



Republika Srbija
VISOKI SAVET SUDSTVA

Ovaj projekat finansira
Evropska unija



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

EU ZA SRBIJU – PODRŠKA VISOKOM SAVETU SUDSTVA

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA U SRBIJI – AŽURIRANI PREGLED PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE

SADRŽAJ

I UVOD	4
Uvodne napomene.....	5
Pravni i društveni kontekst u kom se odvija analiza.....	6
Značaj pitanja disciplinske odgovornosti sudija	8
II RAD I PRAKSA DISCIPLINSKIH ORGANA.....	14
Napomene u vezi sa radom disciplinskih organa	15
Analiza prakse disciplinskih organa VSS u periodu od 1. 1. 2016. do 31. 12. 2019. godine	17
Analiza prakse Disciplinske komisije.....	17
Struktura disciplinskih prekršaja	20
Tumačenje relevantnih propisa i standarda u praksi disciplinskih organa.....	29
Praksa u odnosu na prekršaj kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri	32
Neke razlike u odnosu na prethodno analizirane periode	37
III DISCIPLINSKA ODGOVORNOST PREDSEDNIKA SUDA	38
IV POSTUPAK PO ŽALBI.....	40
Postupak po žalbama na odluke Disciplinske komisije	41
V KAZNENA POLITIKA I ODLUKE.....	45
Kaznena politika	46
Kvalitet odluka	50
VI ZAKLJUČNE NAPOMENE I PREPORUKE	51
Neke zaključne napomene	52
Preporuke.....	53

Ovu publikaciju je pripremio stručni tim Projekta pod nadzorom ugovarača Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Nalazi, zaključci i tumačenja izraženi u ovom dokumentu pripadaju autorima i ni na koji način ne bi trebalo smatrati da odražavaju politike ili mišljenja Evropske komisije.

This report was prepared by the expert team of the Project under the supervision of the contractor Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). The findings, conclusions and interpretations expressed in this document are those of the authors alone and should in no way be taken to reflect the policies or opinions of the European Commission.

UVOD

Uvodne napomene

Ova analiza izrađena je u okviru IPA 2016 EU za Srbiju - Projekta „Podrška Visokom savetu sudstva“ (u daljem tekstu: „Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva““) tokom decembra 2019. godine, i razmatrana je na radionici sa članovima Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: „VSS“) i disciplinskih organa, čiji su predlozi integrисани u ovaj tekst¹. Cilj analize jeste da se ažuriraju postojeće analize pravnog okvira kojim je regulisano pitanje disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji, te da se na osnovu analize prakse disciplinskih organa u periodu od januara 2016. godine do decembra 2019. godine formulišu preporuke za unapređenje regulatornog okvira disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji, kao i rada i prakse disciplinskih organa.

U analizi su za tačku polazišta uzete postojeće analize propisa i prakse u vezi sa radom disciplinskih organa, i to:

- Smilja Spasojević, *Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi: prikaz zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja*, Fondacija Centar za javno pravo, 2015, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Smilja_Spasojevic1.pdf.
- Tatjana Papić, *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, OEBS Misija u Srbiji, 2016.
- EU Twinning Project “Strengthening Capacities of the High Judicial Council and the State prosecutorial Council”, Report High Judicial Council within the Twinning Project “Strengthening Capacities of the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council”, Result: “Suggestions and guidelines on the establishment of the foundations to improve the disciplinary capacities at the HJC” Component – Disciplinary proceedings of Judges, 2016.
- EU for Serbia Project “Support to the High Judicial Council”, Disciplina sudija u Srbiji: pravni pregled, analiza i preporuke za izmene, mart 2019.
- Analiza rada Administrativne kancelarije VSS – analiza rada disciplinskih organa VSS i rada zaposlenih koji podržavaju rad disciplinskih organa VSS, sačinjena u okviru Projekta Podrška Visokom savetu sudstva.
- Cveta Kajević Grubišić, Predlog smernica za prevenciju disciplinskih prekršaja, sačinjene u okviru Projekta Podrška Visokom savetu sudstva
- Budući da u periodu od prethodnih analiza do danas nije bilo izmena regulatornog okvira koji se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija, u ovoj analizi odredbe zakona i pravilnika neće se detaljno objašnjavati. Istovremeno neće se detaljno ukazivati ni na usklađenost važećeg regulatornog okvira sa odgovarajućim nadnacionalnim standardima, budući da su i prethodne analize ukazale na visok stepen njihove načelne usklađenosti. Odgovarajuće odredbe zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata biće sagledane prevashodno kroz analizu rada

¹ Autor analize je DR ANA KNEŽEVIĆ -BOJOVIĆ

disciplinskih organa, te će na osnovu toga, kao i zaključaka i preporuka prethodnih analiza, biti formulisane preporuke za unapređenje kako pravnog okvira kojim se reguliše disciplinska odgovornost sudija, tako i prakse disciplinskih organa.

Pravni i društveni kontekst u kom se izrađuje analiza

Za potpuno sagledavanje svih okolnosti u kojima se izrađuje ova analiza, potrebno je ukazati i na širi pravni i društveni kontekst u Srbiji. Nesumnjivo, najznačajniji činilac u naporima koji se ulažu u cilju unapređenja ustavnog, zakonskog i podzakonskog okvira za rad pravosuđa jeste proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Kao što je poznato, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava jedno je od ključnih poglavlja, koja se među prvima otvaraju, a među poslednjim zatvaraju u pregovaračkom procesu, koji je u slučaju Srbije formalno otpočeo Međuvladinom konferencijom 21. januara 2014. godine u Briselu, a u odnosu na Poglavlje 23 formulisan u odgovarajućem akcionom planu. Istovremeno, ne treba zanemariti ni jake unutrašnje zahteve za valjanim uspostavljanjem sistema podele vlasti u demokratskom društvu vladavine prava i uspostavljanjem nezavisnog pravosuđa, oličenim u strateškim dokumentima (Nacionalna strategija reforme pravosuđa), razvijanim u periodu od 2003. do 2018. godine, kao i u posledičnim zakonskim intervencijama.

U dosadašnjem periodu mogao se primetiti i određeni stepen divergencije ili, preciznije rečeno, dualiteta u razvijanju ključnih strateških dokumenata u oblasti pravosuđa, oličen upravo u postojanju Akcionog plana za Poglavlje 23 i Nacionalne strategije reforme pravosuđa, koji pokrivaju veoma sličan vremenski okvir. Iako je tačno da Akcioni plan za Poglavlje 23 ima širi obuhvat nego Nacionalna strategija reforme pravosuđa, usled toga što su se ključni ciljevi koji su se odnosili na nezavisnost, stručnost i odgovornost pravosudne vlasti u najvećoj meri poklapali u oba dokumenta, kao i to što je operativni organ kome je povereno praćenje sprovođenja oba akta bilo Ministarstvo pravde, u praksi je dolazilo do preklapanja aktivnosti iz samih strateških dokumenata, kao i izveštavanja o njihovom sprovođenju, i nije bilo uvek jasno da li nekim od ovih aktivnosti treba dati prednost i ako je treba dati, kojim.

Tokom 2017. godine, na osnovu mera planiranih upravo Akcionim planom za Poglavlje 23, Srbija je otpočela složen i izazovan proces razmatranja izmene svog ustavnog okvira u delu koji se odnosi na pravosuđe pod okriljem Ministarstva pravde. Nakon procesa javne rasprave, u okviru kojekoga su izneti raznovrsni pa čak i suprotstavljeni stavovi o pravcu u kom bi ovaj reformski zahvat trebalo da ide, Vlada je 29. novembra 2018. godine zvanično uputila predlog za izmenu Ustava Narodnoj skupštini Republike Srbije. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je na sednici održanoj 14. juna 2019. godine razmotrio i usvojio predlog za promenu Ustava Republike Srbije koji je podnela Vlada. Tekst ustavnih amandmana nije podnet uz predlog za izmene Ustava. Proces izmene Ustava tek predstoji.

Istovremeno sa radom na predlozima ustavnih izmena Ministarstvo pravde je započelo i sa izmenama dva ključna dokumenta javne politike u oblasti pravosuđa, tačnije sa revizijom Akcionog plana za

Poglavlje 23 i usvajanjem Strategije razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine. Kako bi se smanjilo preklapanje i izbegla divergencija u regulisanju kao i nadzoru nad sprovođenjem ovih dokumenata, dokumenti su razvijani u delimično paralelnom procesu, a predviđeno je da će se praćenje sprovođenja Strategije odvijati u okviru istog mehanizma koji je predviđen za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23. Revidirani Akcioni plan i Strategija razvoja pravosuđa i dalje su u fazi nacrtu.

Važno je istaći da se u ovim dokumentima usvajanje ustavnih amandmana koji se odnose na pravosuđe predviđa tokom drugog kvartala 2020. godine, dok se donošenje novih usklađenih zakona predviđa za četvrti kvartal 2020. godine, a donošenje podzakonskih akata predviđeno je za treći kvartal 2021. godine. Očekujući ove izmene Ministarstvo pravde je početkom 2019. godine formiralo radne grupe za pripremu tekstova radnih verzija odgovarajućih zakona.² Kako ti predlozi ustavnih amandmana nisu ušli u skupštinsku proceduru, neizvesno je u ovom trenutku predviđati da li će i u kolikoj meri tekst amandmana Ministarstva pravde biti menjan u skupštinskoj proceduri, a naročito nakon javne rasprave. Iz tog razloga, čini se da je početni zadatak radnih grupa da razviju konkretna zakonodavna rešenja sada skoro nemoguć, jer nema izvesnosti u pogledu teksta izmena Ustava na kojima će se zasnivati.

Značajno je ukazati na činjenicu da oba dokumenta jasno ukazuju na potrebu daljeg unapređenja propisa i prakse koji se odnose na pitanja sudske etike, te disciplinske odgovornosti sudija, odnosno da je reč o pitanjima koja ni nakon eventualnog usvajanja izmena Ustava, ali i u periodu do usvajanja ustavnih amandmana i usklađivanja zakona i podzakonskih akata sa ovim izmenama, neće izgubiti na aktuelnosti. U prilog ovome idu i preporuke koje je Evropska komisija uputila u Godišnjem izveštaju za Srbiju za 2019. godinu, u delu koji se odnosi na Poglavlje 23, u kojima se ukazuje na potrebu boljeg definisanja disciplinskih prekršaja i sankcija, usmeravanje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti i postupka utvrđivanja slučajeva u kojima je prekršen Etički kodeks, te jačanja kapaciteta disciplinskih organa.³ Značajno je ukazati i na to da je u avgustu 2019. godine ministarka pravde Srbije, Nela Kuburović, izrazila očekivanje da će ustavne amandmane usvojiti tek naredni saziv Narodne skupštine,⁴ što bi ceo proces odložilo za najmanje godinu dana u odnosu na rokove iskazane u nacrtima dokumenata javne politike, dakle, sa 2020. na 2021. godinu.

Ipak, iz svega gore navedenog proizlazi da se ova analiza sprovodi u kontekstu koji podrazumeva relativno skore izmene ustavnog i regulatornog okvira Srbije. Opravdano se može očekivati da značajne intervencije u tekstovima zakona i podzakonskih akata kojima se reguliše disciplinska odgovornost sudija neće biti sprovedene u nekom kraćem roku, odnosno da će se sa njima sačekati dok ne bude poznata sudbina i precizne formulacije zvaničnih amandmana na Ustav Srbije. I pored toga, smatramo da će analiza ponuditi važan uvid u značajna pitanja koja se odnose na praksu disciplinskih organa u postojećem regulatornom okviru, kao i ukazati na njegove nedostatke, što

2 Radna grupa za izradu radnog teksta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji; Radna grupa za pripremu tekstova radnih verzija Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o Visokom savetu sudstva; Radna grupa za pripremu tekstova radnih verzija Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o savetu tužilaca; Radna grupa koja će se baviti pitanjem normativnog razgraničenja budžeta pravosudnih saveta i Ministarstva pravde; Radna grupa za pripremu radnog teksta Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2019-2024

3 European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2019 Report, Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", 2019 Communication on EU Enlargement Policy (COM(2019)260final), Brussels, 29. 5. 2019, str. 15.

4 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest3.html>

će nesumnjivo pružiti korisne smernice radnim grupama za izradu radnih verzija nacrtia Zakona o sudijama i podzakonskih akata. Moguće je, takođe, u međuvremenu promeniti one podzakonske akte, čije usvajanje je u nadležnosti Visokog saveta sudstva, kako bi se blagovremeno i pre ustavnih i zakonskih izmena unapredili propisi i praksa u odnosu na disciplinsku odgovornost sudija.

Značaj pitanja disciplinske odgovornosti sudija

Pitanje disciplinske odgovornosti sudija od velikog je značaja u kontekstu nezavisnosti sudova i sudija. Nezavisnost sudija garantija je pravičnosti, predvidivosti i sigurnosti pravnog sistema.

Osim načina izbora sudija, pravila o njihovom napredovanju u službi i imperativa njihove stalnosti i nepremestivosti, značajne garantije nezavisnosti sudstva jesu i transparentan postupak razrešenja sudija, i jasna pravila o njihovoj građanskoj, krivičnoj i disciplinskoj odgovornosti.⁵ Disciplinska odgovornost naročito je osetljivo pitanje, i u analizama koje su prethodile ovoj već je detaljno predstavljen značajan korpus međunarodnih izvora prava, u kojima su formulisani standardi u vezi sa normativnim uređenjem i praksom disciplinske odgovornosti sudija; ovi standardi formulisani su u brojnim dokumentima usvojenim pod okriljem Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, a mogli bi se sumarno prikazati na sledeći način:

- **O pitanjima disciplinske odgovornosti odlučuje nezavisno telo, koje je sačinjeno od najmanje polovine sudija, i na koje ne mogu uticati druge grane vlasti – Mišljenje br. 10(2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija, tačke 42 i 64.⁶ Preporuka (2010)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija stav 69.⁷ Zajednički zaključak zajedničkog seminara koji su organizovali MEDEL (Evropsko udruženje sudija i tužilaca za slobodu i demokratiju) i AED (Društvo evropskih demokratskih advokata) u Briselu 26. maja 2018.⁸**
- **U postupku odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti sudija moraju se poštovati pravo na pravično suđenje, uključujući i pravo na saslušanje stranaka, a sudija protiv koga se postupak vodi mora imati pravo na zastupnika – stav 5.1 Evropske povelje o Zakonu za sudije,⁹ stav 3 Preporuke (94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, Načelo VI,¹⁰ stav 71 i stav 77 tačka III Mišljenja br. 3(2002) Konsultativnog saveta evropskih sudija,¹¹ Osnovna načela UN, načelo 17,¹² Preporuka (2010)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, stav 69.**

5 A. Knežević Bojović, „Građanska, krivična, i disciplinska odgovornost sudija — međunarodni dokumenti i pravo Srbije“, Strani pravni život, br. 3/2008, str. 122-138.

6 Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society.

7 Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers, Judges: independence, efficiency and responsibilities.

8 Common conclusions of joint seminar of MEDEL and AED, held in Brussels on May 26, 2018.

9 European Charter on Statute for Judges and Explanatory Memorandum, DAJ/DOC (98)23, (8-10 July 1998).

10 Recommendation N° R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges.

11 Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.

12 Usvojena na Sedmom kongresu UN za sprečavanje zločina i postupanje prema prestupnicima, održanog u Milatu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. Ovaj dokument je potvrđila Generalna skupština u rezolucijama 40/32 i 40/146, UN dok.A/RES/ 40/32 (29 novembar 1985) i A/RES/40/146 (13 decembar 1985).

- **Disciplinski prekršaji i sankcije moraju biti propisani zakonom – Evropska povelje o Zakonu za sudije, stav 5.1, Velika povelja sudija, stav 19,¹³ Mišljenje br. 3 (2002) Konsultativnog saveta evropskih sudija, stav 63.**
- **Disciplinske sankcije moraju biti srazmerne – Mišljenje br. 3 (2002) Konsultativnog saveta evropskih sudija, stav 74, Evropske povelje o Zakonu za sudije, stav 5.1, Preporuka (2010)12, stav 69.**
- **Za izrečene disciplinske odluke mora postojati pravni lek, o kome odlučuje nadležni nezavisni drugostepeni organ ili sud – Preporuka (94)12, Načelo VI-3, tačka 64, Mišljenja br. 10 (2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija, Mišljenja br. 3 (2002) Konsultativnog saveta evropskih sudija, stav 72, Velika povelja sudija, osnovno načelo br. 6, Osnovna načela UN, načelo 20.**
- **Disciplinski postupak se sprovodi u razumnoj roku, i disciplinske sankcije se izriču u razumnoj roku – Preporuka (94)12, načelo VI-3, Evropska mreža pravosudnih saveta, Izveštaj o pravosudnim savetima 2010-2011, stav 3.12,¹⁴ Osnovna načela UN, načelo 17.**
- **Vrednovanje rada sudija mora biti razdvojeno od disciplinskih postupaka, a razrešenje može biti sprovedeno samo u slučajevima teških povreda disciplinskih pravila ili povreda odredabi krivičnog prava, ili u slučaju da sudija nije sposoban da obavlja svoju funkciju – Mišljenje br. 17 (2014) Konsultativnog saveta evropskih sudija o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju sudske nezavisnosti, Preporuka 12,¹⁵ Preporuka (94)12, načelo VI-2, Preporuka (2010)12, stav 50.**
- **Potrebno je napraviti jasnu razliku između kršenja etičkih standarda i standarda profesionalnog ponašanja sudija i disciplinskih prekršaja. Disciplinske kazne moraju biti rezervisane za teške povrede radne dužnosti, a ne za propuste u primeni profesionalnih standarda koji predstavljaju najbolju praksu – Mišljenje br. 3 (2002) stav 60, Velika povelja sudija, načelo 18, Preporuka (2010)12, stav 71 i 72.**
- **Lica koja smatraju da su oštećena nestručnim postupanjem sudija se mogu obratiti organu koji može pokrenuti disciplinski postupak, ali ona sama ne mogu imati pravo da pokrenu disciplinski postupak niti mogu da insistiraju na pokretanju disciplinskog postupka. Ipak, ova lica moraju biti obaveštena o konačnom ishodu svojih pritužbi.**
- **Posebno telo mora biti nadležno za prijem pritužbi, prikupljanje izjava od sudije i donošenje odluke o tome da li postoje osnovani razlozi za pokretanje disciplinskog postupka koji treba da vodi nezavisno telo ili tribunal. Ovo je naročito važno da se sudije ne bi našle u situaciji da se protiv njih pokreću postupci na osnovu pritužbi nezadovoljnih učesnika u postupku – Mišljenje br. 3 (2002) CCJE, stavovi 67 i 77, i Vodič**

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

14 ENJC Councils for the Judiciary Report 2010-2011.

15 Opinion N° 17 (2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence CCJE (2014)2.

kroz izvore za jačanje sudijskog integriteta i kapaciteta – Kancelarija UN za droge i kriminal Preporuka br. 4.9.¹⁶ Velika povelja sudija, osnovno načelo br. 6, Budimpeštanska rezolucija o nezavisnosti sudstva: Uspostavljanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti, stav 2.¹⁷

Smatramo da je važno da se istakne da je tokom poslednjih godina i Evropska unija počela da iz opštih standarda zaštiće ljudskih prava, formulisanih u Evropskoj povelji o osnovnim pravima,¹⁸ te iz prakse Suda pravde Evropske unije, izvodi konkretnе zaključke i standarde koji se odnose na disciplinsku odgovornost sudija. Poznato je da u oblasti uređenja pravosudnih sistema, kao važnog dela vladavine prava, Evropska unija nije pribegla regulatornim intervencijama putem takozvanih „tvrdih“ izvora prava, mada je ujedno reč o oblasti koja je pod možda i najtemeljnijom lupom u procesu pridruživanja Evropskoj uniji;¹⁹ otuda je i sadržinu pravnih tekovina Unije u ovoj oblasti teško sveobuhvatno sagledati. Stoga, ne iznenađuje što je Evropska unija pribegla dodatnim mehanizmima za formulisanje sopstvenih standarda u ovoj oblasti. Jedan od mehanizama kroz koji se to postiže jeste i *EU Justice Scoreboard*, dokument kojim se, počev od 2013. godine, na godišnjem nivou prati stanje indikatora od značaja za nezavisnost, kvalitet i efikasnost pravosuđa u svim državama članicama Evropske unije. U ovogodišnjem dokumentu²⁰ je posebna pažnja posvećena disciplinskoj odgovornosti sudija, kao jednom od ključnih elemenata nezavisnosti sudstva. Na samom početku ukazano je da je Sud pravde Evropske unije upravo i stao na stanovište da nezavisnost podrazumeva „da režim disciplinske odgovornosti koji se primenjuje na one koji odlučuju u nekom sporu mora pokazivati neophodne garantije kako bi se sprečilo da se ona (disciplinska odgovornost, *prim. aut.*) upotrebi kao sistem političke kontrole sadržine sudske odluke“.²¹ Sud pravde je identifikovao da se te garantije odnose na: jasno postavljena pravila u kojima je propisano kakva ponašanja se smatraju disciplinskim prekršajem i sankcije koje se za njih mogu izreći, pravila koja se odnose na učešće nezavisnog tela u odlučivanju o disciplinskom prekršaju u smislu članova 47 i 48 Evropske povelje o osnovnim pravima, a naročito u odnosu na pravo na odbranu, te pravila kojima se omogućava pravni lek na odluke disciplinskih organa.²² Sud je takođe ukazao da se nacionalnim propisima ne može ograničiti pravo sudija da upućuju prethodna pitanja Sudu pravde Evropske unije u svakoj fazi postupka, a u cilju izbegavanja disciplinskog postupka, jer bi to imalo štetan uticaj na delotvornu saradnju između Suda pravde EU i nacionalnih sudova, te na funkcionisanje mehanizma upućivanja

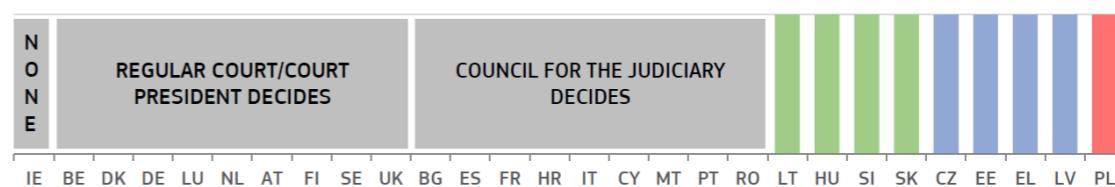
prethodnog pitanja.²³ U nedavnoj presudi donetoj u postupku rešavanja prethodnog pitanja,²⁴ Sud pravde je ponovo ukazao da iako gledane pojedinačno, pravne norme i činjenično stanje, koje se odnose na sastav i rad organa koji odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija, ne dovode u pitanje nezavisnost tog tela, to ne mora biti slučaj kada se one sagledaju zajedno i u sadejstvu.

Godine 2019. je u *EU Justice Scoreboard*-u posebna pažnja posvećena upravo pitanju disciplinske odgovornosti sudija u državama članicama Evropske unije. Analiza je pokazala raznovrsnost u institucionalnim postavkama tela koja odlučuju o disciplinskim sankcijama koje se izriču sudijama. Rešenja variraju od redovnih mehanizama, dakle sistema u kojima redovni sudovi ili predsednici sudova odlučuju o ovom pitanju, preko sistema u kojima odluku donose pravosudni saveti, do sistema u kojima odlučuju organi sastavljeni od sudija, koje su izabrale sudije ili postavili pravosudni saveti. Najekstremnije rešenje, za koje se opravdano može postaviti pitanje da li je u skladu sa osnovnim međunarodnim standardima formulisanim na nivou Saveta Evrope, postoji u Poljskoj, gde sudije, članove disciplinskog organa koji je nadležan za izricanje disciplinskih sankcija sudijama, imenuje ministar pravde.

Figure 52

Authority deciding on disciplinary sanctions regarding judges (*)⁽¹²⁴⁾





Izvor: *EU Justice Scoreboard* 2019, str. 48.

Zanimljivo je takođe ukazati na to da u značajnom broju država (čak 10) prethodno ispitivanje disciplinskih prijava sprovode predsednici sudova ili nosioci javnotužilačkih funkcija (uglavnom nosilac najviše javnotužilačke funkcije), a u jednom slučaju čak i ombudsman. Sistemi u kojima postoje disciplinski tužioци sa ovlašćenjima sličnim onima koji postoje u pravnom sistemu Srbije su retki: prema preglednim podacima sadržanim u *EU Justice Scoreboard*-u to su Mađarska i Slovenija. Iz podataka datih u ovoj analizi nije uvek jasno da li telo koje je nadležno za izricanje disciplinske sankcije (npr. disciplinska komisija) ujedno sprovodi i prethodno ispitivanje prijava koje ukazuju na mogućnost da je sudija izvršio neki disciplinski prekršaj pre nego što se postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti pokrene pred nadležnim disciplinskim organom.

¹⁶ UNODC Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, 2011.

¹⁷ General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary, Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability.

¹⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26. 10. 2012, p. 391-407.

¹⁹ Prema takozvanom „novom pristupu“ u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, poglavija posvećena usklađivanju sa pravnim tekovinama Unije u oblasti pravosuđa i osnovnih prava (23 i 24) su poglavija koja se među prvima otvaraju i među poslednjima zatvaraju; za njih se formulišu prelazna i završna merila, a napredak u usklađivanju se prati ne samo kroz godišnje izveštaje o napretku, već i kroz polugodišnje izveštaje (non-papers).

²⁰ EU Justice Scoreboard 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.

²¹ Court of Justice of the European Union, Judgment of 25 July 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, para. 67. Vid. takođe presudu u predmetu C-64/16, Associaçao Sindical dos Juízes Portugueses, Judgment of 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117, stavovi 32 et seq., u kojoj je Sud pravde EU utvrdio da pitanja koja se odnose na delotvoran pristup pravdi ulaze u domen prava Evropske unije, te da su pitanja od značaja za nezavisnost sudija pitanja prava Evropske unije i da se, stoga, onima može raspravljati u postupcima pred Evropskim sudom pravde.

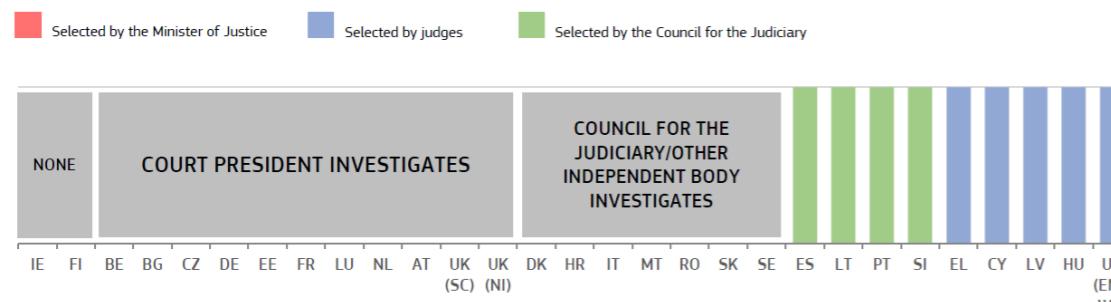
²² Court of Justice of the European Union, Judgment of 25 July 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

²³ Court of Justice of the European Union, Judgment of 5 July 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514. U konkretnom slučaju reč je o situaciji u kojoj je sudska veće uputilo prethodno pitanje Sudu pravde Evropske unije u vezi sa pitanjem primene propisa Unije u pogledu priznanja i izvršenja krivičnih presuda, i to pre nego što je zakazan glavni pretres. Zbog same prirode ovog postupka veće je, upućujući prethodno pitanje Sudu pravde Evropske unije, bilo dužno da u zahtevu iznese i svoje tumačenje. Javni tužilac je smatrao da ovakvo iznošenje stava pre otvaranja glavnog pretresa predstavlja osnov za izuzeće veća od daljeg postupanja u tom konkretnom predmetu, kako je bilo i propisano bugarskim zakonodavstvom, te da bi neizuzimanje predstavljalo disciplinski prekršaj. Sud pravde Evropske unije ovakvo stanovište nije podržao.

²⁴ Predmet A.K. and Others C 585/18, C 624/18 i C 625/18.

Figure 53

Investigator in charge of formal disciplinary proceedings regarding judges (*)⁽²⁵⁾



Izvor: *EU Justice Scoreboard* 2019, str. 49.

Ima li činjenica da je u *EU Justice Scoreboard*-u za 2019. godinu posebna pažnja posvećena disciplinskoj odgovornosti sudija značaja za Srbiju Odgovor je nedvosmisleno pozitivan, iz sledećih razloga:

- Pridruživanje Evropskoj uniji jedan je od glavnih spoljnopolitičkih ciljeva Srbije. Nakon što joj je odobren status kandidata, 1. marta 2012. godine, a potom i 28. juna 2013. godine odlukom Evropskog saveta otpočeli pregovori o pristupanju, usklađenost zakonodavstva Srbije sa pravnim tekvinama Unije u svim pregovaračkim poglavljima, postala je obaveza Srbije u pregovaračkom postupku.²⁵ Kako je ranije istaknuto, pregovori u Poglavlju 23: Pravosuđe i osnovna prava i 24: Pravda, sloboda i bezbednost otvaraju se među prvima u pregovaračkom procesu i podrazumevaju temeljno praćenje napretka u usklađivanju prava Srbije sa pravnim tekvinama Unije, koji u ovom slučaju predstavljaju svojevrsnu „pokretnu metu”, odnosno koji se ne nalaze samo u takozvanim „tvrdim” izvorima prava već u „zajedničkim ustavnim tradicijama” svih država članica Unije, te u mekom pravu. *EU Justice Scoreboard* nesumnjivo se može smatrati jednim takvim izvorom mekog prava. Iako se u ovom slučaju ne može smatrati da se radi o mehanizmu sličnom drugim GPI (*Global Performance Indicators*), odnosno globalnim pokazateljima uspešnosti kao što su *Doing Business* ili *BTI Transformation Index* i slično, koji predstavljaju instrumente spoljašnjeg uslovljavanja,²⁶ budući da se u ovom izveštaju i analizi države ne rangiraju po uspešnosti već samo međusobno upoređuju kako bi se uočile tendencije reforme i razvoja, nesumnjivo je da se radi o instrumentu upravljanja (*governance*)²⁷ koji ima za cilj postavljanje standarda u ovoj oblasti. Iz toga sledi da *EU Justice Scoreboard* takođe ukazuje na standarde u odnosu na koje Republika Srbija treba da unapređuje svoje zakonodavstvo u okviru Poglavlja 23 i 24.
- Nedavna jurisprudencija Suda pravde Evropske unije jasno je pokazala da pitanja vladavine prava i nezavisnosti sudija nedvosmisleno ulaze u okvir prava Evropske unije u odnosu na koji je ovaj sud nadležan da postupa. Citirane presude Suda pravde EU otvorile su mogućnost

25 Treba istaći da je Srbija od 2003. godine jednostranom odlukom uskladila svoje zakonodavstvo sa pravnim tekvinama Evropske unije, a da je dvostrana obaveza usklađivanja pravnih režima Srbije i Evropske unije u određenim oblastima proistekla iz stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2013. godine, a potom i formalnim otpočinjanjem pregovaračkog procesa 2014. godine.

26 Vid. A. Knežević Bojović, V. Čorić, A. Višekruna, „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni dogovori Srbije“, *Srpska politička misao*, br. 3/2019, (u štampi).

27 Vid. naročito Adriani Dori, The EU Justice Scoreboard - Judicial Evaluation as a New Governance Tool (August 14, 2015). MPI Luxembourg Working Paper Series, 2 (2015). <http://ssrn.com/abstract=2752571> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2752571>; Alexander Strelkov, "EU Justice Scoreboard: a new policy tool for 'deepening' European integration?", *Journal of Contemporary European Studies*, Volume 27, 2019 - Issue 1, pp. 15-27 , <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1534729>.

za dalje detaljno ispitivanje ispunjenosti ključnih uslova koji se odnose na nezavisnost sudske vlasti, zasnovano na stavu da je nezavisnost pravosuđa preduslov za postojanje i delotvorno funkcionisanje sistema međusobnog poverenja i saradnje između nacionalnih sudova, koji su istovremeno i sudovi koji neposredno primenjuju pravne tekovine Evropske unije i Suda pravde EU. Ovakav stav Suda pravde nesumnjivo predstavlja dodatni izvor prava EU u kontekstu Poglavlja 23.

- Imajući u vidu najraniji mogući datum u kome Srbija može postati država članica Evropske unije, a to je 2025. godina,²⁸ postaje moguće da će za tek nešto više od 5 godina zakonodavstvo i praksa Srbije u oblasti pravosuđa biti cenjeni i poređeni u odnosu na propise i praksu drugih država članica Unije u okviru *EU Justice Scoreboard*-a. Otuda se čini korisnim već sada pratiti reformske trendove u državama članicama Unije u ovoj oblasti i sa naročitom pažnjom sagledavati preporuke koje proističu iz analiza sadržanih u tom dokumentu. Nesumnjivo bi bilo korisno da odgovarajući reformski zahvati budu preduzeti, imajući u vidu upravo *EU Justice Scoreboard* kao budući referentni okvir.
- Pravosuđe u Srbiji je već u određenoj meri počelo da reformske i razvojne tendencije sagledava u kontekstu *EU Justice Scoreboard*-a, a u tome prednjači Vrhovni kasacioni sud, koji je uzeo upravo ovaj dokument kao svoju referentnu tačku za izveštavanje.

RAD I PRAKSA DISCIPLINSKIH ORGANA

Napomene u vezi sa radom disciplinskih organa

Kao što je ranije napomenuto, za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija nadležni su disciplinski organi VSS koji su ustanovljeni kao njegova stalna radna tela, a čiji rad je uređen Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova (*Službeni glasnik RS*, br. 41/2015). Disciplinske organe čine disciplinski tužilac, tri zamenika disciplinskog tužioca, te disciplinska komisija sačinjena od predsednika i dva člana koji imaju zamenike. Budući da se radi o stalnim telima VSS, u skladu sa Poslovnikom o radu Visokog saveta sudstva (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018 i 69/2018)²⁹ administrativnu i stručnu podršku disciplinskim organima pruža Administrativna kancelarija VSS. Prema važećem Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Administrativnoj kancelariji Visokog saveta sudstva, stručnu pomoć disciplinskom tužiocu pružaju samostalni izvršioci izvan svih unutrašnjih jedinica i u Pravilniku su sistematizovana tri ovakva radna mesta.

Tabela 1 – Sistematizovana radna mesta u Administrativnoj kancelariji VSS³⁰

	Sistematizovana radna mesta u AK VSS	Popunjeno
1.	Radno mesto za stručnu pomoć disciplinskom tužiocu – samostalni savetnik (1 pozicija)	Popunjeno do jula 2019. godine
2.	Radno mesto za stručnu pomoć disciplinskoj komisiji – samostalni savetnik (1 pozicija)	Nije popunjeno
3.	Radno mesto za administrativno-tehničku pomoć disciplinskim organima – referent (2 pozicije)	Popunjeno

- Kao što se iz priložene tabele vidi, jedno radno mesto uopšte nije popunjeno (radno mesto za stručnu pomoć Disciplinskoj komisiji) dok je radno mesto za stručnu pomoć Disciplinskom tužiocu bilo popunjeno do jula 2019. godine. U praksi to znači da je evidentan nedostatak stručne podrške disciplinskim organima VSS. U analizi rada Administrativne kancelarije, sprovedenoj u okviru Projekta EU za Srbiju “Podrška Visokom savetu sudstva” (dalje u tekstu: Analiza), istaknuto je da zaposleni koji podržavaju rad Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije ulažu značajne napore u savladavanje velikog broja disciplinskih prijava koje su upućene Disciplinskom tužiocu, odnosno da imaju značajne izazove u pružanju podrške u sprovođenju disciplinskih postupaka. U tom kontekstu značajno je ukazati na podatke o prijavama koje su podnete Disciplinskom tužiocu, akoje su predstavljene u navedenoj Analizi,³¹ kao i u izveštaju koji je dostavljen Projektu EU za Srbiju “Podrška Visokom savetu sudstva” iz kojih se vidi da je broj podnetih prijava koje tužilac

²⁹ Čl. 18 Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva.

³⁰ Analiza rada Administrativne kancelarije VSS – analiza rada disciplinskih organa VSS i rada zaposlenih koji podržavaju rad disciplinskih organa VSS sačinjena u okviru Projekta Podrška Visokom savetu sudstva.

³¹ *Ibid.*, str. 2.

uzima u razmatranje redovno prelazi brojku od 500 godišnje, sa izuzetkom 2011. godine,³² a da se broj podnetih predloga za pokretanje disciplinskog postupka kreće između 15 i 19 za period 2015-2019. godine, što ukazuje na veliki obim prethodnih i pripremnih radnji u kojima je Disciplinskom tužiocu neophodna stručna i administrativna podrška, koja u trenutku izrade ove analize praktično ne postoji. U Analizi je dalje ukazano na to da se disciplinski organi suočavaju i sa značajnim ograničenjima u pogledu prostorno-tehničkih uslova za rad: Disciplinski tužilac i zamenici na raspolaganju imaju jednu kancelariju, dok je Disciplinska komisija uopšte nema, a ukazano je i na to da se ročišta pred Disciplinskom komisijom neretko održavaju u prostorijama koje nisu odgovarajuće.

Takođe je potrebno ukazati na to da bi posao Disciplinskog tužioca, a i Disciplinske komisije, mogao biti značajno olakšan ako bi se podaci koji su od značaja za postupanje disciplinskih organa, a koji se pribavljaju od sudova i eventualno drugih državnih organa, dostavljali u elektronskom obliku. Ovakva praksa je u skladu sa postojećim tendencijama u radu pravosudnih organa i upravnih organa, i u skladu je sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku.³³

Otuda, smatramo da su zaključci pomenute Analize rada administrativne kancelarije VSS, koji se odnose na neophodnost povećanja broja zaposlenih u VSS koji pružaju stručnu podršku disciplinskim organima VSS, te unapređenje prostorno-tehničkih uslova za rad Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije, od ključnog značaja za buduće uspešno i dostojanstveno sprovođenje disciplinskih postupaka protiv sudija.

Analiza prakse disciplinskih organa Visokog saveta sudstva u periodu od 1. 1. 2016. do 31.12.2019. godine

U okviru ove analize, a rukovodeći se dobrom praksom koja je uspostavljena u publikaciji *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*,³⁴ biće analizirane odluke Disciplinske komisije od 1. januara 2016. godine do 31. decembra 2019. godine, podaci o odlukama Disciplinske komisije tokom 2019. godine, kao i odluke i podaci o odlukama VSS po žalbama uloženim na odluke Disciplinske komisije, a na osnovu podataka koji su dostavljeni Projektu EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva.“ Napominjemo da je projektu dostavljeno 48 celokupnih, integralnih odluka Disciplinske komisije, donetih u posmatranom periodu, dok su u odnosu na ostale odluke korišćeni podaci o odlukama, sankcijama i odlukama po žalbama koje je projektu dostavila Disciplinska komisija. Ujedno, budući da je javno dostupno samo šest odluka VSS, nije stoga bilo moguće detaljno obraditi praksu Visokog saveta sudstva u odnosu na primenu pravila o disciplinskoj odgovornosti sudija, a naročito razlike u pravnim stavovima u pogledu disciplinskih prekršaja u situacijama kada je VSS imao različite stavove od Disciplinske komisije.

U daljem tekstu zbog preglednosti i konciznosti izlaganja koristiće se izraz „odлука“ za sve vrste odluka koje u disciplinskom postupku donose Disciplinska komisija i VSS, kako to čini i Zakon o sudijama (čl. 97 i 98).³⁵ Pored toga, u daljem tekstu će se na te odluke referirati kao na „odluke disciplinskih organa“ iz istog razloga.

Analiza prakse Disciplinske komisije

Prema dobijenim podacima, u periodu od 8. februara 2016. godine do 31. decembra 2019. godine, Disciplinskoj komisiji je podneto 43 predloga za vođenje postupka.

Tabela 2 – Broj i procenat predloga za vođenje postupka po godinama i ukupno

Godina	Broj podnetih predloga za vođenje postupka	% podnetih predloga po godini
2016	17	35,4
2017	15	31,3
2018	15	29,2
2019	7	4,2
Ukupno	54	100,0

32 2011. – 169, 2012 – 523; 2013 – 540; 2014 – 944; 2015 – 956; 2016 – 831; 2017 – 588; 2018 – 582 i 2019 (do 8. 10) – 377.

33 Tako se, na primer, u članu 2, stav 1, alineja 26, propisuje da je „isprava“ svaki predmet ili računarski podatak koji je podoban ili određen da služi kao dokaz činjenice koja se utvrđuje u postupku.

34 Tatjana Papić, *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, OEBS Misija u Srbiji, 2016.

35 Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017.



Kao što se vidi, broj predloga za vođenje postupka pred Disciplinskom komisijom VSS prilično je sličan tokom godina, s tim što je ovaj broj nešto manji u 2019. godini. Ipak, treba uzeti u obzir i da je presek podataka pravljen tako da se činjenica da je Disciplinska komisija postupala po predlozima podnetim ranijih godina reflektuje samo na podatke za 2019. godinu. Otuda se može očekivati da će podaci i za naredne godine biti sličniji onim za 2016. i 2017. godinu.

Što se tiče odnosa između podnetih predloga za vođenje postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti, podaci ukazuju da je od ukupno 53 analizirane odluke odgovornost pred Disciplinskom komisijom utvrđena u 31 predmetu, što predstavlja 58,5 % predmeta. Napominjemo da je u odnosu na jedan predlog koji je podnet postupak još uvek u toku.

Tabela 3 – Pregled podnetih predloga i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po godinama i ukupno

Godina	Broj predloga	Broj predmeta (utvrđena odgovornost)	% predmeta sa utvrđenom odgovornošću
2016	17	10	58,8
2017	15	10	66,7
2018	14	8	50,0
2019	2	3 ^a	0,0
Ukupno	48	27	56,3

^a Za jedan podnet predlog nije doneta odluka u trenutku prikupljanja podataka.

Struktura disciplinskih prekršaja

Što se tiče disciplinskih prekršaja, u analiziranim predmetima disciplinski postupci protiv sudija su pokretani za sledeće prekršaje iz čl. 90 Zakona o sudijama:

- Povreda načela nepristrasnosti (3 predmeta)
- Neopravдано kašnjenje u izradi odluka (8 predmeta)
- Neopravдано nezakazivanje ročišta ili pretresa (3 predmeta)
- Neopravдано odugovlačenje postupka (34 predmeta)
- Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu (10 predmeta)
- Nepoštovanje radnog vremena (2 predmeta)
- Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri (11 predmeta)

Treba naglasiti da zbirni broj prekršaja po predmetima ne odgovara ukupnom broju predmeta, budući da je u jednom broju postupaka jednom sudiji u okviru jednog predmeta stavljeno na teret izvršenje dva prekršaja (uglavnom se radi o neopravdanom kašnjenju u izradi odluka i neopravdanom odugovlačenju postupka ili o neopravdanom odugovlačenju postupka i očigledno nekorektnom postupanju prema učesnicima u sudskim postupcima).

U posmatranom periodu nije bilo postupaka povodom sledećih disciplinskih prekršaja:

1. propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće;
2. uzimanje predmeta u rad redom koji neopravданo odstupa od reda kojim su primljeni;
3. učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese;
4. neopravданo neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje;
5. prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
6. upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
7. davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku;
8. obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom;
9. neopravданo nepohađanje obaveznih programa obuke;
10. dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta

sudstva;

11. neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu.

Što se tiče prekršaja pod **2, 3, 4, 5, 9, 10, 11**, prema dostupnim podacima³⁶ to su ujedno i prekršaji povodom kojih se od osnivanja disciplinskih organa nisu pokretali disciplinski postupci, što iako je, prema podacima koje su sa Projektom podelili disciplinski tužilac i zamenici disciplinskog tužioca, bilo disciplinskih prijava u vezi sa ovim prekršajima. Načelno, ovakva praksa može dovesti u sumnju opravdanost zadržavanja njihovog izričitog zakonskog regulisanja. **Ipak, imajući u vidu činjenicu da se radi o prekršajima čije bi izvršenje nesumnjivo značajno uticalo na savesno vršenje sudijske funkcije i dostoјno ponašanje sudija, smatramo da i dalje ima opravdanja da se ovi disciplinski prekršaji zadrže kao izričito regulisani u zakonskom tekstu, pri čemu bi se možda moglo razmotriti brisanje prekršaja nepoštovanje radnog vremena i samo propisati prekršaj učestalog kašnjenja na zakazana ročišta ili pretrese.**

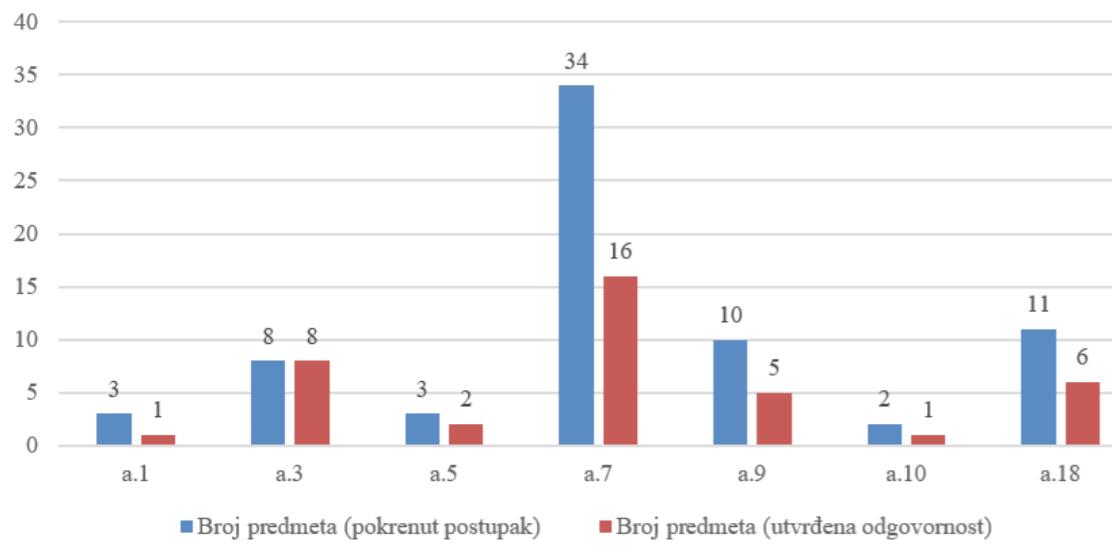
U posmatranom periodu, povodom gotovo svakog od navedenih prekršaja utvrđena je i odgovornost sudije pred Disciplinskom komisijom. **Izuzetak u tom pogledu predstavlja disciplinski prekršaj povreda načela nepristrasnosti, gde od dva predmeta u kojima je ovaj prekršaj stavljen na teret sudiji odgovornost nije utvrđena ni u jednom.**

Tabela 4 – Numerički pregled ukupnog broja podnetih predloga i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju

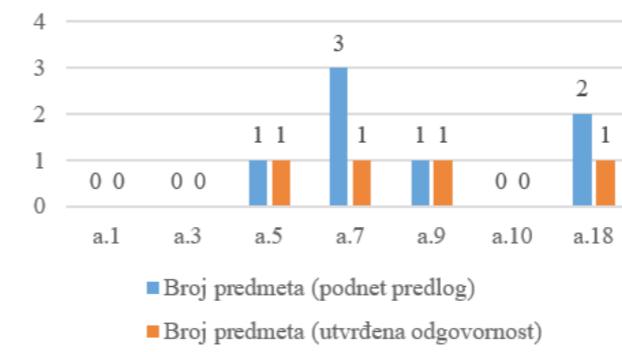
Alineja člana 90. Zakona o sudijama	Konkretan disciplinski prekršaj	Broj predloga	Broj predmeta (utvrđena odgovornost)	% predmeta sa utvrđenom odgovornošću
1	Povreda načela nepristrasnosti	3	1	33,3
3	Neopravдано kašnjenje u izradi odluka	8	8	100,0
5	Neopravдано nezakazivanje ročišta ili pretresa	3	2	66,7
7	Neopravдано odugovlačenje postupka	34	16	47,1
9	Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu	10	5	50,0
10	Nepoštovanje radnog vremena	2	1	50,0
18	Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri	11	6	54,5

36 T. Papić, op. cit., str. 22.

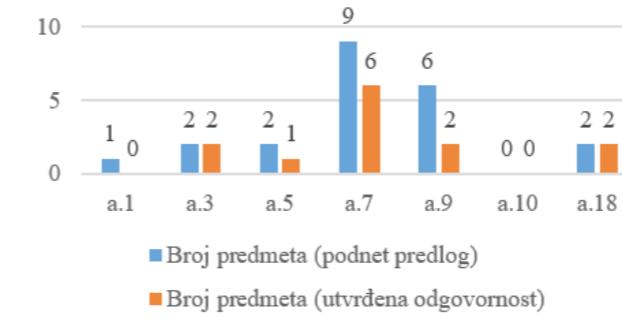
Odnos podnetih predloga za vođenje postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju



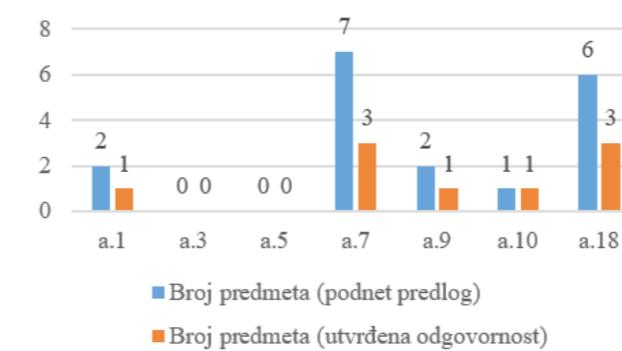
Odnos predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju u 2019. godini



Odnos predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju u 2017. godini



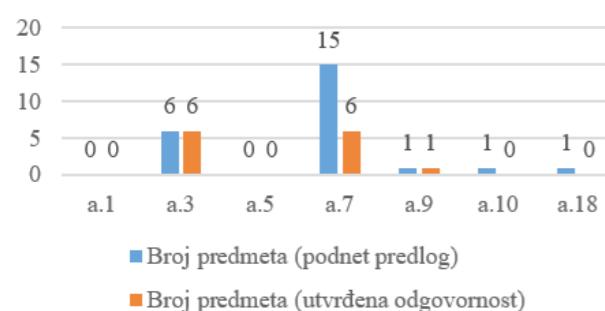
Odnos predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju u 2018. godini



Legenda

a.1	Povreda načela nepristranosti
a.3	Neopravдано kašnjenje u izradi odluka
a.5	Neopravдано nezakazivanje ročišta i pretresa
a.7	Neopravдано odugovlačenje postupka
a.9	Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu
a.10	Nepoštovanje radnog vremena
a.18	Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri

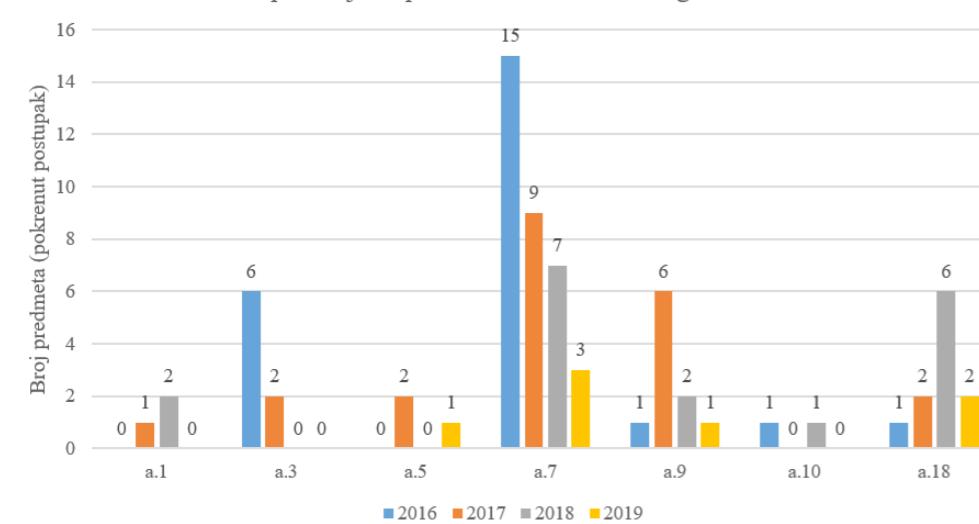
Odnos predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju u 2016. godini



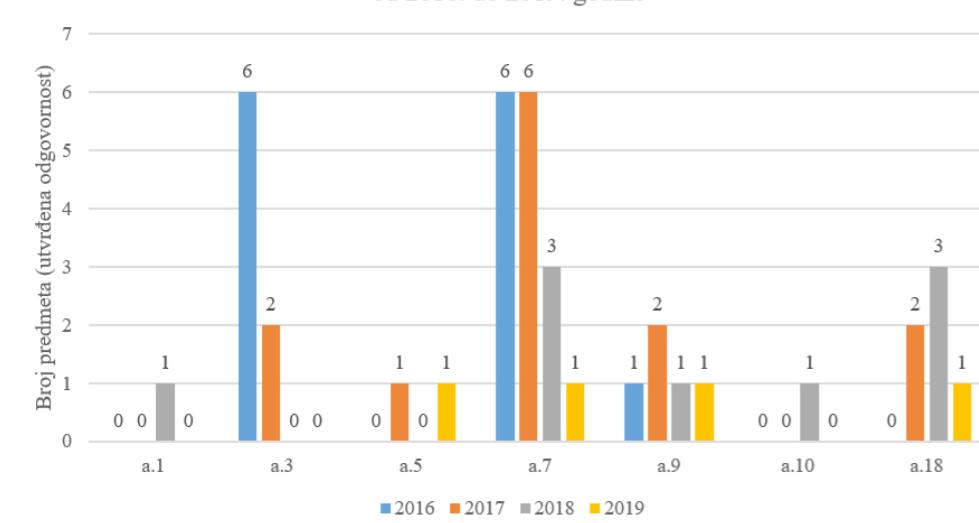
Legenda

a.1	Povreda načela nepristranosti
a.3	Neopravdano kašnjenje u izradi odluka
a.5	Neopravdano nezakazivanje ročišta i pretresa
a.7	Neopravdano odgovlačenje postupka
a.9	Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima
a.10	Nepoštovanje radnog vremena
a.18	Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri

Broj podnetih predloga za vođenje disciplinskog postupka po konkretnom prekršaju za period od 2016. do 2019. godine



Broj odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju za period od 2016. do 2019. godine

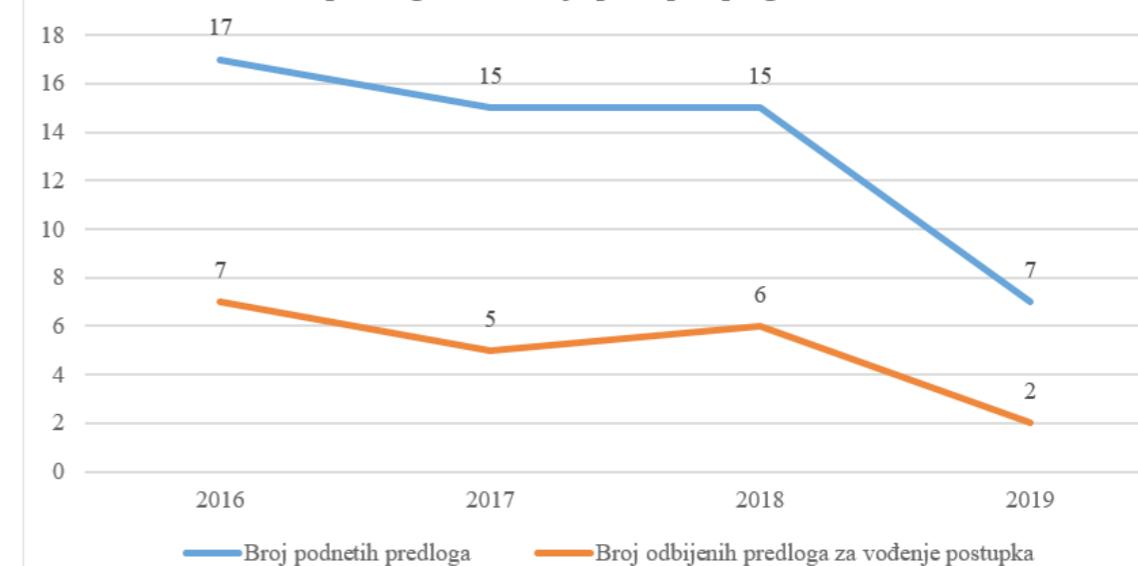


Što se tiče broja odbijenih predloga za vođenje postupka u praksi Disciplinske komisije, u posmatranom periodu on iznosi 20, odnosno 37,7%.

Tabela 5 – Pregled podnetih predloga za vođenje postupka i broja odbijenih predloga za vođenje postupka po godinama i ukupno

Godina	Broj predmeta (podnet predlog)	Broj odbijenih predloga	% odbijenih predloga
2016	17	7	41,2
2017	15	5	33,3
2018	15	6	40,0
2019	7	2	28,6
Ukupno	54	20	37

Odnos podnetih predloga za vođenje postupka i broja odbijenih predloga za vođenje postupka po godinama



Treba napomenuti da u ukupan broj predmeta u kojima je odbijen predlog za vođenje postupka ulazi i jedan predmet u kome je predlog odbijen zbog toga što je sudiji prestala sudska funkcija na lični zahtev,³⁷ dok je u drugom predmetu predlog odbijen jer je sudiji prestala sudska funkcija zbog trajnog gubitka radne sposobnosti.³⁸

Što se tiče predloga za razrešenje sudija u posmatranom periodu, Disciplinska komisija je VSS podnела ukupno tri predloga za razrešenje sudija i u sva tri slučaja sudije su i razrešene.

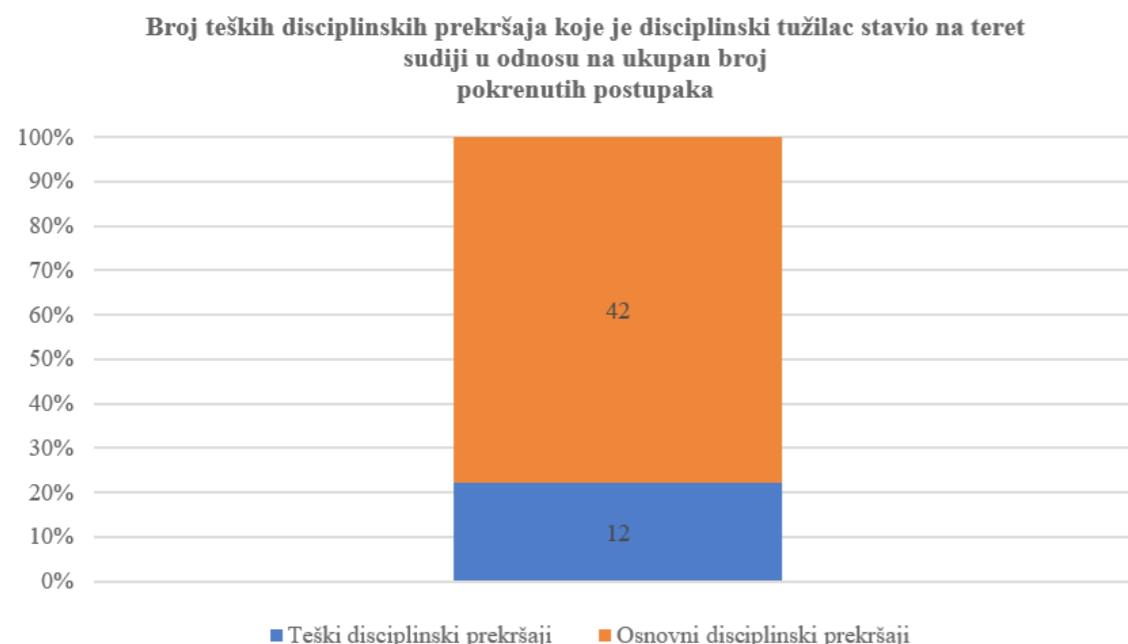
³⁷ Predmet br. 116-04-0091/2016-5.

³⁸ Predmet br. 116-04-00516/2018-5.

U posmatranom periodu Disciplinski tužilac je podneo predlog za vođenje disciplinskog postupka za izvršenje teškog disciplinskog prekršaja u 11 predmeta. Podaci pokazuju da je u 3 predmeta ovakva pravna kvalifikacija Disciplinskog tužioca u potpunosti usvojena, te da je utvrđena odgovornost sudije i da je pokrenut postupak za razrešenje sudije, a koji je za posledicu imao prestanak sudske funkcije.³⁹ U odnosu na ostale predmete, u dva predmeta Disciplinska komisija je odbila predlog za vođenje disciplinskog postupka (od toga jednom zbog toga što je sudiji funkcija prestala na lični zahtev), dok je u preostalim predmetima Disciplinska komisija našla da je sudija odgovoran za osnovni oblik disciplinskog prekršaja, ali ne i za kvalifikovani, odnosno teži oblik disciplinskog prekršaja. Pregled broja podnetih predloga za vođenje postupka zbog teških disciplinskih prekršaja dat je u tabeli ispod.

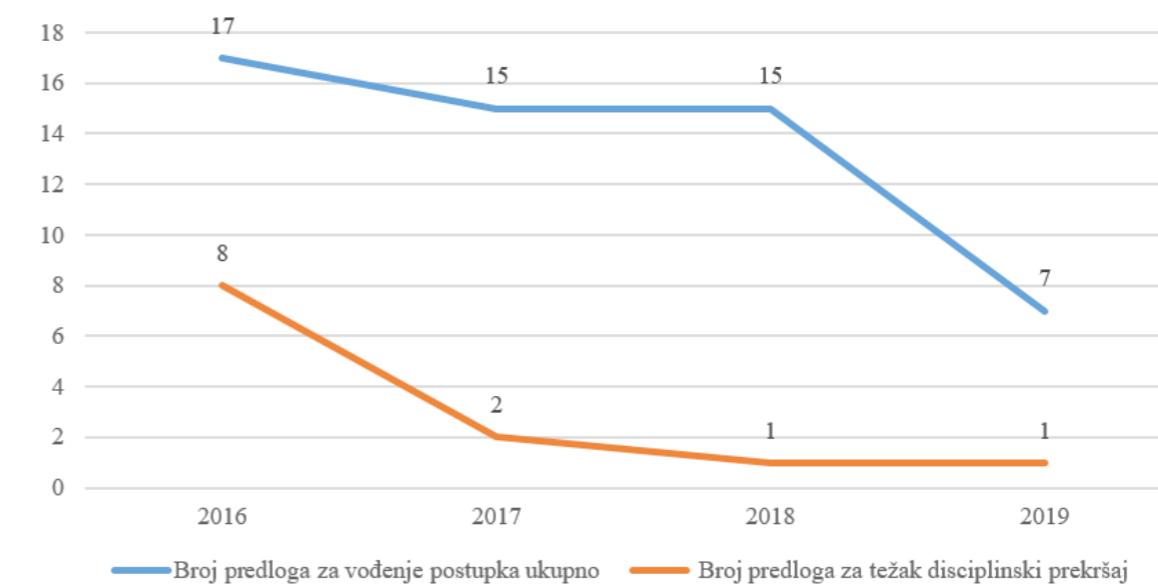
Tabela 6 – Pregled ukupnog broja podnetih predloga i broja teških disciplinskih prekršaja koje je disciplinski tužilac stavio na teret sudiji po godinama i ukupno

Godina	Broj predmeta (podnet predlog za vođenje postupka)	Teški disciplinski prekršaji (podnet predlog za vođenje postupka)	% teški disciplinski prekršaji (podnet predlog za vođenje postupka)
2016	17	8	47,1
2017	15	2	13,3
2018	15	1	16,7
2019	7	1	16,7
Ukupno	54	12	22,6



³⁹ Predmet br. 116-04-00099/2016-05 sa združenim spisima predmeta br. 116-04-01005/2015-05; predmet br. 116-04-00187/2016-05 i predmet br. 116-04-00499/2018-5.

Ukupan broj podnetih predloga i broj predloga u kojima je disciplinski tužilac sudiji na teret stavio izvršenje teških disciplinskih prekršaja po godinama



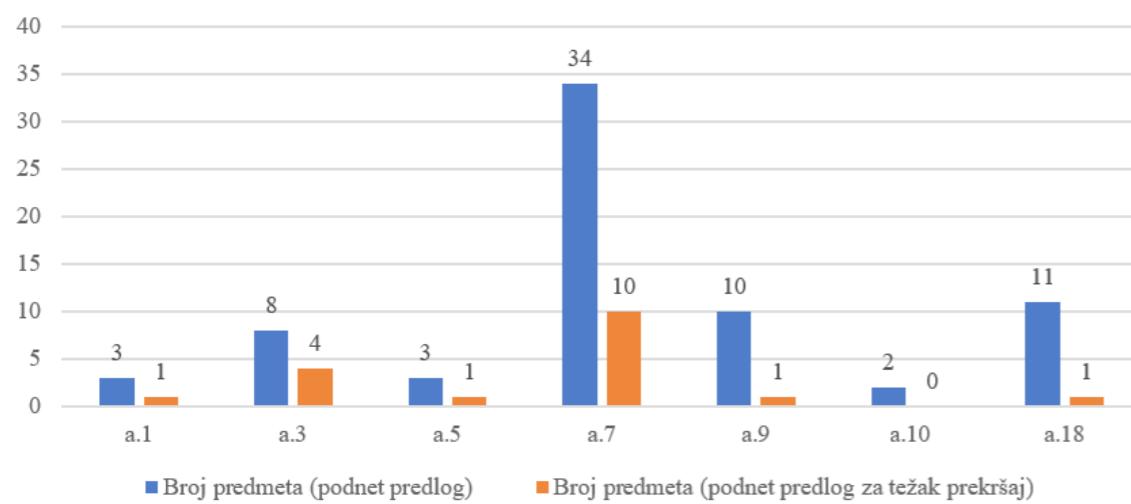
Na čemu je disciplinska komisija zasnivala ovaku praksu?

Analiza je pokazala da u jednom predmetu npr. Disciplinski tužilac nije označio o kom se obliku teškog disciplinskog prekršaja radi, te je Disciplinska komisija ukazala da je Disciplinski tužilac dužan da navede ne samo činjenični opis osnovnog disciplinskog prekršaja već i sva zakonska obeležja koja predstavljaju kvalifikatornu okolnost za postojanje teškog disciplinskog prekršaja, a da navedeni činjenični opis nije dovoljan za **nesumnjiv zaključak** da su ostvareni svi elementi navedenog disciplinskog prekršaja. U drugim slučajevima Disciplinska komisija je **cenila kvalifikatorne okolnosti za postojanje teškog disciplinskog prekršaja**, te je našla da one u konkretnom slučaju ne postoje, odnosno da se u konkretnom slučaju ne može govoriti o ozbilnjom poremećaju u vršenju sudske vlasti ili obavljanju radnih zadataka, odnosno da se ne može tvrditi da je došlo do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo niti da je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku. Ipak, u nemalom broju ovakvih predmeta Disciplinska komisija je ipak našla da je izvršen osnovni oblik prekršaja. Ovakvi rezultati ukazuju na manji broj pokrenutih postupaka za razrešenje sudija nego što je to bio slučaj u prethodno posmatranom periodu.⁴⁰

Što se tiče **najčešćih disciplinskih prekršaja povodom kojih je sudiji stavljen na teret kvalifikovani oblik prekršaja**, radi se o prekršajima neopravdano odgovlaženje postupka i neopravdano kašnjenje u izradi odluka.

⁴⁰ Vid. T. Papić, *op. cit.*, str. 26.

Odnos podnetih predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja predloga za težak disciplinski prekršaj po konkretnom prekršaju



Legenda

a.1	Povreda načela nepristranosti
a.3	Neopravdano kašnjenje u izradi odluka
a.5	Neopravdano nezakazivanje ročišta i pretresa
a.7	Neopravdano odgovlačenje postupka
a.9	Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima
a.10	Nepoštovanje radnog vremena
a.18	Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri

Tabela 7 – Numerički pregled ukupnog broja podnetih predloga za vođenje disciplinskog postupka i broja predloga u kojima je težak disciplinski prekršaj stavljen na teret sudiji po konkretnom prekršaju

Alineja čl. 90 Zakona o sudijama	Konkretan disciplinski prekršaj	Broj predloga ukupno	Broj teških disciplinskih prekršaja	% teških disciplinskih prekršaja
1	Povreda načela nepristrasnosti	3	1	33,3
3	Neopravdano kašnjenje u izradi odluka	8	4	50,0
5	Neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa	3	1	33,3
7	Neopravdano odgovlačenje postupka	34	10	29,4
9	Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu	10	1	10,0
10	Nepoštovanje radnog vremena	2	0	0,0
18	Kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri	11	1	9,1

Tumačenje relevantnih propisa i standarda u praksi disciplinskih organa

Za razliku od prethodnog analiziranog perioda, u periodu koji je obuhvaćen ovom analizom pitanje postojanja procesnih garantija nije se postavilo. Samo u jednom predmetu je ukazano da je Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova predviđena shodna primena odredbi krivičnog prava podrazumeva samo shodnu primenu Zakonika o krivičnom postupku u smislu čl. 2, a da nipošto ne podrazumeva shodnu primenu krivičnog materijalnog prava. Naime, u konkretnom predmetu⁴¹ sudija kojem je na teret stavljen izvršenje disciplinskog prekršaja neopravdano odgovlačenje postupka u svom izjašnjenju naveo da je u odnosu na jedan broj predmeta nastupila apsolutna zastarelost. Disciplinska komisija je u ovom predmetu ukazala na to da Zakon o sudijama ne pravi razliku između relativne i apsolutne zastarelosti vođenja postupka, niti propisuje shodnu primenu krivičnog materijalnog prava koje reguliše zastarelost krivičnog gonjenja, već samo shodnu primenu krivičnog procesnog prava.

⁴¹ Predmet br. 116-04-593/2018-5.

mogao da utiče.⁴⁷

U tom kontekstu, značajno je ukazati na to da je Disciplinska komisija nastavila sa **doslednom primenom** stava da kod disciplinskih prekršaja koji se vrše nečinjenjem zastarelost vođenja disciplinskog prekršaja počinje od trenutka prestanka protivpravnog stanja, odnosno da zastarelost počinje da teče od trenutka od kada je preduzeta poslednja radnja.⁴² U praksi se ipak dešavalo da je sudijama na teret Disciplinski tužilac stavio predmete u odnosu na koje jeste nastupila zastarelost. U ovakvim situacijama Disciplinska komisija je, u jednom broju predmeta, **shodno prilagođavala činjenični opis disciplinskog prekršaja tako da više ne obuhvata one predmete u odnosu na koje je nastupila zastarelost.**

U odnosu na prekršaj **nepoštovanje radnog vremena** potvrđen je **značajan stav**⁴³ da zbog specifičnosti vršenja sudske funkcije, koja se ne završava protekom radnog vremena već po prirodi stvari podrazumeva i rad kod kuće, svako nepoštovanje radnog vremena izraženo u brojkama (npr. kroz izveštaje o dolasku sudije u sud i odlasku iz suda) ne može samo po sebi predstavljati objektivno biće tog disciplinskog prekršaja, već da je neophodno i da nepoštovanje radnog vremena predstavlja oblik nesavesnog vršenja sudske funkcije. Ovakav stav Disciplinske komisije ukazuje na to da Disciplinska komisija **ciljno** tumači odredbe Zakona o sudijama, te da takođe sagledava radnje i okolnosti u širem kontekstu obavljanja sudske funkcije.

Navedena dobra praka u radu Disciplinske komisije dodatno se može potkrepliti i činjenicom da se u obrazloženjima odluka Disciplinske komisije neretko podaci o radu sudija, kojima su na teret stavljeni disciplinski prekršaji neopravданog odgovlačenja postupka i neopravdanog kašnjenja u izradi odluka, **sagledavaju u kontekstu rezultata rada drugih sudija u istom sudu koji postupaju u istoj materiji**. Iako ovakvo sagledavanje i poređenje rada sudija kome je na teret stavljen određeni disciplinski prekršaj nije izričito propisano niti Zakonom sudijama niti Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, kao ni Pravilnikom o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova⁴⁴ (iako bi se posredni osnov mogao tražiti u odredbi člana 33, stav 1, alineja 2, kojim je propisano da materijal za ocenu rada sudije, za kvantitet, predstavljuju statistički izveštaji o radu sudije čiji se rad vrednuje i statistički izveštaji o radu suda), ova praka disciplinske komisije pokazuje da je ona spremna da eventualne propuste u radu sudije ispita i analizira ne samo pojedinačno u odnosu na konkretnog sudiju, **već u širim okolnostima** u kojima sudija i njegove kolege rade i postupaju.⁴⁵

U određenom broju predmeta takođe je ukazano na to da je do propusta u radu došlo **ne zbog postupanja sudije već zbog okolnosti koje se odnose na organizaciju rada u sudu, postupanje drugih sudova po zamolnicama, propusta u radu pisarnice**⁴⁶ i drugih okolnosti na koje sudija nije

Zanimljivo je ukazati na stav Disciplinske komisije zauzet u predmetu br. 116-04-28/2018-5 prema kojem je propuštanje sudije, protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, da preduzme određene procesne radnje kako po nalogu drugostepenog suda, tako i po zahtevu punomoćnika tuženog u postupku, ima elemente nekorektnog postupanja prema učesniku u postupku. U ovom predmetu Disciplinska komisija je našla da je sudija svojim nepostupanjem upravo i išao za time da nekorektno postupa demonstrirajući samovolju i arbitrenost. Istovremeno je disciplinska komisija u ovom predmetu našla da sudija nije neopravданo odgovlačio postupak, budući da je redovno zakazivao rasprave i pristupio izvođenju dokaza. Ipak, podaci koji su dostavljeni Projektu EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“ pokazuju da VSS nije delio ovaj stav Komisije, jer je žalba na odluku Disciplinske komisije koju je sudija uložio usvojena rešenjem br. 116-04-241/2018-01 i predlog za vođenje disciplinskog postupka je odbijen. Čini se da se u ovom slučaju Disciplinska komisija opredelila da u odlučivanju o tome da li je izvršen disciplinski prekršaj ili ne **dodatni značaj** prida subjektivnom elementu prekršaja, odstupajući od svoje ranije prakse prema kojoj je u pojedinim predmetima slična postupanja kvalifikovala kao iskazivanje slobodnog sudskega uverenja, odnosno iznošenje pravnog stava, o kojima će biti reči u narednim redovima.⁵⁰ Otuda nije sasvim jasno, iz obrazloženja odluke Disciplinske komisije, na osnovu čega je namera sudije u ovom konkretnom predmetu bila okvalifikovana kao *mala fide*.

⁴² Videti: T. Papić, *op. cit.*, str. 28.

⁴³ Vid. predmet br. 116-04-113/2018-05, kao i predmet br. 116-04-00507/2016-05.

⁴⁴ Službeni glasnik RS, br. 81/2014, 142/2014, 41/2015, 7/2016.

⁴⁵ Ovakvo posmatranje rada sudija u kontekstu rada celog suda ili odeljenja korišćeno je u postupku preispitavanja odluka o neizboru sudija, konkretno u Pravilima za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, sposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudske dužnosti, članovi 5 i 6. Za više detalja o praksi VSS u ovom postupku vid. V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće *Službeni glasnik*.

⁴⁶ Predmet br. 116-04-00217/2018-05.

⁴⁷ Predmet br. 116-04-00651/2016-05. U predmetu br. 116-04-314/2017-05 ukazano je na to da je reč o odgovlačenju postupka u jednom predmetu kada je sudija bio zadužen velikim brojem predmeta, rešavao veći broj programskih predmeta, kao i predmete drugih sudija koji su hitne prirode.

⁴⁸ Predmet br. 116-04-585/2017-05.

⁴⁹ Predmet br. 116-04-81/2018-5.

⁵⁰ Tako npr. u predmetu br. 116-04-462/2017-05.

U pogledu zauzetog stava Disciplinske komisije u drugim predmetima u kojima su sudije oglašene odgovornim za **očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima** u sudskom postupku može se uočiti njen pokušaj da izgradi stav u pogledu toga da **li postupanje prema učesnicima u postupku i zaposlenima u sudu predstavlja pravni stav sudije** koji je zasnovan na njegovom tumačenju pozitivnih propisa i koji je sudija primenjivao u donošenju odluka, a koji je doveo do odluke suda kojom podnosič disciplinske prijave nije zadovoljan. U jednom predmetu Disciplinska komisija je stala na stanovište da je sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak u odluci izneo svoj pravni stav, koji iako suprotan izraženom pravnom shvatanju nadležnog drugostepenog suda, ne može biti povod za disciplinsku odgovornost sudije.⁵¹ Suprotno tome, u drugom predmetu⁵² Disciplinska komisija je utvrdila da reči koje je sudija izgovorio, način obraćanja učesniku u postupku, povišenim, grubim i neprijatnim tonom, predstavljaju nedoličan postupak, te ukazuju na samovolju sudija i proizvoljnost, a ne na tumačenje i primenu pravnih normi. Ovo ukazuje na činjenicu da Disciplinska komisija sagledava zauzimanje pravnog stava od strane sudija u širem kontekstu postupanja i ponašanja sudija. Ipak, čini se da bi **ubuduće trebalo jasnije i čvršće izgraditi tumačenje primenjenih standarda**. U vezi sa ovim pitanjem takođe je značajno ukazati da je u jednom broju predmeta⁵³ Disciplinska komisija ukazala na to da ona ne zalaže u ocenu ispravnosti stava ili postupanja sudije, da bi potom zapravo ušla upravo u takvu analizu, ističući, na primer „da je njegovo postupanje zakonito može se videti iz spisa predmeta“. Ovakve ocene Disciplinska komisija treba da izbegava.

U jednom predmetu ukazano je da postupanje sudije iako objektivno posmatrano predstavlja postupanje suprotno Sudskom poslovniku, u smislu istovremenog zakazivanja više predmeta, nije posledica nesavesnog ili nedostojnjog vršenja sudske funkcije, već je posledica objektivnih okolnosti na šta niko od stranaka u drugim predmetima nije imao pritužbi. U ovom predmetu Disciplinska komisija sagledala je ne samo objektivna obeležja disciplinskog prekršaja već i subjektivni odnos ne samo sudije već i učesnika u postupku prema toj činjenici. Iako se iz okolnosti konkretnog predmeta može zaključiti zbog čega je Disciplinska komisija zauzela ovakav stav, uputno bi ipak bilo **izbegavati** da se ocena toga da li su ispunjeni objektivni i subjektivni elementi disciplinskog prekršaja temelji na nepostojanju pritužbi učesnika u postupku u odnosu na ponašanje sudije, naročito imajući u vidu to da se stranke i drugi učesnici u postupcima neretko ustručavaju da iznesu otvorene primedbe na pojedine prakse u sudu, kao što je ona koja je bila povod za donošenje ove odluke Disciplinske komisije, iz bojazni da bi to moglo da ima negativne posledice za buduće procesne radnje u tom postupku.

Praksa u odnosu na prekršaj kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri

Što se tiče prekršaja koji je u prethodnom periodu predstavljao naročiti izazov u radu Disciplinske komisije i za koji se takođe može očekivati da će i nadalje zahtevati izgradnju odgovarajućih standarda – **kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri** – uputno je za početak sagledati koje su to odredbe Etičkog kodeksa čije je kršenje stavljeni na teret sudijama. Radi se o sledećim etičkim principima i pravilima ponašanja :

- 2. Nepristrasnost.
 - 2.2. Sudija u obavljanju sudske funkcije svojim ponašanjem u суду i van suda jača poverenje javnosti i stranaka u postupku u nepristrasnost sudija i sudova.
- 3. Stručnost i odgovornost.
 - 3.5. sudija je dužan da razvija i održava dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa drugim sudijama.
- 4. Dostojanstvenost: sudija je dužan da u obavljanju sudske funkcije i u postupcima van suda razvija standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda i dostojanstva suda i sudija.
 - 4.2. sudija je dužan da čuva ugled suda i sudske funkcije kroz pisani i izgovoren reč.
 - 4.4. sudija ne sme da koristi položaj sudske funkcije radi ostvarivanja sopstvenih interesa, interesa članova svoje porodice ili drugih lica, niti sme da dozvoli drugim licima da ostave utisak da se bilo ko nalazi u takvom posebnom položaju da može da utiče na rad sudija.
- 5. Posvećenost – sudija je dužan da uloži svoj trud i znanje u ostvarenje najboljih rezultata.

Značajno je ukazati na to da je u jednom predmetu⁵⁴ Disciplinska komisija našla da sudija protiv kojeg se vodi disciplinski postupak jeste povredio odredbe Etičkog kodeksa, ali je Disciplinska komisija prilikom standarda „u većoj meri“ ukazala na to da je za utvrđenje odgovornosti od značaja ne samo objektivno obeležje u smislu preduzetih radnji već i svest sudije da postupa nedostojno i da krši odredbe Etičkog kodeksa. U ovom predmetu Disciplinska komisija je našla da, imajući u vidu motive sudije za postupanje koji su razlog pokretanja postupka (neovlašćeno upućivanje dopisa sudiji drugog suda), te činjenicu da je dopis poslat nakon što je sudija već doneo rešenje u datom predmetu, kao i moguće štetne posledice za stečajne poverioce koje mogu nastupiti kao posledica postupanja sudije kojem je dopis upućen, ne predstavlja kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri. Iako se, ponovo, iz obrazloženja Disciplinske komisije mogu sagledati razlozi koji su naveli Disciplinsku komisiju da ovako odluči, **ne čini se uputnim** da se u praksi odlučivanja disciplinskih organa uvodi ovakav standard za odlučivanje o tome da li je prekršen Etički kodeks u većoj meri ulazi u ocenu motiva sudije. U tom smislu bi bilo uputnije da se disciplinska komisija u konkretnom slučaju, a imajući u vidu odredbe zakona i pravilnika, zadržala na utvrđivanju toga da li je u konkretnom slučaju Etički kodeks prekršen u većoj meri ili ne.

⁵¹ Predmet br. 116-04-462/2017-05.

⁵² Predmet br. 116-04-619/2018-05.

⁵³ Vid. na primer predmet br. 116-04-28/2018-05.

⁵⁴ Predmet br. 116-04-555/2018-05.

Dalji ilustrativni primeri načina na koji je Disciplinska komisija gradila standard „u većoj meri“ su sledeći:

- Disciplinska komisija nalazi da se u smislu člana 90, stav 1, alineja 18, Zakona o sudijama radi o kršenju Etičkog kodeksa u većoj meri, imajući u vidu sve okolnosti događaja, odnosno da se događaj odigrao u **prisustvu većeg broja lica**, ne samo lekara, već i radnika Službe hitne pomoći, kao i **brojnost i sadržinu upućenih pretnji** sa pozivanjem na „moć“ koju sudiji pruža sudska funkcija.⁵⁵
- Imajući u vidu sve okolnosti događaja, da je sudija NN od ranije poznat kao konfliktna ličnost, i da se događaj odigrao na **javnom mestu, na ulici**.⁵⁶
- Sudija ne sme da koristi položaj sudske funkcije radi ostvarivanja sopstvenih interesa, interesa članova svoje porodice ili drugih lica, **niti sme da dozvoli drugim licima da ostave utisak** da se bilo ko nalazi u takvom posebnom položaju da može da utiče na rad sudije.
- Disciplinska komisija nalazi da je opisano ponašanje sudije u vidu donošenja nezakonitog rešenja o troškovima postupka braniocu okrivljenog, koji nisu pripadali istom licu, nedostojno sudske funkcije i da predstavlja kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri, jer se ovakvim postupkom **dovolilo advokatu BB da ostavi utisak da se nalazi u posebnom položaju** i da utiče na rad sudije, što na posredan način priznaje i sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak, navođenjem da je ista insistirala da se doneše rešenje o troškovima, tvrdeći da je uspela u postupku. Osim toga, dosuđivanjem troškova prekršajnog postupka licu kome isti ne pripadaju, sudija je **stvorio utisak o postojanju korupcije** u суду, jer je na ovakav način, donošenjem rešenja koje je postalo pravnosnažno i izvršno i za koje postoji mogućnost da se izvrši i prinudnim putem, stvoren utisak da je sudska funkcija iskorisćena radi zadovoljenja ličnih interesa drugog lica.⁵⁷
- Sudija se krajnje nemarno odnosila prema predmetima kojima je zadužena, pa je propuštanje sudije da preduzme radnje koje predstavljaju savesno vršenje sudske funkcije, odnosno nečinjenje, dovelo do **narušavanja ugleda suda, narušavanje poverenja javnosti u sud i pravne nesigurnosti građana**. Po oceni Disciplinske komisije, nastupela posledica koja je u uzročnoj vezi sa postojanjem dve različite odluke istog suda u istoj krivičnopravnoj žalbenoj stvari, ukazuje na povredu Etičkog kodeksa u većoj meri.⁵⁸

Navedeni primeri ukazuju na napore koje je Disciplinska komisija uložila u izgradnju prakse u pogledu ciljnog tumačenja standarda „u većoj meri“, kao i to da je ovaj standard u velikom broju slučajeva tumačila tako da je ponašanje sudije ne samo predstavljalo kršenje kodeksa *per se*, već i da je učinjeno u javnosti i da je stoga narušilo ugled suda. Upravo u ovom tumačenju vidi se i izazov sa kojim se suočava Disciplinska komisija jer, u odnosu na neka navedena ponašanja (npr. tuča između sudije i lica koje je bilo učesnik u postupku u kom je postupao sudija koja se dogodila na ulici), ovaj

dodatni element „proširene javnosti“, odnosno činjenica da se događaj odvio pred većim brojem ljudi, zapravo ne bi trebalo da presudno utiče na ocenu toga da li se radi o kršenju Etičkog kodeksa ili ne.

Praksa je takođe ukazala i na moguće delimično preklapanje objektivnih obeležja disciplinskih prekršaja propisanih čl. 90, stav 1, alineja 1-17 Zakona o sudijama i principa Etičkog kodeksa, jednako kao i na komplementarnost Zakona o sudijama i Kodeksa naročito u slučajevima kada za konkretnе radnje, kao što je, na primer, ona u kojoj je ista sudija u istom predmetu koji je propustom zaveden pod dva različita broja donela dve odluke, nisu izričito propisane kao disciplinski prekršaji Zakonom o sudijama. Ipak, čini se da će i ubuduće, a naročito u kontekstu potencijalnih izmena ustavnog i zakonskog okvira kojim se regulišu pitanja disciplinske odgovornosti sudija i razrešenja sudija ipak **biti neophodno unaprediti pravni okvir i uspostaviti jasnije razgraničenje, i /ili vezu između disciplinske odgovornosti i kršenja odredbi Etičkog kodeksa**.

Valja napomenuti da u dokumentima koji su korišćeni za izradu ove analize ne postoje sasvim jedinstven stav u pogledu toga da li svako kršenje Etičkog kodeksa, pod uslovom da je „teže“, treba da bude osnov za disciplinsku odgovornost sudije i da li je potrebno na neki način „rangirati“ kršenja Etičkog kodeksa, kao uostalom i druge disciplinske prekršaje, kao lakše i teže same po sebi. Zadatak analize i eventualnog preciziranja odredbi čije bi kršenje vodilo disciplinskoj odgovornosti u aprilu 2016. godine poveren je Etičkom odboru VSS.⁵⁹ Na potrebu revidiranja Etičkog kodeksa upravo u tom smeru ukazala je i Evropska komisija u svom izveštaju za Srbiju za 2019. godinu.⁶⁰

Dodatni izazov u tom pogledu predstavljaju i inicijative za jasnijim formulisanjem nadležnosti Etičkog odbora VSS kao radnog tela VSS.⁶¹ Naime, iako je jasno da je VSS usvajanjem Poslovnika o radu Etičkog odbora stao na stanovište da Etički odbor daje načelna mišljenja o tome da li je određeno ponašanje nosioca sudske funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom za sudije,⁶² čini se vrlo teškim da se i ovakve načelne odluke usvajaju sasvim *in abstracto*. Poslovnikom o radu Etičkog odbora takođe je zauzet jasan stav da se načelno mišljenje usvaja samo na inicijativu nosioca sudske funkcije, VSS ili člana VSS.⁶³ Čini se da je namera pre svega bila da Etički odbor postupa preventivno, ali nije nemoguće zamisliti situaciju u kojoj se inicijativa za donošenjem načelnog mišljenja podnosi kako bi se utvrdilo da li postupanje nekog sudije koje je u toku predstavlja kršenje odredbi Etičkog kodeksa, budući da Poslovnik o radu Etičkog odbora ne sadrži nikakve dalje smernice u tom pogledu. U tom slučaju logički se postavlja pitanje da li, ukoliko Etički odbor u svom načelnom mišljenju iznese stav da neko ponašanje predstavlja kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri, a postoje jasne indikacije da se radi o tekućem postupanju, treba o tome da obavesti Disciplinskog tužioca po službenoj dužnosti ili ne.

U pogledu toga da li treba zadržati postojeću formulaciju disciplinskog prekršaja kao kršenja odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri, možda bi se mogao braniti stav koji iznosi Papić⁶⁴ da bi svako nesavesno

59 Odluka Visokog saveta sudstva broj 119-05-142/2016-01. U odluci je navedeno da je zadatak Etičkog odbora, *inter alia* da „izvrši analizu odredaba Etičkog kodeksa za sudije i u slučaju da rezultati analize pokažu da je to potrebno, predloži izmene i dopune Etičkog kodeksa za sudije u cilju preciziranja odredaba koje predviđaju disciplinsku odgovornost sudija zbog nepoštovanja odredaba Etičkog kodeksa“.

60 Str. 14. i 15.

61 Vid. naročito, *Analiza pravnog okvira za etiku sudija i članova Visokog saveta sudstva sa preporukama za regulisanje rada Etičkog odbora*, Lj. Pavlović, maj 2018.

62 Član 4, stav 1, alineja 4 Poslovnika o radu Etičkog odbora, usvojenog na sednici Visokog saveta sudstva 4. septembra 2018. godine.

63 Član 7. Poslovnika o radu Etičkog odbora.

64 T. Papić, *op. cit.*, str. 41.

postupanje koje predstavlja kršenje Etičkog kodeksa trebalo voditi disciplinskoj odgovornosti. Ovakav stav nalazi svoje utemeljenje i u odredbama Preporuke 2010(12) Saveta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudske komisije kojom se u poglavju VIII, tačka 72, jasno ukazuje na to da sudske komisije treba da se rukovode etičkim načelima profesionalnog postupanja, koja ne samo da sadrže dužnosti za čije kršenje mogu biti disciplinski sankcionisane, već i daju smernice sudske komisije o tome kako treba da se ponašaju. Sa druge strane, uporednopravna iskustva pokazuju da je propisivanje disciplinske odgovornosti za svako kršenje odredbi Etičkog kodeksa kontroverzno rešenje, te da ima mesta nekom obliku kvantifikacije mere u kojoj su etički principi prekršeni.

Istovremeno, čini se da nisu sve odredbe Etičkog kodeksa podobne da vode disciplinskoj odgovornosti sudske komisije – na primer: 4.3. Sudska komisija, kao lice izloženo stalmom suda javnosti, slobodno i svojevoljno, prihvata lična ograničenja koja mu nameće sudska funkcija, ili 6.1. Sudska komisija može biti član strukovnog udruženja ili drugih organizacija i učestvovati u njihovom radu, koje će, radi zaštite i podizanja ugleda sudske komisije, i zastupati njihove interese i štiti nezavisnost i položaj sudske funkcije. Ove smernice mogu se eventualno primeniti u odnosu na kršenje drugih odredbi Etičkog kodeksa, kao što je Disciplinska komisija učinila u jednom predmetu⁶⁵ gde je sudske komisiji na teret stavljen kršenje načela dostojanstvenosti, a gde je Komisija u obrazloženju je ukazala da je sudska komisija dužan da prihvati ograničenja koja mu nameće funkcija koju obavlja.

Što se tiče formulacije „u većoj meri“ koja je sadržana u postojećoj normi, ona ukazuje na kvantifikaciju neadekvatnog ponašanja, koja se, u slučaju postojanja težeg oblika disciplinskog prekršaja, može kumulirati sa kvantifikativnim obeležjima ovog oblika prekršaja. Ovakvo uređenje može predstavljati problem u praksi i postavlja se pitanje da li je samo na članovima disciplinskih organa da uspostave jasne standarde u ovoj oblasti.

Nesumnjivo je da bi propisivanje disciplinskog prekršaja kao svakog postupanja koje je suprotno nezavisnosti, nepristrasnosti i dostojanstvu sudske funkcije, ili kao postupanja suprotnog određenim principima Etičkog kodeksa, u određenoj meri olakšalo posao Disciplinske komisije. Podsetimo, to su: nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i odgovornost, dostojanstvenost, posvećenost, koje bi nesumnjivo mogle da budu obuhvaćene ovakvom formulacijom, te sloboda udruživanja i odanost principima Etičkog kodeksa, koje su manje podesne ili nepodesne da njihovo kršenje predstavlja osnov disciplinske odgovornosti. Ujedno, i priroda etičkih principa i etičkih standarda ne može se izjednačiti, te se jednakom mjerom postaviti i pitanje toga da li svako postupanje koje nije u skladu sa odredbama Etičkog kodeksa treba da vodi i disciplinskoj odgovornosti sudske komisije.

Otuda, čini se neophodnim da u narednom periodu VSS u širokom i konsultativnom procesu razmotri pitanje unapređenja regulisanja disciplinske odgovornosti sudske komisije na osnovu kršenja Etičkog kodeksa.

Jedan od načina na koji bi se ovo pitanje moglo urediti jeste **zadržavanjem normiranja prekršaja kao kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri uz preciziranje odredbi Etičkog kodeksa čije kršenje može voditi disciplinskoj odgovornosti i jačanje svesti sudske komisije o savetodavnoj ulozi Etičkog odbora. To bi moralno biti praćeno i sistemskim i svebuhvatnim obukama iz oblasti sudske etike i disciplinske odgovornosti.**

Ujedno pozdravljamo i nameru za uspostavljanjem Etičkog odbora kao stalnog radnog tela VSS, koja

⁶⁵ Predmet br. 116-04-461/2017-05.

je izražena u nacrtima strateških dokumenata (revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23). Napominjemo da ideja ovakvog preciznijeg regulisanja nipošto ne ide za time da se jačaju represivne nadležnosti Visokog saveta sudske komisije, odnosno njegovih radnih tela, u meri koja bi prevazilazila postojeći zakonski okvir, već upravo suprotno kako bi se jasnije uspostavili mehanizmi sistemskog jačanja sudske funkcije, a tek posledično i uspostavljanja jasne odgovornosti za propuštanje sudske komisije da postupa u skladu sa ovim principima.

Neke razlike u odnosu na prethodno analizirane periode

U odnosu na analizu prakse Disciplinske komisije za period od kraja 2013. do januara 2016. godine primećene su i određene razlike.

Suprotno donekle očekivanom povećanju broja odluka Disciplinske komisije, u kojima bi se ona pozivala na odgovarajuće standarde iz članova Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te na praksi Evropskog suda za ljudska prava, u odlukama Disciplinske komisije u posmatranom periodu ovakvo upućivanje je gotovo u potpunosti izostalo.

Druga pojava na koju nije ukazano u prethodnoj analizi (a suštinski gotovo da nije ni moglo biti ukazano)⁶⁶ odnosi se na odnos između pozitivne ocene rada sudske komisije koja je izvršena u odgovarajućem postupku,⁶⁷ sa jedne strane, i postojanja odgovornosti tog sudske komisije za izvršeni disciplinski prekršaj neopravdanog odgovlašenja postupka ili neopravdanog kašnjenja u izradi sudske odluke u istom periodu. U jednom takvom predmetu zaista se radilo o situaciji u kojoj se nepostupanje sudske komisije, odnosno neopravdano odgovlašenje postupka u većem broju predmeta, odnosilo na predmete koji nisu obuhvaćeni merilima za rad sudske komisije.⁶⁸ U ovom slučaju, iako je rad sudske komisije vrednovan ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudske funkcije“,⁶⁹ sudska komisija je proglašena odgovornim za disciplinski prekršaj neopravdano odgovlašenje postupka. U drugom predmetu,⁷⁰ sudska komisija je u periodu u odnosu na koji je proglašena odgovornim izabrana za sudske komisije višeg suda (što podrazumeva vanredno vrednovanje rada sudske komisije),⁷¹ ali je svejedno proglašena odgovornim za disciplinski prekršaj neopravdano kašnjenje u izradi odluke. Disciplinska komisija je u obrazloženjima ovakvih odluka opravdano ukazala na činjenicu da se postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudske komisije i postupak ocene uspešnosti rada sudske komisije sprovode po različitim pravilima i od strane različitih organa. Ipak, **ne može se prenebreći utisak da istovremeno postojanje ocene rada sudske komisije kao uspešnog ili izuzetno uspešnog obavljanja sudske funkcije ili napredovanja sudske komisije u viši sud i istovremene utvrđene disciplinske odgovornosti za postupanje, koje je suštinski povezano sa radom sudske komisije (neopravdano odgovlašenje postupka, neopravdano kašnjenje u izradi odluke), može izazvati određeni stepen podozrenja šire javnosti u pogledu doslednosti i međusobne usklađenosti postupanja odgovarajućih radnih tela VSS.** Otuda se čini neophodnim da Komisija za vrednovanje rada sudske komisije i predsednika sudske komisije i disciplinski organi VSS u budućnosti teže ka višem stepenu konvergencije svojih pravila i praksi.

⁶⁶ Sa primenom Pravilnika o vrednovanju rada sudske komisije i predsednika sudske komisije počelo se tek u drugoj polovini 2015. godine, dok su prethodne analize obuhvatile odluke disciplinskih organa zaključno sa januarom 2016. godine.

⁶⁷ Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudske komisije i predsednika sudske komisije, Službeni glasnik RS, br. 81, od 1. avgusta 2014., br. 142 od 25. decembra 2014., br. 41 od 8. maja 2015., br. 7 od 29. januara 2016.

⁶⁸ Predmet br. 116-04-00531/2018-05.

⁶⁹ Vid. čl. 32-36 Zakona o sudske komisije i Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudske komisije i predsednika sudske komisije.

⁷⁰ Predmet br. 116-04-00505/2016-05.

⁷¹ Čl. 35 Zakona o sudske komisije; čl. 3 i 44 Pravilnika o kriterijumima, merilima i postupku i organima za vrednovanje rada sudske komisije i predsednika sudske komisije.

III

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST PREDSEDNIKA SUDA

Kao što je ukazano u analizi T. Papić, pitanje disciplinske odgovornosti predsednika sudova nije dosledno uređeno u pravnom okviru, niti je pokretano u praksi Disciplinske komisije. Naime, iako je Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova jasno ukazano na to da disciplinskoj odgovornosti podležu i predsednici sudova, Zakon o sudijama ne sadrži izričitu odredbu o disciplinskoj odgovornosti predsednika suda. Nadalje, ovaj Zakon sadrži ograničen broj disciplinskih prekršaja koji bi se mogao pripisati predsedniku suda u vezi sa obavljanjem ove funkcije. Jedan od njih je disciplinski prekršaj iz čl. 90, stav 1, alineja 17 „neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudske poslove u sudu“ i to s obzirom na odredbe Zakona o uređenju sudova⁷² (čl. 7 *Ovlašćenja i dužnosti predsednika.*), mada je iz drugog dela ove odredbe moguće zaključiti da je se radi o slučajevima kad sudija neopravdano postupi u predmetu ili predmetima u referadama koji mu nisu poverene godišnjim rasporedom sudske poslove u sudu. Drugi takav prekršaj bi mogao biti prekršaj iz čl. 90, stav 1, alineja 16 „dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva“. Tačno je da član 75 Zakona o sudijama propisuje razrešenje predsednika suda zbog teškog disciplinskog prekršaja u vršenju funkcije predsednika suda, ali Zakon dalje ne razrađuje ove prekršaje. Nesumnjivo je da ovakvo regulisanje disciplinske odgovornosti predsednika suda nije dovoljno i da bi bilo uputno, kao što preporučuje Papić,⁷³ razmotriti uvođenje posebnog disciplinskog prekršaja za predsednike sudova, koji bi uključivao slučajevne nesavesnog postupanja predsednika suda u vršenju nadležnosti koje su mu poverene. U tome takođe treba razmotriti mogućnost i stavljanja na teret predsednicima sudova izvršenje disciplinskih prekršaja u onim situacijama kada je u disciplinskom postupku utvrđeno je do ostvarenja obeležja disciplinskog prekršaja došlo usled propusta u radu suda, za koje je zapravo odgovoran predsednik suda. U ovom trenutku bi takvo postupanje možda bi predstavljalo previše veliki iskorak i neopravdano široko tumačenje odredbi Zakona o sudijama i Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, a ostaje i pitanje toga ko bi, u takvim slučajevima, podnosiо disciplinsku prijavu. Otuda, preporučujemo izričito propisivanje disciplinske odgovornosti predsednika sudova u Zakonu o sudijama i/ili Zakonu o uređenju sudova, te detaljnije i preciznije razrađivanje osnova ove odgovornosti, koji su specifični za obavljanje funkcije predsednika suda.

⁷² Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US i Sudskog poslovnika (Službeni glasnik RS, br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - ispr., 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018 i 43/2019).

⁷³ T. Papić, op. cit., str. 44.

IV

POSTUPAK PO ŽALBI

Postupak po žalbama na odluke Disciplinske komisije

Na osnovu dobijenih podataka u posmatranom periodu uložene su 23 žalbe na odluke Disciplinske komisije, od čega je ukupno odbijeno 13 žalbi, odnosno 65%, delimično usvojena jedna (5%) i usvojeno 6 žalbi.

Tabela 8 – Broj i procenat odluka po uloženim žalbama po godinama i ukupno

Godina	Odluka po uloženim žalbama	Broj odluka	% odluka od ukupno donetih odluka
2016	usvojena	3	50,0
	delimično usvojena	1	16,7
	odbijena	2	33,3
2017	usvojena	1	14,3
	delimično usvojena	0	0,0
	odbijena	6	85,7
2018	usvojena	2	25,0
	delimično usvojena	0	0,0
	odbijena	6	75,0
2019 ^a	usvojena	2	66,7
	delimično usvojena	0	0,0
	odbijena	1	33,3
Ukupno	usvojena	8	33,3
	delimično usvojena	1	4,2
	odbijena	15	62,5

^a Za jednu podnetu žalbu odluka nije doneta u trenutku prikupljanja podataka.

U posmatranom periodu , prema dostupnim podacima, u četiri predmeta stranke u postupku (Disciplinski tužilac i sudija) su se nakon objavljivanja rešenja odrekle prava na žalbu i izjavili da ne traže pisani otpravak rešenja, te na osnovu čl. 2 Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornost sudija i predsednika sudova primenjen je čl. 429, st. 1, tač. 1 Zakonika o krivičnom postupku.⁷⁴

U predmetima u kojima su žalbe usvojene:

- u 2 predmeta je **prvostepeno rešenje preinačeno i odbijen predlog** za vođenje disciplinskog postupka jer je **nastupila zastarelost vođenja disciplinskog postupka** nakon donošenje odluke od strane Disciplinske komisije
- u 1 predmetu je **takođe prvostepeno rešenje preinačeno i odbijen predlog** jer je nastupila

⁷⁴ Reč je o predmetima br. 116-04-00466/2016-05, 116-04-00292/2016-05 i 116-04-00627/2017-05.

trajna nesposobnost sudije za obavljanje sudske funkcije

- u 1 predmetu je odbačen predlog usled prestanka sudske funkcije
- u 3 predmeta je prvostepeno rešenje preinačeno i predlog za vođenje disciplinskog postupka odbijen
- u 2 predmeta je usvojena žalba Disciplinskog tužioca, prvostepeno rešenje je preinačeno i sudija je oglašen odgovornim., odnosno, sankcija javne opomene koju je izrekla Disciplinska komisija je preinačena u sankciju umanjenja plate u iznosu od 30% na period od četiri meseca.

Kao što je na samom početku napomenuto, u Analizi je izvršena statistička analiza dostavljenih podataka, te analiza sadržine šest anonimizovanih odluka koje su objavljene na internet stranici VSS. Otuda je veoma teško doneti detaljnije zaključke u pogledu razlika u pravnim stavovima koje su zauzimali Disciplinska komisija i VSS u najvećem broju odluka u posmatranom periodu. Takođe je teško doneti i opšte zaključke o tome na čemu su se zasnivale žalbe; ono što se može utvrditi jeste da su se u šest objavljenih odluka žalbe zasnivale na:

- a) svim žalbenim razlozima u dva (2) predmeta
- b) pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, pogrešnoj primeni materijalnog prava i povredi pravila postupka u tri (3) predmeta
- c) pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primeni materijalnog prava u jednom (1) predmetu.

U odlukama čija je sadržina bila predmet Analize, u dva predmeta VSS je našao da je Disciplinska komisija pogrešno utvrdila činjenično stanje, što je posledica pogrešne primene materijalnog prava. Shodno tome, VSS je u tim predmetima preinačio odluku Disciplinske komisije i odbio predlog za vođenje postupka.

U jednom predmetu VSS je našao da je Disciplinska komisija pravilno utvrdila činjenično stanje, te da je pravna kvalifikacija disciplinskog prekršaja takođe bila pravilna, ali je zbog činjenice da je u odnosu na određene predmete – u kojima je sudiji na teret stavljen neopravdano kašnjenje u izradi odluka – nastupila zastarelost, VSS je preinačio rešenje Disciplinske komisije u pogledu odluke o visini disciplinske sankcije.

U jednom predmetu VSS nije odlučivao o osnovanosti žalbe jer je u toku žalbenog postupka nastupila zakonska smetnja za vođenje postupka, budući da je sudiji, nakon podnete žalbe, prestala sudska funkcija. VSS je stoga preinačio rešenje Disciplinske komisije i **odbacio** predlog za vođenje postupka. U obrazloženju ovog rešenja VSS je ukazao na dispozitiv rešenja Disciplinske komisije, ali nije detaljnije ukazao na navode žalbe.

U jednom predmetu sudiju je Disciplinska komisija oglasila odgovornom za kršenje odredbi Etičkog

kodeksa u većoj meri, a sudija je žalbom ovu odluku pobijala zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava, kao i zbog povrede pravila postupka (tvrdeći da je Disciplinska komisija izašla iz okvira disciplinske prijave). VSS u obrazloženju svog rešenja detaljno je analizirao obrazloženje rešenja Disciplinske komisije, kao i žalbene navode sudije. VSS je potom istakao da nalazi da je Disciplinska komisija pravilno utvrdila činjenično stanje i da je pravilno **primenila materijalno pravo**. Ipak, s obzirom na to da je u međuvremenu nastupila zastarelost vođenja disciplinskog postupka, VSS je preinačio rešenje Disciplinske komisije i **odbio** predlog za vođenje postupka. Obrazloženje ove odluke i potvrda pravne kvalifikacije, koju su izvršili Disciplinski tužilac i Disciplinska komisija, značajni su jer u odnosu na postupanje sudije reč je o situaciji koja se ne može kvalifikovati kao radnja izvršenja bilo kog prekršaja propisanog članom 90 Zakona o sudijama, osim prekršaja kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri (u konkretnom slučaju sudiji je na teret stavljen kršenje principa posvećenosti).

Jedno od rešenja čiji je sadržaj analiziran jeste ujedno i jedini predmet u kojem je, u posmatranom periodu, **VSS usvojio žalbu Disciplinskog tužioca i za razliku od Disciplinske komisije, koja je odbila predlog za vođenje postupka, našao da je sudija odgovoran za izvršenje disciplinskog prekršaja neopravdano odugovlačenje postupka i očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu, te izrekao sudiji sankciju umanjenja plate**. Ovakvu odluku sudija je osporavao u postupku pred Upravnim sudom, ali u sporu nije uspeo. Budući da je u konkretnom slučaju reč o jednom iz kategorije predmeta koji su pomenuti ranije u Analizi, gde je Disciplinska komisija našla da je sudija argumentovano zastupao svoj pravni stav, značajno je analizirati na čemu je VSS zasnovao svoj suprotni stav. U obrazloženju VSS je naveo da je Disciplinska komisija pogrešno ocenila izvedene dokaze, što je posledica pogrešne primene materijalnog prava prilikom donošenja rešenja. VSS je potom istakao da su neosnovani navodi Disciplinske komisije da nisu dokazani navodi iz predloga za vođenje postupka, te da ponašanje sudije u pitanju, koje je Disciplinska komisija cenila kao zauzimanje pravnog stava sudije, za šta on ne može odgovarati, zapravo **predstavlja** elemente disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka, kao i očigledno nekorektnog postupanja prema učesnicima u sudskim postupcima. VSS je zatim našao da predmetno ponašanje sudije predstavlja **nesavesno vršenje sudske funkcije**. Konkretno, u predmetu o kojem je reč, u prvom stepenu Disciplinska komisija je istakla da „stoji činjenica da je sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak opisanim postupanjem faktički uskratio mogućnost podnosiocu žalbe da pravni stav sudije izloži oceni nadležnog drugostepenog suda, a što je izraženo u tome što nije izradio pisani otpravak rešenja kojim je odbacio žalbu kao nedozvoljenu“, ali je stranka u postupku naknadno opozvala radnju svog punomoćnika, čime je izrazila stav da su radnje punomoćnika bile suprotne njenim interesima i da je zadovoljna prvostepenim rešenjem. Disciplinska komisija je stoga našla da postupanjem sudije nije ugrožen nijedan interes stranke u postupku ni u materijalnom ni u procesnom smislu i da postupanjem sudije, koje je posledica zauzettog pravnog stanovišta, postupak nije odugovlačen na način da se pravo stranke ugrožava ili povređuje. Suprotno stanovištu Disciplinske komisije, VSS je našao da time što sudija nije preuzeo nijednu radnju radi ocene dozvoljenosti žalbe, kao i time što nije žalbu prosledio nadležnom drugostepenom sudu, da je **uskratio mogućnost dvostepenog postupka i prava na žalbu**, čime je i očigledno nekorektno postupio prema advokatu, kao i da je njegovo ponašanje predstavljalo smetnju da se

postupak pravnosnažno okonča. VSS je nadalje našao da na strani sudije nisu postojale olakšavajuće okolnosti, već otežavajuće okolnosti, budući da je sudija bio ranije kažnjavan, te mu je izrečena sankcija umanjenja plate u iznosu od 20% za period od tri meseca, kao srazmerna. Ovo rešenje VSS ukazuje na njegovu spremnost da, kao i Disciplinska komisija, norme o disciplinskoj odgovornosti sudija **ciljno tumači**.

Mali broj dostupnih rešenja VSS ne omogućava donošenje celovitih zaključaka u pogledu toga u kojoj meri je VSS podržao nastojanja Disciplinske komisije da izgradi standarde u tumačenju i primeni normi koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija. Ipak, iz analiziranih odluka mogu se izvesti neki značajni stavovi. Na primer, VSS je jasno ukazao na to da činjenica da predmeti kojim je sudija zadužen, a sudijski pomoćnici ih nisu na vreme preuzimali kako bi radili na njima, ne predstavlja okolnost koja bi isključila disciplinsku odgovornost sudije, budući da je sudija taj koji je zadužen tim predmetima. Takođe, VSS je u jednoj od odluka istakao da je sudija dužan da postupa po predmetima koji mu se iznose u rad, te da se u slučaju nepostupanja po predmetima u kojima je sudija dao naredbu za arhiviranje i koji mu stoga nisu iznošeni u rad nema subjektivnih ni objektivnih obeležja disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka (ovaj stav je suprotan stavu Disciplinske komisije u prvostepenom rešenju).

Ipak, čini se da je za zaključak u pogledu toga na koji način drugostepena rešenja VSS doprinose izgradnji standarda u praksi disciplinskih organa potrebno analizirati veći broj odluka. U tome bi VSS mogao dati dalji doprinos kroz još temeljniju i sistematičniju analizu žalbenih navoda u obrazloženju svojih rešenja, a naročito u slučajevima kada je na stanovištu da je Disciplinska komisija pogrešno primenila materijalno pravo.

V

KAZNENA POLITIKA I ODLUKE

Kaznena politika

Zakon o sudijama predviđa sledeće disciplinske sankcije za osnovi oblik prekršaja:

1. Javnu opomenu
2. Umanjenje plate do 50% od jedne godine
3. Zabranu napredovanja u trajanju do 3 godine.

Napominjemo da se propisane sankcije umanjenja plate i zabrane napredovanja mogu izreći kumulativno.

Zakonom o sudijama je takođe propisano da se u slučaju utvrđenog teškog disciplinskog prekršaja pokreće postupak za razrešenje sudije pred VSS. U analizi kaznene politike disciplinskih organa VSS razrešenje po osnovu odgovornosti za počinjeni kvalifikovani oblik disciplinskog prekršaja će se smatrati sankcijom. Predstavljeni podaci odnose se na sankcije koje su izrečene u odlukama Disciplinske komisije protiv kojih nije izjavljena žalba, odnosno u konačnim odlukama VSS po uloženim žalbama.

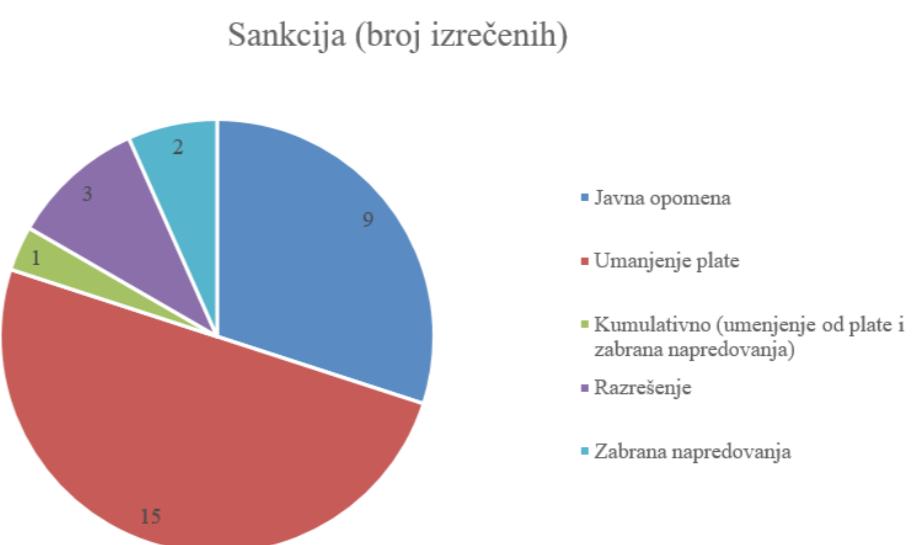
U posmatranom periodu od 53 predmeta u 30 predmeta utvrđena je odgovornost sudije za počinjeni osnovni ili kvalifikovani oblik disciplinskog prekršaja. Najčešće izrečena sankcija je umanjenje plate (u 15 predmeta, što predstavlja 50%), potom javna opomena (u 9 predmeta, što predstavlja 30%). Zabranu napredovanja izrečena je u dva predmeta, što predstavlja 7% dok je mogućnost za kumulativno izricanje sankcija umanjenja plate i zabrane napredovanja iskorišćena samo jednom (3%).

Razrešenje kao sankcija nastupilo je u 3 slučaja, dok je u jednom slučaju, u kojme je sudiji na teret stavljeno izvršenje teškog oblika disciplinskog prekršaja, sudiji prestala funkcija na lični zahtev. Ova praksa unekoliko se razlikuje od situacije koja je analizirana u prethodnom periodu⁷⁵ kada je razrešeno 7 sudija. Treba ukazati na to da, prema dostupnim podacima iz *EU Justice Scoreboard* za 2017. godinu,⁷⁶ obe cifre ukazuju na broj razrešenja koji se kreće u okvirima očekivanog u drugim evropskim državama: tokom 2015. godine u državama članicama EU bilo je razrešeno između 0 i 6 sudija.⁷⁷ Za razliku od ranijeg posmatranog perioda, kada je VSS u četiri predmeta našao da nema mesta razrešenju, suprotno stavu Disciplinske komisije,⁷⁸ u posmatranom periodu su u tri od četiri postupka

sudije kojima je Disciplinska komisija predložila VSS da sudiju razreši, to i učinjeno u 3 predmeta, dok je u četvrtom, kao što je istaknuto, sudiji u međuvremenu prestala funkcija na lični zahtev (ovakva praksa primećena je i ranije). Otuda bi se moglo zaključiti da su u pogledu utvrđenja da je sudija izvršio težak disciplinski prekršaj stavovi Disciplinske komisije i VSS konvergentniji nego što je to ranije bio slučaj, i da su više konvergentni nego stavovi Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije.

Tabela 9 – Numerički prikaz izrečenih sankcija

Sankcija	Broj	Procenat
Javna opomena	9	33,3
Umanjenje plate	13	48,1
Kumulativno (umanjenje plate i zabranu napredovanja)	1	3,7
Razrešenje	3	11,1
Zabranu napredovanja	1	3,7
Ukupno	27	100,00



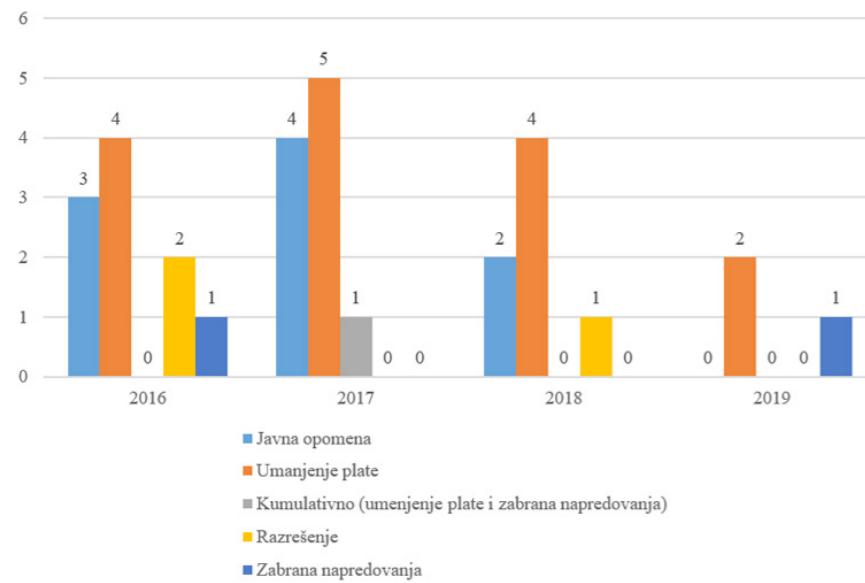
⁷⁵ Vid. T. Papić, str. 26.

⁷⁶ EU Justice Scoreboard 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf, pristup 23. 10. 2019. godine.

⁷⁷ Navedeno prema: EU Justice Scoreboard 2017, str. 43.

⁷⁸ T. Papić, op. cit., str. 26.

Prikaz izrečenih sankcija po godinama



Što se tiče raspona sankcija, on je sledeći:

- Umanjenje plate 10% za period od 2 meseca je najmanje izrečena sankcija, dok je najveća sankcija umanjenje plate u iznosu od 50% za period od 1 godine.
- Zabrana napredovanja u trajanju od 2 godine izrečena je kao najduža sankcija zabrane napredovanja.
- Kumulativno je izrečena sankcija umanjenja plate od 20% za period od 6 meseci i zabrana napredovanja u trajanju od 1 godine.

Ne može se reći da postoji zakonomernost u izrečenim sankcijama u smislu da se za određeni disciplinski prekršaj po pravilu izriče i tačno određena sankcija. Ovo se delimično može pripisati i činjenici da je neretko u istom postupku sudija oglašen odgovornim za dva ili više prekršaja, te je sankcija određena uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, uključujući i olakšavajuće i otežavajuće okolnosti.

Zanimljivo je da je u dva predmeta⁷⁹ Disciplinska komisija našla da nije opravданo izricanje disciplinske sankcije u vidu umanjenja plate jer bi se time nepotrebno ugrozila egzistencija sudske i njegove porodice, odnosno da bi umanjenje plate pogodilo i članove njegove porodice.⁸⁰ Postavlja se pitanje da li bi Disciplinska komisija i na ovaj način trebalo da sagledava opravdanost i srazmernost sankcije?

U odlukama Disciplinske komisije, koje su dostavljene Projektu, EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, **kao olakšavajuće okolnosti** Disciplinska komisija je cenila činjenicu da sudija nije ranije kažnjavan, korektno držanje pred Disciplinskom komisijom, opterećenost brojem predmeta, organizacija rada suda. Kao olakšavajuća okolnost uzeto je i lošije zdravstveno stanje sudske, kao i izraženo kajanje. Kao otežavajuća okolnost uziman je broj predmeta u kojima je došlo do odugovlačenja ili je presuda izrađena u neopravdano dugačkom roku, zatim činjenica da je sudija već oglašen odgovornim zbog disciplinskog prekršaja (ali samo u slučaju pravnosnažnih odluka), potom visina štete po budžet Republike Srbije, nastupela posledica u vidu nezakonitog rešenja i onemogućavanje stranci da raspravlja pred sudom, da u dužem periodu nisu preuzimane radnje što je ugrozilo funkcionisanje rada suda i pravo stranaka na suđenje u razumnom roku.⁸¹ U poslednjem navedenom slučaju nije sasvim jasno zbog čega se Disciplinski tužilac opredelio da sudiji stavi na teret samo osnovni oblik disciplinskog prekršaja, naročito imajući u vidu da je i sama Disciplinska komisija kao otežavajuću okolnost navela ugrožavanje efikasnog funkcionisanja sudske, što je kvalifikacija bliska „ozbiljnom poremećaju u vršenju sudske vlasti“ koja ukazuje na postojanje teškog oblika disciplinskog prekršaja. U istom predmetu Disciplinska komisija je kao olakšavajuću okolnost cenila godine života sudske i činjenicu da sudija u roku od tri godine od donošenja odluke stiče uslov za starosnu penziju. Čini se da, iako se mogu razumeti razlozi Disciplinske komisije za ovakvo sagledavanje olakšavajućih okolnosti (dugogodišnji savestan sudske staž), ubuduće godine sudske i relativno brzo nastupanje uslova za starosnu penziju ne treba sagledavati kao olakšavajuću okolnost za nesavestan rad sudske.

Za razliku od ranije prakse, dužina staža sudske se prepoznaje kao jedan od kriterijuma po kojima se ceni ispunjenost objektivnih i subjektivnih elemenata prekršaja,⁸² utoliko što se ističe da su sudske sa dužim stažom naročito svesne zakonskog okvira za svoje postupanje, kao i da su samim tim dužne da postupaju u skladu sa zakonom.

Prilikom analize je uočeno da se za disciplinski prekršaj kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri uglavnom izriče javna opomena. Opravданo se može postaviti pitanje da li je celishodno u slučajevima kada je samo biće prekršaja određeno kao kršenje odredbi Etičkog kodeksa u *većoj meri* izricati najblažu sankciju. Ovo stoga što je Disciplinska komisija već prilikom utvrđivanja odgovornosti sudske morale primeniti i po pravilu primenjivala standard „u većoj meri“ na objektivna i subjektivna obeležja ovog prekršaja te je upitno da li se može raditi o ponašanju koje zavređuje samo najblažu sankciju. Ova nedoslednost vidljiva je naročito u onim situacijama kada su sudske, kao što je napomenuto, oglašavane za druge disciplinske prekršaje zbog postupanja u samo jednom predmetu, ali na osnovu stepena nesavesnosti u radu. **Preporučujemo da se ovakva kaznena politika preispita.**

⁷⁹ Predmet br. 116-04-94/2016-05.

⁸⁰ Predmet br. 116-04-00505/2016-05.

⁸¹ Tako je u predmetu br. 116-04-425/2017-05 Komisija istakla „sudska protiv koga se vodi disciplinski postupak je sudska sa dugogodišnjim stažom ... i kao sudska sa velikim radnim i profesionalnim iskustvom je bio svestan da je dužan da se pridržava zakona kojim su eksplicitno određeni rokovi postupanja, da je bio dužan da ih se pridržava“.

VI

ZAKLJUČNE NAPOMENE I PREPORUKE

Ujedno ponovo skrećemo pažnju na **predlog da se u zakonodavstvo Srbije unese mogućnost uvođenja privremenih mera u vidu udaljenja sa funkcije ne samo u slučajevima kada je pokrenut postupak za razrešenje sudske funkcije u smislu članova 14-17 Zakona o sudsakama, već i slučajevima kada je Disciplinski tužilac u predlogu za vođenje postupka stavio na teret sudske funkcije izvršenje teškog oblika disciplinskog prekršaja.**

Kvalitet odluka

Na osnovu odluka Disciplinske komisije, koje su dostavljene Projektu, EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, može se uočiti tendencija daljeg unapređenja metodologije pisanja odluka. Za razliku od prethodne analize, u kojoj je ukazano na to da odluke načelno sadrže samo nekoliko strana, odluke u periodu koji je predmet ove analize uglavnom se protežu na 7, 9 ili više strana (čak i više od 20), u zavisnosti od složenosti predmeta i broja lica čiji su navodi uzeti u obzir u postupku (u jednom broju predmeta saslušani su i svedoci).

Vidljivi su napori disciplinske komisije da se u skladu sa već uspostavljenom praksom, kao i preporukama koje su u međuvremenu formulisane za pisanje sudske odluke u krivičnim postupcima (a koje su od značaja i za disciplinski postupak imajući u vidu propisanu supsidijernu primenu ZKP), jasno i sistematično izlože sve činjenične i pravne okolnosti, izdvoje i sagledaju sporna pitanja, te razmotre postojanje objektivnih i subjektivnih elemenata konkretnog prekršaja, a u slučaju kada je utvrđena odgovornost i olakšavajući i otežavajući okolnosti koje su razmotrene prilikom izricanja sankcije, te ukaže na njihovu srazmernost. Ovakva praksa nedvosmisleno je pohvalna i doprinosi jasnjem sagledavanju i razumevanju stavova Disciplinske komisije.

Ukoliko bi se odlukama Disciplinske komisije mogla uputiti neka kritika, ona bi se pre svega odnosila na neretko doslovno unošenje navoda učesnika u postupku, pre svega sudske funkcije kome je stavljen na teret disciplinski prekršaj, te svedoka. Čini se da su u pojedinim slučajevima neki od detalja navoda sudske funkcije ili svedoka repetitivni. Što se tiče eventualnih tehničkih grešaka, one u odlukama koje su predmet ove analize nisu primećene.

Neke zaključne napomene

Kao što je na samom početku istaknuto, u periodu nakon izrade poslednje sveobuhvatne analize prava i prakse koji se odnose na disciplinsku odgovornost sudija nije bilo izmena regulatornog okvira. Ovo ujedno znači i da oni nedostaci koji su u regulatornom okviru utvrđeni u prethodnim analizama ostaju kao pitanja koja je potrebno regulisati na bolji način. U odnosu na ona pitanja koja nisu razmatrana u okviru ove analize prakse disciplinskih organa VSS ukazujemo naročito na sledeće:

1. Sastav drugostepenog disciplinskog organa

Kao što je ukazano kod Papić,⁸³ međunarodni standardi, a naročito oni formulisani u novije vreme, zahtevaju da o disciplinskoj odgovornosti sudija odlučuje nezavisan organ, te se zaključuje da političkim predstavnicima nije mesto u ovim organima. Postojeći sastav VSS ne ispunjava ove uslove u potpunosti s obzirom na to da se u njemu nalaze i ministar pravde i predsednik skupštinskog odbora nadležnog za pravosuđe i da u Pravilniku o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova nema odredbi prema kojima bi se ovi predstavnici VSS izuzeli prilikom odlučivanja, a prema odredbama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva kvorum neophodan za punovažan rad VSS iznosi 6 članova. U teoriji moglo bi doći do situacije da se o disciplinskoj odgovornosti sudija u drugom stepenu odluci na sednici u kojoj bi većinu prisutnih članova sačinjavala lica koja nisu sudije (ministar pravde, predsednik nadležnog skupštinskog odbora, jedan istaknuti pravnik koji je profesor pravnog fakulteta i jedan advokat). Čini se da bi bilo uputno već sada upodobiti odredbe koje se odnose na rad VSS prilikom odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti sudija u drugom stepenu. Naravno, ovo zapažanje je jednako validno i u odnosu na druga pitanja o kojima VSS odlučuje, a koja se odnose na izbor, karijerno napredovanje i razrešenje sudija. Iako je učešće predstavnika drugih pravničkih profesija i profesora u organima koji odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudija u prvom i drugom stepenu u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima, smatramo uputnim da se u budućim intervencijama kvorum za odlučivanje uspostavi tako da se obezbedi da većina onih koji odlučuju budu sudije.

2. Način odlučivanja Disciplinske komisije

Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova nije precizno propisan način na koji Disciplinska komisija donosi odluku, tj. da li se odluka donosi većinom glasova ili jednoglasno, te da li je moguće da neki član disciplinske komisije izuzme svoje mišljenje. Iako je jasno da se na pitanje većanja i glasanja supsidijarno primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku, moglo bi biti korisno da se ovo pitanje i izričito reguliše.

Preporuke

Preporuke koje izlažemo odnose se kako na intervencije koje smatramo celishodnim u postojećem pravnom okviru kojim se reguliše disciplinska odgovornost sudija, tako i imajući u vidu predstojeće izmene ustavnog, zakonskog i podzakonskog okvira. One se ujedno odnose na praksu disciplinskih organa, pre svega Disciplinske komisije, u čije odluke je Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“ imao neposredan uvid. Preporuke su podeljene u tri tematske celine: prva se odnosi na potrebu za boljom institucionalnom podrškom radu disciplinskih organa, druga se odnosi na preporuke za unapređenje pravnog okvira, a treća za unapređenje prakse disciplinskih organa.

1. UNAPREĐENJE INSTITUCIONALNE PODRŠKE RADU DISCIPLINSKIH ORGANA

Na rad Disciplinskog tužioca i njegovih zamenika, kao i rad Disciplinske komisije, značajno negativno utiču nedovoljni kapaciteti VSS da podrži njihov rad. Administrativna podrška je nedovoljna, a prostorno-tehnički uslovi nezadovoljavajući. Otuda, ukazujemo na neophodnost povećanja broja zaposlenih u VSS koji pružaju stručnu podršku disciplinskim organima VSS, te unapređenja prostorno-tehničkih uslova za rad Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije, što je od ključnog značaja za buduće uspešno i dostojanstveno sprovođenje disciplinskih postupaka protiv sudija.

Nadalje, bilo bi korisno da se aktivno podrži praksa prema kojoj bi sudovi (i eventualno drugi državni organi) disciplinskim organima dostavljali isprave u elektronskom obliku.

2. UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA

- Kako bi se pitanja disciplinske odgovornosti predsednika sudova dosledno uredila, potrebno je postojeću pravnu prazninu popuniti unošenjem izričite odredbe o disciplinskoj odgovornosti predsednika sudova u Zakon o sudijama i/ili Zakon o uređenju sudova, a potom detaljno i precizno razraditi osnove ove odgovornosti, koji su specifični za obavljanje funkcije predsednika suda.
- Istovremeno, potrebno je unaprediti odredbe Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova tako da se propiše da i predsednik suda za kojeg VSS odbio predlog za pokretanje postupka utvrđivanja razloga za razrešenje sa te funkcije, a utvrdio odgovornost za osnovni oblik disciplinskog prekršaja, pokrene upravni spor, što je mogućnost koja je izričito propisana za sudije. U uređivanju ove materije posebnu pažnju bi trebalo обратити na vezu između predmeta u kojima se utvrdi da sudija nije odgovoran za disciplinski prekršaj zbog okolnosti na koje nije mogao da utiče, a koje se pripisuju radu sudske uprave ili organizaciji rada u sudu, za koje je odgovoran predsednik suda, i podnošenja disciplinske prijave u odnosu na predsednika suda.
- Kako bi sastav drugostepenog disciplinskog organa odgovarao važećim međunarodnim standardima, u postojećem je potrebno preispitati odredbe koje se odnose na kvorum za

⁸³ Papić, *op. cit.*, str. 40, 41, 44.

odlučivanje, tako da se razmotri mogućnost uspostavljanja kvorama za odlučivanje na način da i u njemu većinu čine sudije. U odnosu na postojeći pravni okvir, potrebno je preispitati mogućnost učešća resornog ministra i predsednika odbora Narodne skupštine nadležnog za pravosuđe u odlučivanju.

- Potrebno je preispitati pravni okvir i jasnije regulisati pitanje disciplinske odgovornosti usled kršenja odredbi Etičkog kodeksa u širokom i konzultativnom procesu. U tom pogledu uputno bi bilo uspostaviti Etički odbor kao stalno radno telo VSS, te, ukoliko se oceni da je uputno da se kršenje odredbi Etičkog kodeksa zadrži kao prekršaj, propisati koje su to odredbe Etičkog kodeksa čije kršenje u većoj meri predstavlja osnov disciplinske odgovornosti.
- Potrebno je preispitati i osnovanost zadržavanja svih trenutno propisanih disciplinskih prekršaja i mogućnost brisanja nekih od njih, na primer, prekršaja nepoštovanja radnog vremena.
- Bilo bi uputno u Pravilniku o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova izričito propisati način odlučivanja Komisije i ispitati mogućnost da član Komisije izdvoji svoje mišljenje.
- Bilo bi potrebno Zakonom o sudijama (članovima 14, 94 i 95 Zakona o sudijama) i Pravilnikom o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova (novi član 27) propisati mogućnost udaljenja sa sudske funkcije kao privremene mere u slučajevima kada disciplinski tužilac stavlja na teret sudiji izvršenje teškog disciplinskog prekršaja. Ova mera ne bi bila automatska i predlagao bi je Disciplinski tužilac.
- Kao što je i u ranijim analizama sugerisano, potrebno je izmeniti član 95 Zakona o sudijama tako da se njime izričito propiše da Disciplinski tužilac neosnovane prijave odbija, kao što je propisano i članom 25 Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, a da prijave odbacuje u slučaju formalnih nedostataka, kako je propisano članom 24 Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova.

3. UNAPREĐENJE PRAKSE

- U pogledu kvaliteta odluka disciplinskih organa, preporučuje se dalje unapređenje postojećih dobrih praksi izrade odluka, uz sugestiju da Disciplinska komisija razmotri obim i detaljnost ponavljanja navoda.
- U cilju unapređenog i sistemskog pristupa tumačenju i primeni nacionalnih izvora prava i ratifikovanih međunarodnih konvencija, preporučuje se disciplinskim organima da u budućim odlukama, gde je to moguće, unapredi praksu pozivanja na standarde sadržane u EKLjP. Prilikom ocene toga da li su ispunjeni objektivni i subjektivni elementi disciplinskog prekršaja treba izbegavati da se odluka temelji na nepostojanju pritužbi učesnika u postupku u odnosu na ponašanje sudije.
- Preporučuje se Disciplinskoj komisiji da nastavi da unapređuje uspostavljenu dobru praksu ciljnog tumačenja materijalnog pravnog okvira koji se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija, između ostalog, kroz sagledavanje šireg konteksta rada i ponašanja sudija, uz

napomenu da je ubuduće potrebno jasnije, čvršće i doslednije graditi ovu praksu.

- Disciplinska komisija trebalo bi da nastavi da gradi dobru praksu, koja predstavlja vidljivu razliku u odnosu na prethodni period, u okviru koje se dužina radnog staža sudije više ne sagledava kao olakšavajuća okolnost, već ceni prilikom ocene ispunjenosti subjektivnih i objektivnih obeležja disciplinskog prekršaja. Istovremeno se disciplinskim organima preporučuje da godine sudije i skori odlazak sudije u penziju ne uzimaju kao olakšavajuće okolnosti prilikom izricanja disciplinske mere. Ovakva praksa mogla bi stvoriti neutemeljenu i nesumnjivo netačnu percepciju da sudije na samom kraju svog radnog veka podležu manje strogim pravilima ponašanja i delovanja u obavljanju sudske funkcije.
- U cilju izbegavanja međusobne nedoslednosti, te usled opasnosti od stvaranja pogrešne percepcije o suprotstavljenim stavovima Disciplinske komisije i Komisije koje redovno i vanredno ocenjuju rad sudija, neophodno je da ovi organi u budućnosti teže ka višem stepenu konvergencije svojih pravila i praksi.
- Prilikom ocene o tome da li je izvršen disciplinski prekršaj, Disciplinska komisija treba da se u potpunosti uzdrži od ocene da li je stav koji je sudija zauzeo bio ispravan i zakonit, ne samo deklarativno, već i suštinski.
- Potrebno je uspostaviti dosledniju praksu u pogledu oglašavanja odgovornim i sankcionisanja sudija za disciplinski prekršaj kršenja Etičkog kodeksa u većoj meri, naročito imajući u vidu to da je u najvećem broju slučajeva kao sankcija za ovaj disciplinski prekršaj izricana javna opomena.
- Takođe, u odnosu na Etički kodeks, jednako kao u odnosu na izvore prava i doktrinu, **mora važiti pravilo iura novit curia**, a disciplinska komisija mora aktivno promovisati stanovište da su sudije upravo Etičkim kodeksom obavezane da se u svakoj prilići pridržavaju Etičkog kodeksa, a da su principi ovog kodeksa način života sudije.
- Prilikom odlučivanja o tome da li je izvršen disciplinski prekršaj, uverenje sudije da postupa u javnom interesu valjalo bi ceniti kao jednak značajno kao i uverenje sudije da postupa u skladu sa načelima nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i odgovornosti, kao i stava da sudija ne sme postupati na štetu zakonitih interesa stranaka u postupku.
- Prilikom izricanja sankcija, Disciplinska komisija trebalo bi da vodi računa o srazmernosti sankcije pre svega u odnosu na izvršeni disciplinski prekršaj. Materijalno stanje sudije i/ili porodice sudije ne bi smeli biti opredeljujući faktor za Disciplinsku komisiju da ne izrekne kaznu umanjenja plate već samo javnu opomenu.
- Kako bi se obezbedio kontinuitet u dobrom praksama disciplinskih organa, bilo bi uputno da se pre kraja mandata sadašnjih članova disciplinskih organa izrade smernice ili praktična upustva, u kojima bi se ukazalo na ključne stavove koje su disciplinski organi zauzeli u svojoj dosadašnjoj praksi, na izazove sa kojima su se susretali i načine na koje su ih prevazilazili. Na ovaj način bi se zadatak budućih članova disciplinskih organa značajno olakšao.

4. PREVENCIJA PREKRŠAJA OD STRANE SUDOVA

Dosadašnja praksa disciplinskih organa pokazala je da se propusti u radu sudija koji uglavnom predstavljaju osnov za utvrđenje disciplinske odgovornosti menjaju. Dok su ranije sudije uglavnom oglašavane odgovornim zbog neopravdanog kašnjenja u izradi odluka, u posmatranom periodu kao najčešći prekršaj se javilo neopravdano odugovlačenje postupka. To može ukazati na pojavu da sudije, svesne pokrenutih postupaka disciplinske odgovornosti, i same preuzimaju mere kako bi sprečile da budu dovedene u situaciju da se njihova disciplinska odgovornost ispituje. Ipak, osim mera koje sudije same preuzimaju kako bi unapredile svoj rad, nesumnjivo je da postoji prostor i za aktivniju ulogu celokupnog pravosudnog sistema za prevenciju prekršaja od strane sudova.

U tom pogledu bilo bi uputno preuzeti sledeće korake:

- Obezbediti široki obuhvat obuka na teme: Sudijske veštine, Sudijska etika i Disciplinska odgovornost sudija i obuke ponavljati u redovnim ciklusima.
- Aktivno promovisati sudijske vrline.
- Donošenje i dosledno sprovođenje programa rešavanja starih predmeta na nivou suda.
- Proaktivni pristup predsednika suda ovlašćenjima koja se odnose na nadzor nad radom sudskih odeljenja, naročito u odnosu na predmete čije rešavanje duže traje. Proaktivni pristup na sednicama odeljenja suda u pogledu razmatranja načina za unapređenje rada suda, naročito u situacijama kada se primeti da postoje sistemski problemi sa postupanjem u predmetima koji su u vezi sa radom drugih državnih organa i organizacija.
- Negovanje sistematičnog pristupa rešavanju prioritetnih predmeta (predmeta u kojima je zakonom propisana hitnost u postupanju, kao i drugih predmeta gde je prioritetno postupanje uputno).
- Proaktivni pristup u postupanju po urgencijama i pritužbama.
- Obezbeđivanje ravnomernih uslova rada svih sudija u sudu, u smislu podrške koju sudije u radu dobijaju od sudskog osoblja (pripravnici, daktilografi, saradnici), i opterećnosti sudija predmetima.
- Proaktivni pristup u obezbeđivanju stručnosti i ažurnosti rada zaposlenih u sudu, uključujući i njihove obuke.
- Obezbeđivanje dobre saradnje sa drugim državnim organima i organizacijama, kroz zaključivanje protokola o saradnji i na drugi način, kako bi se sprečilo odugovlačenje postupka.
- Unapređenje prakse dostavljanja u sudu.
- Negovanje dobre radne atmosfere i radne discipline u sudu.
- Negovanje i konstantno unapređivanje veština komunikacije i kulture komunikacije unutar suda i sa učesnicima u postupku i građanima.

“Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran VSS i GIZ i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije“.

