primenu ovog zakona već ZKP. ZPP omogućava da zaposlenog u radnom sporu zastupa predstavnik sidinkata, čiji je zaposleni član. Prema mišljenju disciplinskih organa procesni položaj sudije u disciplinskom postupku, u kojem on nema obavezu da prisustvuje ročištu i da se izjasni o navodima tužioca, a ima pravo da sve izjave daje preko zastupnika, ukazuje da njegov zastupnik ima šira ovlašćenja od branioca i punomoćnika iz ZKP.¹¹³

Na osnovu ovog primera se može zaključiti da se disciplinski organi ne drže samo tekstualnog tumačenja Pravilnika već, s pravom, pribegavaju i ciljnom tumačenju konkretnih odredbi.

¹¹¹ Videti DK 116-04-00441/2014-05 (28.10.2014).

¹¹² Disciplinska komisija u prvom stepenu (DK 116-04-00441/2014-05 (28.10.2014), str. 5), a taj stav je potvrdio i VSS u drugostepenom postupku (VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015), str. 10).

¹¹³ DK 116-04-00441/2014-05 (28.10.2014), str. 6, što je VSS prihvatio (VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015), str. 10).

3.2.2. Tumačenje odredbi o disciplinskim prekršajima

3.2.2.1. Tumačenje određenih disciplinskih prekršaja i odredbe o zastarelosti

U praksi je uočena težnja disciplinskih organa da bliže odrede značenje širih pojmova koji čine biće određenih disciplinskih prekršaja, kakav je slučaj s prekršajima „kršenje načela nepristrasnosti“ i „nekorektno postupanje prema učesnicima u postupku“. Ovakav pristup je značajan jer daje važan doprinos stvaranju konzistentne prakse tumačenja konkretnih disciplinskih prekršaja.

Tako je određeno značenje kršenja načela nepristrasnosti kao postupanje koje je „rezultat predrasuda, predubedenja, političkih, ekonomskih ili drugih interesa ili ličnog poznavanja spornih činjenica.“¹¹⁴ Međutim, nije dato objašnjenje šta bi „lično poznavanje spornih činjenica“ konkretno predstavljalo.

Pored toga, kod prekršaja „nekorektno postupanje prema učesnicima u postupku“, disciplinski organi su precizirali da nije dovoljno da se učesnik sudskog postupka „subjektivno oseti uskraćenim [...], već je potrebno da ponašanje sudije objektivno ima karakter jednog nesavesnog i nedoličnog postupka, kada se na primer kroz izgovorenu reč ugrožavaju ili povređuju određeni standardi ponašanja koji se očekuju u odnosu sudije prema učesnicima u postupku.“¹¹⁵ Uz to, nesumnjivo je određeno da se „korektno postupanje“ zahteva ne samo tokom postupka, nego i u donošenju odluke.¹¹⁶ Takođe, VSS je stava da nekorektno postupanje prema učesnicima u postupku postoji i onda kada sudija preuzima radnje koje nisu propisane zakonom, Sudskim poslovníkom ili drugom relevantnim aktom i nisu usmerene ka rešavanju neke procesne situacije.¹¹⁷

Pored toga, disciplinski organi su tumačeći zakonsku odredbu disciplinskog prekršaja „neopravdano kašnjenje u izradi odluka“ utvrdili da je za postojanje odgovornosti neophodno da sudija kasni u izradi više od jedne odluke,¹¹⁸ budući da je objekt disciplinskog prekršaja zakonski određen množinom.

Što se računanja rokova zastarelosti disciplinskog gonjenja tiče, zauzet je dobar stav da se kod disciplinskih prekršaja koji se vrše nečinjenjem (kao što su neopravdano odugovlačenje postupka, nepravdano kašnjenje u izradi odluka ili nepravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa), „zastarelost vođenja disciplinskog prekršaja počinje upravo od trenutka prestanka tog protivpravnog stanja“.¹¹⁹ Naime, u pitanju je nečinjenje koje je radnja trajnog karaktera, čime se stvara protivpravno stanje koje traje sve do preuzimanja činjenja. Dakle, zastarelost kod ovih prekršaja počinje da teče od trenutka od kada je preduzeta poslednja radnja.¹²⁰ Na osnovu toga je kod prekršaja „neopravdano

¹¹⁴ Videti DK 116-04-00466/2013-05 (15.4.2014) i VSS (žalba DT) 116-04-401/2014-01 (17.7.2014).

¹¹⁵ DK 116-04-00420/2014-05 (30.1.2015).

¹¹⁶ DK 116-04-00466/2013-05 (15.4.2014).

¹¹⁷ VSS *** (4.9.2015).

¹¹⁸ Videti npr. DK 116-04-00139/2014-05 (22.5.2014); DK 116-04-00426/2014-05 (8.9.2014).

¹¹⁹ DK 116-04-00485/2014-05 (25.2.2015).

¹²⁰ Videti VSS 116-04-660/2014-01 (23.9.2014).

odugovlačenje postupka,¹²¹ „nepravdano kašnjenje u izradi odluka“¹²² i „nepravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa“¹²³ određivano kada je počela da teče zastarelost.

3.2.2.2. Tumačenje standarda u određivanju disciplinskog prekršaja

Kako je već napomenuto, najveći deo prekršaja koje Zakon o sudijama predviđa je takve prirode da zahteva da se konkretna radnja podvede pod *pravni standard određen* za postojanje disciplinskog prekršaja, kao npr. „neopravdano“, „očigledno“ i „u većoj meri“.¹²⁴

Standard „nepravdano“. – U praksi disciplinskih organa u jednom predmetu se određuje izraz „neopravdano“ kao „posledica nesavesnosti sudije u vršenju sudijske funkcije, a ne nekih objektivnih ili subjektivnih izvinjavajućih okolnosti.“¹²⁵

Standard „očigledno“. – Disciplinski organi su u svojoj praksi određivali sadržaj standarda „očigledno“, kao postupanje „koje je lako uočljiv[o] [...], kako sa aspekta stručnog, tako i prosečnog lica, koje takav postupak sagledava, jer predstavlja grubo kršenje određenog pravila.“¹²⁶

Standard „u većoj meri“. – Posebnu pažnju izaziva prekršaj definisan kao „kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri“ (čl. 90(1) t. 18). Veoma je važno tumačenje disciplinskih organa netipičnog standarda određenog kao kršenje Kodeksa „u većoj meri“, budući da se ne daju jasne smernice gde bi bila tačka u kojoj bi se kršenje Kodeksa u „manjoj“ ili „srednjoj“ meri pretvorilo u njegovo kršenje u „većoj meri“. Međutim, iz odluka koje su analizirane proizilazi da disciplinski organi ne poklanjaju naročitu pažnju jasnom određivanju ovog standarda u konkretnim slučajevima.¹²⁷ Najčeće odluke samo sadrže pozivanje na odredbe Etičkog kodeksa koje su prekršene, bez ukazivanja zbog čega se smatra da su one prekršene „u većoj meri“. Samo u jednom predmetu uočen je pokušaj određivanja sadržaja standarda „u većoj meri“, doduše na posredan način. Naime, u ovom predmetu je Disciplinska komisija u utvrđivanju disciplinske odgovornosti za prekršaj „kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri“ uzela u obzir sledeće: (a) ponavljanje protivpravne radnje, (b) učinak na stvarnu mogućnost narušavanja ugleda suda i sudije u meri koja može da naruši i narušava poverenje u sud i sudije, (c) vremenski kontinuitet u kojem su vršene protivpravne radnje, kao i (d) konkretnu posledicu koja je nastupila.¹²⁸ Iako u odluci nigde izričito ne stoji da su ovo elementi na osnovu kojih je zaključeno da se radi o kršenju Etičkog kodeksa „u većoj meri“, ona nesumnjivo predstavlja implicitan primer pokušaja da se konkretne radnje prekršaja podvedu pod standard „u većoj meri“.

¹²¹ Videti DK 116-04-00439/2014-05 (18.9.2014); DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹²² Videti DK 116-04-00485/2014-05 (25.2.2015).

¹²³ Videti VSS 116-04-660/2014-01 (23.9.2014), DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹²⁴ Alineje 3-5, 7-9, 12, 15, 17 i 18.

¹²⁵ DK *** (31.8.2015).

¹²⁶ DK 116-04-00420/2014-05 (30.1.2015).

¹²⁷ Videti npr. predmete DK 116-04-00373/2013-05 (4.11.2013), VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013), DK 116-04-00908/2014-15 (13.2.2015), DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013).

¹²⁸ Konkretna posledica je bila da su ekspedovane dve različite odluke pod isitim poslovnim brojem. Videti predmet DK 116-04-00310/2013-05 (21.11.2013).

Pored toga, uočeno je da u nekim predmetima nije poklanjana dovoljna pažnja ni određivanju konkretnih odredbi Etičkog kodeksa koje su prekršene¹²⁹ ili se jedan isti postupak tumačio tako da ne predstavlja kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri, a iz daljeg obrazloženja proizilazi da se njime zapravo i ne krši Kodeks.¹³⁰

Neophodno je da disciplinski organi odrede da li neki postupak predstavlja kršenje Etičkog kodeksa, a potom i pruže temeljnija obrazloženja zbog čega je u pitanju kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri.

3.2.2.3. Tumačenje kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja

U delu koji se bavi analizom pravnog okvira, već je napomenuto da je čl. 90(2) Zakon o sudijama (koji reguliše kvalifikovani oblik disciplinskog prekršaja) nejasan. Pored toga, praksa disciplinskih organa nije razvila tumačenje koje bi prevazišlo izazove koje ova odredba postavlja.

Naime, povodom čl. 90(2) su uočene dve važne teme koje se tiču njegovog tumačenja: (1) razmatranje neophodnih posledica za postojanje kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja, i (2) kako se u tom kontekstu gleda na nastupanje zastare predmeta zbog nesavesnog rada sudije.

(1) Praksa pokazuje da Disciplinska komisija ne razlučuje različite posledice koje treba da nastupe – (1) ozbiljan poremećaj u vršenju sudske vlasti ili (2) obavljanju radnih zadataka u sudu ili (3) teško narušavanje ugleda i poverenja javnosti u sudstvo – da bi postojao kvalifikovani oblik nekog disciplinskog prekršaja. Komisija se u praksi suočavala sa izazovima koji su se ticali pitanja kada se može smatrati da je konkretna posledica neophodna za postojanje kvalifikovanog oblika prekršaja i nastupila.

Tako se u jednom disciplinskom postupku zbog neopravdanog kašnenja u izradi odluka, s velikim brojem neizrađenih odluka u primerenom roku i velikom dužinom prekoračenja zakonskih i primerenih rokova, postojanje kvalifikovanog oblika prekršaja sagledavalo kroz postojanje posledice u vidu teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo.¹³¹ Kako nije bilo pritužbi stranaka na konkretne predmete obuhvaćene disciplinskim postupkom, Disciplinska komisija je smatrala da nije došlo do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo,¹³² a nije ni razmatrala postojanje drugih posledica koje pominje čl. 90(2). Ovakva odluku Komisije je preinačena pred VSS.¹³³ Prvo, VSS je smatrao da je nesavesnim radom sudije došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti i obavljanju radnih zadataka u sudu, ali i teškog narušavanje ugleda i poverenja javnosti u sudstvo,

¹²⁹ Videti DK 116-04-00908/2014-15 (13.2.2015). Tu se pominju samo opšte načelo koje se tiče dostojanstvenosti sudijskog postupanja (čl. 4), a onda se od odredbi koje određuju njegovu primenu pominje samo ona iz alineje 4.2 (koja propisuje da je sudija dužan da čuva ugled suda i sudijske funkcije kroz pisani i izgovorenu reč), dok se alineja 4.1 koja propisuje da se sudija mora uzdržavati od nedoličnih postupaka, kao i postupka koji mogu narušiti poverenje javnosti u sud, ne pominje iako je Disciplinska komisija utvrdila da se sudija nedolično ponašao.

¹³⁰ VSS 116-04/00747/2014-03 (9.12.2014).

¹³¹ DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

¹³² DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

¹³³ VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014).

pošto činjenica kašnjenja u tolikom broju predmeta *nije mogla ostati nepoznata*,¹³⁴ iako nije bilo medijskih izveštaja o tome. Međutim, nije pokazano kako je s postupanjem sudije zapravo javnost bila upoznata, što otvara pitanje poštovanja pravila o teretu dokazivanja u ovakom slučaju. *Drugo*, VSS je naglasio da broj pisanih pritužbi ne može biti merilo na osnovu kojeg se utvrđuje da li su narušeni ugled i poverenje javnosti u sudstvo, a da se pojam „javnost“ ne može ograničavati na mesto i reagovanje učesnika u postupku i njihovih punomoćnika, već da se pod ovaj pojam povodi „sva stručna i opšta javnost, koja dođe do saznanja o predmetnom događaju“.¹³⁵ U jednom drugom predmetu gde je odlučivao o prekršaju neopravdanog odugovlačenja postupka, koji je bio poznat javnosti, VSS je pod pojam javnost podveo i šire javno mnjenje.¹³⁶

Dakle, VSS je najpre stao na stanoviše da kašnjenje u izradi odluka u velikom broju predmeta s ogromnim prekoračenjem rokova ima za posledice i ozbiljan poremećaj u vršenju sudske vlasti i obavljanju radnih zadataka u sudu, a da je u konkretnom predmetu došlo i do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo. Pri tom, VSS smatra da se postojanje posledice teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo ne može utvrđivati samo na osnovu postojanja pritužbi učesnika u postupku. Međutim, propušteno je da se odredi kako se ova posledica ima utvrđivati kada ne postoje natpisi u medijima tim povodom.

Praksa Komisije je, stoga, u narednim predmetima sa sličnim činjeničnim okolnostima (gde takođe nije bilo pritužbi stranaka) izmenjena. Međutim, to je učinjeno bez preciznog razmatranja eventualnih posledica nesavesnog postupanja sudije. Naime, Komisija je u postupcima zbog neopravdanog kašnjenja u izradi odluka držala da je samim velikim brojem predmeta i dužinom prekoračenja rokova nastupila posledica teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo,¹³⁷ no propustila je da objasni zbog čega se smatra da je nastupila baš ta posledica a ne, na primer, i posledica ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti. S druge strane, povodom prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka zbog velikog broja predmeta u kojima sudija nije preduzeo nijednu radnju u dugom roku (više od 4 godine), postojanje urgencija stranaka i molbi za ubrzanje postupka koristilo se kao dokaz postojanja posledice teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo.¹³⁸ No, nedostatak urgencija, pritužbi ili molbi stranaka ne znači da takva posledica nije nastupila, već se to mora utvrđivati u okolnostima svakog slučaja. Ako je bilo medijskih natpisa o nesavesnom postupanju sudije, to se koristilo kao dokaz da je do posledice teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo i došlo.¹³⁹ Međutim, u slučajevima kada takvih natpisa nije bilo, nije pokazano na osnovu čega se zaključuje da je ova posledica nastupila, već se samo zaključivalo da toliko kašnjenje u tolikom broju predmeta nije moglo ostati nepoznato javnosti.¹⁴⁰ Celishodnije, ali i ispravnije, bi bilo da su ovakvi slučajevi – u kojima je u ogromnom broju predmeta došlo do ozbiljnog odugovlačenja postupka ili velikog kašnjenja u izradi odluka – razmatrani kroz prizmu posledice ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu.

¹³⁴ VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014).

¹³⁵ VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014).

¹³⁶ VSS *** (22.9.2015).

¹³⁷ DK 116-04-00268/2014-05 (3.9.2014).

¹³⁸ DK 116-04-00584/2014-05 (22.10.2014).

¹³⁹ VSS *** (22.9.2015).

¹⁴⁰ VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014).

(2) Drugo pitanje koje je uočeno u praksi povodom kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja je u vezi s tim na koji način se tumači činjenica da je nastupila zastarelost u predmetima kojima je sudija protiv kojeg se vodi disciplinski postupak bio zadužen. Kako je već napomenuto, na osnovu zakonske odredbe moglo bi se zaključiti da je zastarelost predmeta zbog nesavesnog rada sudije data kao primer koji svakako dovodi do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo ili ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu.

To je bio i stav Disciplinske komisije u dva predmetu, koja je stala na stanoviše da je nastupanje apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja zbog nesavesnog rada sudije „kvalifikatorna okolnost za postojanje teškog disciplinskog prekršaja“.¹⁴¹ U jednom od tih predmeta Komisija je naglasila da se teško narušavanje ugleda i poverenja javnosti u sudstvo „ogleđa u samoj činjenici da je nastupila zastarelost krivičnog gonjenja u više predmeta“.¹⁴² Kako je sudiji na kojeg se odnosila ta odluka prestala funkcija na lični zahtev,¹⁴³ VSS nije imao prilike da se u predlogu Disciplinske komisije za razrešenje zbog počinjenog disciplinskog prekršaja o ovom stavu izjasni.¹⁴⁴ No, stav Komisije da je nastupanje apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja „kvalifikatorna okolnost za postojanje teškog disciplinskog prekršaja“ preinačen je u drugom predmetu u drugostepenom postupku pred VSS.¹⁴⁵

VSS tumači član 90(2) Zakona o sudijama tako da za postojanje teškog oblika disciplinskog prekršaja nije dovoljno zastarevanje predmeta, već je neophodna posledica u vidu ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu ili teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo.¹⁴⁶ Stoga se zaključuje da VSS na nastupanje zastarelosti zbog nesavesnog rada sudije i veće štete po imovinu stranke u postupku ne gleda nužno kao na primere ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu ili teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo.

Pošto je predmet vraćen Komisiji na ponovno odlučivanje (shodno starom Pravilniku), u utvrđivanju disciplinske odgovornosti za osnovni oblik prekršaja zastarelost krivičnog predmeta se uzela kao otežavajuća okolnost kod izricanja disciplinske sankcije.¹⁴⁷ Na isti način se gledalo na zastarevanje 61 prekršajnog predmeta u disciplinskom postupku protiv jednog prekršajnog sudije zbog nezakazivanja pretresa i odugovlačenja postupka.¹⁴⁸

Dakle, VSS ima stav da se u svakom konkretnom slučaju u kojem je došlo do zastarelosti predmeta nesavesnim radom sudije razmatra da li je nastupila neophodna posledica za postojanje težeg oblika disciplinskog prekršaja. Tako u slučaju zastare samo jednog predmeta povodom krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti, koji je poznat javnosti i povodom kojeg su postojali napisi u medijima,¹⁴⁹ VSS drži da je nesavesnim radom sudije zbog kojeg je došlo do zastare nastupilo teško

¹⁴¹ DK 116-04-00617/2014-05 (17.10.2014); DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹⁴² DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹⁴³ VSS 119-00-49/2015-01 (13.03.2015).

¹⁴⁴ DK 116-04-00392/2014-05, 116-04-00489/2014-05 (13.2.2015).

¹⁴⁵ VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014), str. 5.

¹⁴⁶ VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014), str. 5.

¹⁴⁷ DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015); DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014).

¹⁴⁸ DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014).

¹⁴⁹ Videti DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015) i odluku po žalbi VSS *** (22.9.2015).

ugrožavanje ugleda i poverenja u sudstvo.¹⁵⁰ S druge strane, u postupcima zbog zastarelosti koja je nastupila u tri krivična predmeta od kojih su dva bila po privatnim tužbama, VSS je ukazivao da u odnosu na te predmete po privatnim tužbama „nije angažovan javni interes“ i da se radi o krivičnim delima lake telesne povrede i uvrede pa da „nije nastupila veća šteta po imovinu stranaka“. Stoga je zaključio da „na osnovu broja angažovanih interesa nije nastupila posledica teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, niti je došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu“.¹⁵¹ Ostaje upitno zbog čega bi privatni interes zbog čije zaštite je došlo do podnošenja privatnih krivičnih tužbi bio uopšte relevantan u slučaju kada do zastarelosti dođe nesavesnim radom sudije.

Nesumnjivo je da svaka zastara predmeta nema iste posledice, no čini se da zastarelost do koje dođe nesavesnim radom sudije sama po sebi predstavlja ozbiljan poremećaj u vršenju sudske vlasti i obavljanju radnih zadataka u sudu, te da bi disciplinski organi, a posebno VSS u tom pravcu trebalo da razvijaju praksu.

3.2.3. Primena ostalih propisa i pravnih standarda u disciplinskim postupcima

Kako je već napomenuto, disciplinski organi u disciplinskim postupcima najpre primenjuju i tumače Zakon o sudijama i Disciplinski pravilnik. U predmetima u kojima se razmatra odgovornost za izvršenje disciplinskog prekršaja kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri, primenjuju i tumače i Etički kodeks.

Disciplinski pravilnik izričito predviđa i supsidijarnu primenu Zakonika o krivičnom postupku.¹⁵² Disciplinski organi, pored toga, primenjuju i institute Krivičnog zakonika, iako se na njega izričito nisu pozivali.¹⁵³

Uz to, u odlučivanju o disciplinskoj odgovornosti sudija, disciplinski organi uzimaju u obzir i druge propise onda kada je to relevantno za odlučivanje u konkretnom predmetu.¹⁵⁴ Kako je već pomenuto, takav je bio slučaj u određivanju pojma zastupnika sudije u disciplinskom postupku,¹⁵⁵ u kojem se Disciplinska komisija oslonila na odredbe ZPP. U predmetima koji se tiču disciplinskog prekršaja neopravdano odugovlačenje postupka, disciplinski organi uzimaju u obzir relevantne zakonske odredbe o rokovima za postupanje u konkretnim sudskim postupcima, kako bi procenili da li je sudija postupao nesavesno i neopravdano odugovlačio postupak.¹⁵⁶

¹⁵⁰ VSS *** (22.9.2015).

¹⁵¹ VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014).

¹⁵² Videti deo 2.

¹⁵³ Videti npr. DK 116-04-00441/2014-05 (28.10.2014), str. 17. U žalbi VSS, disciplinski tužilac se protivio primeni Krivičnog zakonika u disciplinskom postupku, budući da Disciplinski pravilnik ne predviđa njegovu shodnu primenu. VSS se u odluci nije izjasnio o ovim navodima.

¹⁵⁴ Videti npr. VSS *** (4.9.2015).

¹⁵⁵ Videti gore 3.2.1.

¹⁵⁶ Videti npr. predmet DK *** (23.10.2015), u kojem je uzet u obzir rok predviđen Zakonom o obezbeđenju i izvršenju, koji izričito predviđa da je nepostupanje u roku od 5 dana po prigovoru nesavesno postupanje.

U praksi disciplinskih organa, u jednom predmetu uočena je i primena pravnih standarda Evropskog suda za ljudska prava. Takvu praksu svakako treba pozdraviti. Međutim, čini se da VSS nije adekvatno primenio i protumačio konkretan standard.

Naime, u kontekstu razmatranja odgovornosti za disciplinski prekršaj „davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku“, VSS je naveo da je sudija trebalo da „pokaže viši stepen tolerancije na [...] novinske natpise [koji su se ticali njegovog odlučivanja o zahtevu okrivljenog da mu se privremeno vrati pasoš], te da se uzdrži od komentarisanja istih, jer je on nosilac javne funkcije i kao takav njegov rad je izložen kritici javnosti [...]“.¹⁵⁷ Potom se VSS pozvao na pravni stav Vrhovnog suda Srbije¹⁵⁸ u pogledu člana 10 [Evropske] konvencije [o ljudskim pravima]: Pravo na slobodu izražavanja i krivična dela uvrede i klevete iz 2008. godine.¹⁵⁹ U ovom pravnom stavu, sledeći praksu Evropskog suda, Vrhovni sud je zauzeo stav da se u slučajevima krivičnih dela uvrede i klevete mora uzeti u obzir da su granice prihvatljive kritike šire kada je reč o javnim ličnostima, te da javne ličnosti moraju da pokažu viši stepen tolerancije na kritiku novinara i javnosti.¹⁶⁰

Primena ovog standarda Evropskog suda (tzv. doktrine javne ličnosti) je neprikladna u kontekstu odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti sudije zbog davanja izjava medijama. Naime, ova doktrina se primenjuje kako bi se zaštitila sloboda izražavanja i omogućila javna rasprava o postupcima javnih ličnosti, u kontekstu sudskih postupaka koje javne ličnosti pokreću zbog izjava i navoda u medijima da bi zaštitile svoje čast i ugled. Pored toga, u primeni ove doktrine VSS je poistovetio vršenje sudijske funkcije (kao javne funkcije) sa svojstvom javne ličnosti, što nije u skladu sa praksom ESLJP.. Naime, obavljanje javne funkcije samo po sebi jednu ličnost ne čini javnom.¹⁶¹ Nesumnjivo je da sve sudije obavljaju javnu funkciju, no nisu sve sudije javne ličnosti.

3.3. Kaznena politika

Kako je već napomenuto, Zakon o sudijama predviđa sledeće disciplinske sankcije za osnovni oblik prekršaja: (1) javnu opomenu; (2) umanjenje plate do 50% do jedne godine i (3) zabranu napredovanja u trajanju do tri godine (čl. 91(1)), s tim da se (2) i (3) mogu izreći kumulativno (čl. 91(4) Zakona o sudijama). U slučaju utvrđenog kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja pokreće se postupak za razrešenje pred VSS (čl. 92 Zakona o sudijama).

¹⁵⁷ VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015), str. 7.

¹⁵⁸ Usvojen na sednici krivičnog odeljenja, 25.11.2008. godine, <http://www.bgcentar.org.rs/praksa-drzavnih-organa/> (28.4.2016), povodom dve presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije u kojima je utvrđeno kršenje slobode izražavanja iz Konvencije zbog krivične osude novinara za klevetu i kasnijih parničnih presuda.

¹⁵⁹ VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015), str. 7.

¹⁶⁰ Videti pravni stav Vrhovnog suda Srbije, krivično odeljenje, 25.11.2008. godine, <http://www.bgcentar.org.rs/praksa-drzavnih-organa/>.

¹⁶¹ *Nikula v. Finland*, App. No. [31611/96](http://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=31611/96), presuda od 21. marta 2002, st. 48.

Ovde će se prikazati sankcije koje su izrečene za pravosnažno utvrđenu odgovornost za izvršenje disciplinskih prekršaja, u odlukama koje su dostavljene Misiji OEBS-a. Razrešenje po osnovu počinjenog kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja, za potrebe analize kaznene politike disciplinskih organa će se smatrati sankcijom.

Od 58 disciplinskih predmeta koji su ovde analizirani, u 34 predmeta su sudije oglašene disciplinski odgovornim za počinjena 42 prekršaja. U 33 predmeta (za 40 disciplinskih prekršaja) je izrečena konkretna sankcija. Ovaj broj izrečenih sankcija ne korespondira broju utvrđenih disciplinskih prekršaja iz dva razloga. Najpre, u 7 predmeta je utvrđena odgovornost za izvršenje više od jednog prekršaja. Potom, u jednom predmetu u kojem je sudija oglašena odgovornom za počinjen kvalifikovani oblik disciplinskog prekršaja za dva prekršaja¹⁶² moralo je doći do oslobađanja od sankcije zbog odredbi Zakona o radu.¹⁶³

Najčešća sankcija za utvrđenu disciplinsku odgovornost je umanjenje plate (17 puta), potom sledi javna opomena (8 puta), dok se kumulativna sankcija umanjenja plate i zabrane napredovanja izriče najređe (1 put). Epilog disciplinskih postupaka u obliku razrešenja postojao je u 7 predmeta.¹⁶⁴ Za pregled konkretnih sankcija izrečenih za konkretne prekršaje videti Dodatak 1.

Slika 3: Numerički prikaz izrečenih sankcija

Sankcija	Broj	Procenat
Javna opomena	8	24%
Umanjenje plate	17	52%
Kumulativno (umenjenje od plate i zabrana napredovanja)	1	3%
Razrešenje* ¹⁶⁵	7	21%
UKUPNO	33	100%

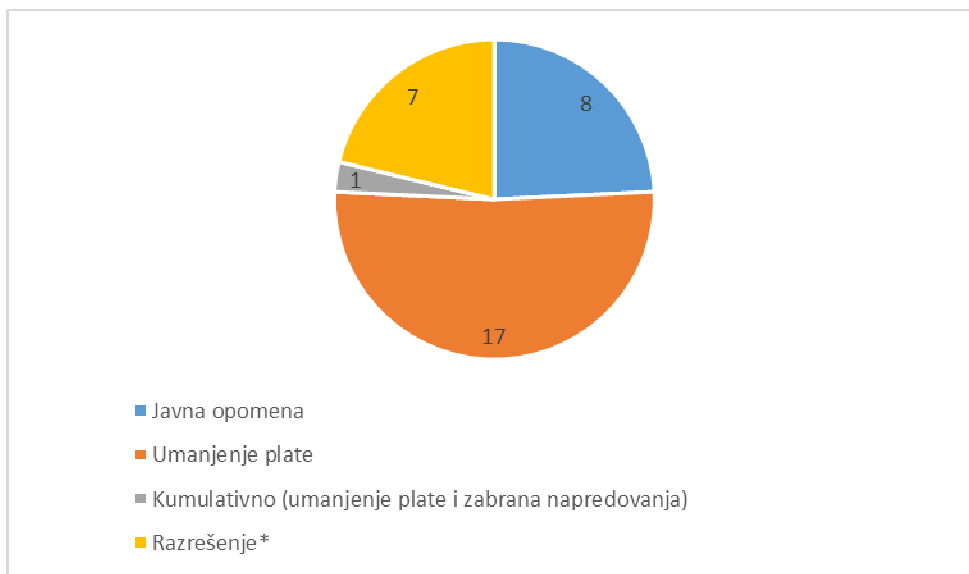
Slika 4: Grafički prikaz izrečenih sankcija

¹⁶² Neopravdano kašnjenje u izradi odluka i neopravdano nezakazivanje ročišta.

¹⁶³ Naime, kako razrešenje povlači posledicu prestanka radnog odnosa, imajuću u vidu odredbe Zakona o radu, konkretna sudija nije mogla biti razrešena jer je bila na porodijskom odsustvu, odnosno na odsustvu radi nege deteta. Videti DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015) i VSS 116-04-149/2015-01 (28.4.2015).

¹⁶⁴ DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014); DK 116-04-00268/2014-05 (3.9.2014); DK 116-04-00520/2014-05 (18.9.2014); DK 116-04-00389/2014-05 (22.10.2014); DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014); DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015).

¹⁶⁵ Videti deo 2.3.



U predmetima koji su obuhvaćeni ovom analizom uočeno je da disciplinski tužilac uglavnom nije predlagao konkretnu sankciju za disciplinski prekršaj povodom kojeg je pokrenuo postupak protiv sudije. U jednom od retkih predmeta u kojem je disciplinski tužilac (odnosno njegov zamenik u završnoj reči) predložio konkretnu sankciju,¹⁶⁶ dogodilo se da je nakon odluke Komisije koja je traženu sankciju i izrekla ta odluka o sankciji pobijana u žalbi disciplinskog tužioca kao preblaga.¹⁶⁷

Inače, Pravilnik iz 2010.¹⁶⁸ od tužioca nije ni zahtevao predlaganje konkretne sankcije, dok novi Pravilnik (2015) sada zahteva da predlog za vođenje disciplinskog postupka mora, *inter alia*, da sadrži i predlog disciplinske sankcije (čl. 27(3) Disciplinskog pravilnika). Ova izmena zahteva od disciplinskog tužioca veće zalaganje u pripremi predloga za vođenje disciplinskog postupka, a treba da omogući efikasniji rad Disciplinske komisije i VSS.

3.3.1. Ocena kaznene politike

Ocena kaznene politike disciplinskih organa u odlukama koje su dostavljene Misiji OEBS-a se vršila na osnovu tri kriterijuma: (1) broju i vrsti izrečenih sankcija; (2) broju i vrsti preinačenja odluka Disciplinske komisije od strane VSS i (2) razmatranja olakšavajućih i otežavajućih okolnosti u određivanju sankcije, kako od strane Disciplinske komisije, tako i od strane VSS.

(1) U periodu koji pokrivaju analizirane odluke (kraj 2013 – početak 2016) uočeno je da su disciplinski organi unapredili kaznenu politiku u odnosu na prethodni period (od 2011. do 2014), utoliko što ona

¹⁶⁶ Videti DK 116-04-00139/2014-05 (22.5.2014).

¹⁶⁷ VSS 116-04-659/2014-01 (23.9.2014). U tom konkretnom predmetu je u međuvremenu nastupila zastara, pa je sudija oslobođen odgovornosti.

¹⁶⁸ Videti *supra* nap. 61.

više nije zasnovana „na dva suprotna pola,” kako su ranije analize pokazale.¹⁶⁹ Naime, ranije analize su pokazale da se “u slučaju uočenih većih nedostataka, nerestriktivno [...] pristupa najstrožoj sankciji u vidu pokretanja postupka razrešenja [...] [dok], za sve ostale prekršaje, izriču se izuzetno blage kazne.¹⁷⁰” Sada se sankcija umenjenja plate – koja se nalazi na sredini ova dva pola – primenjuje u najvećem broju slučajeva.

Uz to, u analiziranim odlukama koje su dostavljene Misiji OEBSa nije uočeno da su Disciplinska komisija i VSS izricali nesrazmerne sankcije ili da su u istim ili sličnim slučajevima izricali suštinski različite sankcije.

(2) U približno jednakom broju predmeta VSS je preinačavao odluke Disciplinske komisije kako u pravcu oglašavanja sudija odgovornim za disciplinski prekršaj, odnosno povećavanja izrečenih sankcija (8 predmeta), tako i u pravcu njihovog oslobađanja, odnosno ublažavanja sankcija koje je izrekla Disciplinska komisija (6 predmeta). Stoga se na osnovu njih ne može izneti zaključak da VSS ima blažu, odnosno strožiju kaznenu politiku od Disciplinske komisije.

Konkretno, u 7 predmeta VSS je preinačio odluku o odgovornosti Disciplinske komisije (u 3 predmeta oslobađajuća odluka je preinačena u odluku o disciplinskoj odgovornosti,¹⁷¹ dok je u 4 predmeta preinačena odluka o disciplinskoj odgovornosti u oslobađajuću¹⁷²). U pogledu preinačenja sankcije, to se dogodilo u 5 predmeta (u 3 predmeta VSS je izrekao oštriju,¹⁷³ a u 2 predmeta blažu kaznu¹⁷⁴), dok je u 3 predmeta imao različit stav od Disciplinske komisije povodom određivanja disciplinskog prekršaja kao kvalifikovanog (u 2 predmeta VSS je smatrao prekršaj kvalifikovanim,¹⁷⁵ dok je u 1 smatrao da je počinjen osnovni a ne kvalifikovan oblik disciplinskog prekršaja¹⁷⁶).

U 2 predmeta VSS je odbio predlog za razrešenje Disciplinske komisije. Kako je već pomenuto, u jednom od tih predmeta nije bilo moguće zbog relevantnih odredbi Zakona o radu razrešiti sudiju koji je bio oglašen odgovornim za izvršenje teškog disciplinskog prekršaja, dok je u drugom VSS smatrao da nije počinjen kvalifikovan već osnovni oblik disciplinskog prekršaja.¹⁷⁷

(2) Disciplinski organi određuju konkretnu sankciju na osnovu postojanja olakšavajućih i otežavajućih okolnosti u predmetima u kojima je utvrđena odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja, težeći da utvrde kaznu koja bi bila srazmerna počinjenom prekršaju, kako to i nalažu Zakon o sudijama i Disciplinski pravilnik (čl. 91(2), odnosno čl. 3(1)). Pravilnik dodatno precizira da se u odmeravanju sankcije uzima u obzir da li je sudija ranije disciplinski kažnjavao, ponašanje u disciplinskom postupku i druge relevantne okolnosti (čl. 3(2)).

¹⁶⁹ Spasojević, *supra* nap. 48, str. 20.

¹⁷⁰ Spasojević, *supra* nap. 48, str. 20.

¹⁷¹ VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015); VSS *** (4.9.2015) i VSS 116-04-01020/2014-01 (17.3.2015).

¹⁷² VSS 116-04-805/2014-01 (13.11.2014); VSS *** (27. 1.2016); VSS *** (20. 1.2016); VSS 116-04/00747/2014-03 (9.12.2014).

¹⁷³ VSS 116-04-91/2014-01 (25.2.2014); VSS 116-04-786/2014-01 (21.10.2014); VSS 116-04-518/2014-01 (22.7.2014).

¹⁷⁴ VSS *** (17.11.2015); VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013).

¹⁷⁵ VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014); VSS *** (22.9.2015).

¹⁷⁶ VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014).

¹⁷⁷ VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014).

U praksi disciplinskih organa se za olakšavajuće okolnosti uzimaju sledeće: (a) da sudija nije ranije disciplinski kažnjavan;¹⁷⁸ (b) njegovo držanje tokom disciplinskog postupka,¹⁷⁹ uključujući i (delimično ili potpuno) priznanje prekršaja;¹⁸⁰ (c) postignuti rezultati u radu;¹⁸¹ (d) dužina radnog staža;¹⁸² (e) opterećenost predmetima;¹⁸³ (f) lične (uključujući i zdravstvene)¹⁸⁴ i porodične okolnosti sudije;¹⁸⁵ i (g) okolnosti koje se tiču konkretnog predmeta povodom kojeg se disciplinski postupak vodi (npr. da je predmet zbog kojeg je pokrenut postupak zbog neopravdanog odugovlačenja u međuvremenu okončan)¹⁸⁶ i dr.

U velikom broju slučajeva disciplinski organi su utvrdili da otežavajućih okolnosti po sudiju nema. U slučajevima u kojima su otežavajuće okolnosti utvrđene, u pitanju su bile sledeće: (a) da je sudija već ranije bio disciplinski kažnjavan,¹⁸⁷ (b) veliki broj predmeta u kojima je sudija nesavesno postupao;¹⁸⁸ (c) dužina perioda u kojem je sudija nesavesno postupao, tj. kontinuirano nesavesno postupanje¹⁸⁹ (d) brojne pritužbe stranka;¹⁹⁰ i (f) okolnosti koje se tiču konkretnog predmeta povodom kojeg se disciplinski postupak vodi (npr. da je nastupila zastarelost krivičnog gonjenja).¹⁹¹

U nekim predmetima su disciplinski organi smatrali da su okolnosti koje bi se mogle smatrati otežavajućim već apsorbovane bićem prekršaja,¹⁹² te ih nije uzimao u obzir pri odmeravanju kazne.

Kada je VSS preinačavao odluke o sankciji Disciplinske komisije, skretao je pažnju da je u nekim predmetima dat preterani značaj pravilno utvrđenim olakšavajućim okolnostima,¹⁹³ a u jednom predmetu je okolnost koju je Komisija utvrdila kao olakšavajuću VSS držao otežavajućom.¹⁹⁴ Konkretno u pitanju je bio dugogodišnji sudijski staž. Međutim, u drugom predmetu je VSS dugogodišnju sudijsku karijeru uzeo kao olakšavajuću okolnost.¹⁹⁵ Pored toga, u nekim pravosnažnim odlukama Disciplinske komisije (u kojima nije bilo žalbi), dugogodišnji sudijski staž se uzimao kao

¹⁷⁸ Videti npr. DK 116-04-00971/2014-05 (11.3.2015); DK 116-04-00466/2013-05 (15.4.2014).

¹⁷⁹ Videti npr. DK 116-04-00485/2014-05 (25.2.2015); DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015); DK 116-04-00787/2014-05 (9.12.2014); DK 116-04-00224/2014-05 (22.5.2014).

¹⁸⁰ Videti npr. DK 116-04-00485/2014-05 (25.2.2015); DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

¹⁸¹ Videti npr. DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014); DK 116-04-00387/2014-05 (26.8.2014); VSS 116-04-01020/2014-01 (17.3.2015); DK 116-04-00224/2014-05 (22.5.2014).

¹⁸² Videti npr. DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014); DK 116-04-00363/2013-05 (29.11.2013).

¹⁸³ Videti npr. DK *** (12.6.2015); DK *** (4.8.2015).

¹⁸⁴ Videti npr. DK 116-04-00269/2014-05 (3.9.2014); DK 116-04-00439/2014-05 (18.9.2014); DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015).

¹⁸⁵ Videti npr. DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014); DK *** (6.11.2015), životna dob (videti npr. DK *** (23.10.2015)).

¹⁸⁶ Videti npr. DK *** (12.6.2015), VSS *** (17.11.2015); DK *** (4.8.2015), VSS *** (1.12.2015); DK *** (11.9.2015).

¹⁸⁷ Bilo za isti (videti npr. VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013) ili drugi disciplinski prekršaj (videti npr. DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015)).

¹⁸⁸ Videti npr. DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

¹⁸⁹ Videti npr. DK *** (4.8.2015); DK *** (23.10.2015); DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014); DK 116-04-00003/2014-05 (20.3.2014); DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

¹⁹⁰ Videti npr. DK 116-04-00494/2014-05 (22.10.2014).

¹⁹¹ DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015).

¹⁹² DK *** (4.8.2015), VSS *** (1.12.2015).

¹⁹³ VSS 116-04-786/2014-01 (21.10.2014).

¹⁹⁴ VSS 116-04-91/2014-01 (25.2.2014)

¹⁹⁵ VSS *** (4.9.2015).

olakšavajuća okolnost u odmeravanju kazne.¹⁹⁶ Uz to, u ovim predmetima dugogodišnji sudijski staž se koristio kako bi pokazalo da postoji subjektivni element konkretnog disciplinskog prekršaja, a onda i kao olakšavajuća okolnost u odmeravanju kazne za isti prekršaj.¹⁹⁷

U jednom predmetu pred Komisijom kratak sudijski staž je uzet kao olakšavajuća okolnost,¹⁹⁸ međutim VSS nije imao prilike da se o tome izjasni pošto je preinačio odluku Disciplinske komisije o odgovornosti po drugom osnovu.

Upitno je zbog čega bi se dugogodišnji sudijski staž smatrao olakšavajućom okolnošću. Pre bi se moglo stati na stanoviše da neiskustvo sudije može biti olakšavajuća okolnost kod izvršenja nekog prekršaja. U suprotnom, ovo može voditi blažoj kaznenoj politici prema iskusnijim sudijama, što nema objektivnog i razumnog opravdanja. Ono što se može uzeti u obzir kao olakšavajuća okolnost je da, na primer, sudija u toku svog dugogodišnjeg staža nije bio disciplinski kažnjavao.

Ovi nalazi ukazuju da disciplinski organi treba da nastave napore ka bližem utvrđivanju kriterijuma na osnovu kojih će se odmeravati sankcija, kao i na objektivizaciji tih kriterijuma. Tome bi doprinela praksa temeljnijeg razmatranja i konkretnije primene utvrđenih otežavajućih i/ili olakšavajućih okolnosti na činjenični opis slučaja umesto njihovog nabravanja. Za sada taj nedostatak ne ide na štetu sudija kojim je izrečena sankcija i nema negativnog uticaja na kaznenu politiku, ali utiče na kvalitet odluka disciplinskih organa.

3.4. Kvalitet odluka

Kvalitet odluka disciplinskih organa se može sagledavati u materijalnom i formalnom smislu. Kako su pitanja koji se tiču materijalnog aspekta odluka, u pogledu tumačenja relevantnih propisa i konkretnih standarda već obrađeni, ovde će se skrenuti pažnja na kvalitet odluka u formalnom smislu.

Na osnovu odluka disciplinskih organa koje su dostavljene Misiji OEBS-a može se zaključiti da je učinjen pomak u metodologiji pisanja odluka. Naime, upadljiva je razlika između nekih odluka u kojima je utvrđena odgovornost sudija iz 2013. godine koje imaju obrazloženje na jednoj četvrtini strane¹⁹⁹ i odluka koje su donošene od 2014. godine. U potonjim odlukama uočeno je da Disciplinska komisija teži da u svakom slučaju sistematski razmotri postojanje konkretnog disciplinskog prekršaja i prikaže ga kroz razmatranje postojanja objektivnih i subjektivnih elemenata konkretnog prekršaja, čime doprinosi boljoj preglednosti i razumevanju svojih stavova. Odluke načelno sadrže nekoliko strana, u zavisnosti od složenosti okolnosti koje su dovele do pokretanja disciplinskog postupka. Međutim, tehnika pravnog pisanja i obrazlaganja presuda bi dodatno mogla da se unapredi, posebno u pravcu iznošenja i obrazlaganja stavova koji se tiču koherentnog i konzistentnog tumačenja propisa, standarda i odmeravanja kazne.

¹⁹⁶ DK 116-04-00310/2013-05 (21.11.2013); DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014).

¹⁹⁷ Videti npr. DK 116-04-00310/2013-05 (21.11.2013); DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014).

¹⁹⁸ DK *** (23.10.2015).

¹⁹⁹ Videti DK 116-04-00373/2013-05 (4.11.2013).

4. Zaključak

4.1. Pravni okvir

Pravni okvir za disciplinsku odgovornost sudija u Srbiji korespondira međunarodnim standardima, osim u pogledu sastava drugostepenog disciplinskog organa (o tome će biti više reči dole).

Najpre, Zakon o sudijama određuje disciplinske prekršaje kao postupke u kojima se nesavesno i nedostojno obavlja sudijska funkcija, predviđajući osamnaest disciplinskih prekršaja koji odgovaraju onome što međunarodni dokumenti o načelima sudijskog postupanja smatraju nedopuštenim postupanjem. Pored toga, ovaj Zakon i Disciplinski pravilnik garantuju čitav niz prava sudijama protiv kojih je pokrenut disciplinski postupak: pravo na zastupnika, pravo izjašnjavanja, predlaganja dokaza, poverljivost i hitnost postupka, pravo na žalbu, odnosno dvostепенost odlučivanja, i na kraju, pravo na pokretanje spora pred Upravnim sudom po konačnoj odluci disciplinskih organa. Uz to, kako to nalažu međunarodni standardi, ovi akti nalažu primenu načela srazmernosti u odmeravanju disciplinske sankcije.

Kako je već napomenuto, jedina zamerka koja se sa stanovišta međunarodnih standarda može staviti pravnom okviru disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji je ona koja se tiče sastava drugostepenog disciplinskog organa. Naime, međunarodni standardi zahtevaju da o disciplinskoj odgovornosti sudija mora odlučivati nezavisni organ. Kako u sastav VSS, koji je drugostepeni disciplinski organ, ulaze i dva predstavnika izvršne, odnosno zakonodavne vlasti (ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine),²⁰⁰ otvara se pitanje njegove nezavisnosti.

Iako Evropska povelja za sudije iz 1998. zahteva da disciplinske organe u većini čine sudije²⁰¹ – što je svakako slučaj s VSS (7 od 11 članova su sudije)²⁰² – u novije vreme na međunarodnom nivou se ide korak dalje. Naime, Specijalni izvestilac UN je 2014. zaključio da političkim predstavnicima nije mesto u organima koji odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudija, dok je preporučljivo da u sastavu disciplinskih organa uz sudije sede i predstavnici drugih pravničkih profesija i profesori. Stoga je rešenje srbijanskog zakonodavca u pogledu drugostepenog disciplinskog organa u nesaglasju s ovim „unapređenim“ standardom Specijalnog izvestioca UN. S druge strane, preporuka da u disciplinskim organima sede i predstavnici drugih pravničkih profesija i profesora je poštovana, imajući u vidu da u sastav VSS ulaze i jedan advokat²⁰³ i jedan profesor prava.

Pored neophodnih izmena u pogledu sastava drugostepenog disciplinskog organa, u pravnom okviru disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji potrebno je uneti neke izmene koje bi doprinele njegovoj konzistentnosti i koherentnosti.

²⁰⁰ Čl. 153(3) Ustava, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

²⁰¹ Videti npr. Evropsku povelju za sudije, deo 1.1.2.

²⁰² Čl. 153(3) i (4) Ustava.

²⁰³ Iako sadašnji sastav VSS radi bez predstavnika advokata.

Prvo, Zakon o sudijama bi trebalo da sadrži izričitu odredbu o disciplinskoj odgovornosti predsednika sudova. Čini se da bi bilo dobro razmotriti i uvođenje posebnog disciplinskog prekršaja za predsednike sudova, koji bi uključivao i slučajeve nesavesnog postupanja koji se tiču neprimenjivanja ili propuštanja da primene relevantne propise iz svoje nadležnosti. *Drugo*, neophodno bi bilo izmeniti nejasnu odredbu o postojanju teškog disciplinskog prekršaja (čl. 90(2)), čije tumačenje u praksi je dovelo do brojnih problema. O tome videti više dole.

Pored ovih izmena koje se tiču Zakona o sudijama, neophodno je uneti izmene i u novi Disciplinski pravilnik (2015), budući da sadrži neka nekoherenta rešenja. Naime, on izričito ne predviđa mogućnost da predsednik suda, za kojeg je VSS odbio predlog za pokretanje postupka utvrđivanja razloga za razrešenje s te funkcije a utvrdio odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja, pokrene upravni spor. Takvu mogućnost u istim okolnostima za sudije koje su oglašene odgovornim za osnovni oblik prekršaja Pravilnik izričito predviđa.

I na kraju, uočeno je da Zakon o sudijama i Disciplinski pravilnik sadrže neke očigledne omaške i propuste. Tako Zakon o sudijama predviđa da se neosnovane disciplinske prijave „odbacuju“, dok Disciplinski pravilnik ne reguliše način donošenja odluka Disciplinske komisije.²⁰⁴ Neophodno je uneti odgovarajuće izmene kako bi se ovo ispravilo.

4.2. Praksa

Podaci pokazuju da od ustanovljavanja disciplinskih organa 2011. godine postoji konstantan eksponencijalan porast disciplinskih postupaka protiv sudija. Analiza odluka je pokazala da su najčešći disciplinski prekršaji za koje je pravosnažno utvrđena disciplinska odgovornost sudija oni koji se tiču nesavesnog postupanja u vršenju sudijskih funkcija vezanih za vođenje, odnosno okončanje samog sudskog postupka, konkretno: neopravdano odugovlačenje postupka, kašnjenje u izradi odluka i nezakazivanje ročišta ili pretresa. Isti zaključak stoji i za disciplinske prekršaje povodom kojih je utvrđen kvalifikovani oblik konkretnog/ih prekršaja. Ovo samo podcrtava endemske probleme srbijanskog pravosuđa koji se te tiču njegove efikasnosti.

Disciplinski organi poštuju sve procesne garantije u disciplinskom postupku. Štaviše, u praksi je uočeno da se u tumačenju procesnih garantija disciplinski organi ne drže samo tekstualnog tumačenja Pravilnika već, s pravom, pribegavaju i ciljnom tumačenju drugih zakonskih odredbi.

Pored toga, analiza je pokazala da su Disciplinska komisija i VSS doprineli bližem određivanju značenja širih pojmova koji čine biće određenih disciplinskih prekršaja.²⁰⁵ Očigledan je i njihov doprinos u pogledu određivanja pravnih standarda za postojanje konkretnih disciplinskih prekršaja.²⁰⁶ Međutim, u postupcima koji se tiču navoda o izvršenom disciplinskom prekršaju

²⁰⁴ Videti 2.4.2.

²⁰⁵ Kakav je slučaj s prekršajima „kršenje načela nepristrasnosti“ i „nekorektno postupanje prema učesnicima u postupku“. Videti 3.2.2.2.

²⁰⁶ Npr. „neopravdano“ i „očigledno“. Videti 3.2.2.1. Isto stoji i za određivanje pojma „javnost“ relevantnog u pogledu kvalifikovanog oblika prekršaja. Videti 3.2.2.3.

“kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri”, ovi organi ne poklanjaju naročitu pažnju određivanju standarda “u većoj meri”. Takav pristup je uočen u samo jednom predmetu. Pored toga, uočeno je da u nekim predmetima nije poklanjana dovoljna pažnja ni određivanju konkretnih odredbi Etičkog kodeksa koji su prekršene. Stoga je neophodno da Komisija i VSS u budućnosti u svakom konkretnom slučaju precizno odrede konkretnu odredbu Etičkog kodeksa koju konkretna nesavesna radnja sudije krši, a potom i pruže temeljnija obrazloženja zbog čega se radi o kršenju Etičkog kodeksa u većoj meri.

Uočeni su i problemi oko primene nejasne odredbe iz Zakona o sudijama o težem obliku disciplinskog prekršaja.²⁰⁷ Prvo, čini se da tekst ove odredbe Zakona o sudijama navodi određene okolnosti (zastarelost predmeta i veća šteta po imovinu stranka) u odnosu na koje se nesumnjivo smatra da postoje posledice koje se zahtevaju za postojanje kvalifikovanog oblika prekršaja (ozbiljni poremećaj u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka u sudu ili teško narušavanje ugleda i poverenja javnosti u sudstvo). Međutim, prema praksi VSS-a smatra zastarelost (čak i krivičnih) predmeta nije sama po sebi kvalifikatorna okolnost, već se posebno mora dokazivati nastupanje neke od zakonom određenih posledica. Nesumnjivo je da svaka zastara predmeta nema iste posledice, no čini se da zastarelost do koje dođe nesavesnim radom sudije sama po sebi predstavlja ozbiljan poremećaj u vršenju sudske vlasti i obavljanju radnih zadataka u sudu, te da bi disciplinski organi, a posebno VSS, u tom pravcu trebalo da razvijaju praksu. Drugo, analiza prakse pokazuje da disciplinski organi, a posebno Disciplinska komisija, ne posvećuju dovoljno pažnje razlučivanju različitih posledica koje treba da nastupe da bi postojao kvalifikovani oblik nekog disciplinskog prekršaja. Komisija sve slučajeve razmatra pod kapom posledice „teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo.“

Što se kaznene politike tiče, u periodu koji pokrivaju analizirane odluke (kraj 2013. – početak 2016) uočen je napredak. Naime, ova politika više nije zasnovana na „dva suprotna pola“ kakav je to bio slučaj u prethodnom periodu (od 2011. do 2014), već se u najvećem broju slučajeva izriče kazna koja se nalazi na sredini ova dva pola (umanjenje plate).²⁰⁸ Uz to, u analiziranim odlukama koje su dostavljene Misiji OEBSa nije upadljivo izricanje nesrazmernih sankcija ili izricanje suštinski različitih sankcija u istim ili sličnim slučajevima.

Štaviše, uočeno je da su ovi organi u praksi težili da preciziraju relevantne okolnosti za odmeravne sankcije, kako u smislu određivanja olakšavajućih, tako i u odnosu na otežavajuće okolnosti. Međutim, primećeno je da se relevantne okolnosti nekada samo nabrajaju, bez toga da se stave u kontekst konkretnog slučaja. Za sada taj nedostatak ne ide na štetu sudija kojim je izrečena sankcija i nema negativnog uticaja na kaznenu politiku, ali utiče na kvalitet odluka disciplinskih organa.

Ovi nalazi ukazuju da disciplinski organi treba da nastave napore ka bližem utvrđivanju kriterijuma na osnovu kojih će se odmeravati sankcija kao i na njihovoj objektivizaciji.

Što se kvaliteta odluka Disciplinske komisije i VSS-a koje su dostavljene Misiji OEBS-a tiče, može se zaključiti da disciplinski organi rade na unapređenju metodologije pisanja svojih odluka.²⁰⁹ Naime, u

²⁰⁷ Videti 3.2.2.3.

²⁰⁸ Videti 3.3.1.

²⁰⁹ Videti 3.4.

odlukama iz 2014. uočena je težnja Disciplinske komisije da u svakom slučaju sistematski razmotri postojanje konkretnog disciplinskog prekršaja i prikaže ga kroz razmatranje postojanja objektivnih i subjektivnih elemenata konkretnog prekršaja, što doprinosi boljoj preglednosti obrazloženja odluke i razumevanju stavova iz njega.

5. Preporuke

Ovde će se izložiti preporuke zasnovane na zaključcima analize odluka koje je VSS dostavio Misiji OEBSa. One uključuju kako intervencije u pravnim propisima, tako i mere za unapređenje prakse organa koji odlučuju o odgovornosti sudija.

I Izmena propisa

A. *Zakon o sudijama*

Sastav drugostepenog disciplinskog organa

1. Upodobiti sastav drugostepenog disciplinskog organa međunarodnim standardima koji teže isključivanju predstavnika drugih grana vlasti u organima koji odlučuju o odgovornosti sudija;

(Npr: kada VSS postupa kao drugostepeni disciplinski organ iz njegovog rada treba isključiti predstavnike izvršne i zakonodavne vlasti. U tom slučaju bi VSS odlučivao u sastavu od 9, a ne 11 članova, što i dalje omogućava većinsko donošenje odluka).

Disciplinska odgovornost predsednika sudova

2. U Zakon o sudijama uneti rešenja kojima bi se izričito predviđala disciplinska odgovornost predsednika sudova;
3. U tom smislu treba razmotriti uvođenje posebnog disciplinskog prekršaja za predsednike sudova, koji bi uključivao slučajeve nesavesnog postupanja koji se tiču neprimenjivanja ili propuštanja da primene relevantne propise iz svoje nadležnosti;

Teži oblik disciplinskog prekršaja

4. Izmeniti odredbu koja reguliše teži oblik disciplinskog prekršaja tako da sadrži jasnije kriterijume na osnovu kojih se ovaj oblik ima utvrđivati;

Ostalo

5. Ispraviti očigledne omaške u Zakonu o sudijama, tj. čl. 95 koji predviđa da se neosnovane disciplinske prijave „odbacuju“;

B. *Disciplinski pravilnik*

6. Upodobiti Pravilnik u skladu s preporukom pod I.A.1;
7. Dopuniti Disciplinski pravilnik tako da sadrži odredbu o donošenju odluka Disciplinske komisije većinom glasova njenih članova;

8. Dopuniti Disciplinski pravilnik tako da sadrži mogućnost pokretanja upravnog spora i u slučaju predsednika sudova koji su oglaseni odgovornim za izvršen disciplinski prekršaj u svojstvu predsednika suda.

II Unapređenje prakse

Disciplinski prekršaj „kršenje Etičkog kodeska u većoj meri“

1. Raditi na bližem određivanju standarda “u većoj meri”.
2. U svakom predmetu koji se tiče ovog prekršaja navesti konkretne odredbe Etičkog kodeska koje su prekršene

Teži oblik disciplinskog prekršaja

3. Raditi na konzistentom i koherentnom razvijanju prakse utvrđivanja težeg oblika disciplinskog prekršaja, a posebno
 - a. utvrditi konkretnu posledicu koja je nastupila u okolnostima konkretnog slučaja (od onih koje Zakon o sudijama zahteva za postojanje težeg oblika prekršaja);
 - b. razviti praksu u vezi s prekršajima nesavesnog postupanja vezanog za vođenje, odnosno okončanje sudskog postupka (neopravdano odugovlačenje postupka, kašnjenje u izradi odluka i nezakazivanje ročišta ili pretresa), u slučaju kada nema urgencija i/ili pritužbi stranaka, niti je javnost upoznata s postupanjem sudije – tj. da u slučaju postojanja velikog broja predmeta i/ili značajnog prekoračenja rokova dolazi do posledice ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti i/ili obavljanju radnih zadataka u sudu;
 - c. Preispitati stav da zastarelost predmeta kao posledica nesavesnog postupanja sudije sama po sebi ne dovodi do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti i obavljanju radnih zadataka u sudu.

Kaznena politika

4. Raditi na bližem utvrđivanju kriterijuma na osnovu kojih će se odmeravati sankcija kao i na njihovoj objektivizaciji, a posebno:
 - a. Povezivanju konkretnih okolnosti relevantnih za odmeravanje sankcije s okolnostima konkretnog predmeta; i

b. izmeni prakse uzimanja dugogodišnjeg sudijskog staža kao olakšavajuće okolnosti.

DODATAK 1

I Pregled konkretnih sankcija za pravosnažno utvrđenu odgovornost za izvršenje konkretnih disciplinskih prekršaja

- (2) **propuštanje sudije da traži izuzeće** u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom (1 predmet)
 - 1 javna opomena (VSS²¹⁰, preinačeno rešenje Disciplinske komisije (nadalje: DK) kojim je sudija oslobođen odgovornosti²¹¹);
- (3) **neopravdano kašnjenje u izradi odluka** (9 predmeta);
 - 6 umanjena plate (20% plate na 3 meseca,²¹² 20% plate na 4 meseca (VSS,²¹³ preinačeno rešenje o sankciji DK (20% na 3 meseca)²¹⁴, 20% plate na 6 meseci,²¹⁵ 30% od plate na 8 meseci,²¹⁶ u dve odluke 40% od plate na 1 godinu²¹⁷) i
 - 3 razrešenja²¹⁸ (u jednom je VSS²¹⁹ preinačio rešenje DK kojim je sudija oglašen odgovornim za osnovni oblik prekršaja (sa sankcijom 20% od plate na 4 meseca)).²²⁰
- (5) **neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa** (1 predmet)
 - 1 kumulativna sankcija u vidu umanjena plate i zabrane napredovanja (20% plate na 4 meseca i zabrana napredovanja od 1 godine²²¹ (prethodno predlog za razrešenje DK koji je VSS odbio²²²))
- (7) **neopravdano odugovlačenje postupka** (7 predmeta)
 - 3 javne opomene²²³

²¹⁰ VSS 116-04-01020/2014-01 (17.3.2015).

²¹¹ DK 116-04-00802/2014-05 (27.11.2014)

²¹² DK 116-04-00270/2014-05 (4.7.2014).

²¹³ VSS 116-04-518/2014-01 (22.7.2014).

²¹⁴ DK 116-04-00224/2014-05 (22.5.2014)

²¹⁵ DK 116-04-00003/2014-05 (20.3.2014).

²¹⁶ DK 116-04-00269/2014-05 (3.9.2014).

²¹⁷ DK 116-04-00266/2014-05 (4.7.2014), VSS 116-04-670/2014-01 (30.9.2014); DK 116-04-00485/2014-05 (25.2.2015), VSS 116-04-235/2015-01 (29.5.2015);

²¹⁸ DK 116-04-00268/2014-05 (3.9.2014); VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014); DK 116-04-00520/2014-05 (18.9.2014).

²¹⁹ Nakon odluke VSS 116-04-517/2014-01 (31.7.2014).

²²⁰ DK 116-04-00233/2014-05 (15.5.2014).

²²¹ DK 116-04-00617/2014-05 (30.1.2015).

²²² VSS 116-04-798/2014-01 (28.11.2014).

²²³ VSS 116-04-795/2014-01 (13.11.2014); DK 116-04-00787/2014-05 (9.12.2014); DK 116-04-00387/2014-05 (26.8.2014), VSS 116-04-792/2014-05 (13.11.2014).

- 3 umanjena plate (10% na 3 meseca (VSS,²²⁴ preinačena rešenja DK o visini kazne (20% na 6 meseci)),²²⁵ 20% na 4 meseca²²⁶ i 20% na 6 meseci²²⁷)
 - 1 razrešenje²²⁸ (VSS preinačio rešenje DK u kojem je sudija oglašen odgovornim za izvršenje osnovnog oblika prekršaja sa sankcijom od 50% plate na godinu dana i zabranom napredovanja od 2 godine²²⁹).
 - U 3 predmeta VSS oslobodio sudiju odgovornosti,²³⁰ dok ga je DK oglasila odgovornim za izvršenje prekršaja i izrekla mu sankciju u vidu javne opomene,²³¹ odnosno umanjena plate 20% na 5 meseci²³²;
- (9) **očigledno nekorektno postupanje** prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu (3 predmeta)
 - 2 javne opomene²³³
 - 1 umanjene plate (10% na 6 meseci (VSS,²³⁴ preinačeno rešenje DK kojim je sudija oslobođen odgovornosti²³⁵))
 - (13) **davanje komentara o sudskim odlukama**, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku (1 predmet)
 - 1 javna opomena (VSS²³⁶, preinačeno rešenje DK kojim je sudija oslobođen odgovornosti²³⁷);
 - (14) **obavljanje aktivnosti** koje su zakonom određene kao **nespojive sa sudijskom funkcijom** (1 predmet)
 - 1 umanjene plate (20% na 6 meseci (VSS,²³⁸ preinačeno rešenje DK o sankciji (15% na 3 meseca))²³⁹)

²²⁴ VSS *** (17.11.2015).

²²⁵ DK *** (12.6.2015).

²²⁶ DK *** (4.8.2015), VSS *** (1.12.2015).

²²⁷ DK 116-04-00494/2014-05 (22.10.2014).

²²⁸ VSS *** (22.9.2015).

²²⁹ DK 116-04-00472/2014-05 (17.4.2015).

²³⁰ VSS 116-04-805/2014-01 (13.11.2014); VSS *** (27. 1.2016); VSS *** (20. 1.2016).

²³¹ DK 116-04-00439/2014-05 (18.9.2014); DK *** (23.10.2015); DK *** (13. 11.2015).

²³² DK *** (11.9.2015).

²³³ U predmetima DK 116-04-00971/2014-05 (11.3.2015), VSS 116-04-309/2014-05 (29.5.2015); DK 116-04-00466/2013-05 (15.4.2014), VSS 116-04-401/2014-01 (17.7.2014);

²³⁴ VSS *** (4.9.2015).

²³⁵ DK *** (25.3.2015).

²³⁶ VSS 116-04-935/2014-01 (24.6.2015).

²³⁷ DK 116-04-00441/2014-05 (28.10.2014).

²³⁸ VSS 116-04-91/2014-01 (25.2.2014).

²³⁹ DK 116-04-00363/2013-05 (29.11.2013).

- (18) **kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri** (3 predmeta)
 - 3 umanjena plate (dva od 20% na 6 meseci²⁴⁰ i jedno od 40 % na godinu dana (VSS,²⁴¹ preinačeno rešenje DK o visini kazne (50% na godinu dana²⁴²))
 - VSS oslobodio sudiju²⁴³ koji je pred DK proglašen odgovornim s kaznom od 20% od plate i zabranom napredovanja od 3 godine²⁴⁴

II Sankcije u predmetima u kojima je utvrđena odgovornost za izvršenje više od jednog disciplinskog prekršaja

- **neopravdano kašnjenje u izradi odluka i neopravdano nezakazivanja ročišta ili pretresa** (1 predmet) – 1 razrešenje;²⁴⁵
- **neopravdano odugovlačenje postupka i neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa** (4 predmeta) – javna opomena,²⁴⁶ 2 umanjena plate (10% na 3 meseca²⁴⁷ (VSS preinačio rešenja DK o visini kazne (javna opomena))²⁴⁸ i 30% na 1 godinu²⁴⁹) i 1 razrešenje;²⁵⁰
- **upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama** ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi i **kršenje EK u većoj meri** (1 predmet) – 1 razrešenje;²⁵¹
- **očigledno nekorektno postupanje** prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu i **kršenje EK u većoj meri** (1 predmet) – 1 umanjeno plate (10% na 3 meseca²⁵²).

²⁴⁰ DK 116-04-00373/2013-05 (4.11.2013) i DK 116-04-00310/2013-05 (21.11.2013).

²⁴¹ VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013).

²⁴² Kako stoji u VSS 116-04-00265/2013-01 (16.7.2013).

²⁴³ VSS 116-04/00747/2014-03 (9.12.2014).

²⁴⁴ DK 116-04-00186/2014-05 (16.6.2014).

²⁴⁵ DK 116-04-00487/2014-05 (10.10.2014). U jednom predmetu je utvrđena odgovornost sudije za kvalifikovan oblik disciplinski prekršaj povodom ovih konkretnih prekršaja, ali je oslobođena od sankcije, videti DK 116-04-00616/2014-05 (17.10.2014), DK 116-04-00616/2014-05 (4.2.2015) i VSS 116-04-149/2015-01 (28.4.2015)

²⁴⁶ DK 116-04-00389/2014-05 (8.9.2014)

²⁴⁷ VSS *** (17.11.2015); VSS 116-04-786/2014-01 (21.10.2014).

²⁴⁸ DK 116-04-00389/2014-05 (8.9.2014).

²⁴⁹ DK 116-04-00485/2013-05 (24.2.2014).

²⁵⁰ VSS 116-04-786/2014-01 (21.10.2014), DK 116-04-584/2014-05 (22.10.2014).

²⁵¹ DK 116-04-00356/2013-05 (22.10.2013).

²⁵² DK 116-04-00908/2014-15 (13.2.2015).

DODATAK 2

