



II

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

SUDIJE

2

Disciplinska postupka
za tri godine, od
usvajanja novog zakona

1

sudija kažnjen novčano
od usvajanja novog
zakona

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.

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.

Ranije je postupke vodila Disciplinska komisija koja je nejednako postupala prema sudijama i tako uvela pravnu nesigurnost, a njene odluke su bile nerazumljive i nisu sadržale valjana obrazloženja.

Pravni okvir

Novi Zakon o Sudskom savjetu donio je niz pozitivnih promjena, ali nije uvažio preporuku Venecijanske komisije da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu.

Donošanjem novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, u martu 2015. godine (2), uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt u disciplinskom postupku (3). Ovo rješenje trebalo je da doprinese stručnijem postupanju i ujednačavanju prakse pri pokretanju disciplinskog postupka.

Tim Zakonom su detaljnije propisani disciplinski prekršaji sudije i sada su podijeljeni na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje (4).

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 (5). Dakle, novi zakon nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu. Disciplinski postupak za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet (6).

Pozitivna promjena u novom zakonu je i to što je među ovlašćenim predlagачima za pokretanje disciplinskog postupka (7) sada i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija (8). 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 predlagач za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda (9) jer po ranijim propisima takav postupak nije mogao biti pokrenut zato što nije bilo ovlašćenog predlagачa.

Međutim, nelogično je i neprihvatljivo da Sudski savjet, koji bi trebao da vrši nadzor i nad radom predsjednika Vrhovnog suda, nema ovlašćenje 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.

Pravni okvir

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 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 propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta (10) ne ispunjava zahtjev elementarne preciznosti norme kojim bi se izbjegla proizvoljnost u njenoj primjeni, ali i 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.

Prethodni pravni okvir

Do marta 2015. primjenjivao se stari Zakon o Sudskom savjetu kojim je disciplinski postupak protiv sudija bio znatno drugačije propisan.

Do 20. marta 2015. godine u primjeni je bio Zakon o Sudskom savjetu (11) koji je propisivao da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeda ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom. Isti zakon je propisivao da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeda ugled funkcije predsjednika suda (12).

Drugi propis, Zakon o sudovima, precizirao je šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijedanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda (13).

Ovlašćeni predlagачi 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 ovlašćenog predlagачa. Takođe, Sudski savjet nije mogao podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bilo kog sudije, iako je to organ koji vrši nadzor nad njihovim 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 (14). 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 (15).

Primjena zakona

Od stupanja na snagu novog Zakona vođena su dva disciplinska postupka, a samo jedan sudija je kažnjen zbog neblagovremenog postupanja.

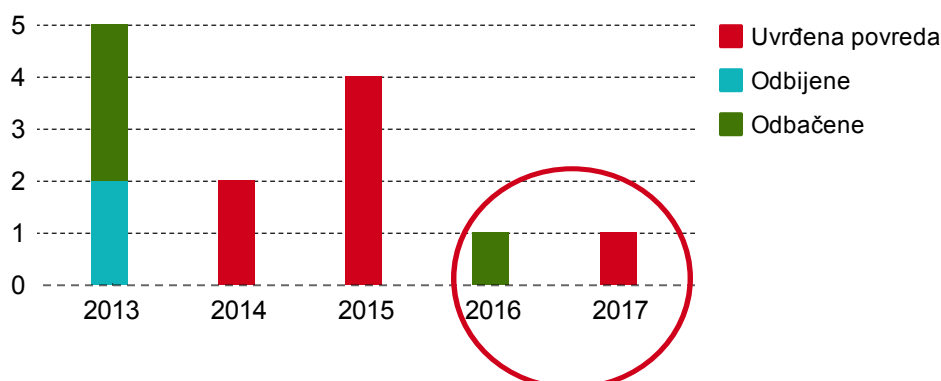
Nakon donošenja novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Disciplinsko vijeće je postupalo u samo dva predmeta (16).

Tako je u 2016. godini donešena samo jedna odluka Disciplinskog vijeća (17) 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 podnijet 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 također jednu odluku (18) 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 u više predmeta. Dokazni postupak u ovom predmetu nije sproveden jer je sudija u potpunosti priznao izvršenje prekršaja.

Na Sajtu Sudskog savjeta nema odluka za 2018 godinu.



Disciplinski postupci protiv sudija po godinama

Izvještaji o radu sudova pokazuju da u praksi ima mnogo više prekršaja koji nisu disciplinski gonjeni.

Isti zaključak proizilazi iz Izvještaja o radu sudova za 2016. godinu (20) u kojoj su sudovi završili 90.537 predmeta od čega je u 0,68% predmeta odluka napisana nakon prekoračenja zakonskog roka.

To takođe znači da je u više od 600 predmeta bilo prekoračenje zakonskog roka za izradu odluke.

Međutim, tokom ove godine nije pokrenut ni jedan disciplinski postupak za ovaj prekršaj.

Iz Izvještaja o radu sudova za 2017. godinu (19) proizilazi da su sudovi u toj godini završili 91.400 predmeta od čega je u 0,69% predmeta odluka napisana nakon prekoračenja zakonskog roka. To znači da je u više od 600 predmeta bilo prekoračenje zakonskog roka za izradu odluke. Te godine pokrenut je samo jedan disciplinski postupak zbog ovog prekršaja i to zbog prekoračenja zakonskog roka u 10 predmeta.

Ovi podaci ukazuju da u praksi postoji znatno više prekršaja u vezi neblagovremenog postupanja sudija, ali da se disciplinski postupci ipak ne pokreću.

Podaci pokazuju da je u više od 600 predmeta godišnje prekoračen zakonski rok za izradu presude.

Prethodna praksa

U periodu od 2013. godine do stupanja na snagu novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama Disciplinska komisija je donijela 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.

Studije slučaja: Neblagovremeno pokretanje disciplinskih postupaka

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.

Nakon toga, Disciplinska komisija je promijenila praksu i prestala da utvrđuje da li su istekli rokovi za pokretanje postupaka, pa je postupala nejednako u istim pravnim situacijama.

Tako, u predmetu Dp.br.1/13 predsjednik suda se na raspravi pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta izjasnio da tokom cijele godine kontrolira blagovremenost izrade odluka i da sudiju upozorava za svaki konkretan predmet u kome je zakonski rok prekoračen. Međutim, predlog za utvrđivanje 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 [21].

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.

Studija slučaja: Selektivno pokretanje disciplinskih postupaka

Ova studija slučaja pokazuje da se sudije pozivaju na disciplinsku odgovornost selektivno i da predsjednik suda kontroliše rad i predlaže kažnjavanje jednog sudije, dok iste radnje toleriše drugim sudijama. Takva praksa dovodi u sumnju stvarne razloge pokretanja disciplinskih postupaka. Takođe, Disciplinska komisija postupa različito u istim pravnim situacijama, od čega zavisi konačan ishod postupka i što dodatno uvodi pravnu nesigurnost među sudijama.

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 (22) koji je objavljen na web sajtu suda (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na kraju 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 neriješenih 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 koji je kažnjen u postupku Dp.br.3/14.

Iz Izvještaja o radu Privrednog suda za 2014. godinu (23) koji je takođe objavljen na web sajtu suda (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na kraju 2014. godine imao 2354 neriješenih predmeta, od čega je 463 neriješenih predmeta koji potiču od 2010 godine pa nadalje. Takođe, u 695 neriješenih predmeta konstatovano je da traju više od jedne godine kao i da u 171 predmet odluka nije donijeta u zakonskom roku, pri čemu su 13 predmeta sudije koji je kažnjen u postupku Dp.br.3/14.

Međutim, prethodno navedeni slučaj je jedini disciplinski postupak koji je vođen protiv bilo kog sudije Privrednog suda zbog prekoračenja zakonskih rokova i neblagovremenosti u radu i jedini slučaj da je neki sudija tog suda disciplinski 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 u svojoj praksi utvrdila da je neki sudija prekršio Etički kodeks zato što je kršio zakonom propisane rokove i neblagovremeno postupao 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.