

Mr Ana Knežević Bojović
istraživač-saradnik
Institut za uporedno pravo

Primljeno 01.06.2008.
udk: 342.56
341.24 + 34 (4971.11)

GRAĐANSKA, KRIVIČNA, I DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA – MEĐUNARODNI DOKUMENTI I PRAVO SRBIJE

Jedan od najvažnijih elemenata vladavine prava jeste nezavisnost sudstva, kako institucionalna, tako i personalna. Ovo pitanje je podjednako značajno za zemlje u tranziciji, u kojima se novi pravni i politički poredak izgrađuje na nasleđu autoritarne prošlosti, ali i za razvijene demokratske države.

Autorka ispituje pravila kojima se reguliše pitanje građanske, krivične i disciplinske odgovornosti sudija propisana relevantnim međunarodnim dokumentima i poredi preporuke u njima sadržane sa važećim propisima u Srbiji. U radu se takođe ispituju i rešenja predviđena predlozima za reformu seta pravosudnih zakona, koja su za sada sadržana u radnim verzijama zakona..

Ključne reči: sudije, građanska odgovornost, krivična odgovornost, imunitet, disciplinska odgovornost, disciplinske sankcije, razrešenje

Jedan od najvažnijih elemenata vladavine prava jeste nezavisnost sudstva, kako institucionalna, tako i personalna. Ovo pitanje je podjednako značajno za zemlje u tranziciji, u kojima se novi pravni i politički poredak izgrađuje na nasleđu autoritarne prošlosti, ali i za razvijene demokratske države.

Osim načina izbora sudija, pravila o njihovom napredovanju u službi i imperativa njihove stalnosti i nepremestivosti, značajne garantije nezavisnosti sudstva jesu i transparentan postupak razrešenja sudija, i jasna pravila o njihovoj građanskoj, krivičnoj i disciplinskoj odgovornosti.

Pitanje razrešenja sudija i navedenih oblika odgovornosti blisko su povezani – činjenica da je sudija odgovoran za izvršenje određenih kategorija krivičnih dela je osnov za pokretanje postupka razrešenja, disciplinska odgovornost takođe može voditi razrešenju.

Upravo zbog toga se i javila svest o potrebi usklađivanja osnovnih pravila u vezi sa građanskom, krivičnom i disciplinskom odgovornošću sudija na međunarodnom nivou. Iako su ova pravila sadržana u dokumentima koji nisu pravno obavezujući, a same preporuke su prevashodno usmerene na procesna a ne materijalno-pravna pitanja, ona predstavljaju značajne i korisne smernice za nacionalnog zakonodavca, naročito u procesu reforme sudskog sistema.

Jedan od prvih takvih dokumenata jesu u Osnovna načela nezavisnosti sudija, usvojena na nivou Ujedinjenih Nacija.¹ Poslednjih decenija takođe je na nivou Saveta Evrope izražena aktivnost u ovoj oblasti, kako u okviru rada Saveta Ministara, tako i okviru rada posebnih tela, sačinjenih od pripadnika pravosudne profesije². Najznačajniji dokumenti usvojeni u okviru Saveta Evrope jesu Evropska povelja o statutu za sudije³, Preporuka Saveta Ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija⁴, kao i Mišljenje br. 3 Konsultativnog saveta evropskih sudija o načelima i pravilima kojima se reguliše profesionalno ponašanje sudija, naročito etika, nespojivost funkcija i nepristrasnost.⁵

Cilj ovog rada je da ispita usklađenost važećih domaćih propisa i predloga zakona sa najznačajnijim međunarodnim dokumentima u ovoj oblasti.

1 Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985

2 Consultative Committee of European Judges – Savetodavni komitet evropskih sudija, u daljem tekstu SKES

3 European Charter on the Statute for Judges DAJ/DOC (98) 23

4 Recommendation no. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies

5 Opinion No. 3 of the Consultative Council Of European Judges (CCJE) to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Principles And Rules Governing

Judges' Professional Conduct, In Particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality

1. Građanska odgovornost sudija

Osnovno načelo izraženo u svim međunarodnim dokumentima jeste da sudije ne mogu biti podvrgnute građanskoj odgovornosti za pogreške učinjene u vršenju sudijske funkcije.⁶ Kada se govori o sudijskoj grešci u ovom kontekstu, pod njom se podrazumeva pogrešna primena materijalnog ili procesnog prava ili neadekvatna ocena dokaza, naravno, pod uslovom da se radi o savesnom vršenju sudijske funkcije. Ovakve greške mogu jedino da predstavljaju osnov za podnošenje pravnog leka protiv date sudske odluke, ali ne i osnov za pozivanje sudije na građansku odgovornost. Sa druge strane, one vrste pogreški i/ili nedostatka u vršenju sudijske funkcije koje se ne mogu ispraviti kroz redovan ili vanredan pravni lek, kao što je, na primer, neopravdano odlaganje u postupku, mogu predstavljati samo osnov za pokretanje građanskog postupka za naknadu štete, ali protiv države, ne protiv sudije.⁷

Načelno, prethodno navedena pravila ne isključuju mogućnost da država naknadi ovakve troškove od sudije, ali pod uslovom da je sudija postupao nesavesno tj. u slučaju grube nepažnje.⁸

U Evropskoj povelji o statutu za sudije pokretanje postupka protiv sudije je uslovljeno prethodnim odobrenjem nezavisnog tela, čiji veći deo čine sudije.⁹

Sa druge strane, Konsultativni komitet evropskih sudija otišao je korak dalje, te je u njegovom Mišljenju br. 3 izražen stav da nije prikladno da sudija bude izložen bilo kakvom obliku lične odgovornosti, čak i ako se radi o naknadi troškova od strane države, osim u slučaju namernog postupanja. Argument koji se u Mišljenju ističe u prilog ovoj tezi jeste da bi sudija zbog čije se greške izvršene u vršenju sudijske funkcije vodi

6 Stav 16. UN Osnovnih načela o nezavisnosti sudija, stav 5.2 Evropske povelje o statutu za sudije, stav 55. Mišljenja br. 3

7 Videti stav 55 Mišljenja br. 3

8 Stav 5.2 Evropske povelje o statutu za sudije. Ovakvo pravilo poznato je u praksi brojnih evropskih država.

9 Samo postojanje tela nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, čiju najmanje jednu polovinu članova čine sudije izabrane od strane svojih kolega na način koji obezbeđuje najširu predstavljenost sudstva, a koje mora imati uticaj na sve odluke u vezi sa regrutovanjem, izborom, napredovanjem sudija i prestankom sudijske funkcije, Evropska povelja o statutu za sudije predviđa u stavu 1.3. U velikom broju evropskih država pravosudni savet vrši ulogu takvog tela. Više o pravosudnim savetima u Evropi videti u: Grupa autora, "Pravosudni saveti", Institut za uporedno pravo, Beograd 2003.

postupak protiv države morao biti uključen u taj postupak od samog početka – što je sasvim u skladu sa opštim načelima građanskog procesnog prava.

Što se tiče prava Srbije, osnovno načelo kojim je regulisano pitanje građanskopravne odgovornosti sudija sadržano je u članu 6 Zakona o sudijama¹⁰, koji glasi:

„Za štetu koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija.

Kad je šteta prouzrokovana namerno ili grubom nepažnjom Republika Srbija može od sudije tražiti naknadu isplaćenog iznosa”.

Osim toga, sudije uživaju apsolutni imunitet za mišljenje ili glas dat u vršenju sudijske dužnosti¹¹

Osnovno načelo građanske odgovornosti sudija veoma je jednostavno, i poznato u uporednoj praksi.

Sama ideja odgovornosti države za rad sudija zasniva se na opštem načelu sadržanom u Zakonu o obligacionim odnosima¹², prema kome su pravna lica odgovorna za štetu koju prouzrokuju njihovih organi.

Zanimljivo je da pravo Srbije ne sadrži dalje odredbe o građanskoj odgovornosti sudija, kao ni pravila o obimu i vrsti štete koja se ima nadoknaditi, te treba uzeti da će se primenjivati pravila obligacionog prava.¹³

Uslov za to da država uopšte naknadi štetu nanetu u vršenju sudijske funkcije jeste da je takva šteta prouzrokovana nezakonitim ili nepravilnim radom sudije. Što se tiče pojma nezakonitosti, on je sam po sebi jasan, dok pojam nepravilnog rada sudije, čini se, zahteva dodatna objašnjenja. Ipak, domaći zakonodavac takvo pojašnjenje ne pruža.

Jedan od pokazatelja u vezi sa time šta će se smatrati “nepravilnim” radom sudije može se naći u odredbama kojima se reguliše razrešenje sudija. Naime, jedan od osnova za razrešenje jeste i da sudija nesavesno ili nestručno vrši dužnost.¹⁴ Zakonom se dalje predviđa da sudija nesavesno vrši dužnost ako odugovlači rešavanje predmeta, zanemaruje propisane rokove u vođenju postupka ili izradi odluka ili na drugi način postup

10 Zakon o sudijama, “Službeni glasnik Republike Srbije” br. 63/2001, 42/2002, 17/2003 – odluka Ustavnog suda Republike Srbije, 25/2003 – ispravka Odluke USRS, 27/2003, 29/2004 – odluka USRS, 44/2004, 61/2005, 101/2005, 46/2006.

11 Član 5 Zakona o sudijama.

12 Član 172 Zakona o obligacionim odnosima, (“Sl. list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i “Sl. list SRJ”, br. 31/93)

13 Članovi 185-188, član 199 član 200 Zakona o obligacionim odnosima.

14 Član 54 Zakona o sudijama.

protivno merilima koje odredi Vrhovni sud Srbije.¹⁵ Nadalje, smatra se da sudija nesavesno vrši svoju dužnost ako nastavi službe, poslove ili postupke slične onima za koje je utvrđeno da su nespojivi sa njegovom dužnošću.¹⁶ Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske dužnosti, shodno merilima koje propiše Vrhovni sud Srbije.¹⁷ Ova merila¹⁸ su: broj predmeta u radu po sudiji, broj predmeta koji bi sudija trebalo da reši mesečno, broj ukinutih, potvrđenih i preinačenih odluka, vreme izrade odluke, blagovremeno i ažurno postupanje u predmetu, odnos prema učesnicima postupka.

Svakako, pojam nepravilnog rada ne treba ograničiti samo na nesavesno ili nestručno vršenje dužnosti, ali se čini da se mora uzeti da ih on obuhvata.

U tom slučaju, način na koji je postavljena građanskopravna odgovornost sudija u potpunosti odgovara osnovnim načelima izraženim u odgovarajućim međunarodnim dokumentima.

Ono što, međutim, predstavlja ozbiljan nedostatak, jeste nepostojanje posebnih procesnih odredbi. Naime, ostaje nejasno na koji način i u kom postupku se donosi ocena o tome da li je sudija postupao nepravilno. Ukoliko se prihvati stav da sadržina pojma nepravilnog rada u najvećoj meri koincidira sa pojmom nesavesnog ili nestručnog vršenja dužnosti, logično bi bilo da se nesavesno ili nestručno vršenje dužnosti utvrđuje u postupku koji je za to predviđen – a prema važećim propisima, to se čini samo prilikom izbora, odnosno unapređenja sudija ili njihovog razrešenja.

Ukoliko se pak, sa druge strane, pretpostavi da se činjenica da je sudija radio nepravilno utvrđuje u građanskom sudskom postupku pokrenutom protiv države u cilju naknade štete, to bi značilo da se:

- jedno veoma složeno i osetljivo pitanje raspravlja u redovnom sudskom postupku, bez ikakvog uticaja specijalizovanog tela kao što je Visoki savet pravosuđa/sudstva;
- ostaje nejasno da li su i u kakvoj vezi utvrđena građanskopravna odgovornost sudije i pokretanje odgovarajućeg postupka razrešenja ili vanrednog nadzora.

15 Član 55 stav 1 Zakona o sudijama

16 Član 55 stav 2 Zakona o sudijama

17 Član 55 stav 3 Zakona o sudijama..

18 Merilima za vršenje minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti, "Službeni glasnik RS" br. 36/2002 i 41/2002.

Treba istaći da je u postojećem Predlogu Zakona o sudijama predviđeno rešenje kojim se ovi nedostaci ispravljaju. Član 6 ovog Predloga glasi:

Odgovornost za štetu

Za štetu koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija.

Kad je pravosnažnom sudskom odlukom, odnosno poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom odlučeno da je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom neažnjom, Republika Srbija može tražiti od sudije naknadu isplaćenog iznosa.

Kad je odlukom Evropskog suda za ljudska prava (ili drugog suda nastalog ratifikovanim međunarodnim ugovorom) utvrđeno da su u toku sudskog postupka kršena ljudska prava i osnovne slobode i da je presuda zasnovana na takvom kršenju, Republika Srbija može tražiti od sudije naknadu isplaćenog iznosa.

O postojanju uslova za naknadu isplaćenog iznosa iz st. 2 i 3. ovog člana odlučuje Visoki savet sudstva, na zahtev ministarstva nadležnog za pravosuđe.

Rešenjem sadržanim u ovom članu Predloga zakona uvodi se i novi osnov odgovornosti – odluka međunarodnog suda kojom se utvrđuje da je tokom postupka došlo do kršenja ljudskih prava i da je presuda zasnovana na takvom kršenju. Osim toga, usvaja se preporuka izneta u Evropskoj povelji o statutu za sudije, te se predviđa učešće Visokog saveta sudstva u donošenju odluke o postojanju uslova za regresnu odgovornost sudije.

Ipak, čini se da ideja izražena u ovom članu nije do kraja sprovedena u setu reformskih pravosudnih zakona – naime, u Predlogu zakona o visokom savetu sudstva, prilikom navođenja nadležnosti VSS, ne pominje se i odlučivanje o pitanjima iz stava 4. člana 6. predloga Zakona, te ono ostaje u domenu “obavljanja ostalih poslova predviđenih zakonom”.¹⁹ Svakako bi bilo bolje da i nadležnost i postupak (ili upućivanje na drugi odgovarajući postupak – npr. disciplinski) za ovakvo odlučivanje budu propisani Zakonom o VSS, ali, kako se radi o predlogu, mesta za poboljšanje još uvek ima.

19 Videti član 13 Prečišćene verzije Predloga zakona o Visokom savetu sudstva.

2. Krivična odgovornost

Pomenuti međunarodni dokumenti prihvataju načelo da one sudije koje u vršenju dužnosti izvrše krivično delo ne mogu da se pozivaju na sudijski imunitet. Ipak, Savetodavni komitet evropskih sudija ističe u svom Mišljenju da se krivična odgovornost sudija za nehatno izvršena dela u vršenju sudijske funkcije ne smatra prihvatljivom, niti smatra da takvu praksu treba podsticati. U ovom mišljenju se ističe da sudija nikako ne sme raditi pod pretnjom novčane kazne ili zatvora, jer svest o mogućnosti takve kazne može uticati na donošenja odluka.²⁰

U pravu Srbije predviđeno je da sudije uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, to dve vrste imuniteta:

- materijalni imunitet, za mišljanja iskazana i glas dat u vršenju sudijske funkcije
- procesni imunitet – pokretanje krivičnog postupka za dela učinjena u vršenju sudijske funkcije kao i određivanje pritvora sudiji uslovljeno je prethodnim odobrenjem Visokog saveta sudstva²¹.

Za razliku od ranijeg Ustava²², kojim je bio predviđen apsolutni materijalni imunitet, odredbama novog Ustava propisano je da sudija *može* biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja odluke ukoliko se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. Ovo delo propisano je članom 360 Krivičnog zakonika Srbije²³, koji glasi:

“Sudija ili sudija porotnik, javni tužilac ili njegov zamenik koji u sudskom postupku u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.”

Odredbe važećeg Zakona o sudijama nisu formalno usklađene sa ovom odredbom, s obzirom na to da se u njima predviđa aspolutni materijalnopravni imunitet sudija za mišljenje ili glas dat u vršenju

20 Stav 53 Mišljenja broj 3

21 Član 151 Ustava Srbije “Službeni glasnik Republike Srbije” br. 98/2006

22 “Službeni glasnik RS” br. 1/1990

23 “Službeni glasnik Republike Srbije” br. 85/2005

sudijske funkcije.²⁴ Ovaj nedostatak treba da bude ispravljen usvajanjem novog Zakona o sudijama, u čijem članu 5 je imunitet sudija predviđen na isti način kao i u važećem Ustavu.

Dakle, kao što je već istaknuto, sudije u Srbiji odgovaraju za krivična dela izvršena u obavljanju sudijske funkcije, s tim što je njihovo lišenje slobode u ovom postupku uslovljeno prethodnim odobrenjem Visokog saveta sudstva.

Čini se da je potrebno bliže odrediti pojam krivičnih dela izvršenih u obavljanju sudijske funkcije. Ovaj pojam svakako obuhvata već pomenuto krivično delo kršenja zakona od strane sudije, ali postavlja se opravdano pitanje da li obuhvata i druga zakonom propisana dela protiv službene dužnosti, koja su, zajedno sa delom kršenja zakona od strane sudije, propisana Trideset trećom glavom Krivičnog zakonika²⁵.

U tom cilju potrebno je utvrditi da li pojam službenog lica podrazumeva i sudiju. Iz same činjenice da je krivično delo kršenja zakona svrstano u pomenutu Trideset treću glavu Krivičnog zakonika dalo bi se zaključiti da sudije u smislu ovog zakona jesu službena lica. Ovakvo stanovište potkrepljeno je i preovlađujućim teorijskim stanovištem da sud *jeste* državni organ, te da sudija svakako može biti obuhvaćen određenjem iz člana 112 stav 3 Krivičnog zakonika prema kome je službeno lice, inter alia:

- 1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti;*
- 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima;*

Nadalje, kako je stavom 4 člana 113 predviđeno da se stranim službenim licem, između ostalog, smatra i član sudskog organa strane države, više je nego jasno da će se i domaći sudija smatrati službenim licem.

Stoga pojam dela izvršenih u obavljanju sudijske funkcije nužno obuhvata i krivična dela protiv službene dužnosti.

U isto vreme, sudije ne uživaju procesni imunitet u odnosu na krivična dela izvršena van svoje sudijske funkcije. Sudije mogu biti lišene slobode i protiv njih može biti pokrenut postupak za krivična dela izvršena van funkcije bez ikakvih ograničenja. To znači da sudija u ovom slučaju

24 Videti član 5 Zakona o sudijama

25 Glava Trideset treća Krivičnog zakonika

odgovara kao i svaki drugi građanin. Osim posledica u vidu služenja kazne lišenja slobode ili plaćanja novčane kazne, krivična osuda nužno utiče na sudijsku funkciju.

Prema važećim propisima, ako sudija bude osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora dužu od šest meseci, takva osuda predstavlja jedan od osnova za razrešenje.²⁶ Treba napomenuti da je ovaj osnov za razrešenje, kao i drugi osnovi, bio propisan i odredbama prethodnog Ustava Srbije²⁷, dok je novim Ustavom predviđeno da se postupak, osnovi i razlozi razrešenja sudija predviđaju zakonom. Na taj način jedno značajno pitanje, jedan od suštinskih elemenata zajemčene nezavisnosti sudija, ostavljeno je da bude regulisano aktom koji je relativno lako promenljiv.²⁸ Predlogom novog Zakona o sudijama takođe se predviđa da je bezuslovna osuda na zatvorsku kaznu duža od šest meseci jedan od osnova za razrešenje sudije, te, dakle, u toj oblasti neće biti većih izmena. Ovakvim rešenjem je zapravo samo potvrđeno opšte načelo radnog prava o prestanku radnog odnosa po sili zakona ako radnik bude osuđen na bezuslovnu zatvorsku kaznu od najmanje šest meseci.²⁹

Ovako određen imunitet sudija predstavljao je predmet kritika – činjenica da je prosečni imunitet sudija ograničen na dela izvršena u vršenju funkcije, prema nekim autorima³⁰, predstavlja kršenje proklamovanog načela podele vlasti. Naime, tvrdi se da se činjenicom da je imunitet narodnih poslanika postavljen mnogo šire nego imunitet sudija narušava proklamovano načelo podele vlasti.

Sa druge strane, novo ustavno (i očekivano zakonsko) rešenje u kojem je predviđeno da Visoki savet sudstva odlučuje o imunitetu sudija, predstavlja značajno poboljšanje i korak ka prihvatanju evropskih standarda u ovoj oblasti.³¹ Inače, radnom verzijom Zakona o VSS je predviđeno

26 Član 54 Zakona o Sudijama.

27 Član 101 starog Ustava

28 Na primer, važeći Zakon o sudijama Srbije za 5 godina pretrpeo je 10 izmena.

29 Videti član 176 Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005)

30 Z. Ivošević, "Sudstvo u Srbiji", navedeno prema: Miodrag Radivojević, "Položaj i uloga sudske vlasti", zbornik "Križa i reforma pravosuđa", CUPS, 2001, Beograd

31 Sa druge strane, opravdane zamerke se i dalje mogu uputiti u odnosu na predloženi sastav ovog tela – u predlogu Zakona o visokom savetu sudstva nisu učinjene značajne izmene u pogledu strukture ovog tela (činjenica da stalni članovi kao što su ministar nadležan za pravosuđe i član nadležnog odbora Narodne skupštine uvek imaju pravo glasa), podele članova na stalne i pozivne, načinu izbora pojedinih kategorija članova (npr. činjenica da se predlaganje kandidata iz reda profesora pravnog fakulteta sprovodi

da članovi Visokog saveta sudstva uživaju isti imunitet kao i sudije, a i lišenje slobode člana Saveta zbog krivičnog dela izvršenog u obavljanju funkcije uslovljeno je prethodnim odobrenjem samog Saveta. Čini se da se ovakvim rešenje zapravo samo osigurava da članovi Saveta iz redova advokata i profesora pravnog fakulteta steknu imunitet za dela izvršena u obavljanju funkcije člana Saveta – oni članovi Saveta koji su sudije, taj imunitet već uživaju, dok ministar nadležan za poslove pravosuđa i predstavnik nadležnog odbora Narodne skupštine uživaju širi, poslanički imunitet. Čini se da bi bilo bolje da je za članove ovog tela bio predviđen imunitet jednak poslaničkom.

Krivična osuda sudije za delo izvršeno van sudijske funkcije takođe može predstavljati osnov za razrešenje ukoliko se radi o delu koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije. Ovaj osnov, ranije sadržan i u Ustavu i u zakonu, sada je predviđen samo odredbama važećeg Zakona o sudijama kao i radnom verzijom ovog zakona. Zanimljivo je da se u ovom slučaju ne mora raditi o krivičnom već o kažnjivom delu, te u obzir dolaze i prekršaji. Sam osnov opravdan je sa stanovišta uloge sudske vlasti u celokupnom pravnom sistemu i potrebe da se zaštiti integritet sudijske profesije. I zaista, činjenica da u postupku sudi lice osuđeno, na primer, za neovlašćenu proizvodnju, držanje i stavljanje u upotrebu opojnih droga.³² Nadalje, kao što u svom “Prosedeu za nezavisnog sudiju” piše bivši sudija Vrhovnog suda Srbije, Zoran Ivošević “poverenje u sudje stiče se časnim životom, a časni život vode oni koji se prema drugima ponašaju kao prema sebi, koji ne štite samo sebe od drugih, već i druge od sebe, koji vaspitavaju delima a ne samo rečima”.

3. Disciplinska odgovornost

U pomenutim međunarodnim dokumentima pitanje disciplinske odgovornosti sudija istaknuto je kao veoma značajno. Ovo je, zapravo veoma složeno pitanje, i čini se neophodnim razložiti ga na sledeća:³³

- Kakvo ponašanje sudija predstavlja osnov njihove disciplinske odgovornosti?

na način i u postupku koji svojim aktom utvrdi dekan Pravnog fakulteta u Beogradu, a odluku donosi zajednička sednica svih redovnih i vanrednih profesora Pravnog fakulteta u Beogradu)

32 Član 246 Krivičnog zakonika

33 Što je i učinjeno u Mišljenju broj 3 Savetodavnog komiteta Evropskih sudija.

- Ko može i na koji način pokrenuti disciplinski postupak?
- Koje telo vodi ovaj postupak i donosi odluke?
- Kakve sankcije se mogu predvideti u slučajevima kada se utvrdi da postoji disciplinski prekršaj?

Što se tiče ponašanja koje predstavlja osnov disciplinske odgovornosti, u svom Mišljenju broj 3 CCJE ističe da nije ispravno predvideti da kršenje profesionalnih standarda predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka. Disciplinski postupak se može pokrenuti samo u slučaju ozbiljnog i očiglednog kršenja profesionalnih standarda, a ne u svakom slučaju propuštanja da se ovi standardi poštuju.

Takođe, čini se da postoji potreba da se zakonom jasno propiše ono ponašanje koje predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka. Na prvi pogled, čini se da je i u Principu VI. 2 Preporuke R(94) 12 predviđeno da osnovi za pokretanje disciplinskog postupka moraju uvek biti precizno određeni zakonom. Naravno da je nemoguće na precizan i iscrpan način odrediti sve moguće oblike ponašanja koji mogu dovesti do disciplinskog postupka i disciplinske sankcije - najčešće će biti dovoljno da se mogući razlozi odrede u zakonu na precizniji način, umesto upotrebom opštih odredbi, koje ostavljaju širok prostor za tumačenje.

Pokretanje disciplinskog postupka takođe je veoma značajno pitanje – sa jedne strane, potrebno je omogućiti strankama u postupku da se žale na neprofesionalno ponašanje sudije, a sa druge strane, potrebno je zaštititi sudije od mogućih zloupotreba ovog prava. Zbog toga se u međunarodnim dokumentima preporučuje da žalbe na ponašanje sudija koje bi mogle da dovedu do pokretanja disciplinskog postupka prethodno treba da ispita jedno nezavisno telo. Ukoliko ovo telo oceni da postoji jasno i očigledno kršenje profesionalnog ponašanja od strane sudije, ono ima ovlašćenje da predmet uputi telu nadležnom za vođenje disciplinskog postupka protiv sudija.³⁴

Samo telo nadležno za sprovođenje disciplinskog postupka i odlučivanje u njemu moralo bi biti posebno, nezavisno telo, čije odluke podležu kontroli nekog višeg sudska, ili koje je i samo viši sud.³⁵ Ovo telo, osim što mora da bude nezavisno, takođe bi trebalo da u najvećem delu bude sačinjeno od sudija³⁶, to jest, kako SKES preporučuje, to bi zapravo

34 Preporuka R (94) 12, Mišljenje broj 3 CCJE

35 Načelo VI Preporuke R (94) 12, član 19 Osnovnih načela UN

36 Članovi tela svakako mogu biti i lica koja nisu sudije, ali ne smeju biti predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti, kao ni izabrana, postavljena ili imenovana lica, ni državni

trebalo da bude isto ono telo koje odlučuje o izboru sudija. Neophodno je da se u toku postupka sudiji obezbedi pravo na odbranu i to u skladu sa članom 6.1. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Koje se sankcije mogu izreći u disciplinskom postupku? Kako su razlike u pogledu vrsta disciplinskih sankcija u različitim zemljama velike, čini se dovoljnim da se poštuje preporuka data u Evropskoj povelji o statutu za sudije³⁷, gde je predviđeno da “vrste sankcija moraju biti propisane zakonom i biti u skladu sa načelom srazmernosti”.

Što se tiče trenutno važećeg zakonodavstva u Srbiji, ono je unekoliko nedosledno u pogledu načina na koji je regulisana disciplinska odgovornost sudija. U samom zakon nigde izričito ne pominje pojam disciplinske odgovornosti niti disciplinskih sankcija, osim u odredbi stava 2 člana 40b. Ovaj član predstavlja deo poglavlja kojim se reguliše obrazovanje i nadležnost Nadzornog odbora, i uneta je u zakon 2004. godine. Naime, u članu 40b propisano je da Nadzorni odbor ima ovlašćenje da kontroliše sudske predmete i načini uvid u njih, a da po izvršenoj kontroli može pokrenuti postupak razrešenja sudije ili predložiti izricanje disciplinske mere sudijii. Ali, koje su to disciplinske mere?

Zakonom o sudijama predviđa se mogućnost izricanja sledećih mera:

- udaljenje sa dužnosti³⁸
- uklanjanje iz suda³⁹
- mera upozorenja⁴⁰

Indikativno je da su sve ove mere zapravo posledice drugih prekršaja. Naime, udaljenje sa dužnosti se izriče u sledećim slučajvima:

- kada je sudiji određen pritvor (obavezno udaljenje)
- kada je protiv sudije pokrenut postupak razrešenja (udaljenje koje nije obavezno)
- kada je protiv sudije pokrenut krivični postupak za delo zbog koga može biti razrešen (udaljenje nije obavezno).

Ako je udaljenje obavezno, o njemu odlučuje predsednik suda, dok o udaljenju koje nije obavezno odlučuje predsednik Vrhovnog suda Srbije.

službenici.

37 Član 5.1. Povelje

38 Članovi 12-15

39 Član 58 Zakona o sudijama

40 Član 29 i član 58 Zakona o sudijama, član 58

O udaljenju predsednika Vrhovnog suda odlučuje Veliko personalno veće.

Trajanje mere udaljenje zavisi od trajanja postupka zbog koga je mera izrečena – to jest, ona traje do ukidanja pritvora ili okončanja postupka koji se vodi protiv sudije.

Što se tiče mere uklanjanja iz suda, ona je predviđena samo u slučaju postupka razrešenja sudija zbog nesavesnog i nestručnog vršenja dužnosti.⁴¹ Mera uklanjanja iz suda može se izreći u trajanju od jedne godine do jednog meseca, ima isto dejstvo kao i mera udaljenja sa dužnosti, te nije sasvim jasno zbog čega zakonodavac pravi razliku između ove dve mere. Sudija ima pravo na prigovor protiv izrečene mere, i to Opštoj sednici Vrhovnog suda Srbije.⁴²

Mera upozorenja može se izreći sudiji u dva slučaja – u postupku odlučivanja o nespojivosti službi i poslova sa sudijskom dužnosti ili u postupku razrešenja zbog nestručnog i nesavesnog vršenja sudijske dužnosti. U oba slučaja izrečena mera se upisuje u lični list sudije, a sudija ima pravo prigovora – u prvom slučaju, Visokom savetu pravosuđa, u drugom slučaju, Opštoj sednici Vrhovnog suda Srbije. Razlog za činjenicu da su kao druga instanca predviđena dva različita tela treba tražiti u odredbama prethodnog Ustava Srbije, prema kome je samo Vrhovni sud mogao odlučivati o razrešenju sudija i shodno tome, o drugim merama izrečenim u tom postupku – otud se prigovor na meru upozorenja izrečenu u postupku razrešenja prigovor može uložiti samo Opštoj sednici Vrhovnog suda.

Ono što je takođe unekoliko nejasno jeste formulacija člana 58, kojim se predviđa mogućnost izricanja mere upozorenja u postupku razrešenja zbog nesavesnog ili nestručnog vršenja dužnosti. Izricanje ove mere imalo bi smisla samo ako se u postupku ne utvrdi da je sudija nestručno ili nesavesno vršio svoju dužnost, ali da postoje propusti u njegovom radu. Ovakvo tumačenje, čini se, podržano je i odredbom člana 61 Zakona o sudijama, u kojoj je predviđeno da se mera upozorenja sudiji može izreći samo jedanput. U tom smislu, može se pretpostaviti da se na ovaj način i pravi gradacija uslovno rečeno disciplinskih mera, te se ozbiljnije mere

41 Ostali razlozi za razrešenje su i krivična osuda na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje 6 meseci ili osuda za krivično delo koje sudiju čini nedostojnim vršenja svoje dužnosti, kao i trajni gubitak radne sposobnosti za vršenje sudijske dužnosti – član 54 Zakona o sudijama.

42 Član 58 Zakona o sudijama

predviđaju za ponovljene prekršaje.

Sama pravila disciplinskog postupka nisu detaljno propisana. Zakonom o sudijama je predviđeno da u postupku razrešenja zbog nesavesnog i nestručnog vršenja dužnosti sudija ima pravo da bude odmah obavešten o razlozima za pokretanje postupka, da se upozna da predmetom i pratećom dokumentacijom, tokom postupka i izveštajem sudije izvestioca, kao i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze sa svoje tvrdnje.⁴³ Sudija može da svoje tvrdnje izloži usmeno.⁴⁴

Sudija, sa druge strane, nema pravo prigovora na odluku Velikog personalnog veća na odluku o postojanju razloga za razrešenje. Ono što do sada nije bilo jasno jeste da li sudija u ovom slučaju ima pravo na žalbu i kome.⁴⁵ Prema novom Ustavu Srbije, sudije imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu na odluku o prestanku sudijske funkcije, s tim što ova žalba isključuje pravo na ustavnu žalbu.⁴⁶

Iz svega navedenog očigledno je da je pitanje disciplinske odgovornosti sudija u postojećem zakonodavstvu Srbije nedovoljno regulisano. Odredbe o ovom obliku odgovornosti nalaze se u različitim delovima zakona, nisu dovoljno precizne, a po pravilu, nisu ni dodatno razrađene u podzakonskim aktima.⁴⁷ Upravo se zbog toga i sudije i oni koji se bave pravnom naukom zalažu za detaljnije uređenje disciplinske odgovornosti sudija. Još jedan nedostatak, uslovljen odredbama prethodnog ustava, jeste to što o disciplinskim merama odlučuje veći broj tela, pri čemu je njihovo hijerarhijsko uređenje različito. Osim toga, disciplinska odgovornost sudija, kako je uređena važećim propisima, zapravo znači sledeće:

- sudije ne dobijaju priliku da poprave svoje propuste u obavljanju dužnosti (jer nestručno vršenje posla tj. neispunjenje sudijske norme predstavlja osnov za razrešenje)
- zakon nudi dve krajnje opcije – razrešenje sudije ili zadržavanje sudije na dužnosti uz eventualno izricanje mere upozorenja, što,

43 Član 59 Zakona o sudijama

44 Član 29, član 59

45 Stanovište da bi sudije u slučaju razrešenja mogle da svoja pravo zaštite pred Ustavnim sudom zastupala je Bosa Nenadić, u radu “Pravo razrešenog sudije na delotvorno pravno sredstvo u pravnom sistemu Republike Srbije”, Pravni informator, 1/2005, str. 3-14

46 Član 148 novog Ustava Srbije.

47 Na primer, Pravilnik Velikog personalnog veća i Visokog saveta pravosuđa imaju 29, odnosno 12 članova, u kojima su propisana samo osnovna pravila postupka.

kako je već istaknuto, nije dovoljno precizno regulisano.

Postojeća Radna verzija Zakona o sudijama na detaljan i iscrpan način reguliše disciplinsku odogovornost sudija. Pod disciplinskim prekršajem se podrazumeva nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije, a same vrste prekršaja su propisane zakonom.⁴⁸ Takođe je propisana i gradacija, te težak disciplinski prekršaj postoji ako je usled njegovog izvršenja došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta.⁴⁹

Radnom verzijom zakona propisane su sledeće disciplinske sankcije:

- javna opomena, koja se može izreći samo za prvi disciplinski prekršaj
- umanj enje plate do 30% i do jedne godine
- upućivanje sudije u drugi sud iste vrste i istog ili nižeg stepena.

Radnom verzijom zakona propisani su i novi disciplinski organi – Disciplinski tužilac i njegovi zamenici, i Disciplinska komisija, koje obrazuje Visoki savet sudstva, a čiji sastav, uslovi za imenovanje, trajanje mandata i prestanak dužnosti treba da uredi VSS svojim aktom.⁵⁰ Položaj sudija regulisan je na isti način kao i u važećem zakonu, a na sve odluke Disciplinske komisije postoji pravo žalbe Visokom savetu sudstva.

Ono što je naročito zanimljivo jeste da je Radnom verzijom zakona takođe predviđeno izricanje mere udaljenja sa sudijske funkcije, i to iz

48 U članu 91 Radne verzije to su sledeći prekršaji: povreda načela nepristrasnosti, propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji sukob interesa, neopravdano kašnjenje u izradi odluka, uzimanje predmeta u rad radom koji neopravdano postupa od reda kojim su primljeni, neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa, učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese, 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 postuku koji ovid, obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom, neopravdano odugovlačenje postupka, 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 prirodnog sudije van zakonom dozvoljenih slučajeva. Težak disciplinski

49 Ibid, stav 2.

50 Član 94 Radne verzije zakona

istih razloga kao i u važećem zakonu, te se sa pravom može osporiti njena priroda disciplinske sankcije i u važećem zakonu. Sa druge strane, javna opomena, ekvivalent sadašnjoj meri upozorenja, zbog obavljanja službi i poslova nespojivih sa sudijskom funkcijom biće izrečena samo u disciplinskom postupku.

Rešenja predložena u radnoj verziji zakona u velikoj meri su usklađena sa izloženim preporukama – obezbeđeno je da u disciplinskom postupku odlučuje nezavisno telo, postoji mogućnost žalbe višem telu, disciplinsko telo treba da bude sačinjeno od sudija, jasno su propisani i disciplinski prekršaji i sankcije. Svakako, biće potrebno određeno vreme da ovaj institut i postupak zažive u praksi, jer, samo tako će predložena ova zakonska rešenja u punoj meri ostvariti svoju svrhu.

4. Zaključak

Čini se da u Srbiji postoji svest o tome da je potrebno unapređivati pravosudne zakone i usklađivati ih sa važećim međunarodnim standardima. Evidentni nedostaci u važećim propisima trebalo bi da budu otklonjeni usvajanjem novog seta pravosudnih zakona – pri čemu je naročito značajno to da ova reforma nije samo rezultat usklađivanja zakona sa odredbama novog Ustava Srbije, već jasnog opredeljenja za unapređivanje pravila kojima se regulišu prava, obaveze i očekivanja ne samo sudija, već i drugih učesnika u postupku. Preciznijim regulisanjem pitanja građanske, krivične, a naročito disciplinske odgovornosti sudija, doprinosi se ne samo nezavisnosti sudske od drugih grana vlasti, i smanjuje pritisak javnosti, već se i preduzima korak ka uspostavljanju funkcionalnog i transparentnog sudskog sistema, kao i uspostavljanju poverenja građana u pravosuđe.

Ana Knežević – Bojović, MA
Institute of Comparative Law, Belgrade

CIVIL, CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES – INTERNATIONAL DOCUMENTS AND SERBIAN LAW

One of the most important elements of the rule of law is judicial independence – both institutional and personal. This issue is equally important for transition countries, where new legal and political order is built on the heritage of authoritarian past, and for developed democracies.

The author examines the rules regarding civil, criminal and disciplinary liability of judges as prescribed in relevant international documents and compares the recommendations included therein with the valid Serbian legislation. Due attention is also given to the reform proposals of judicial legislation, currently only in the form of the working version.

Key words: judges, civil liability, criminal liability, immunity, disciplinary liability, disciplinary sanctions, dismissal.