

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA

PRAVNI OKVIR

- do marta 2015. godine

Do 20.03.2015. godine u primjeni je bio Zakon o Sudskom savjetu¹ koji je propisivao da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom, a da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda.²

Drugi propis, Zakon o sudovima, precizirao je šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda.³

Ovlašćeni predlagači za pokretanje disciplinskog postupka bili su samo predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda. Tako pravno nije bilo moguće pokrenuti disciplinski postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda, jer za to nije bilo ovlaštenog predlagača. Takođe, Sudski savjet nije mogao podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bilo kog sudije, iako je to organ koji vrši nadzor nad njihovom radom i iako je po prirodi posla, preko niza pritužbi koji se Sudskom savjetu podnose, logično da upravo Sudski savjet najčešće može doći do saznanja da je neki sudija učinio disciplinski prekršaj.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodila je Disciplinska komisija koju čine predsjednik koji se imenuje iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije i dva člana iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta, a koji imaju najmanje 15 godina radnog iskustva.⁴ Ovo rješenje nije uvažilo preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu.⁵

- od marta 2015. godine

Donošenjem novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama 2015. godine⁶, uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt,⁷ detaljnije su propisani disciplinski prekršaji sudije i sada su podijeljeni na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje.⁸ Za lakše disciplinske prekršaje propisano je izricanje opomene i novčane kazne u visini od 20% od zarade u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje propisano je izricanje novčane kazne u visini od 20% do 40% od zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana nepredovanja u sud višeg stepena za period od dvije godine od pravnosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje sudije.⁹

Međutim, zakonski opisi nekih prekršaja suviše su neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlaštenog predlagača za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća. Tako, formulacija da sudija čini prekršaj ako *"bez opravdanog razloga ne uzima*

¹ " Službeni list CG" br. 13/08, 39/11, 31/12, 46/13 i 51/13

² Član 50.

³ Član 33a, 33b, 33v, 33g, 33d i 33e

⁴ Član 51. Zakona o Sudskom savjetu

⁵ Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, br. 626/2011 od 14.06.2011. godine

⁶ "Službeni list CG" br. 11/15 od 12.03.2015. godine

⁷ Član 112. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

⁸ Član 108. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

⁹ Član 109. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

predmete u rad redom koji su primljeni..." omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija. Organima koji pokreću i vode disciplinski postupak ostavljeno je da procjenjuju koji su to opravdani razlozi. Uzimanje predmeta u rad propisano je drugim zakonima i propisima, pa je nejasno koji su to razlozi koji bi bili opravdani da se predmeti ne uzimaju u rad kako je propisano.

Na isti način propisani su i teži prekršaji ako sudija bez opravdanog razloga ne zakazuje ročišta ili ako bez opravdanog razloga odugovlači postupak ili ne uzima predmet u rad ili ako bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta ili ako bez opravdanog razloga ne poštuje program za rješavanje zaostalih predmeta ili ne postupa po odluci po kontrolnom zahtjevu. I ovdje je nejasno koji bi to bili opravdani razlozi za navedene propuste, što takođe omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija. Dakle, veliki broj disciplinskih prekršaja u svom opisu ima formulacije koje omogućavaju proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija u praksi.

Takođe, formulacija težeg disciplinskog prekršaja koji čini sudija ako *bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisano rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta*¹⁰ ne ispunjava zahtjev elementarne preciznosti norme kojim bi se izbjegla proizvoljnost u njenoj primjeni, ali o omogućava kršenje procesnih zakona kojih se sudije moraju pridržavati. Osim ostavljanja mogućnosti da se od slučaja do slučaja cijene opravdani razlozi za kršenje rokova za izradu odluke, nerazumljivo je iz kojih razloga je zakonodavac procijenio da je za disciplinsku odgovornost potrebno trostruko prekoračenje u najmanje tri predmeta. Tako je u praksi omogućeno da Disciplinski tužilac ili Disciplinsko vijeće proizvoljno utvrde da je, na primjer, neki sudija samo u jednom od tri predmeta u kojima je trostruko prekoračio zakonski rok, za to imao opravdane razloge i za ovaj prekršaj ne bi mogao odgovarati iako je bez opravdanja isti rok trostruko prekoračio u dva predmeta. Ovakvo rješenje je posebno sporno jer je do njegovog usvajanja u većini slučajeva disciplinski postupak pokretan upravo zbog ovog prekršaja.

Pozitivna promjena u novom zakonu je i to što je među ovlaštenim predlagačima za pokretanje disciplinskog postupka¹¹ sada i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija.¹² Tako je Sudski savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom sudova i sudija, preko ove svoje Komisije sada u mogućnosti da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, što ranije nije bilo moguće.

Takođe, pozitivna novina je i to što je Opšta sjednica Vrhovnog suda propisana kao predlagač za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda¹³ jer po ranijim propisima takav postupak nije mogao biti pokrenut jer nije bilo ovlaštenog predlagača. Međutim, nelogično je i neprihvatljivo da Sudski savjet, koji bi trebao da vrši nadzor i nad radom predsjednika Vrhovnog suda, nema ovlaštenje da pokrene disciplinski postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda. Ovo posebno jer je nerealno očekivati da u sudstvu kojim se godinama autokratski upravlja, Opšta sjednica Vrhovnog suda koju čine sudije kojima je predsjednik Vrhovnog suda pretpostavljeni, pokrene disciplinski postupak protiv svog pretpostavljenog.

Disciplinski postupak za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće koje čini predsjednik koji se imenuje iz reda uglednih pravnika i dva člana koji se imenuju iz reda sudija.¹⁴ Dakle, ni novi zakon nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj

¹⁰ Član 108. stav 3. tačka 3. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

¹¹ Osim predsjednika suda, predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda

¹² Član 110. stav 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

¹³ Član 110. stav 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

¹⁴ Član 114. stav 1. i 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu. Disciplinski postupak za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet.¹⁵

Novim zakonom uveden je institut disciplinskog tužioca koji sprovodi istragu po predlogu i zastupa optužni akt u disciplinskom postupku.¹⁶ Ovo rješenje trebalo bi da doprinese stručnijem postupanju i ujednačavanju prakse pri pokretanju disciplinskog postupka. Međutim, od kada je uspostavljen, disciplinski tužilac je vodio istragu u samo dva predmeta. Tako, u 2016. godini donešena je samo jedna odluka Disciplinskog vijeća¹⁷ kojom je prihvaćen predlog disciplinskog tužioca i odbačen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, a spisi su dostavljeni Komisiji za etički kodeks, dok je u 2017. godini donešena jedna odluka¹⁸ kojom je prihvaćen Optužni predlog disciplinskog tužioca.

PRAKSA

Statistika

| Godina | Prva komisija | | | | Druga komisija | | | | |
|--------|-----------------|----------|----------|------------|-----------------|----------|----------|------------|-----------------|
| | Uvrđene povreda | Odbijene | Odbačene | Nenadležni | Uvrđene povreda | Odbijene | Odbačene | Nenadležni | Uvrđene povreda |
| 2013 | | 2 | 3 | | | | | | |
| 2014 | 2 | | | | | | | | |
| 2015 | 4 | | | | | | | | |
| 2016 | | | | | | | 1 | | |
| 2017 | | | | | 1 | | | | |

Predsjednici sudova ne vrše redovnu kontrolu rada sudija i ne preduzimaju blagovremeno mjere radi utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija. Disciplinski postupci pokreću se selektivno, što dovodi u sumnju stvarne razloge za pokretanje postupka. Odluke Disciplinske komisije su nerazumljive i ne sadrže valjana obrazloženja. Takođe, disciplinska komisija nejednako postupa i tako uvodi pravnu nesigurnost. Od usvajanja novog zakona i uspostavljanja Disciplinskog tužioca i Disciplinskog vijeća, broj disciplinskih postupaka je značajno smanjen i za tri godine donešene su samo dvije odluke.

- Praksa od 2013. godine do marta 2015. godine

U periodu od 2013. godine do stupanja na snagu novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama Disciplinska komisija donijela je 11 odluka i to u 2013. godini pet odluka, u 2014. godini dvije odluke i u prva tri mjeseca 2015. godine četiri odluke. Od toga je u šest odluka usvojen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i sudiji je izrečena disciplinska sankcija, u dvije odluke je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbijen kao neosnovan i u tri odluke je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbačen kao neblagovremen. Većina postupaka, čak devet, vodila se zbog disciplinskog prekršaja prekoračenja zakonom propisanih rokova za izradu odluke.

Praksa Disciplinske komisije pokazuje da je odgovornost sudija zbog kršenja zakonom propisanih rokova izostajala upravo iz razloga što su predsjednici sudova kršili zakonom propisani rok za pokretanje disciplinskog postupka.

Tako, u predmetu Dp.br.1/13 predsjednik suda se na raspravi pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta izjasnio da tokom cijele godine kontroliše blagovremenost izrade odluka i da sudiju upozorava za svaki konkretan predmet u kome je zakonski rok prekoračen. Međutim, predlog za utvrđivanje

¹⁵ Član 114. stav 4. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

¹⁶ Član 112. stav 1. i 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

¹⁷ Br.03.2-2304/16 od 09.06.2016. godine

¹⁸ Dp.br.1/17 od 03.07.2017. godine

disciplinske odgovornosti predsjednik suda nije podnosio sve dok nije prekoračen zakonski rok za podnošenje istog. Tako je nastupila zastarjelost pokretanja postupka disciplinske odgovornosti. Na taj način sudija koji je kršio zakonske rokove nije mogao disciplinski odgovarati zato što je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka.

Takođe, u predmetu Dp.br.5/13 predsjednik suda je podnio predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije zbog kašnjenja u izradi odluka u čak 59 krivičnih predmeta, ali je za svaki od tih predmeta prekoračio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka, pa je njegov predlog odbačen. Tako i u ovom slučaju sudija nije mogao disciplinski odgovarati za kršenje zakonskih rokova upravo iz razloga jer je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje postupka.

Dalje, u predmetu Dp.br.4/13 predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti takođe je odbačen kao neblagovremen. Ovaj predlog predsjednik suda podnio je zbog kašnjenja sudije u izradi odluka u 44 krivična predmeta, ali je za svaki od tih predmeta predsjednik suda prekoračio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka. Dakle, u ovom slučaju sudija takođe nije mogla disciplinski odgovarati za kršenje zakonskih rokova upravo iz razloga jer je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje postupka

Na isti način postupio je i predsjednik suda u predmetu Dp.br.2/13 zbog istog disciplinskog prekršaja prekoračenja zakonskog roka za izradu odluke. I u ovom slučaju predsjednik suda je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnio znatno nakon protoka zakonskog roka za pokretanje disciplinskog postupka i sudija nije mogao disciplinski odgovarati.

U svim navedenim slučajevima predsjednici sudova su se neposredno na raspravi pred Disciplinskom komisijom izjašnjavali o vremenu kada su saznali za prekoračenje zakonskih rokova za izradu odluka od strane sudija, ali su predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnosili nakon isteka zakonskog roka od tri mjeseca od saznanja za disciplinski prekršaj.¹⁹

Takođe, za razliku od postupaka iz 2014. godine, tokom 2015. godine Disciplinska komisija je utvrđivala činjenicu kada je predsjednik suda saznao za neko prekoračenje zakonskog roka i u skladu sa time donosila je odluku o zastarjelosti pokretanja disciplinskog postupka, odnosno da li je predlog podnešen u roku u 3 mjeseca.

Disciplinska komisija postupala je nejednako u istim pravnim situacijama i bez obrazloženja mijenjala praksu pri utvrđivanju disciplinske odgovornosti sudija. Za razliku od prethodno navedenih odluka, Disciplinska komisija se u odlukama iz 2014. godine nije uopšte bavila utvrđivanjem činjenice kada je predsjednik suda saznao za razloge pokretanja disciplinskog postupka i eventualnog kršenja zakonskog roka za pokretanje disciplinskog postupka. Tako su sudije o čijoj odgovornosti je odlučivano 2014. godine nejednako tretirane za iste prekršaje u odnosu na sudije o čijoj odgovornosti je odlučivano u drugim godinama.

Naime, u prvoj odluci iz 2014. godine (Dp.br.1/14) Disciplinska komisija mijenja praksu u disciplinskim postupcima i od predsjednika suda ne traži izjašnjenje o vremenu kada je saznao za prekoračenje zakonskih rokova od strane sudije, niti ovu činjenicu utvrđuje na drugi način, pa se usvaja njegov predlog od 07.04.2014. godine u kome se navode prekršaji izvršeni tokom 2013. godine i sudija se kažnjava umanjnjem zarade u visini od 20% u trajanju od dva mjeseca. U ovom slučaju Disciplinska komisija prihvata akt upravitelja sudske pisarnice od 01.04.2014. godine u kome se samo navodi u kojim predmetima tokom 2013. godine sudija nije blagovremeno izradio odluke, ali se ne zna kada je predsjednik suda saznao za te propuste.

¹⁹ Član 58. stav 1. tada važećeg Zakona o Sudskom savjetu ("Službeni list CG" br.13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013)

Da Disciplinska komisija nejednako postupa i tako uvodi pravnu nesigurnost kod sudija i podstiče sumnje da se na disciplinsku odgovornost sudije pozivaju selektivno, pokazuje odluka u predmetu Dp.br.3/14 po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnešenom od strane predsjednika Privrednog suda u Podgorici. Taj predlog podnešen je 26.09.2014. godine, a zatim preciziran dana 03.11.2014. godine. Inače, radi se o jedinom slučaju u kome je neko od predsjednika sudova kontrolisao poštovanje zakonskih rokova za zakazivanje ročišta u pojedinim predmetima i blagovremenost preduzimanja radnji od strane sudije u predmetima koji su u toku i zbog toga tražio odgovornost sudije.

Takođe, radi se o jedinom slučaju gdje je predsjednik suda kontrolisao predmete sudije u prethodnih skoro četiri godine. Ipak, u ovom slučaju Disciplinska komisija nije utvrđivala vrijeme kada je predsjednik suda saznao za razloge za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno nije utvrđivala da li je njegov predlog blagovremen. Ovom odlukom Disciplinske komisije sudija je kažnjena umanjnjem zarade u visini od 20% u trajanju od tri mjeseca. Odluka komisije je prilično nerazumljiva jer se u izreci iste navodi da je utvrđeno neuredno vršenje sudijske funkcije u 73 predmeta, a zatim se nabroja 97 predmeta u kojima postoji neuredno vršenje sudijske funkcije. U odluci se navode čak 23 pismena dokaza koji su, pored 97 predmeta u kojima je sudija postupala, pročitani na raspravi. Međutim, ni jedan od tih dokaza ne ocjenjuje se u obrazloženju posebno ili u vezi sa drugim dokazima.

Takođe, u obrazloženju se navodi da su pročitani izvještaji o radu sudija Privrednog suda za 2011, 2012, 2013 i prvu polovinu 2014. godine, pa proizilazi da je predsjednik suda morao znati za prekoračenje rokova jer je upoznat sa izvještajima o radu sudija (iz ovoga se utvrđuje upravo da je nastupila zastarjelost). Tako proizilazi da sudija može godinama neuredno da vrši sudijsku funkciju i da odgovornost za takav prekršaj zavisi od proizvoljne ocjene predsjednika suda da li će i kada pokrenuti disciplinski postupak.

Iz Izvještaja o radu Privrednog suda za 2013. godinu koji je objavljen na veb sajtu suda²⁰ (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na dan 31.12.2013. godine imao čak 3473 neriješenih predmeta. Iz istog izvještaja proizilazi da je taj sud imao 586 neriješenih predmeta koji potiču od 2009. godine pa nadalje. Takođe, u 620 neriješena predmeta konstatovano je da traju više od jedne godine. Dalje, u istom izvještaju se navodi da u 183 predmeta odluka nije donijeta u zakonskom roku, a od toga su tri predmeta sudije koje je kažnjena u postupku Dp.br.3/14.

Iz Izvještaja o radu Privrednog suda za 2014. godinu koji je takođe objavljen na veb sajtu suda²¹ (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na dan 31.12.2014. godine imao 2354 neriješenih predmeta, od čega je 463 neriješenih predmeta koji potiču od 2010 godine pa nadalje. Takođe, u 695 neriješena predmeta konstatovano je da traju više od jedne godine. Dalje, u istom izvještaju se navodi da u 171 predmet odluka nije donijeta u zakonskom roku, a od toga su 13 predmeta sudije koje je kažnjena u postupku Dp.br.3/14

Međutim, prethodno navedeni slučaj je jedini disciplinski postupak koji je vođen protiv bilo kog sudije Privrednog suda zbog prekoračenje zakonskih rokova i neblagovremenosti u radu i jedini slučaj da je neki sudija tog suda dicliplinski odgovarao u periodu od 2013. godine pa nadalje.

Inače, neblagovremeno postupanje i kršenje zakonom propisanih rokova predstavlja povredu Etičkog kodeksa sudija. Tako je iste 2013. godine Komisija Sudskog savjeta za Etički kodeks sudija po prvi put

²⁰ <http://sudovi.me/podaci/pscg/dokumenta/3117.pdf>

²¹ <http://sudovi.me/podaci/pscg/dokumenta/3118.pdf>

u svojoj praksi utvrdila da je neki sudija prekršio Etički kodeks zato što je kršila zakonom propisane rokove i neblagovremeno postupala u predmetu. Radilo se takođe o sudiji istog Privrednog suda, pa ostaje nerazumljivo kada i zašto neki sudija za neblagovremeno postupanje odgovara disciplinski, a kada za istu radnju drugog sudije može samo da se konstatuje povreda Kodeksa. Ovakva praksa uzrokuje pravnu nesigurnost, posebno kod činjenice da se za disciplinske prekršaje mogu izreći ozbiljne sankcije, za razliku od slučaja kršenja Kodeksa.

- Praksa od marta 2015. godine

Nakon donošenja novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Disciplinsko vijeće je postupalo u samo dva predmeta.

Tako je u 2016. godini donešena samo jedna odluka Disciplinskog vijeća²² kojom je odbačen predlog predsjednika suda za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije i spisi predmeta su dostavljeni Komisiji za etički kodeks sudija na dalji postupak. U odluci se navodi da je Disciplinsko vijeće prihvatilo predlog disciplinskog tužioca da se predlog odbaci jer je podnjet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj i da se zato dostavi Komisiji za etički kodeks sudija.

Ova odluka Disciplinskog vijeća u odnosu na obrazloženje i razloge za donošenje iste, predstavlja korak unazad u odnosu na raniju praksu Disciplinske komisije. Naime, Disciplinsko vijeće ne daje obrazloženje i razloge zbog kojih je prihvatilo stav tužioca, ne navodi se čak ni koja radnja je sudiji stavljena na teret i iz kojih razloga se smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju već o eventualnom kršenju Kodeksa.

U 2017. godini Disciplinsko vijeće donijelo je takođe jednu odluku²³ kojom je usvojen optužni predlog disciplinskog tužioca i sudija je novčano kažnjen umanjenjem zarade u visini od 20% u trajanju od tri mjeseca zbog prekršaja prekoračenja zakonskih rokova za izradu odluke. Dokazni postupak u ovom predmetu nije sproveden jer je sudija u potpunosti priznao izvršenje prekršaja.

²² Broj: 03.2-2304/16 od 09.06.2016. godine

²³ Dp.br. 1/17 od 03.07.2017. godine