

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

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravno uređenje disciplinske odgovornosti sudija u Republici Srbiji
 - 2.1. Odredbe Zakona o sudijama koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija
 - 2.1.1. Pojam i vrste disciplinskih prekršaja
 - 2.1.2. Disciplinske sankcije
 - 2.2. Odredbe Zakona o Visokom savetu sudstva koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija
 - 2.3. Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija
 - 2.3.1. Disciplinski organi
 - 2.3.2. Disciplinski postupak
 - 2.3.2.1. Prvostepeni disciplinski postupak
 - 2.3.2.2. Drugostepeni disciplinski postupak
 - 2.3.3. Odluke u disciplinskom postupku
 - 2.3.3.1. Odluke Disciplinskog tužioca
 - 2.3.3.2. Odluke Disciplinske komisije
 - 2.3.3.3. Odluke Visokog saveta sudstva
3. Analiza razloga disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji kroz razmatranje procesuiranih slučajeva u protekle četiri godine
 - 3.1. Procesuiranje – broj vođenih disciplinskih postupaka
 - 3.2. Vrste učinjenih prekršaja – najčešći razlozi odgovornosti
 - 3.3. Izrečene disciplinske sankcije – ocena kaznene politike
 - 3.4. Okončanje disciplinskog postupka
4. Okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja
5. Zaključak

* Autorka je master prava i samostalni savetnik u Visokom savetu sudstva Republike Srbije.

1. Uvod

Sudski rad se koriguje preventivnim i represivnim merama. U red preventivnih mera spada korektivni faktor kroz delovanje predsednika suda, koji je prvi na potezu u slučaju uočenih nepravilnosti u radu nekog od nosilaca pravosudnih funkcija. Njegova uloga je da posreduje između nezadovoljnih učesnika u postupku i samog sudije, jer upravo stranke najčešće ukazuju na postojanje (eventualne) nepravilnosti u radu sudije. Pored podnošenja pritužbi na rad sudije od strane stranaka, postoje i drugi načini da se uoči poremećaj u radu nekog sudije. To mogu biti rezultati rada prikazani kroz izveštaj o radu, nepoštovanje radne discipline, nedolično ponašanje koje primete drugi zaposlenici i kolege i slično. Ukoliko se radi o indicijama koje ukazuju da je došlo do većih nepravilnosti u toku obavljanja sudijskog poziva, dolazi sprovede se represivnije mere prema sudiji, kako bi se utvrdila osnovanost takvih tvrdnji. Kada se iscrpe preventivna sredstva, kroz prikupljanje podataka i izjašnjenja od strane sudija i stranaka, u zavisnosti od stepena i vrste povrede, prelazi se na represivne mere. U sledeću fazu prelazi se zbog postojanja okolnosti koje ukazuju na nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje nedostojno sudijskog poziva. Ta faza podrazumeva preduzimanje radnji radi utvrđivanja da li ima potrebe disciplinski goniti sudiju, a posle eventualno i pokretanje i sprovođenje disciplinskog postupka, te u slučaju utvrđenog postojanja disciplinskog prekršaja i izricanje odgovarajuće disciplinske sankcije.

Ovu vrlo osetljivu temu sudije nerado analiziraju, diskutuju i razmatraju. Međutim, ostala stručna i opšta javnost veoma je zainteresovana za ove postupke, jer se nezvanične i paušalne ocene o eventualnim nepravilnostima u radu u pravosuđu kroz sprovođenje i transparentnost ove vrste postupaka ili uklanjaju ili ozvaničuju. Sa povećanim brojem disciplinskih postupaka u Srbiji protiv sudija, naročito u protekle dve godine, došlo je do promene svesti samih nosilaca pravosudnih funkcija. Uočeno je da postupak provere pravilnosti u radu ima svoje opravdanje bez obzira na prava koja se tiču nezavisnosti, nepremestivosti i imuniteta, a zagwarantovana su Ustavom Republike Srbije¹. Disciplinski postupak ima svoju svrhu i svoj cilj, a to je uklanjanje uočenih nedostataka u radu sudija, kroz mere specijalne i generalne prevencije².

2. Pravno uređenje disciplinske odgovornosti sudija u Republici Srbiji

Odredbe vezane za disciplinski postupak, disciplinsku odgovornost, vrste disciplinskih prekršaja, disciplinske sankcije, disciplinske organe i druge činioce koji doprinose celovitosti sistema disciplinske odgovornosti sudija u Republici Srbiji propisane su u Zakonu o sudijama³, Zakonu o Visokom savetu sudstva⁴ i Pravilniku o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija⁵ (*Pravilnik*). Na pitanja koja nisu regulisana navedenim propisima primenjuju se odredbe Zakonika o krivičnom postupku⁶. Iako ni u jednom propisu nije decidirano navedeno, zbog bliskosti krivične materije i ove vrste postupka, neminovno se primenjuju instituti krivičnog

¹ Čl. 149, 150 i 151 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

² Cilj specijalne prevencije trebalo bi da bude uticaj na samog sudiju koji je bio podvrgnut disciplinskom postupku da mu se u radu ne ponavljaju iste ili slične greške. Cilj generalne prevencije je uticaj na druge sudije da vođeni primerom kolega protiv kojih je vođen disciplinski postupak, u svom radu ne čine propuste koji bi ih mogli dovesti do provere pravilnosti rada kroz sprovođenje disciplinskog postupka.

³ Sl. gl. RS 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13 i 117/14.

⁴ Sl. gl. RS 116/08.

⁵ Sl. gl. RS 71/10.

⁶ Čl. 2 Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija (bel. 5).

prava koji su regulisani Krivičnim zakonikom Republike Srbije⁷. U tom smislu prilikom izrade novog Pravilnika trebalo bi izvršiti dopunu, gde bi se, pored ZKP-a, navela supsidijarna primena i ovog zakona. Dok navedeni zakoni na jedan opšti način propisuju osnovne institute koji čine okosnicu sistema disciplinske odgovornosti sudija, Pravilnik uređuje postupak i razrađuje sistem utvrđivanja odgovornosti, kroz izricanje disciplinskih sankcija i rad disciplinskih organa, a sve u skladu sa Zakonom o sudijama.

2.1. Odredbe Zakona o sudijama koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija

Zakon o sudijama u sedmoj glavi donosi odredbe koje regulišu disciplinsku odgovornost sudija⁸. Predmet zakonske regulative su disciplinski prekršaji i disciplinske sankcije. Disciplinski organi, disciplinski postupak i odluke u disciplinskom postupku se u ovom zakonu pominju u jednoj opštoj formi, dok su u potpunosti razrađeni Pravilnikom, pa će u sklopu ove glave predmet analize biti samo disciplinski prekršaji i disciplinske sankcije, dok će se ostale kategorije detaljno obrazložiti prilikom analize Pravilnika.

2.1.1. Pojam i vrste disciplinskih prekršaja

Pretpostavka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti je izvršen disciplinski prekršaj i upravo svrha sprovođenja disciplinskog postupka je da se utvrdi postojanje inkriminisanog ponašanja, tj. da li je sudije protiv koga se vodi postupak na način opisan u „optužnom aktu“ počinio nedopuštenu radnju. Disciplinski prekršaj je nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije, koji je propisan zakonom⁹.

Radnja prekršaja je postavljena alternativno i sastoji se ili u nesavesnom vršenju sudijske funkcije ili u ponašanju sudije koje je nedostojno sudijske funkcije. Pod „*nesavesnošću*“ se podrazumeva svako postupanje koje za rezultat ima propust u radu i prouzrokovanu štetu učesnicima u postupku, dok „*nedostojno ponašanje*“ predstavlja postupke sudije van postupanja u predmetima, pa čak i van suda, ali je u tesnoj vezi sa sudskim pozivom, strankama ili predmetima. Disciplinski prekršaji su propisani u članu 90 Zakona o sudijama, lista inkriminiranih radnji je poprilično dugačka i nju čine sledeća ponašanja:

- povreda načela nepristrasnosti;
- propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom;
- neopravdano kašnjenje u izradi odluka;
- uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni;
- neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa;
- učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese;

⁷ Sl. gl. RS 85/2005, 88/2005 - ispr. 107/2005 - ispr. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014.

⁸ Čl. 89-99 Zakona o sudijama (bel. 3).

⁹ Čl. 89 Zakona o sudijama (bel. 3). Iz ovakve zakonske definicije proizlazi da je u prvom redu neophodno da je prestup kao takav predviđen u zakonu. Iako je moguća situacija da neka ponašanja nisu u skladu sa sudijskim pozivom, ukoliko kao takva nisu predviđena kao disciplinski prekršaj, ista ne mogu biti predmet disciplinskog postupka. Međutim, na uočene nepravilnosti može ukazati predsednik suda kroz korektivni nadzor.

- neopravdano odugovlačenje postupka;
- neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje;
- očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- nepoštovanje radnog vremena;
- prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
- upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
- davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku;
- obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom;
- neopravdano nepohađanje obaveznih programa obuke;
- dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva;
- neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu;
- kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.

Iako bi svaki disciplinski prekršaj mogao biti predmet posebne analize, sumarnim pregledom liste može se izvesti nekoliko zaključaka. Neki disciplinski prekršaji su propisani tako da određeno postupanje po automatizmu predstavlja radnju konkretnog disciplinskog prekršaja, kao što je slučaj sa dostavljanjem nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva ili nepoštovanje radnog vremena. Sa druge strane, propisani su disciplinski prekršaji koji u svojoj radnji sadrže pojmove „očigledno nekorektno“, „neopravdano“, „učestalo“, „u većoj meri“, gde je u svakom konkretnom slučaju potrebno utvrđivati da li se određeno ponašanje može podvesti pod ovakvo propisani pravni standard. Takođe, određen broj prekršaja je blanketnog karaktera jer je vezan za neke druge propise, čije odredbe uslovljavaju postojanje radnje nekog prekršaja¹⁰. Radnje ovih prekršaja vezane su za uslove predviđene u propisima čije se odredbe nalaze u osnovi određenog prekršaja i kao takve uslovljavaju njegovo postojanje.

Pored gore navedenih disciplinskih prekršaja, propisan je i težak disciplinski prekršaj¹¹, koji postoji ako je usled izvršenja bilo kog od disciplinskih prekršaja došlo do nastupanja određenih posledica koje se ogledaju u sledećem: poremećaj u vršenju sudske vlasti ili u obavljanju radnih zadataka u sudu, teško narušavanje ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, zastarevanje predmeta zbog nesavesnog rada sudije, ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku, kao i u

¹⁰ To je slučaj sa propuštanjem sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće odnosno isključenje predviđen zakonom, prihvatanjem poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa, davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku i kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.

¹¹ Čl. 90 st. 2 Zakona o sudijama (bel. 3) propisuje posledice koje moraju da nastupe da bi došlo do ostvarenja teškog disciplinskog prekršaja.

slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja. Potrebno je da je nastupila samo neka od navedenih posledica, a ne sve nabrojane.¹²

2.1.2. Disciplinske sankcije

Prema slovu zakona postoje tri vrste disciplinskih sankcija, koje se mogu izreći sudijama ukoliko se utvrdi da su odgovorni za određeni disciplinski prekršaj. To su: javna opomena, umanjeње plate do 50% do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine¹³. Međutim, ako se ima u vidu da dolazi do automatskog pokretanja postupka za razrešenje kada Komisija utvrdi težak disciplinski prekršaj, opravdano je kao vrstu sankcije tretirati i ovaj slučaj. S tim u vezi, može se izneti kritika da ova vrsta sankcije za posledicu ima preispitivanje u posebnoj vrsti postupka – postupku razrešenja, a ne u disciplinskom postupku. Na taj način sudije kod kojih je utvrđena odgovornost za težak disciplinski prekršaj gube pravo na dvostепенost disciplinskog postupka, zbog prirode prekršaja koji im je utvrđen i odmah ulaze u postupak razrešenja.

Javna opomena je najblaža disciplinska sankcija i ona može biti izrečena samo sudiji kod koga se prvi put utvrdi postojanje odgovornosti za disciplinski prekršaj¹⁴. Kao takva, može se izreći isključivo samostalno, kao jedina sankcija. Opravdanje za ovako blagu kaznenu meru nalazi se u činjenici da kod lakših disciplinskih prekršaja, na samog sudiju i sama opomena može delovati stimulatívno da u budućnosti ne čini disciplinske prekršaje.

Ostale dve disciplinske sankcije - umanjeње plate do 50 % do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine, daju mogućnost da u zavisnosti od težine učinjenog prekršaja i drugih okolnosti slučaja, kao što je ličnost i ponašanje sudije u postupku, izrečena kazna ide od vrlo blage do dosta stroge. Veliki je broj opcija, pa je moguće licitirati sa procentom umanjeња plate, dužinom trajanja umanjeња, kao i dužinom zabrane napredovanja. Ove dve sankcije mogu se izreći, kako svaka posebno, tako i zajedno. Prilikom odmeravanja disciplinske sankcije uzima se u obzir ranije ponašanje sudije, njegov profesionalni rad, ponašanje u disciplinskom postupku i druge okolnosti koje mogu uticati na odmeravanje¹⁵.

2.2. Odredbe Zakona o Visokom savetu sudstva o disciplinskoj odgovornosti sudija

Visoki savet sudstva u okviru svoje nadležnosti ima obavezu da donosi akte kojima se na bliži i detaljniji način uređuje postupak disciplinske odgovornosti prema sudijama. To znači da je zadatak ovog organa da uspostavi most između zakonskih rešenja i njihove primene u praksi. S tim u vezi, VSS određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članova disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima¹⁶. Ovakvu obavezu pored Zakona o VSS predviđa i Zakon o sudijama¹⁷. Kako bi

¹² Specifičnost ovog težeg/teškog disciplinskog prekršaja ogleda se u tome što u slučaju utvrđene odgovornosti sudije za ovu vrstu prekršaja, automatski dolazi do pokretanja postupka za razrešenje sudije predlogom za razrešenje od strane Disciplinske komisije, koji je po svojim specifičnostima i posledicama različit od disciplinskog postupka.

¹³ Čl. 91 st. 1 Zakona o sudijama (bel. 3).

¹⁴ Čl. 91 st. 3 Zakona o sudijama (bel. 3).

¹⁵ Čl. 3 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

¹⁶ Čl. 13 al. 10 Zakona o visokom savetu sudstva (bel. 4).

¹⁷ Čl. 93 st. 3 Zakona o sudijama (bel. 3).

ispunio svoje zakonom propisane obaveze u vezi sa disciplinskom odgovornošću sudija, VSS je doneo¹⁸ Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija¹⁹, koji se primenjuje u ovoj vrsti postupaka. Ovim aktom utvrđeni su organi koji će sprovoditi ovu vrstu postupka u prvom stepenu, način njihovog rada i vrste odluka koje će se donositi. Razrađeni su instituti propisani u Zakonu o sudijama, a to su disciplinski organi i disciplinski postupak.

Osim zakonske obaveze regulative u ovoj oblasti, kroz donošenje potrebnih propisa, uloga VSS se ogleda i u praćenju rada disciplinskih organa, kao i u aktivnoj ulozi u drugostepenom disciplinskom postupku, jer je za odlučivanje po žalbama na rešenja Disciplinske komisije nadležan VSS.

2.3. Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija

Ovim Pravilnikom uređuju se postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija za disciplinske prekršaje propisane Zakonom o sudijama, izricanje disciplinskih sankcija u skladu sa Zakonom o sudijama, obrazovanje i način rada disciplinskih organa²⁰. Ovaj poseban pravni akt uređuje, u skladu sa zakonom, sprovođenje disciplinskog postupka, kroz obezbeđivanje potrebnih organa. S tim u vezi ću u nastavku prikazati disciplinske organe, disciplinski postupak i odluke u disciplinskom postupku.

2.3.1. Disciplinski organi

Disciplinski organi su: *Disciplinski tužilac i njegovi zamenici* i *Disciplinska komisija*. Njih obrazuje VSS, tako što imenuje sve članove disciplinskih organa iz reda sudija u zakonskoj proceduri pod uslovima predviđenim zakonom. Mandat svim članovima disciplinskih organa traje tri godine²¹. Postoje razlozi „za“ i „protiv“ ovakvog zakonskog rešenja. Period od tri godine je optimalan da Disciplinski tužilac, njegovi zamenici, kao i Predsednik i članovi Disciplinske komisije i njihovi zamenici u potpunosti „uđu u predmete“, ovladaju materijom i postupkom, uspostave saradnju sa zaposlenima koji su tehnička podrška u sprovođenju disciplinskih postupka, a takođe i da uoče osnovne nedostatke u radu sudova i najčešće nepravilnosti u radu sudija. S tim u vezi, može se zaključiti da je mandat od tri godine kratak. Jer, kada Disciplinski tužilac uspostavi i savlada ceo sistem prethodnog ispitivanja, osnovanosti navoda disciplinskih prijave, njemu mandat prestaje. Isto je i sa Disciplinskom komisijom, koja sve postupke koje je počela da sprovodi zbog isteka mandata ostavlja nedovršenim. Istovremeno članovi disciplinskih organa ne dobijaju nikakvu naknadu za svoj rad (npr. u vidu povećanja plate, veće mogućnosti napredovanja i slično). Jedina privilegija koju uživaju je smanjen priliv predmeta (od 50 % Disciplinskom tužiocu i 40 % zamenicima Disciplinskog tužioca na mesečnom nivou u sudu u kome obavljaju sudijsku funkciju)²². Umanjenje Predsedniku Disciplinske komisije iznosi 30 %, a članovima disciplinske komisije i njihovim zamenicima 20 %. Takođe, rad disciplinskih organa

¹⁸ Na Dvadesettrećoj redovnoj sednici koja je održana 24. 09. 2010.

¹⁹ <http://www.vss.sud.rs/sr/pravilnik-o-disciplinskom-postupku-i-disciplinskoj-odgovornosti-sudija>, očitavanje 28. 02. 2015.

²⁰ Čl. 1 Pravilnika (bel. 5).

²¹ Čl. 5 st. 2, čl. 7 st. 2 i čl. 8 st. 3 Pravilnika (bel. 5).

²² <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka-disciplinski-tuzilac>, očitavanje 01. 03. 2015.

odvija se u prostorijama Visokog saveta sudstva u Beogradu, gde u slučaju da članovi disciplinskih organa nisu iz glavnog grada, moraju u svoj plan aktivnosti da ukalkulišu i vreme koje je potrebno za putovanje. Čak i da ne moraju da putuju, njihove radne aktivnosti se odvijaju na dva različita radna mesta. Nije nezanemarljiva ni činjenica da kada se sudije nalaze u svojstvu bilo kog disciplinskog organa, oni učestvuju u postupcima koji se sprovode upravo protiv njihovih kolega sudija, što isto može da bude vrlo nezahvalna pozicija nakon prestanka članstva u disciplinskim organima. Prema tome, najbolje rešenje bi bilo poriduzenje mandat članovima svih disciplinskih organa na pet godina i da se u disciplinske organe biraju sudije koje imaju pet godina pred penziju, koje su karijerno ostvarene i koje bi bile oslobođene bojazni od povratka u radnu sredinu nakon isteka članstva u disciplinskim organima. Odlaskom u penziju bi bili pošteđeni eventualnih neprijatnosti zbog donešenih odluka.

VSS učestvuje u procesu imenovanja svih članova disciplinskih organa, kao i u isključenju, izuzeću i udaljenju nekog od članova, odlučuje u postupku razrešenja člana disciplinskog organa i postupku prestanka dužnosti. Savet imenuje članove disciplinskih organa iz reda sudija, uz njihovu prethodno pribavljenu saglasnost, uzimajući u obzir dužinu obavljanja sudijske funkcije, podatke iz lične i radne biografije. Pri tom se uzima u obzir vrsta profesionalnog iskustva, mišljenje o kandidatu sednice svih sudija i ocena rada²³.

Analizirajući parametre koje treba da zadovolje članovi disciplinskih organa, kao i prirodu posla koji obavljaju u tim organima, jasno je da samo najbolje i najistaknutije sudije, sa velikim sudijskim iskustvom, mogu da pretenduju na ta mesta i to najčešće iz krivične materije zbog toga što je ona bliska disciplinskom postupku. Razlozi za isključenje i izuzeće člana disciplinskog organa su isti kao i u svakoj drugoj vrsti sudskih postupaka – a to je za isključenje srodstvo člana disciplinskog postupka sa sudijom i njegovim zastupnikom protiv koga se vodi postupak, a za izuzeće postojanje razloga koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. Udaljenje člana disciplinskog organa implicira da je prethodno doneta odluka o njegovom udaljenju sa sudijske funkcije, koja za sobom povlači i prestanak aktivnosti u disciplinskom organu do prestanka razloga zbog kojih je došlo do udaljenja. Član disciplinskog organa se razrešava dužnosti pre isteka vremena na koje je imenovan ako svoju dužnost ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom, kao i ako mu sudijska funkcija prestane razrešenjem iz svih drugih zakonskih razloga²⁴.

Pravilnik ne predviđa situaciju u kojoj se disciplinski postupak vodi protiv nekog od članova disciplinskih organa. Ovakva situacija po sebi nije isključena. U tom slučaju, bilo bi najpravilnije primeniti institut udaljenja sa položaja članstva u disciplinskom organu, do okončanja disciplinskog postupka. Ukoliko dođe do utvrđivanja disciplinske odgovornosti i izricanja neke sankcije, smatram da to predstavlja razlog za razrešenje u članstvu disciplinskog organa. Do prestanka dužnosti članovima disciplinskih organa dolazi na lični zahtev, po prestanku mandata, prestankom sudijske funkcije, ako im je konačnom odlukom izrečena disciplinska sankcija ili razrešenjem²⁵.

Disciplinski tužilac vrši svoju dužnost neposredno ili preko svojih *zamenika*. Za disciplinskog tužioca može biti imenovan sudija koji obavlja sudijsku funkciju najmanje deset godina i koji

²³ Čl. 10 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

²⁴ To znači da može doći samo do razrešenja od članstva u disciplinskom organu, ako su nepravilnosti vezane za taj rad sudije ili do razrešenja sa sudijske funkcije, koje će po automatizmu značiti i razrešenje sa položaja člana disciplinskog organa.

²⁵ Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija (bel. 5).

nije disciplinski kažnjavan, dok je za zamenika potrebno, pored uslova nekažnjavanosti, da sudijsku funkciju obavlja najmanje pet godina.²⁶ Njegov zadatak je da postupa po podnetim disciplinskim prijavama, na taj način što procenjuje njihovu osnovanost. Takođe, u zavisnosti od osnovanosti disciplinske prijave odlučuje o podnošenju predloga za vođenje disciplinskog postupka i aktivno učestvuje u sprovođenju disciplinskog postupka, zastupajući navode iz podnetog predloga. Disciplinski tužilac je za svoj rad odgovoran VSS-u, on je u obavezi da podnosi redovan godišnji izveštaj o svom radu, a takođe i vanredni uvek kada VSS to zatraži. Disciplinski tužilac ima tri zamenika i svaki od njih je odgovoran u predmetima koje mu dodeli Disciplinski tužilac²⁷. Disciplinski tužilac određuje zamenika, koji će postupati u predmetima kada je on duže odsutan ili kada je iz drugih razloga sprečen da postupa. U slučaju isključenja ili izuzeća Disciplinskog tužioca iz rada disciplinskih organa, predsednik Saveta određuje zamenika koji će obavljati posao Disciplinskog tužioca.

Disciplinska komisija se sastoji od predsednika i dva člana, koji imaju zamenike²⁸. Za sve članove Disciplinske komisije istovetni su uslovi za imenovanje – potrebno je da obavljaju sudijsku funkciju najmanje deset godina i da nisu disciplinski kažnjavani²⁹. Uslov u pogledu godina sudijskog iskustva je isti za sve članove Disciplinske komisije, bez obzira na status u njoj. To je bitna razlika u odnosu na Disciplinskog tužioca i njegove zamenike³⁰. Ovaj disciplinski organ je zadužen za sprovođenje disciplinskog postupka i odlučivanje o predlogu Disciplinskog tužioca za vođenje disciplinskog postupka. Predsednika Disciplinske komisije u slučaju odustva ili sprečenosti zamenjuje član Disciplinske komisije koga on odredi, a u slučaju isključenja ili izuzeća član Disciplinske komisije koga odredi predsednik Saveta³¹.

2.3.2. Disciplinski postupak

Disciplinski postupak je skup aktivnosti koje preduzimaju disciplinski organi u cilju utvrđivanja osnovanosti tvrdnji koje terete nekog od nosilaca pravosudne funkcije da je izvršio određeni disciplinski prekršaj. Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija na predlog disciplinskog tužioca. Predlog za vođenje disciplinskog postupka disciplinski tužilac podnosi na osnovu disciplinske prijave³², a svako može podneti disciplinsku prijavu disciplinskom tužiocu³³. U tom smislu, disciplinska prijava mora da sadrži ime i prezime sudije i naziv suda u kome obavlja sudijsku funkciju, kratak opis radnji u postupanju sudije, ime i prezime podnosioca prijave, njegovu adresu i potpis³⁴. U cilju proveravanja navoda iz disciplinske prijave, Disciplinski tužilac može da pribavi relevantne dokaze i informacije od suda, drugih državnih organa, javnih

²⁶ Čl. 9 st. 1 i 2 Pravilnika (bel. 5).

²⁷ Čl. 7 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

²⁸ Čl. 8 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

²⁹ Čl. 9 st. 3 Pravilnika (bilj 5).

³⁰ Opravdanje za ovakvo zakonsko rešenje nalazi se u činjenici da na Disciplinskoj komisiji stoji odlučivanje o postojanju odgovornosti i izricanju sankcije, u kom procesu podjednako učestvuju svi članovi.

³¹ Čl. 8 st. 4 Pravilnika (bel. 5).

³² Čl. 94 st. 2 Zakona o sudijama (bel. 3).

³³ To znači da disciplinski tužilac ne nadgleda rad sudija i ne mora po službenoj dužnosti da pazi na regularnost u njihovom postupanju, nego je inicijalna kapisla za njegovo postupanje upravo postojanje navoda koji moraju biti u pismenoj formi i koji moraju sadržati minimum potrebnih podataka, da bi se po takvom aktu moglo postupati.

³⁴ Čl. 19 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

ustanova ili fizičkih lica³⁵, a sudovi, državni organi, javne ustanove, sudije, tužioci i državni službenici su obavezni da sarađuju sa disciplinskim tužiocem. Različite su aktivnosti koje preduzima disciplinski tužilac, ali je najčešći vid pribavljanje potrebne dokumentacije, predmeta u kojima sudija postupa i vršenje neposrednog uvida u njih.

Na nivou postupanja po disciplinskoj prijavi ne prikupljaju se dokazi neposredim saslušanjem podnosioca disciplinske prijave i eventualnih svedoka. Jedino disciplinski tužilac može pozvati sudiju protiv koga je podneta disciplinska prijava da se izjasni o navodima iz disciplinske prijave, ali on nije dužan da se odazove pozivu disciplinskog tužioca. Kada se pribave svi relevantni dokazi i utvrde relevantne činjenice u vezi navoda iz podnete disciplinske prijave, disciplinski tužilac odlučuje o osnovanosti disciplinske prijave. Dva su moguća ishoda – odbacivanje disciplinske prijave ili podnošenje predloga za vođenje disciplinskog postupka Disciplinskoj komisiji. U svakom slučaju, tužilac obaveštava podnosioca prijave o svojoj odluci. Do odbacivanja disciplinske prijave dolazi u tri slučaja: ako podnosilac prijave nije otklonio nedostatke u ostavljenom roku, ako užilac smatra da nema osnova za podnošenje predloga za vođenje disciplinskog postupka, ako je podneta anonimna prijava³⁶. Smatramo da nepostupanje po anonimnoj prijavi predstavlja loše rešenje. Ukoliko su navodi ovakve prijave smisleni, logični i obrazloženi, a pri tom i potkrepljeni dokazima, ne bi trebalo *a priori* odbaciti takvu prijavu samo zato što je anonimna. Razlozi za anonimnost mogu biti brojni: od straha od nastupanja negativnih posledica, nespremnosti da se učestvuje u postupku pa do nezainteresovanosti za ishod. Ovu odredbu Pravilnika trebalo bi izostaviti i primenjivati supsidijarno odredbe ZKP-a, koje propisuju obavezu tužioca da postupa i po anonimnim prijavama.

Do pokretanja postupka dolazi podnošenjem predloga za vođenje disciplinskog postupka, ako tužilac smatra da postoji osnovana sumnja da je učinjen disciplinski prekršaj. Podneti predlog mora biti obrazložen, u smislu da je neophodno da sadrži, pored ličnih podataka sudije, činjenični opis i pravnu kvalifikaciju prekršaja, kao i predlog dokaza koje treba izvesti u postupku. Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost³⁷. Vođenje postupka zastareva u roku od dve godine od dana kada je disciplinski prekršaj učinjen³⁸. Opravdanje za ovaj relativno kratak rok nalazi se upravo u potrebi hitnosti ove vrste postupka. Potrebno je (ne)postojanje odgovornosti sudije što pre utvrditi, da bi se u zavisnosti od rezultata uredilo postupanje sudije u vršenju sudijske funkcije. Nekada je i u toku postupka neophodno preduzeti određene mere koje utiču na rad sudije, kao što je na primer isključenje iz postupanja u određenim predmetima ili oduzimanje predmeta iz rada. Iz navedenih razloga opravdano je da se postupak što pre okonča. Imajući u vidu propisanu proceduru, kao i da su organi koji učestvuju u odlučivanju kolegijalni, neretko je, sa druge strane, potrebno određeno vreme da se organizuju aktivnosti u postupku. Takođe, u zavisnosti od obimnosti dokaznog materijala nekada je neminovno da se drži veliki broj ročišta kako bi se izveli svi predloženi dokazi. Ipak je najvažnije utvrditi postojanje prekršaja, bez obzira na obavezu hitnosti u postupanju. U vezi sa dvogodišnjim rokom propisanim za okončanje postupka, treba napomenuti da je on rezultat zakonskih izmena Zakona o sudijama koje se usledile u novembru 2013. godine³⁹. Rok je pre ovih izmena iznosio godinu

³⁵ Čl. 20 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

³⁶ Čl. 22 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

³⁷ Izuzev ukoliko sudija u odnosu na koga se postupak vodi ne zahteva da postupak bude javan. Čl. 94 st. 3 Zakona o sudijama (bel. 3).

³⁸ Čl. 94 st. 4 Zakona o sudijama (bel. 3).

³⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Sl. gl. 117/13.

dana⁴⁰. Pored kratkog zakonskog roka, zastarevanju je u proteklih nekoliko godina dosta doprineo i tranzicioni period konstituisanja disciplinskih organa.

Pre ulaska u analizu prvostepenog i drugostepenog postupka, iako nije nigde decidirano propisano, izvodi se zaključak da se postupak uvek sprovodi samo protiv pojedinačnog sudije. Iako je čest slučaj da su disciplinskom prijavom obuhvaćene sve sudije koje su učestvovala u radu u nekom predmetu ili više sudija, dosadašnja praksa pokazuje da je predlog uvek podnošen samo protiv pojedinačnog sudije. Interesantno je pitanje da li učešće više sudija u inkriminisanoj radnji, može za posledicu da ima podnošenje zajedničkog predloga. Razlozi hitnosti i srodnost dokaznog materijala govore u prilog zajedničkog postupka, ali osetljivost i specifičnost svakog pojedinačnog slučaja, govore u korist podnošenja pojedinačnih predloga. Svakako je sastav Disciplinske komisije stalan, pa se povezanost dva predmeta može koristiti pri utvrđivanju činjenica i donošenju odluka. Stojim na stanovištu da je jedino pravilno sprovoditi pojedinačne postupke za svakog sudiju odvojeno, bez obzira na povezanost više sudija u prekršaju i eventualno zajedničko delovanje, kao i da je opravdano u novom Pravilniku koji je u pripremi izričito propisati ovakvu odredbu.

2.3.2.1. Prvostepeni disciplinski postupak

Prvostepeni disciplinski postupak sprovodi Disciplinska komisija. Postupak počinje dostavljanjem predloga za vođenje disciplinskog postupka od strane tužioca, sa dokazima koje treba izvesti da bi se utvrdila osnovanost navoda iz predloga. Komisija nema ovlašćenja da ceni urednost i osnovanost predloga, u smislu blagovremenosti i pravne kvalifikacije prekršaja, tj. nije ovlašćena za prethodno ispitivanje „optužnog akta“ tužioca koji tereti sudiju. Komisija je dužna da podnet predlog sa predloženim dokazima prosledi sudiji protiv koga se vodi postupak, uz upozorenje da se o njima izjasni i predloži dokaze u roku od osam dana od dana dostavljanja⁴¹. Sudija protiv koga se vodi postupak, može tokom vođenja postupka da se ponaša aktivno ili da se drži pasivno⁴². Disciplinska komisija će sprovoditi postupak nesmetano, ukoliko je sudiji pružila mogućnost da učestvuje u postupku, a on svojim držanjem pokazao da to ne želi.

Prva očekivana aktivnost sudije je pismeno izjašnjenje na navode iz predloga, koje se ukoliko je dato, dostavlja i tužiocu na upoznavanje. Razlog tome je da se učesnici što bolje pripreme za učešće na ročištu, da bi bili obostrano poznati argumenti i jedne i druge strane. Komisija zakazuje disciplinsko ročište po prijemu izjašnjenja sudije ili po proteku roka za izjašnjenje. Od dana dostavljanja poziva strankama do dana održavanja disciplinskog ročišta mora da protekne najmanje osam dana⁴³. Ukoliko uredno pozvani sudija ili njegov zastupnik ne pristupe na ročište bez opravdanog razloga, ročište se održava u njihovom odsustvu⁴⁴. Ovako propisana odredba

⁴⁰ Ovaj neprimereno kratak jednogodišnji rok rezultirao je velikim brojem zastarevanja ili celih predmeta ili određenih radnji u okviru jednog predmeta, što je za posledicu imalo činjenično stanje koje je povlačilo blažu disciplinsku sankciju.

⁴¹ Čl. 24 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

⁴² To znači da sudija može da uzme učešće u postupku tako što će se pismeno izjasniti na podneti predlog protiv njega, predložiti dokaze, uzeti zastupnika, upoznati se sa predmetom i pratećom dokumentacijom i prisustvovati na ročištima Komisije. Sa druge strane, može se u postupku držati potpuno pasivno, nepreduzimanjem ni jedne od nabrojanih radnji, ali takvo njegovo ponašanje neće uticati na tok postupka.

⁴³ Čl. 24 st. 4 Pravilnika (bel. 5).

⁴⁴ Čl. 25 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

predstavlja branu zloupotrebama putem izbegavanja dolaska na zakazana ročišta. Takođe, doprinosi efikasnosti i ekonomičnosti postupka, koje bi bilo dovedeno u pitanje ukoliko bi se insistiralo na prisutnosti sudije i rad Komisije bio uslovljen njegovim aktivnim delovanjem. Ako se već insistira na hitnosti postupanja, pasivno držanje sudije ne može da utiče na Komisiju da vodi postupak i obrađuje ostali dokazni materijal.

Nedolazak uredno pozvanog tužioca povlači sa sobom drastične posledice na sam tok postupka, jer je Pravilnikom propisano da se u takvom slučaju smatra da je tužilac odustao od predloga za vođenje postupka i Komisija rešenjem obustavlja postupak⁴⁵. Iako se shodno primenjuju odredbe ZKP-a koji poznaje institut „povraćaja u pređašnje stanje“⁴⁶, ideja je da se neopravdan izostanak tužioca sankcioniše zbog pasivnog držanja u postupku, a takođe nije isključeno da tužilac upravo svojim nedolaskom na zakazano ročište implicira donošenje takve odluke – rešenja koje za posledicu ima obustavu postupka. U radu Komisije prisutno je istražno načelo, jer ona ima mogućnost da u toku postupka izvodi dokaze koje stranke nisu predložile ili od kojih su odustale, a koje ona smatra važnim za tačno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja⁴⁷. U odnosu na nemogućnost da vrši prethodno preispitivanje podnetog predloga, ovakvim rešenjem date su joj određene ruke u cilju utvrđivanja svih relevantnih činjenica i na taj način dato ovlašćenje da otkloni možda uočene nepravilnosti i u podnetom predlogu.

Nakon izvedenih svih potrebnih dokaza i prikupljenih svih potrebnih izjašnjenja, kako od strane učesnika u postupku tako i od trećih lica – svedoka, Komisija zaključuje raspravu. Prelazi se u fazu donošenja odluke. U ovoj fazi je neophodno učešće svih članova Komisije, jer se odluka donosi nakon glasanja i to većinom glasova. Glas svakog člana komisije je jednak, a imajući u vidu da je Komisija tročlana ne postoji opasnost da odluka ne bude donešena. Mogući su sledeći ishodi prvostepenog disciplinskog postupka:

- da Komisija utvrdi da je predlog neosnovan, tj. da odbije predlg za Vođenje disciplinskog postupka Disciplinskog tužioca;
- da Komisija nađe da je predlog osnovan, tj. da usvoji predlg za Vođenje disciplinskog postupka disciplinskog tužioca, oglasi sudiju odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj i izrekne odgovarajuću disciplinsku sankciju;
- da Komisija utvrdi da je sudija odgovoran za težak disciplinski prekršaj, u kom slučaju podnosi Visokom savetu sudstva predlog za razrešenje sudije.

Vrste odluka, njihova pravna dejstva i posledice biće prikazane kasnije, ali na ovom mestu je potrebno napomenuti da prvostepeni postupak može biti pozitivan ili negativan u odnosu na sudiju protiv koga je vođen. Učesnici mogu biti zadovoljni ishodom postupka, a ukoliko nisu postoje mehanizmi za preispitivanje donete odluke. Za razliku od prvostepenog postupka, na čije pokretanje, trajanje i okončanje sudija ne može da utiče, do drugostepenog postupka dolazi ponekad samo ako sudija podnese inicijalni akt, ali to pravo ima i tužilac, kao ravnopravni učesnik u postupku.

⁴⁵ Čl. 25 st. 3 Pravilnika (bel. 5).

⁴⁶ Čl. 226 Zakona o krivičnom postupku, Sl. gl. RS 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

⁴⁷ Čl. 25 st. 5 Pravilnika (bel. 5).

2.3.2.2. Drugostepeni disciplinski postupak

Do drugostepenog disciplinskog postupka dolazi samo ako je učesnik postupka – sudija ili tužioc podneo žalbu na prvostepenu odluku. Žalba je inicijalni akt koji mora da postoji da bi došlo do aktiviranja mehanizma drugostepenog odlučivanja. Postojanje žalbe znači da neka od stranaka ili obe nisu zadovoljne prvostepenom odlukom. One mogu svoje nezadovoljstvo iskazati u roku od osam dana od dostavljanja prvostepene odluke Komisije⁴⁸. Odluka se može pobijati: zbog povrede pravila postupka koje su mogle imati uticaj na donošenje zakonite i pravilne odluke; zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja; zbog pogrešne primene materijalnog prava; zbog odluke o izrečenoj disciplinskoj sankciji⁴⁹. Iako je pravilnost prvostepene odluke predmet ispitivanja, u žalbi se mogu izneti nove činjenice i predlagati novi dokazi, pod uslovom da žalilac učini verovatnim da ih bez svoje krivice nije mogao izneti, odnosno predložiti u toku prvostepenog disciplinskog postupka⁵⁰. Sa navodima žalbe se upoznaje i druga strana u postupku, koja može da izjavi odgovor na žalbu. Komisija vodi računa o blagovremenosti žalbe i odgovora na žalbu, ali nema ovlašćenja da donosi odluke ukoliko utvrdi njihovu neblagovremenost. Jedino ovlašćenje koje ima je da neblagovremeni odgovor na žalbu ne prosleđuje sa predmetom drugostepenom organu.

Organ koji odlučuje o žalbi na odluku Komisije je Visoki savet sudstva. VSS po pravilu odluku donosi na redovnim sednicama, bez rasprave. Predsednik VSS određuje iz reda sudija izvestioca u predmetu, koji daje kratak prikaz postupka i činjenica, ne izražavajući mišljenje o osnovanosti žalbe, nakon čega VSS donosi odluku. Izuzetno, kada Savet nađe da je radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja ili otklanjanja povrede pravila postupka potrebno da se pred Savetom ponove već izvedeni dokazi ili izvedu novi dokazi predloženi u žalbi, zakazaće raspravu⁵¹. VSS odluku donosi u formi rešenja većinom glasova svih članova. VSS ispituje prvostepenu odluku samo u okviru žalbenih navoda. To znači da ne postoji obaveza drugostepenog organa da na pojedine stvake iz ožalbene odluke pazi po službenoj dužnosti, već su granice ispitivanja navedene u samoj žalbi. Odlučujući po žalbi VSS može da:

- odbaci žalbu kao neblagovremenu ili nedozvoljenu;
- odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi odluku Disciplinske komisije;
- usvoji žalbu i preinači odluku Disciplinske komisije⁵².

Pismeni otporak rešenja VSS je dužan da izradi u roku od osam dana od dana donošenja odluke, a spise predmeta zajedno sa primerkom odluke vraća Disciplinskoj komisiji koja primerak odluke bez odlaganja dostavlja Disciplinskom tužiocu, sudiji i njegovom zastupniku⁵³.

U disciplinskom postupku nisu dozvoljeni vandredni pravni lekovi, niti ponavljanje postupka, a odluka VSS je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor. Takođe, konačna je i prvostepena odluka Komisije, ukoliko nije bilo žalbe na navedenu odluku ili je žalba izjavljena

⁴⁸ Čl. 29 st. 1 Pravilnika (bel. 5).

⁴⁹ Čl. 29 st. 2 Pravilnika (bel. 5). Razlozi za izjavljivanje žalbe su isti kao i u svim drugim postupcima i kao tako propisani obuhvataju ispitivanje činjenica na kojima se odluka zasniva i pravnog osnova za donošenje takve odluke.

⁵⁰ Čl. 29 st. 4 Pravilnika (bel. 5).

⁵¹ Čl. 30 st. 3 Pravilnika (bel. 5).

⁵² Čl. 31 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

⁵³ Čl. 32 Pravilnika (bel. 5).

posle propisanog roka za izjavljivanje žalbe. Sudija kome je izrečena disciplinska sankcija može pokrenuti upravni spor⁵⁴. To znači da samo sudija kome je utvrđena odgovornost za učinjeni prekršaj može uživati sudsku zaštitu pred Upravnim sudom, dok takva mogućnost nije propisana za tužioca, u slučaju da se odbije njegov predlog prvostepenom ili drugostepenom odlukom. S tim u vezi, posmatrano izvan konteksta člana 98 Zakona o sudijama, dolazi se do zaključka da nezadovoljan sudija kome je izrečena disciplinska sankcija može preskočiti drugostepeno odlučivanje pred VSS na taj način što neće izjaviti žalbu, pa pod pretpostavkom da žalbu ne izjavi ni tužilac, prvostepeno rešenje može biti predmet razmatranja pred Upravnim sudom. Međutim, imajući u vidu da se navedena odredba nalazi u okviru razmatranja odluka VSS u članu 98 Zakona o sudijama, smatramo da je ideja zakonodavca bila da predmet sudske zaštite bude odluka koja je prošla dvostепенost odlučivanja u disciplinskom postupku, te da se ova neprecizna zakonska odredba ne bi trebalo tumačiti u korist sudske zaštite prvostepene odluke Komisije.

2.3.3. Odluke u disciplinskom postupku

Odluke, u smislu proizvođenja pravnih dejstava, u disciplinskom postupku donose Disciplinska komisija u prvostepenom postupku i Visoki savet sudstva u drugostepenom postupku, prema slovu zakona. Prema zakonskom tekstu, tužilac ne donosi odluke u formalno pravnom smislu, ali se njegova postupanja u praksi tretiraju tako, o čemu će biti reči u narednom naslovu.

2.3.3.1. Odluke Disciplinskog tužioca

Disciplinski tužilac odlučuje o osnovanosti podnete disciplinske prijave i u tom smislu može odlučiti na dva načina – utvrditi osnovanost podnete prijave i podneti predlog za vođenje disciplinskog postupka ili odbaciti disciplinsku prijavu iz razloga propisanih čl. 22 st. 1. Pravilnika⁵⁵. U tom slučaju Tužilac pismeno obaveštava podnosioca prijave o svojoj odluci. Ovo pismeno obaveštenje se strankama šalje u vidu dopisa, ali je uvek obrazloženo i po svojim sadržinskim karakteristikama ima sva obeležja odluke. Ono što mu nedostaje, a što je propust i zakonodavca i donosilaca Pravilnika, je formalno pravno uobličenje. Na ovu vrstu odluke nezadovoljna stranka nema pravo na pravni lek i u tom pogledu se puno luta u praksi. U nekim slučajevima se stranke obraćaju predsedniku Saveta da preispita rad disciplinskog tužioca. U jednom slučaju se nezadovoljna stranka žalila Disciplinskoj komisiji, koja je rešenjem odlučila o podnetom zahtevu i dala pouku o pravnom leku pred VSS⁵⁶. Neke od nezadovoljnih stranaka su se obraćale Upravnom sudu, koji je zbog broja podnetih akata zasnivao nadležnost radi odlučivanja o obaveštenjima kojima se odbacuje disciplinska prijava podnosilaca protiv sudija. Baš zato se na ovom mestu razmatra ovo pravno pitanje, gde se iz svega navedenog uočava potreba da se ova situacija reguliše na taj način da se o odbacivanju disciplinske prijave odlučivati formalnom odlukom. To mogu biti ili zaključak ili rešenje, na koje će nezadovoljna stranka imati pravo žalbe. Dobro je pitanje kom organu bi bilo najcelishodnije izjaviti žalbu, imajući u vidu koliko se po tom pitanju luta u praksi. Po mišljenju autora, najviše smisla ima

⁵⁴ Čl. 98 st. 4 Zakona o sudijama (bel. 3).

⁵⁵ V. bel. 29.

⁵⁶ Rešenje Disciplinske komisije br. 116-04-00795/2014-05 od 28. 10. 2014.

izjaviti žalbu u ovom slučaju Disciplinskoj komisiji, jer je ona nadležna da ispituje osnovanost podnetog predloga tužioca, pa s tim u vezi može delatnost razmatranja proširiti i na ocenjivanje osnovanosti odbačenih disciplinskih prijava tužioca. Međutim, drugostepenu nadležnost Komisije trebalo bi svesti samo na potvrđivanje ili ukidanje odluke o odbacivanju disciplinske prijave, bez mogućnosti da se odluka preinači, pošto bi takva drugostepena odluka istovremeno predstavljala predlog za vođenje postupka o kojem bi upravo sama Komisija odlučivala.

2.3.3.2. Odluke Disciplinske komisije

Disciplinska komisija ima ovlašćenja da donosi odluke u toku vođenja postupka i nakon sprovedenog disciplinskog postupka. Dok prva grupa odluka zavisi od procesne situacije koja može, a ne mora da usledi, druga grupa odluka je pravilo jer uvek nakon sprovedenog postupka Komisija odlučuje o osnovanosti podnetog predloga.

U dva slučaja tokom postupka može nastupiti situacija da Komisija donese rešenje o obustavi postupka. Prvi slučaj je ako tužilac u toku postupka odustane od predloga za vođenje disciplinskog postupka⁵⁷. Takođe, ukoliko uredno pozvan disciplinski tužilac ne pristupi na ročište bez opravdanog razloga smatra se da je odustao od predloga i Komisija rešenjem obustavlja postupak⁵⁸. Odredbe Pravilnika i Zakona o sudijama ništa ne govore o eventualnom pravu na žalbu na ovakvo rešenje, tako da se i ovaj slučaj može podvesti pod opšte preispitivanje odluka Komisije redovnom žalbom kao pravnim lekom. Takođe, s tim u vezi ZKP propisuje pod određenim uslovima institut „povraćaja u pređašnje stanje“⁵⁹.

Nakon sprovedenog postupka Komisija može da odbije predlog tužioca ili da usvoji predlog i izrekne disciplinsku sankciju⁶⁰. U oba slučaja Komisija odlučuje u formi rešenja, koje mora da sadrži pored ličnih podataka učesnika i datuma i mesta donošenja, odluku o odbijanju predloga za vođenje postupka, odnosno odluku kojom se sudija oglašava odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj, pravnu kvalifikaciju prekršaja i disciplinsku sankciju koja mu je izrečena, a takođe i činjenični i pravni osnov odluke i pouku o pravnom leku⁶¹.

U odluke Komisije spada i predlog za razrešenje sudije, ukoliko se tokom vođenja postupka utvrdi odgovornost za težak disciplinski prekršaj. Ova vrsta odluke predstavlja inicijalni akt za pokretanje druge vrste postupka i pri tom potpuno drugačije, sa drugom procedurom i eventualnim ishodom, vrste postupka u odnosu na disciplinski. Preplitanje ove dve vrste postupka, gde je osnova određen skup činjenica utvrđen u prvostepenom postupku, koji nije doživeo da bude proveren po žalbi, već se koristi kao osnova za pokretanje druge strože vrste postupka, predstavlja najslabiju kariku ovog sistema. Kao takav, mogao bi da bude predmet detaljne analize i provere ugroženosti prava sudija u tim isprepletanim postupcima sa potkrepljenim primerima iz prakse sa različitim postupanjima u istim situacijama.

⁵⁷ Čl. 24 st. 6 Pravilnika (bel. 5).

⁵⁸ Čl. 25 st. 2 Pravilnika (bel. 5).

⁵⁹ V. bel. 38.

⁶⁰ Čl. 91 st. 1 Zakona o sudijama (bel. 3).

⁶¹ Čl. 26 st. 3 Pravilnika (bel. 5).

2.3.3.3. Odluke Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva, odlučujući po žalbi na odluku Komisije, može doneti dve vrste odluka. Prva vrsta odluka je bez ulaska u meritum odlučivanja, kada utvrdi postojanje prethodnih nedostataka koji sprečavaju dalje postupanje po žalbi. To je situacija kada je žalba neblagovremena ili nedozvoljena i u tim slučajevima VSS odbacuje žalbu. Drugi slučaj je kada odlučuje o osnovanosti žalbe kroz ispitivanje prvostepene odluke Komisije i tada su moguća dva rešenja - da VSS odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi odluku Komisije ili da usvoji žalbu i preinači odluku Komisije. U slučaju da dođe do preinačinja moguće su tri varijante: da se izmene činjenični i zakonski elementi disciplinskog prekršaja za koji se sudija oglašava odgovornim; da se utvrdi nova disciplinska sankcija i da se odbije predlog tužioca⁶². Prema tome, aktueleni propisi ne predviđaju mogućnost ukidanja odluke Komisije i povratak na ponovno prvostepeno odlučivanje⁶³. Sve navedene odluke donose se u formi rešenja.

Pravnosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija upisuje se u lični list sudije⁶⁴. Imajući u vidu da se evidencija svih ličnih listova nalazi u VSS, ukoliko je pravnosnažna odluka doneta nakon preispitivanja po žalbi ne postoji bojazan da takav podatak neće biti unet u lični list sudije. Međutim, ako je postupak okončan pred Komisijom i niko od stranaka nije izjavio žalbu, trebalo bi očekivati da Komisija obavesti VSS o izrečenoj sankciji određenom sudiji, kako bi se taj podatak evidentirao u njegov lični list.

Podaci o disciplinskoj kažnjavanosti sudija spadaju u strogo poverljive podatke, koji nisu vidljivi čak ni predsedniku suda u ličnom listu sudije, u kojem sudija vrši sudijsku funkciju. Te podatke poseduje samo VSS.

3. Analiza razloga disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji kroz razmatranje procesuiranih slučajeva u protekle četiri godine

3.1. Procesuiranje – broj vođenih disciplinskih postupaka

Kako bi se stekao pravi utisak i izveli pravilni zaključci u pogledu nedostataka u radu srpskih sudija, u nastavku ću prikazati postupke koji su sprovedeni pred disciplinskim organima VSS Republike Srbije u periodu od 2011. do 2014. godine.

Disciplinski tužilac i njegovi zamenici počeli su sa radom u januaru 2011. godine. Njih su sačekale i disciplinske prijave iz 2010. godine, jer po njima, zbog nepostojanja organa, niko nije postupao. U 2010. godini je podneto 58 prijava, u 2011. godini 175 prijava, a u 2012. godini 476 prijava⁶⁵. Ovako dramatičan skok iz godine u godinu, koji se u svakoj narednoj godini gotovo utrostručio, pokazuje u kolikoj meri je počelo da eskalira nezadovoljstvo sudskim postupcima⁶⁶. Ne ulazeći u njihovu osnovanost, navedeni broj podnetih prijava govori u prilog povećanom

⁶² Čl. 31 st. 4 Pravilnika (bel. 5).

⁶³ Razlog je u tome da zbog specifičnosti i osetljivosti materije i učesnika, vođenje postupka kroz dva organa mora rezultirati konačnom odlukom.

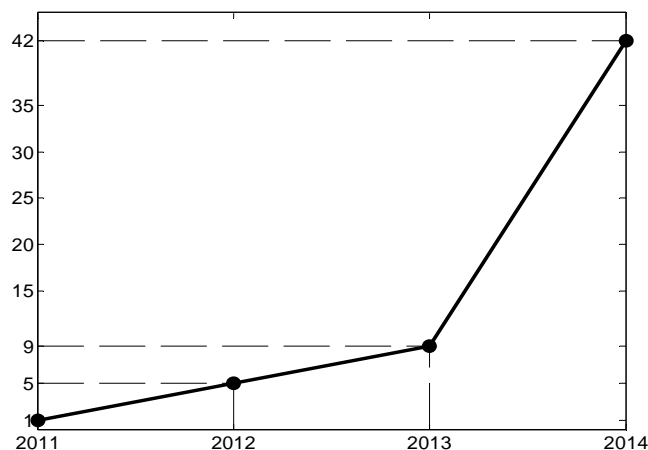
⁶⁴ Čl. 33 Pravilnika (bel. 5).

⁶⁵ <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj-o-rad-u-VSS-2011.pdf>, očitavanje 11. 03. 2015.

⁶⁶ To je samo još jedan u nizu pokazatelja neuspele reforme srpskog pravosuđa. Može se reći da su stranke u prvi mah imale razumevanja za novouspostavljenu mrežu sudova, ali neprilagođenost sistema stvarnim potrebama, svoj način za iskazivanje i izbijanje na površinu, je našla i kroz numerički izražen broj podnetih disciplinskih prijava.

nezadovoljstvu i očiglednim problemima u funkcionisanju pravosuđa u Srbiji u navedenim godinama. U 2011. godini Komisija je na predlog tužioca sproveda jedan postupak, zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja, koji je prerastao u postupak razrešenja i u kom slučaju je sudinica protiv koje se sprovodio postupak razrešena sa sudijske funkcije. U 2012. godini sprovedeno je pet postupaka i svi su okončani u istoj godini kada su i pokrenuti⁶⁷. U 2013. godini tužilac je primio u rad 540 predmeta⁶⁸. Broj podnetih prijava je nešto uvećan u odnosu na 2012. godinu, za nekih 70 predmeta, što govori u prilog da je stala tendencija trostrukog porasta iz godine u godinu, ali sa druge strane i da i dalje vlada trend izuzetno velikog priliva prijava. Samo tokom zadnja dva meseca 2013. godine, dostavljeno je tužiocu 112 predmeta, gde je uočena očigledna tendencija porasta prijava⁶⁹. U 2013. godini pokrenuto je 9 postupaka, pri čemu je 8 okončano u istoj godini kada su i pokrenuti, dok je jedan okončan u 2014. godini. Do potpune eskalacije disciplinskih postupaka dolazi u 2014. godini, kada je tužiocu ukupno dostavljeno 944 prijave, a došlo je do pokretanja postupka u 42 predmeta pred Komisijom.

Na osnovu iznetih podataka u analiziranim godinama, proizilazi da je procesuirano ukupno 57 predmeta, sa konstantnim rastom iz godine u godinu. Grafikon prikazan na slici 1. prikazuje stopu porasta predmeta u svakoj narednoj kalendarskoj godini od 2011. do 2014. godine, gde se na osnovu dobijenih rezultata na osnovu četiri tačke preseka između kalendarskih godina i broja pokrenutih postupaka u toj godini dobijaju četiri koordinate, koje spojene u pravu liniju daju rezultat konstantnog porasta broja postupaka u svakoj narednoj godini.



Slika 1. – Stopa porasta postupaka po kalendarskim godinama

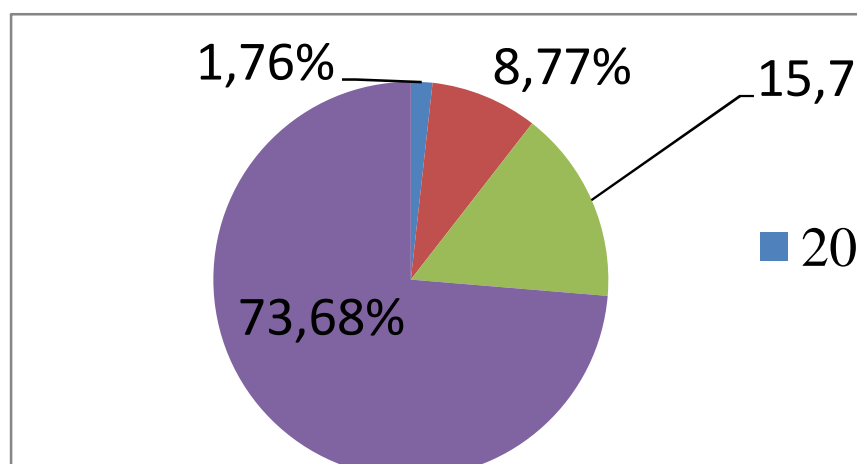
Kada se podaci iz grafikona koji su razmatrani u prethodnom stavu, analiziraju u svojoj ukupnosti, može se doći do rezultata koji govore o procentualnoj zastupljenosti sprovedenih postupaka po godinama. Iz godine u godinu je taj broj rastao, pa je tako zastupljenost sprovedenih postupaka u 2011. godini jako mala, imajući u vidu da je procesuiran jedan slučaj i taj udeo iznosi 1,76 % u odnosu na posmatrani period od četiri godine. U 2012. godini, imajući u vidu da je sprovedeno pet postupaka, u ukupnom zbiru na ovu godinu odlazi 8,77 % i dobijeni rezultat govori u prilog povećanju broja postupaka u odnosu na prethodnu godinu. U narednoj 2013. godini se broj sprovedenih postupaka gotovo udvostručio i iznosio je 15,79 %, iako je

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj-o-radu-VSS-2013.pdf>, očitavanje 11. 03. 2015.

⁶⁹ *Ibid.*

približno isti broj disciplinskih prijava podnet u ovoj i prethodnoj godini⁷⁰. Na kraju, 2014. godina sa procesuiranih 42 predmeta i procentualnom zastupljenošću od 73,68 % u ukupnom zbiru svih analiziranih postupaka, svojim rezultatom govori o pozitivnom i negativnom aspektu uspostavljenog sistema provere odgovornosti sudija. Pozitivna strana se ogleda u tome da su disciplinski organi zaživeli u srpskom pravosudnom sistemu, da svoj posao obavljaju odgovorno, u zakonom propisanim rokovima i da su spremni da iznesu breme enormnog broja podnetih prijava, kao i da pravilno razluče osnovanost istih. Međutim, ovako veliki broj procesuiranih slučajeva govori o postojanju brojnih propusta u radu sudija, kao i o poremećaju u kontroli njihovog rada, koji su doveli do nastupanja brojnih štetnih posledica po stranke. Takvo stanje je rezultat višegodišnjeg nepostojanja sistema kontrole rada u pravosuđu, što je stvorilo uverenje da svako neadekvatno ponašanje može proći nesankcionisano. Izneti rezultati su prikazani na slici 2, koja prikazuje procentualnu zastupljenost postupaka po kalendarskim godinama i procentualni rast iz godine u godinu.



Slika 2. – izraženost u % broja sprovedenih postupaka u analiziranim kalendarskim godinama

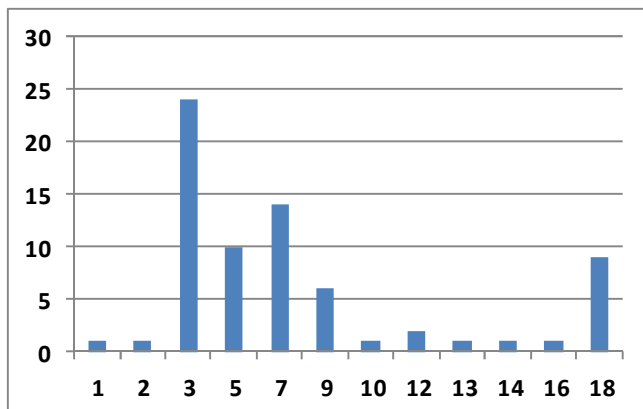
3.2. Vrste učinjenih prekršaja – najčešći razlozi odgovornosti

Drugo bitno pitanje je, koji su najčešći propusti u radu sudija. Tačnije, koja su najčešće inkriminisana ponašanja. Nakon razmatranja 57 sprovedenih postupaka u protekle četiri godine, došlo se do rezultata koji su prikazani na slici 3. Pre nego što se budu analizirali dobijeni rezultati, bitno je napomenuti da su svi prekršaji tretirani pojedinačno, iako se nekada dešavalo da jednim opisom činjeničnog stanja sudiji bude stavljeno na teret više prekršaja. Zbog toga je broj izvršenih prekršaja, prikazan u tabeli, veći nego broj sprovedenih postupaka.

Najveći broj predloga je podnet zbog *neopravdanog kašnjenja u izradi odluka* i to u 24 slučaja. Drugo najčešće inkriminisano ponašanje je *neopravdano odugovlačenje postupka*, koje je procesuirano u 14 slučajeva. Na trećem mestu je prekršaj *neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa*, koji je procesuiran 10 puta, a samo jedan put manje je postupak vođen zbog *kršenja*

⁷⁰ Dobijeni rezultat govori da je veći broj podnetih prijava sazeo za prerastanje u postupak, kao i da je došlo do efikasnijeg postupanja po podnetim prijavama, što je rezultiralo većim brojem podnošenja predloga za vođenje postupaka.

odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri, i to 9 puta. Zbog očigledno nekorektnog postupanja prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu sudije su pozvane na odgovornost 6 puta, a zbog upuštanja sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi 2 puta. Disciplinski prekršaji dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva, davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku, obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom, nepoštovanje radnog vremena, povreda načela nepristrasnosti i propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom su po jedan put bili predmet disciplinskog postupka⁷¹.



Član 90. Zakona o sudijama, alineje:

1. Povreda načela nepristrasnosti;
2. Propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom;
3. Neopravdano kašnjenje u izradi odluka;
5. Neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa;
7. Neopravdano odugovlačenje postupka;
9. Očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
10. Nepoštovanje radnog vremena;
12. Upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
13. Davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u

⁷¹ Nikada disciplinski postupak nije pokrenut zbog sledećih prekršaja: uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni, učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese, neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje, prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa, neopravdano nepohađanje obaveznih programa obuke i neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu.

	<p>sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudkom poslovniku;</p> <p>14. Obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom;</p> <p>16. Dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva;</p> <p>18. Kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.</p>
--	--

Slika 3. Grafički prikaz učestalosti procesuiranih disciplinskih prekršaja

Na osnovu ovako dobijenih rezultata proizilazi da su najčešći razlozi pozivanja na odgovornost poremećaji u radu, koji se ogledaju u kašnjenju u izradi odluka, odugovlačenju postupka i nezakazivanju ročišta ili pretresa, koji se često procesuiraju svi zajedno. Nije usamljen slučaj da se pojedinim sudijama na teret stave ova tri prekršaja zajedno ili dva od navedena tri. Ovakva ponašanja ukazuju na postojanje nesavesnosti sudije u radu, gde on svoje radne zadatke ne obavlja na način na koji se očekuje od njegove funkcije i položaja. To znači da u pravosudnom sistemu Srbije postoje sudije čiji kvalitet rada nije na nivou potrebnom za vršenje te visoke funkcije. Sa druge strane, visok stepen učestalosti prekršaja kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri govori da postoji određen broj nosilaca pravosudne funkcije koji su se ponašali na način nedostojan ovog poziva.

Što se tiče drugih procesuiranih prekršaja, broj njihovih izvršenja ukazuje na postojanje pojedinih propusta u radu nekih sudija, koji svojim brojem i učestalošću ne govore u prilog krupnim nedostacima i o uočavanju nekih velikih problema.

3.3. Izrečene disciplinske sankcije – ocena kaznene politike

Izrečene disciplinske sankcije mogle su biti analizirane samo u 20 predmeta, jer je samo u tom broju predmeta postupak pravnosnažno okončan sa izrečenom sankcijom, ili u drugostepenom postupku ili jer nije bilo žalbi na prvostepenu odluku. Specifičnost predstavlja podnošenje predloga za razrešenje u slučaju utvrđenog teškog disciplinskog prekršaja, koji se za potrebe ovog rada tretira kao sankcija za utvrđeni težak disciplinski prekršaj, mada po svojoj prirodi on to nije i to je detaljno objašnjavano u odeljku o disciplinskim sankcijama.

Javna opomena je izrečena u 4 slučaja, što iznosi 13,33 % ukupno izrečenih sankcija. Petnaest sudija je sankcionisano umanjenjem plate, ovo je najzastupljenija disciplinska sankcija i sa 50 % učestvuje u ukupnom broju izrečenih sankcija. Ni u jednom postupku nije izrečena sankcija zabrana napredovanja u struci. U 11 predmeta je Disciplinska komisija podnela predlog za razrešenje proziv sudija Visokom savetu sudstva, jer je tvrđeno izvršenje teškog prekršaja. Učestalost ovog akta je 36,67% u ukupnom broju sankcionisanih ponašanja. Ovaj rezultat govori o velikoj zastupljenosti izvršenja teškog prekršaja, gotovo u trećini do kraja procesuiranih prekršaja. Dobijeni rezultati su prokazani u tabeli, na slici 4.

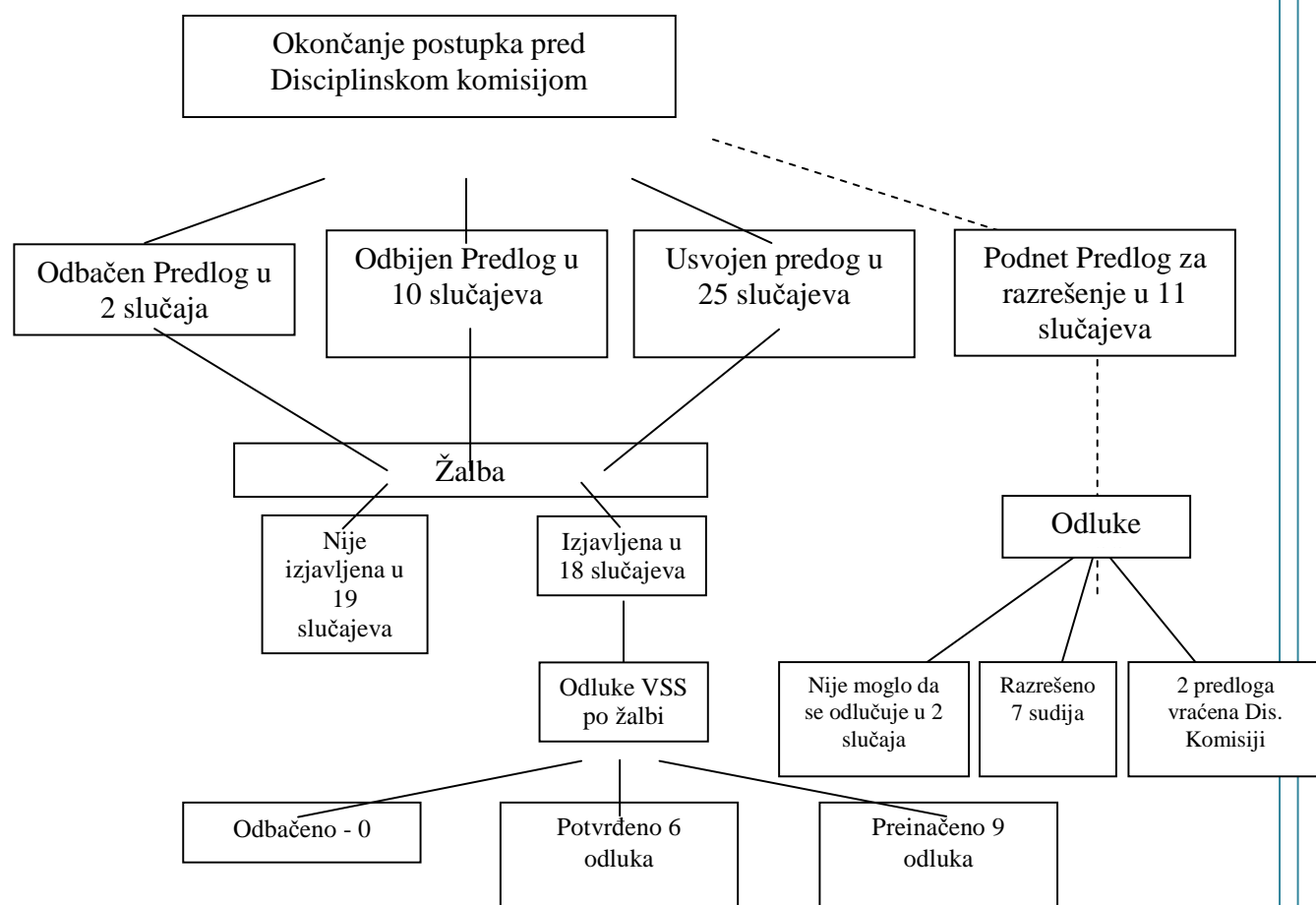
<i>Sankcije</i>	<i>Broj</i>	<i>[%]</i>
Javna opomena	4	13,33
Umanjenje plate	15	50
Zabrana napredovanja	0	0
*Predlog za razrešenje	11	36,67

Slika 4. Izrečene disciplinske sankcije

Na osnovu ovako dobijenih rezultata može se zaključiti da se kaznena politika bazira na dva suprotna pola. U slučaju uočenih većih nedostataka, nerestriktivno se pristupa najstrožoj sankciji u vidu pokretanja postupka razrešenja, bez filtriranja različitih postupanja i pokušaja da se visokim sankcijama izbegne najdrastičnija mera. Sa druge strane, za sve ostale prekršaje, izriču se izuzetno blage kazne i deluje kao da je to posledica činjenice da se čisto ispuni forma izricanja sankcije. Tome u prilog govori da nikada ni jednom sudiji nije izrečena zabrana napredovanja u struci, što je najteža sankcija koja se može izreći. Naravno da samo pokretanje i vođenje postupka i izricanje bilo kakve sankcije za sudiju predstavlja veliku neprijatnost i da vođeni tom stranom priče disciplinski organi u manje teškim slučajevima izriču blage kazne. Ali se na taj način šalje poruka drugim sudijama da u slučaju prestupa u radu ne dolazi do strogog kažnjavanja i da neadekvatno ponašanje neće biti strogo sankcionisano. S tim u vezi, bilo bi poželjno približiti dva pola kaznene politike – gde je to moguće strogim sankcijama izbeći pokretanje postupka za razrešenje, a takođe stepenovati ostale prekršaje prema težini učinjenog prekršaja i to prikazati u malo više skaliranim izrečenim sankcijama.

3.4. Okončanje disciplinskog postupka

Do okončanja disciplinskog postupka može doći na više načina i iz više razloga. Navedeni šematski prikaz na slici 5. prikazuje rezultate vođenih postupaka, koji su ovdje prikazani kao i načine njihovog okončanja.



Slika 5. – šematski prikaz ishoda sprovedenih disciplinskih postupaka u Srbiji.

Predmet razmatranja je bilo 57 pokrenutih postupaka pred Komisijom, međutim neki su još uvek u toku. Okončano je pred Komisijom ukupno 38 postupaka i ishodi su sledeći:

- u dva slučaja odbačen je predlog zbog odustanka tužioca, jer je sudijama prestala sudijska funkcija na lični zahtev;
- doneto je 10 rešenja kojim se odbija predlog, od čega je u šest predmeta do odbijanja došlo jer je tokom vođenja postupka nastupila zastarelost gonjenja, a u četiri predmeta je od strane Komisije utvrđeno da je predlog neosnovan;
- Komisija je u 25 predmeta usvojila predlog tužioca i donela rešenja kojim je oglasila sudije odgovornim zbog učinjenih disciplinskih prekršaja;
- Komisija je podnela Visokom savetu sudstva 11 predloga za razrešenje.

Na sve navedene odluke, osim na predlog za razrešenje, stranke su imale pravo žalbe. U 19 slučajeva na rešenje Komisije žalba nije izjavljena, dok je u 18 slučajeva od strane nezadovoljnih učesnika, došlo do izjavljivanja žalbe. VSS odlučujući po žalbi, u 6 predmeta je potvrdio

prvostepeno rešenje Komisije, dok je u 9 predmeta došlo do preinačenja odluka, a nije doneta ni jedna odluka kojom se odbacuje rešenje Komisije. Razlika u broju ožalbenih odluka i broja odlučениh po žalbi je usledila zbog toga što je po nekim žalbama pred VSS postupak još uvek u toku.

Odlučujući po podnetim predlozima Komisije za razrešenje, VSS je razrešio 7 sudija zbog učinjenih teških disciplinskih prekršaja, dok je u dva slučaja našao da je neosnovan podnet predlog i predmet vratio Komisiji na ponovno odlučivanje. U dva slučaja nije bilo moguće doneti odluku o razrešenju, jer je pre pokretanja postupka razrešenja došlo do prestanka sudijskih funkcija sudijama koji su trebali da budu procesuirani.

Iz iznetih podataka proizilazi da je u velikom broju slučajeva došlo do zastarelosti postupka pred Komisijom, i to delimično zbog kratkog roka od godinu dana za sprovođenje postupka, koji je sada produžen na dve godine, ali se zbog primene blažeg zakona primenjivao na mnoge od sprovedenih postupaka. Takođe, zapaža se da na više od pola odluka Komisije nije došlo do izjavljivanja žalbe, što govori u prilog činjenici da Komisija dobro radi svoj posao i da su stranke zadovoljne donetim odlukama. U pogledu ožalbenih odluka, VSS se u većem broju slučajeva nije slagao sa stavovima Komisije u pogledu sankcije, pa je u 7 predmeta po žalbi preinačena odluka u pogledu sankcije, a u dva slučaja je do preinačenja došlo zbog nastupanja zastarelosti u toku odlučivanja po žalbi.

4. Okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja

Postoji više činilaca koji su doprineli da dođe do povećanja broja procesuiranja disciplinskih prekršaja kod sudija u Republici Srbiji. Neki od tih razloga su sistemskog karaktera, dok su neki posledica institucionalnog razvoja i odnosa prema navedenom problemu.

a) *Zakonsko uređenje ove materije*: Polazna osnova ovog sistema je postojanje zakonske regulative ove oblasti. To je bio prvi i neophodan korak koji je morao da usledi da bi se na tom temelju izgradio ceo sistem provere i kontrole postupanja nosilaca pravosudnih funkcija u Srbiji. Iako je Zakon o sudijama donet 2008. godine, tek sa zakonskim okvirom krajem 2010. godine uspostavljen je kamen temeljac za dalje regulisanje ove oblasti.

b) *Uspostavljanje disciplinskih organa*: Da bi bili formirani disciplinski organi, bilo je potrebno da zažive institucije koje treba da omoguće njihovo uspostavljanje. U dobroj meri je uspostavljanje ovih organa i početak njihovog rada usporila osnovna nadležnost VSS-a, a to je izbor sudija, koji je odmah nakon sprovedene reforme morao da uđe u proces preispitivanja donetih odluka. Iz tog razloga je jedan duži vremenski period Savet bio blokiran za druge poslove iz svoje nadležnosti, čime je trpelo i uspostavljanje disciplinskih organa, koji su počeli sa radom tek krajem 2011. godine.

c) *Promena svesti građana (stranaka, advokata, stručne javnosti)*: Poslednjih godina došlo je do spremnosti više aktera da aktivno učestvuju u rešavanju nagomilanih problema, a to se prvenstveno preneseno na polje utvrđivanja odgovornosti sudija, ogleđa u tome da su stranke odlučnije da se obrate nadležnima radi zaštite svojih prava. Ne postoji više ona bojazan da će se na takav način stvoriti otpor postupajućeg sudije i da će u tom predmetu presuditi na štetu stranke koja se žalila na njegov rad. Takođe, sudije su spremnije da ukazuju na propuste svojih kolega radi otklanjanja uočenih nedostataka. Ova problematika je dobila širu dimenziju i to više

nije pojedinačni problem sudije koji on ima u radu, nego globalni problem suda i pravosuđa u celini. Takav stav prema ovoj vrsti problema je vrlo pozitivan, jer ukazuje na spremnost više aktera da učestvuju u pronalaženju rešenja, ali u toj smelosti ne treba preterati da ne bi došlo do ugrožavanja sudijske nezavisnosti i posrednog ili neposrednog uticaja na njihov rad.

d) Transparentnost disciplinskih postupaka: Vođenje ove vrste postupka prema sudijama više nije nekakva tajna. Naravno da se široj javnosti ne otkrivaju imena sudija i vrsta prekršaja koja se stavlja na teret, ali su javnosti dostupne informacije u pogledu izveštaja o radu disciplinskih organa, iz kojih se vidi broj procesuiranih slučajeva, vrste prekršaja, izrečene sankcije i druge informacije vezane za postupak. Zainteresovanim licima dostupne su informacije od javnog značaja, koji se radi dobijanja potrebnih podataka mogu dopisom obratiti nadležnim organima. Takođe, i u sredstvima javnog informisanja ponekad su prisutne informacije u vezi sa nekim postupcima, ukoliko sudije protiv kojih se vode postupci žele to da podele sa javnošću, što je u poslednje vreme sve češći slučaj. U javnosti je sada izgrađena slika da se sudije za svoj rad mogu pozvati na odgovornost, što je izuzetno pohvalno, jer je dugo vladalo uvrenje da oni za svoj rad ne odgovaraju nikome.

e) Eskalacija nezadovoljstva nakon sprovedene reforme i neprilagođenosti sudske mreže od 2010. godine stvarnim potrebama građana: Zbog neadekvatnog sistema zaštite, koji su građani željno iščekivali novom mrežom sudova, nezadovoljstvo stranaka u postupcima je poraslo i u cilju zaštite svojih prava i ostvarenja sopstvenih interesa, u nedostatku sudske zaštite, počeli su da se obraćaju i drugim organima – kao što je podnošenje ustavnih žalbi Ustavnom sudu, obraćanje Zaštitniku građana Republike Srbije, a takođe počeli su da podnose i disciplinske prijave protiv sudija. Najveći broj podnetih disciplinskih prijava bio je neosnovan, ali je među podnetim bilo i onih koje su poslužile kao osnov procesuiranja određenih postupaka protiv sudija. Najčešći pokazatelj neregularnosti u radu je bila činjenica da je više različitih stranaka protiv jednog istog sudije podnetlo prijave.

f) Spremnost najviših pravosudnih struktura da se uhvate u koštac sa nagomilanim problemima: Za razliku od ranijeg perioda, kada su svoje nezadovoljstvo u postupcima izražavale samo stranke i advokati, sada na nedostatke u radu u mnogo većoj meri ukazuju i predsednici sudova. Od novembra 2013. godine, kada je predsednik Vrhovnog kasacionog suda pokrenuo program rešavanja starih predmeta, došlo je do podnošenja velikog broja disciplinskih prijava zbog nepostupanja u starim predmetima. Najšeće su sada disciplinski postupci inicirani od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednika sudova, ali i tužilaštava, što upravo pokazuje aktivnost sa najvišeg nivoa u cilju otklanjanja uočenih nedostataka, što ranije nije bio slučaj.

5. Zaključak

Sistem disciplinske odgovornosti u Republici Srbiji je u potpunosti zaživeo zato što su zakonskim propisima u potpunosti regulisani svi instituti – disciplinski prekršaji, disciplinski organi, disciplinske sankcije, pravila postupka. Takođe, kompletno su konstituisani disciplinski organi, na koji način je obezbeđen sistem postupanja po disciplinskim prijavama, kao i dvostepenost postupka.

Na osnovu sprovedenih postupaka, kao i na osnovu navoda iz podnetih prijava, došlo se do zaključka šta su najveći problemi u srpskom pravosuđu. Disciplinski tužioc je ukazao na probleme u postupanju sudija u izvršnim odeljenjima osnovnih sudova, zbog velike opterećenosti predmetima. U parničnim odeljenjima postupci dugo traju, što se zaključuje po broju podnetih prijava. Takođe, dugo traju drugostepeni postupci u radnim sporovima.

Uočeno je da i samo podnošenje disciplinske prijave utiče na rad sudija u smislu da oni koriguju odnos prema učesnicima u postupku. Na ovo ukazuju podnesci podnosilaca prijava, koji nakon izjašnjenja sudije, više nemaju primedbi na njegov rad. Sve navedeno ukazuje na preventivni značaj rada disciplinskih organa i da samo stavljanje u izgled eventualnog vođenja postupka, utiče na sudije da otklone nedostatke u radu. Takođe, korektivno utiče i nekoliko primera sprovedenih postupaka razrešenja sudija i procesuiranih slučajeva sa izrečenim disciplinskim sankcijama.

U pripremi je novi Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti, koji neće doneti suštinske promene, već se njim nastoje otkloniti neki uočeni nedostaci: produženje mandata disciplinskim organima, stroži uslovi za njihovo imenovanje, uspostavljanje kontrole podnetog predloga od strane Komisije, pokušaj da se nađe pravednije rešenje u slučaju podnošenja predloga za razrešenje i slično.

Takođe, ocena uspešnosti sprovedenih disciplinskih postupaka biće cenjena kada uslede odluke Upravnog suda, u postupcima koji su pokrenuti po tužbama na donete odluke VSS, kada će se videti sudbina disciplinskih predmeta koji su prošli sudsku zaštitu.

Iz svega ovog proizilazi da se sprovođenjem disciplinskih postupaka otklanjaju nedostaci u personalnom postupanju sudija, ali i otkrivaju gorući problemi u funkcionisanju srpskog pravosuđa. Ove prve probleme je mnogo lakše rešiti jer su tu mere i specijalne i generalne prevencije, za koje je već jasno da deluju na nosioce sudijske funkcije. Sistemski nagomilani problemi – u pogledu nedovoljnog broja sudija, neravnomerne opterećenosti predmetima, neodgovarajućih uslova rada, nedovoljnog broja pratećeg sudskog osoblja, nedostatka kvalitetne i kontinuirane edukacije sudija i još mnogo toga, ne mogu se rešiti tako brzo i tako lako, ali je samo bitno da se otkloni uvreženo shvatanje da svi nedostaci u pravosuđu potiču od nepravilnog rada sudija.