

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope

„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS)

www.coe.int/pacs

Tehnički dokument

EKSPERTSKO MIŠLJENJE O

**PRAVILNIKU O DISCIPLINSKOM POSTUPKU I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI JAVNIH
TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA REPUBLIKE SRBIJE**

I

**PRAVILNIKU O DISCIPLINSKOM POSTUPKU I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA U
REPUBLICI SRBIJI**

*Pripremio g. Boštjan Penko, ekspert Saveta Evrope, a pregledao i uredio g. Lado Laličić,
Sekretarijat Saveta Evrope*

Novembar 2013.

ECCU-PACS SERBIA-TP7-2013

Sadržaj

1. Uvod.....	3
2. Opšta zapažanja.....	4
3. Usklađenost pravila.....	7
3.1. Analiza i komentar članova 1, 2. i 3.....	7
3.2. Analiza i komentar članova 4, 5. i 6.....	8
3.3. Analiza i komentar članova 7. i 8.....	10
3.4. Analiza i komentar člana 9.....	13
3.5. Analiza i komentar članova 10. i 11.....	14
3.6. Analiza i komentar članova 12. i 13.....	16
3.7. Analiza i komentar članova 14, 15, 16, 17. i 18.....	18
3.8. Analiza i komentar članova 19, 20, 21, 22, i 23.....	20
3.9. Analiza i komentar članova 24, 25, 26, 27. i 28.....	24
3.10. Analiza i komentar članova 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35. i 36.....	27
3.11. Ostali pojmovi koji bi mogli da budu uvršteni u Pravilnik o tužiocima.....	30
4. Usklađenost Pravilnika o sudijama.....	31
4.1. Analiza i komentar članova 1, 2, 3. i 4.....	31
4.2. Analiza i komentar članova 5, 6, 7, 8, 9. i 10.....	33
4.3. Analiza i komentar članova 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17. i 18.....	34
4.4. Analiza i komentar članova 19, 20, 21, 22. i 23.....	37
4.5. Analiza i komentar članova 24, 25, 26, 27. i 28.....	39
4.6. Analiza i komentar članova 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35. i 36.....	42
4.7. Opšti podsetnik u vezi s Pravilnikom o sudijama.....	45
5. Zaključci.....	46

Za dodatne informacije, obratite se na adresu:

Jedinica za privredni kriminal i saradnju
Odeljenje za akciju protiv kriminala
Direktorat za ljudska prava i vladavinu prava,
Savet Evrope
Tel: +381 11 71 555 12; Email: lado.lalivic@coe.int;
www.coe.int/pacs

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.

1. Uvod

U središtu pažnje ovog tehničkog dokumenta jeste kompatibilnost Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija u Republici Srbiji s relevantnim standardima u toj oblasti. U tom smislu, u dokumentu je posebna pažnja posvećena usklađenosti pomenutih pravila s relevantnim međunarodnim standardima u oblasti krivičnog i antikorupcijskog zakonodavstva; usklađenosti pomenutih pravila sa unutrašnjim pravnim sistemom i ustavnim poretom, kao i usklađenosti navedenih pravila s mnogobrojnim preporukama i drugim, pravno obavezujućim aktima Saveta Evrope – Preporukom Rec(2000)19 Komiteta ministara zemljama-članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (1) (koja se *a simile* primenjuje na sisteme disciplinske odgovornosti sudija), kao i s Preporukom CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara zemljama-članicama o sudijama: o nezavisnosti, delotvornosti i odgovornosti (2).

Osnovni cilj ovog dokumenta jeste da se iznesu stručno pravno mišljenje i saveti za Visoki savet sudstva i za Državno veće tužilaca u vezi s disciplinskim pravilima i merama koje se mogu preduzeti u situacijama kada se etički prekršaji sudija i tužilaca tumače kao koruptivna praksa/navodi o takvoj praksi, kao i da se pomogne u primeni tih pravila. Izrada dokumenta deo je Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji (PACS)”.

Dokument sadrži komentare pomenutih pravila napisane za svaki član pojedinačno. Ako u ovom mišljenju nema konkretnog komentara uz neko pravilo, to znači da je ono suštinski konzistentno s međunarodnim standardima i s dobrom praksom.

1 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM>

2 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

2. Opšta zapažanja

Vladavina prava jedna je od najosnovnijih i najvažnijih komponenata demokratskog društva. Implikacije vladavine prava široke su po svom obuhvatu i predstavljaju nužnu pretpostavku za funkcionalnu državu koja u najvećoj mogućoj meri poštuje ljudska prava svakog pojedinca i na taj način omogućuje uspostavljanje istinski demokratske i legitimne države i društva.

Sistem sudstva i javnog tužilaštva važan je deo tog mozaika mnogobrojnih ustanova i pravnih akata, što sve zajedno omogućuje ostvarivanje vladavine prava u njegovom najpotpunijem vidu. Mora se, međutim, istaći da su sudstvo i tužilaštvo deo globalnog državnog sistema koji obezbeđuje da se ispravno primenjuje doktrina vladavine prava. Kada se to ustanovi, od presudne je važnosti da pravosudni sistem i sistem javnog tužilaštva budu uređeni mnogobrojnim pravnim aktima i zakonima. U tom smislu, Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije (u daljem tekstu: Pravilnik o tužiocima) i Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija Republike Srbije (u daljem tekstu: Pravilnik o sudijama), koji su predmet analize u ovom tehničkom dokumentu, predstavljaju samo jedan od činilaca složenog pravnog sistema. S druge strane, takvi pravilnici, objektivno, nisu ni krupni ni najvažniji pravni akti, onakvi kakvi su ustav ili zakoni, ali su ipak izuzetno važni za valjano funkcionisanje načela vladavine prava. Ta teza je slikovito objašnjena u predmetu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: „Evropski sud”) M. protiv Nemačke³, gde je Evropski sud naglasio da se osnovno načelo vladavine prava ne izražava samo kroz postojanje određenog zakona, pravila, smernica ili nekog drugog pravnog akta – umesto toga, on se manifestuje kroz svoju primenu u mnogobrojnim pojedinačnim slučajevima, gde je utvrđeno da li su ljudska prava pojedinaca bila poštovana ili nisu bila poštovana.

S druge strane, Evropski sud za ljudska prava, sa autoritetom koji uživa u oblasti evropskog krivičnog i građanskog prava, ne zahteva da postoji određen tip pravnog akta niti propisuje njegov sadržaj. Umesto toga, Evropski sud primenjuje pristup koji je umnogome orijentisan na pojedinačni predmet i nastojanja da se u svakom pojedinačnom slučaju ustanovi da li su bila ili nisu bila povređena ljudska prava neke ličnosti. Na taj način, Republika Srbija ima širok i opsežan okvir za donošenje Pravilnika o tužiocima i Pravilnika o sudijama. Ta činjenica je dodatno potkrepljena stavom Saveta Evrope, po kome „svi nacionalni

³ Evropski sud, M. v. Germany, Predstavka br. 19359/04, 17. decembar 2009.

sistemi unutar Saveta Evrope uživaju puni legitimitet: ne može se utvrditi ni jedan jedini model javnog tužilaštva, čak ni kao preporuka ili smernica”⁴. S druge strane, ta činjenica sama po sebi predstavlja znatnu prednost jer Republici Srbiji pruža „prostor za manevrisanje unutar konkretnih odredaba Pravilnika o tužiocima i Pravilnika o sudijama, ali se istovremeno na taj način stvara određeni nivo rizika, budući da pomankanje strogih smernica znači da tu – već po definiciji postoji veća verovatnoća ili mogućnost da se pojave manjkavosti i nedostaci u Pravilniku o tužiocima i Pravilniku o sudijama.

Upravo sistemi sudstva i tužilaštva predstavljaju one najosnovnije delove državnih institucija koji najneposrednije otelotvoruju vladavinu prava i to ne samo u svom kontekstualnom vidu već i u očima javnosti. Javnost mora imati osećaj poverenja u pravosudne institucije (što obuhvata i tužilaštvo), zato što je „poverenje otelotvoreno nadom bez koje nije moguć osećaj sigurnosti”. Republika Srbija je već preduzela mnogobrojne korake da bi se vratilo poverenje javnosti u državne institucije, uključujući pravosudni sektor, ali je činjenica da još ostaje mnogo toga što treba obaviti. Ako se Pravilnik o tužiocima i Pravilnik o sudijama prihvate u tom kontekstu, vidi se da Srbija obraća pažnju čak i na neke (objektivno sagledano) manje značajne pravne akte, ali to u jednom širem smislu znači daleko više. Država zaista funkcioniše onda kada ne samo da postoji dobra ustavna i pravna osnova već onda kada obraća pažnju na detalje, što je ključni i konačni činilac koji obezbeđuje praktično otelotvorenje vladavine prava. Ustav i pravni akti su, zapravo, veoma apstraktni po svojoj prirodi i oni kao takvi ne mogu da razreše konkretne dileme i probleme koji iskrsavaju u svakodnevnom funkcionisanju državnih institucija. Prihvatanje Pravilnika o tužiocima i Pravilnika o sudijama će, na taj način, omogućiti da sudski sistem i sistem javnog tužilaštva imaju detaljno utvrđen nivo smernica i pravila, koji će zajedno omogućiti da ti sistemi valjano funkcionišu u najvećoj mogućoj usklađenosti s načelom vladavine prava.

Prekršaji učinjeni u sklopu posla javnog tužioca ne moraju značiti da se podriva vladavina prava, posebno ako je mali broj takvih slučajeva. Međutim, u očima javnosti i njenog poverenja u pravosuđe, i tako minorni prekršaji mogu umanjiti veru u pravni sistem. Vera u pravni sistem je posebno osetljiva i krhka u bivšim jugoslovenskim republikama, budući da su sve one opterećene sumnjama u korupciju, koja proističe iz specifičnih okolnosti koje sežu u prošlost. Ista tvrdnja može se izneti i za sudski sistem, čak i s većom dozom uverljivosti, budući da prekršaji u tom domenu postaju teži ne samo u očima javnosti već i, sasvim objektivno sagledano, sa stanovišta doktrine vladavine prava i

4 Standardi Saveta Evrope o javnim tužiocima, Osamnaesta konferencija IAP, 12. septembar 2013.

funkcionisanja države. Kada se u tom kontekstu iznova sagledaju predloženi Pravilnik o tužiocima i Pravilnik o sudijama, postaje očigledno da oni imaju izuzetno važnu, ako ne i presudnu ulogu ne samo u uspostavljanju poverenja u očima javnosti već i u praktičnoj primeni vladavine prava, koja je, po samoj svojoj definiciji, veoma apstraktno načelo.

U smislu svega što je ovde dosad navedeno, javno tužilaštvo ima veoma težak zadatak da uspostavi balans između prava pojedinaca u krivičnom postupku kada, s jedne strane, takođe treba da upravlja postupkom i da bude izloženo pritisku javnosti koja mu zamera da nije dovoljno efikasno u svome radu. Slična dilema postoji i u sistemu sudstva, posebno kada se radi o slučajevima koji imaju veći odjek u javnosti i privlače veću pažnju javnosti. U tom smislu Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti tužilaca i Pravilnik o sudijama moraće sami da teže da uspostave savršenu ravnotežu između kontrole nad javnim tužilaštvom i sudstvom i njihove odgovornosti i autonomije, koje su presudno značajne kao jemstvo za postojanje funkcionalnog sudskog sistema i sistema javne tužbe. Ako je kontrola previše rigorozna i ako se njome umanjuje autonomija, onda sudski sistem i sistem javnog tužilaštva ne mogu funkcionisati na način na koji treba da funkcionišu. S druge strane, ako je kontrola isuviše blaga i popustljiva, onda postoji veći rizik od korupcije i ostalih manjkavosti i nedostataka u njihovom radu. Radi standardizovanja mogućih rešenja u toj složenoj stvari, Komitet ministara Saveta Evrope (SE) razradio je i doneo Preporuku Rec(2000)19 zemljama-članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (oktobar 2000), dokument koji je dodatno proširen kada su usvojene Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca⁵ (u daljem tekstu: Budimpeštanske smernice iz maja 2005). Navedene preporuke sadrže brojna osnovna i široko utemeljena načela koja sadrže smernice i iz kojih je moguće izvesti savete za rešavanje pomenutih sukoba.

5

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_en.pdf

3. Usklađenost pravila

U narednom poglavlju ispitaćemo usklađenost Pravilnika o tužiocima s preporukom Saveta Evrope Rec(2000)19 Komiteta ministara zemljama-članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu (u daljem tekstu: Preporuka), kao i Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (u daljem tekstu: Budimpeštanske smernice). Takođe, biće izneta poređenja s brojnim drugim sistemima kontrole javnog tužilaštva u drugim evropskim državama, kao što su Francuska, Nemačka i Italija, posebno u onim oblastima koje nisu obuhvaćene gore pomenutim standardima.

3.1. Analiza i komentar članova 1, 2. i 3.

Član 1.

Ovim pravilnikom uređuje se disciplinska odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (u daljem tekstu: tužilaca), disciplinski prekršaji, disciplinske sankcije, način rada i organizacija disciplinskih organa i disciplinski postupak.

Shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku

Član 2.

Disciplinski postupak protiv tužilaca sprovodi se u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu i ovim pravilnikom.

Na pitanja koja nisu uređena propisima iz stava 1. ovog člana shodno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

Službeni jezik i pismo

Član 3.

U disciplinskom postupku pred disciplinskim organima i Državnim većem tužilaca (u daljem tekstu: Veće) u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćiriličko pismo.

Član 1. dovoljno definiše obim i predmet Pravilnika i ono što je njime uređeno. Međutim, član 2. u svom drugom stavu trebalo bi da se pozove na Zakonik o krivičnom postupku kada je reč o pitanjima koja nisu uređena tim pravilnikom niti Zakonom o javnom tužilaštvu. Činjenica je da je disciplinski postupak protiv tužioca po svojoj suštini više „povezan” s pravilima i doktrinom krivičnog postupka nego opšteg upravnog postupka. Kao što se može videti iz sledećih odredaba Pravilnika, tužilac protiv koga je pokrenut postupak ima mnogobrojna prava, uključujući pravo da iznese svoju argumentaciju, da predloži izvođenje dokaza itd. S druge strane, tužilac je predmet istrage, što može obuhvatiti samo njegove radne dužnosti u kontekstu poslovne efikasnosti, ili teži prekršaj, što bi moglo da se odnosi na namerno neobavljanje dužnosti, koruptivnu radnju ili nešto drugo.

U tom smislu, Zakon o opštem upravnom postupku nije dovoljan sa stanovišta količine prava koja nudi, pa bi stoga, ako neko pitanje nije uređeno Pravilnikom ili Zakonom o javnom tužilaštvu, optuženi (tužilac koji je predmet istrage) imao više koristi od primene Zakonika o krivičnom postupku. Naime, Zakonik o krivičnom postupku je onaj pravni akt čija je svrha zaštita slabije stranke u krivičnom postupku (tj. osumnjičenog – u ovom slučaju to je optuženi tužilac u disciplinskom postupku – kako bi uživao viši nivo zaštite u poređenju s državom kao strankom koja zastupa tužbu, i samim tim ima na raspolaganju širok dijapazon mogućnosti koje brojčano znatno prevazilaze mogućnosti optuženog. Isto se može reći i za disciplinski postupak).

Tužilac protiv koga se vodi istraga ili tužilac protiv koga je pokrenut disciplinski postupak ipak je samo osumnjičeni. Njegova krivica ili prekršaj koji je možda počinio samim tim nisu utvrđeni van razumne sumnje, već se samo istražuje da li je takvog prekršaja zaista bilo. U tom kontekstu, taj tužilac ima pravo na dodatne mehanizme zaštite i jemstva, koja će obezbediti da celokupan postupak bude transparentan i zakonit. S obzirom na sve to, nije dovoljno samo pozivanje na Zakon o opštem upravnom postupku, već bi bilo primerenije pozvati se na Zakonik o krivičnom postupku. To bi takođe bilo u skladu s tačkama e) i f) stava 5. Preporuka u kojoj se navodi da se „disciplinski postupci protiv javnih tužilaca vode u skladu sa zakonom i moraju jemčiti pravičnu i objektivnu procenu i donošenje odluke koja će podlegati nezavisnoj i nepristrasnoj reviziji” kao i preporuka da „javni tužioci imaju mogućnost primene zadovoljavajućeg žalbenog postupka, što obuhvata, kada je to primereno, i pristup nekom sudu, u slučaju da je postupak proizveo posledice po njihov pravni status”.

Međutim, čak i ako pravna terminologija ostaje nepromenjena i ako se u praksi primene pomenuti mehanizmi pravne zaštite, kada je reč o pitanjima koja nisu uređena odredbama iz stava 1. ovog člana takođe se može primeniti Zakon o opštem upravnom postupku.

3.2. Analiza i komentar članova 4, 5. i 6.

Dužnost dostavljanja spisa i podataka

Član 4.

Javna tužilaštva, sudovi, drugi državni organi, kao i druge organizacije i pravna lica, dužni su da Disciplinskom tužiocu i Veću, na njegov zahtev, bez odlaganja, dostave spise i druge podatke potrebne za preduzimanje radnji u disciplinskom postupku za koje je nadležno.

Obaveštavanje javnosti

Član 5.

Veće može obavještavati javnost o disciplinskim postupcima u kojima postupaju, vodeći računa o interesima postupka, kao i zaštititi privatnosti učesnika disciplinskog postupka.

Stranke u postupku

Član 6.

Stranke u disciplinskom postupku su: Disciplinski tužilac i tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje.

Smatra se da je član 4. u dovoljnoj meri jasan, tako da jedini problem koji bi tu mogao iskrsnuti predstavlja činjenica da Pravilnik o tužiocima, koji je predmet analize u ovom tehničkom dokumentu, po svojoj prirodi predstavlja regulatorni podzakonski akt, a ne zakon. Stoga bi obaveza drugih državnih organa (kao i tužilaštava i sudova) da dostave spise i druge podatke disciplinskom tužiocu i Veću mogla predstavljati hijerarhijski problem s obzirom na prirodu subordinacije pravilnika u odnosu na zakon. Naime, tužilaštvo i drugi državni organi jesu institucije čija je organizacija, struktura, način delovanja itd. jasno propisana i uređena zakonom. Stoga bi se moglo dogoditi da se Pravilnik o tužiocima, kao podzakonski akt, umeša u oblast na koju se odnosi zakon, zato što se i jednim i drugim uređuje ista stvar – na primer, dostavljanje spisa i drugih podataka. Obaveza državnih organa treba da bude uređena isključivo zakonom. Pravilnik treba isključivo da operacionalizuje obaveze utvrđene zakonom.

U ovom aspektu, preporučuje se da se obaveza dostavljanja relevantnih dokumenata unese u odgovarajući zakon, to jest u Zakon o javnom tužilaštvu. Međutim, kao što je gore već navedeno, to je problem koji se tiče samo zakonodavstva, odnosno hijerarhijskog odnosa između pravilnika kao podzakonskog akta i samog zakona. Sa stanovišta sadržaja i usklađenosti s Preporukom i Budimpeštanskim smernicama, ova odredba je, bez obzira na sve rečeno, potpuno adekvatna.

Član 5. je u skladu s Preporukom, Budimpeštanskim smernicama, kao i opštim pojmom vladavine prava. Tužilac koji je predmet disciplinskog postupka mora se smatrati nevinim dok se ne dokaže njegova krivica. U tom smislu, primereno je to što član 5. sadrži zaštitni mehanizam kojim se štiti privatnost učesnika disciplinskog postupka. Međutim,

Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji⁶, propisuje da svi postupci koji se tiču javnih institucija moraju biti u najvećoj mogućoj meri transparentni – transparentnost uvek treba da predstavlja prvo i osnovno načelo disciplinskih postupaka, dok, s druge strane, svaka vrsta tajnosti mora biti strogo utvrđen izuzetak.

U tom kontekstu, preporučuje se da se utvrdi da odluka na kraju disciplinskog postupka obavezno bude doneta javno.

3.3. Analiza i komentar članova 7. i 8.

II. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Pojam

Član 7.

Disciplinski prekršaj je nesavesno vršenje javnotužilačke funkcije ili ponašanje tužilaca nedostojno javnotužilačke funkcije.

Disciplinski prekršaji

Član 8.

Tužilac čini disciplinski prekršaj ako:

- ne izrađuje javnotužilačke odluke i ne ulaže redovna i vanredna pravna sredstva u propisanom roku;
- učestalo propušta ili kasni na zakazane pretrese, rasprave i druge procesne radnje u predmetima koji su mu dodeljeni u rad;
- propusti da traži izuzeće u predmetima gde za to postoje zakonski razlozi;
- odbije vršenje poslova i zadataka koji su mu povereni;
- ne izvršava pismena uputstva nadređenog javnog tužioca;
- očigledno krši obaveze pravilnog postupanja prema sudijama u postupku, strankama, njihovim pravnim zastupnicima, svedocima, osoblju ili kolegama;
- se upušta u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
- daje nepotpune ili netačne podatke od značaja za rad Državnog veća tužilaca u postupku izbora i razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i drugim pitanjima iz njegove nadležnosti;
- krši načelo nepristrasnosti i ugrožava poverenje građana u javno tužilaštvo;

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

- obavlja aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa javnotužilačkom funkcijom kao što su funkcija u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, članstvo u političkim strankama, bavljenje javnim ili privatnim plaćenim poslom, pružanje pravne usluge ili davanje pravnih saveta uz naknadu, kao i druge funkcije, poslovi ili privatni interesi koji su suprotni dostojanstvu i samostalnosti javnog tužilaštva ili štete njegovom ugledu;
- prihvata poklone suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
- ne poštuje radno vreme propisano zakonom ili određeno od strane nadležnog javnog tužioca;
- ako značajno krši odredbe Etičkog kodeksa;
- neopravdano ne pohađa obavezne programe obuke.

Primetno je da je spisak disciplinskih prekršaja (gotovo u celosti) dovoljan sa stanovišta sadržaja, što znači da su pobrojani disciplinski prekršaji na odgovarajući način opisani. Definicija disciplinskog prekršaja u članu 7. dovoljna je i usklađena s Preporukom, Budimpeštanskim smernicama i, kao takva, postoji u većini evropskih pravnih sistema.

Mora se, međutim, primetiti da je drugi disciplinski prekršaj možda isuviše širok. Uobičajena praksa u evropskim pravnim sistemima propisuje da mora postojati kontinuirano kršenje dužnosti koje su poverene određenom tužiocu. Izraz „učestalo”, koji je upotrebljen u drugoj tački člana 8. isuviše je širok po opsegu. Stoga se preporučuje da se upotrebi formulacija po kojoj je disciplinski prekršaj ako javni tužilac, npr. u poslednja tri meseca (poslednjih šest, odnosno devet meseci) učestalo propušta zakazane pretese ili kasni na njih i ne ispunjava svoje dužnosti na kontekstualan, blagovremen ili kvalitetan način koji se od njega traži, bez opravdanog razloga.

Trebalo bi izmeniti i treću i četvrtu tačku člana 8, u tom smislu da treba navesti kako tužilac čini disciplinski prekršaj ako odbije da obavi poslove i zadatke koji su mu povereni ili ako ne izvršava pismena uputstva nadređenog javnog tužioca. Međutim, ako se to potonje učini u svetlosti postojanja opravdanog razloga, koji je propisan zakonom, javni tužilac ne može biti kažnjen za takvo postupanje.

Autonomija javnog tužioca jedan je od osnovnih, bitnih aspekata vladavine prava i ona takođe jemči da su tužioci kadri da obave svoje zadatke i dužnost koja im je poverena uz maksimalnu predanost i dužnu pažnju (*due diligence*). Na taj način je moguće da, u nekim slučajevima ili nekim pravnim postupcima iskrasne situacija u kojoj nadređeni tužilac poveri nekom tužiocu nelegitiman ili čak nezakoniti zadatak. U takvom slučaju tužilac ne treba da

ispuni taj zahtev već treba bez odlaganja da obavesti nadležne institucije o tome. Bezuslovni zahtev, kakav je onaj koji se sugerše u Pravilniku o tužiocima, kada tužilac mora bespogovorno da izvrši posao ili zadatak koji mu je poveren, odnosno uputstvo koje mu je dato, po samoj svojoj definiciji protivan je standardima vladavine prava, Preporuci Saveta Evrope i Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji.

Kada je reč o spisku disciplinskih prekršaja, primećuje se da, pored ostalih stvari zbog kojih se vode disciplinski postupci u drugim evropskim državama, spisak prekršaja treba da obuhvati i sledeće:

- ako tužilac nezakonito ili neekonomično raspodeljuje finansijske ili druge materijalne resurse koji su mu povereni;
- ako obelodani službenu ili neku drugu tajnu utvrđenu zakonom ili rešenjem republičkog tužioca;
- ako zloupotrebi ili prekorači službena ovlašćenja koja su mu poverena;
- ako nepropisno, neblagovremeno, neprimereno ili neuredno obavlja dužnost javnog tužioca;
- ako za vreme obavljanja dužnosti javnog tužioca izvrši delo koje sadrži sve komponente krivičnog dela;
- ako ne obavesti nadležnog javnog tužioca da će za rešavanje nekog slučaja biti potrebno više vremena nego što se obično procenjuje;
- ako ne obavesti nadležnog javnog tužioca o izuzetno teškim krivičnim delima, o pitanjima koja imaju posebnu važnost za javnost i o pitanjima koja su relevantna i važna sa stanovišta sudske i tužilačke prakse;
- ako ne obavesti nadležnog javnog tužioca o tome da je prihvatio neke druge poslove koji su nespojivi s funkcijom javnog tužioca;
- ako propusti da obavesti nadležnog javnog tužioca o tome da postoje razlozi za njegovo izuzeće iz određenog slučaja i ako se ne izuzme iz predmeta u kome postoje uslovi (razlozi) za to;
- ako iznese svoj stav o nekom predmetu u situaciji kada javno tužilaštvo još nije zauzelo taj stav ili iznese mišljenje o presudi u nekom slučaju kada ta presuda još nije stupila na pravnu snagu;
- ako svojim ponašanjem, postupajući u cilju ostvarenja ličnih interesa, ugrozi funkcionisanje kancelarije javnog tužioca;
- ako propusti da obavesti nadležne o svojoj finansijskoj imovini ili neblagovremeno obavesti o njoj;
- ako zanemaruje ili ne obavlja svoje mentorske dužnosti;
- ako ne poštuje odluku kojom je prebačen u područje drugog javnog tužilaštva.

3.4. Analiza i komentar člana 9.

Težak disciplinski prekršaj

Član 9.

Težak disciplinski prekršaj postoji ako je usled disciplinskog prekršaja iz člana 8. ovog pravilnika došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju javnotužilačke funkcije ili obavljanja radnih zadataka u javnom tužilaštvu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo, a naročito zastarevanja krivičnog gonjenja, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja.

Pod ponovljenim disciplinskim prekršajem iz stava 1. ovog člana smatra se tri puta pravnosnažno utvrđena disciplinska odgovornost tužioca za isti disciplinski prekršaj.

Disciplinska komisija po pravnosnažnosti rešenja kojim se tužilac oglašava odgovornim za težak disciplinski prekršaj podnosi predlog za razrešenje tužioca Državnom veću tužilaca.

Primećeno je da je član 9. u skladu sa svim relevantnim preporukama Saveta Evrope i sa evropskom pravnom praksom. Međutim, način na koji je u navedenom članu opisan težak disciplinski prekršaj referisanjem (pozivanjem) na disciplinske prekršaje utvrđene u članu 8. mogao bi predstavljati potencijalni problem u pogledu praktične primene Pravilnika o tužiocima. Ta referenca nije dovoljno konkretna i ne pruža verovatno, pouzdano i konzistentno merilo za utvrđivanje teškog disciplinskog prekršaja (jednog ili više njih). Sadašnja formulacija člana 9. znači da će se težak disciplinski prekršaj utvrđivati zasebno za svaki pojedinačni slučaj.

U tom smislu preporučuje se da se napravi spisak na kome će biti pobrojane određene vrste prekršaja koji u suštini predstavljaju težak disciplinski prekršaj. Težak disciplinski prekršaj može postojati na primer onda kada tužilac:

- počini delo koje sadrži sve odlike krivičnog dela tokom obavljanja dužnosti javnog tužioca;
- odbije da obavi dužnosti i zadatke koji su mu povereni bez zakonski opravdanog razloga;
- nepropisno, neblagovremeno, neadekvatno ili neuredno obavlja dužnosti tužioca;
- obelodani neku službenu ili kakvu drugu tajnu utvrđenu zakonom ili rešenjem Republičkog tužioca;
- zloupotrebi ili prekorači svoja zvanična ovlašćenja;

- tri meseca učestalo propušta zakazane pretrese ili kasni na njih i ne obavlja svoje dužnosti u skladu sa kontekstom, blagovremeno ili kvalitetno, bez opravdanog razloga;
- bavi se aktivnostima koje su zakonom određene kao nespojive s funkcijom javnog tužioca;
- ne obavesti nadležnog javnog tužioca o tome da postoje razlozi da se izuzme iz predmeta ili se ne izuzme iz predmeta u takvim uslovima;
- javno izrazi mišljenje o nekom slučaju u kome Republičko javno tužilaštvo još nije zauzelo zvanični stav ili u slučaju u kome izrečena presuda još nije stupila na pravnu snagu;
- prihvata poklone suprotno propisima koji uređuju sukob interesa;
- ne prijavi ili ne prijavi blagovremeno svoju finansijsku imovinu;
- ne poštuje rešenje o svom premeštaju u područje drugog javnog tužilaštva;
- daje nepotpune ili netačne podatke od značaja za rad Državnog veća tužilaca u postupku izbora i razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i drugim pitanjima iz njegove nadležnosti.

3.5. Analiza i komentar članova 10. i 11.

Disciplinske sankcije

Član 10.

(1) Disciplinske sankcije su:

- javna opomena,
- umanjenje plate do 50% do jedne godine i
- zabrana napredovanja u trajanju do tri godine.

(2) Javna opomena može biti izrečena samo kada se prvi put utvrdi disciplinska odgovornost tužioca za disciplinski prekršaj iz člana 8. ovog pravilnika.

Srazmernost u izricanju disciplinske mere

Član 11.

(1) Disciplinska mera mora biti srazmerna težini učinjenog disciplinskog prekršaja u vršenju javnotužilačke funkcije.

(2) Prilikom izricanja disciplinske mere naročito se uzimaju u obzir:

- težina učinjenog prekršaja i nastupile posledice, a posebno stepen disciplinske odgovornosti učinioca i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen;

- dosadašnji rad i ponašanje tužioca, a posebno činjenica da li je više puta disciplinski odgovarao.

Spisak sankcija koje mogu biti izrečene je zadovoljavajući. Jedna opcija koja bi se mogla dodati jeste premeštaj u drugi okrug i, razume se, (ako je prekršaj dovoljno težak) razrešenje funkcije javnog tužioca. Mora se naglasiti da je to poslednje mera koja se preduzima kao krajnje rešenje i u tom kontekstu je član 11. izuzetno važan, zato što se upravo tu temeljito razmatra pitanje srazmernosti prilikom izricanja disciplinskih sankcija. Takođe je uočeno da smanjenje plate predstavlja kršenje radnih prava javnog tužioca, što znači da u tom smislu mora biti utvrđena neophodna usklađenost sa odgovarajućim odredbama radnog zakonodavstva. U drugim evropskim pravnim sistemima takođe postoji znatno niži procenat umanjenja plate, na primer 20 posto, što znači da bi u ovom kontekstu moglo biti smanjeno postojeće umanjenje od 50 procenata. Mora se postići odgovarajuća ravnoteža između autonomije javnog tužioca i njegovih odgovornosti, s jedne strane, i kontrole koja se vrši nad njim. Umanjenje plate u iznosu od 50 procenata predstavlja relativno tešku meru u kontekstu radnih prava i načela srazmernosti. To bi moglo biti u korelaciji sa umanjenom autonomijom tužioca tamo gde rad predstavlja pravni odnos između zaposlenog i poslodavca, kada se zaposleni voljno podređuje organizovanom radnom procesu poslodavca, lično obavlja posao, to čini stalno i saglasno uputstvima i pod nadzorom poslodavca, u zamenu za platu. Uvođenje disciplinskih sankcija koje se ogledaju u umanjenju plate može se smatrati nepravičnim ako nije uređeno zakonom (to nije u Pravilniku o tužiocima). Načelo srazmernosti nalaže da sve kaznene mere moraju biti postepeno primenjivane, dok automatsko umanjenje plate od 50 procenata ne podrazumeva primenu tog načela u kontekstu radnih prava javnog tužioca. U zemljama EU postoje i neke presude ustavnih sudova u kojima se to naglašava. S obzirom na sve to, smanjenje procenta umanjenja kao kazne predstavlja opciju koju bi valjalo uzeti u obzir. S druge strane, trajanje umanjenja plate od godinu dana i zabrana napredovanja u službi u trajanju od tri godine u skladu su sa evropskim pravnim standardima. Takođe, preporučuje da se drugi stav člana 10. izmeni na način koji će omogućiti da javnom tužiocu bude izrečena javna opomena ako disciplinski prekršaj nije teške prirode niti je proizveo teške posledice. Zadovoljavajući je uslov da to bude prvi put da je utvrđena disciplinska odgovornost tužioca.

3.6. Analiza i komentar članova 12. i 13.

III. DISCIPLINSKI ORGANI

Vrste

Član 12.

Disciplinski organi su:

- Disciplinski tužilac i njegovi zamenici;
- Disciplinska komisija i zamenici članova Disciplinske komisije;
- Veće kao drugostepeni disciplinski organ.

Izuzeće

Član 13.

Stranke u disciplinskom postupku mogu tražiti izuzeće Disciplinskog tužioca, zamenika Disciplinskog tužioca, predsednika Disciplinske komisije, člana Disciplinske komisije, zamenika predsednika Disciplinske komisije, zamenika člana Disciplinske komisije i člana Veća ako smatraju da postoji neki od sledećih razloga za izuzeće:

- postojanje bračne, odnosno vanbračne zajednice, srodstvo po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, a po tazbini do drugog stepena bez obzira da li je brak prestao ili nije;
- učestvovanje u donošenju odluke prvostepenog disciplinskog organa;
- postojanje okolnosti koje izazivaju sumnju u nepristrasnost.

Disciplinski tužilac, zamenik Disciplinskog tužioca, predsednik Disciplinske komisije, član Disciplinske komisije, zamenik predsednika Disciplinske komisije, zamenik člana Disciplinske komisije i član Veća je dužan da traži svoje izuzeće u slučajevima iz stava 1. tač. 1. ovog člana, a u slučaju da smatra da postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u nepristrasnost, obavestiće o tome Veće.

Zahtev za izuzeće može se podneti do okončanja disciplinskog postupka Državnom veću tužilaca.

O izuzeću Disciplinskog tužioca, zamenika Disciplinskog tužioca, zamenika predsednika Disciplinske komisije, člana Disciplinske komisije i zamenika člana Disciplinske komisije odlučuje predsednik Veća, a o izuzeću predsednika Disciplinske komisije ili člana Veća odlučuje Veće.

Predsednik Veća, odnosno Veće donosi odluku o izuzeću u roku od osam dana od dana prijema zahteva.

Vrste disciplinskih organa koji su ovlašćeni u disciplinskom postupku spadaju u oblast koja nije konkretno uređena Preporukom i Budimpeštanskim smernicama. Kao što je već

ukazano u Opštim zapažanjima u ovom tehničkom dokumentu, ni Evropski sud za ljudska prava, ni sam Savet Evrope ne zahtevaju određenu vrstu postupka, niti institucionalnu organizaciju koja bi njima upravljala. Umesto toga, utvrđen je širok dijapazon načela koja moraju biti sprovedena u praksi tamo gde se taj postupak odvija.

Međutim, kada je reč o „unutrašnjoj organizaciji tužilaštava, preovlađujući model na evropskom nivou svakako je model hijerarhijske strukture, za koji se mnoge zemlje radije opredeljuju iz razloga koji su prvenstveno u vezi sa obezbeđivanjem efikasnosti i konzistentnosti gonjenja.”⁷ U tom smislu ovde nema iole značajnijih komentara u vezi sa članom 12, budući da je njime utvrđena dobra hijerarhijska struktura s prvostepenim i drugostepenim organom.

Član 13. bavi se pitanjem izuzeća u disciplinskom postupku. Tekst člana se smatra dovoljnim i usklađenim sa savremenim evropskim zakonodavstvom. Jedini komentar u vezi s tim članom odnosi se na njegov prvi stav, u kome su pobrojani razlozi za izuzeće. Preporučuje se da se tekst dopuni sledećim tačkama:

- učešće u disciplinskom postupku o kome je reč u svojstvu advokata, pravnog zastupnika ili ovlašćenog lica tužioca čija se disciplinska odgovornost u tom postupku utvrđuje;
- učešće u disciplinskom postupku o kome je reč u svojstvu svedoka ili veštaka;
- svojstvo oštećenog lica u disciplinskom postupku o kome je reč.

Stav 3. člana 13. u skladu je sa evropskim pravnim sistemima, ali u praksi može biti zloupotrebljen jer stranka koja oseti da će izgubiti spor može da zatraži izuzeće u bilo kom trenutku do okončanja postupka. To može postati stvarni problem ako pomenuta stranka zaista podnese takav predlog i zatraži izuzeće isključivo zbog toga što oseća da će izgubiti spor, tako da ona, zapravo, podnošenjem tog predloga zapravo pokušava da stekne još jednu priliku pred drugačijim većem.

S druge strane, takođe se mora priznati da se razlozi za izuzeće ne moraju stvarno ispoljiti sve dok postupak ne uđe u neku poodmaklu fazu. U takvim slučajevima navedena odredba sasvim prirodno predstavlja stvarnu potrebu i mora biti podržana.

⁷ Standardi Saveta Evrope o javnim tužiocima, Osamnaesta konferencija IAP, 12. septembar 2013.

3.7. Analiza i komentar članova 14, 15, 16, 17. i 18.

Disciplinski tužilac

Član 14.

(1) Veće imenuje i razrešava Disciplinskog tužioca i njegove zamenike iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

(2) Odluku o imenovanju Disciplinskog tužioca i zamenika Disciplinskog tužioca Veće donosi tako što sa liste dobrovoljno prijavljenih kandidata nosilaca javnotužilačke funkcije i liste kandidata predloženih od strane kolegijuma tužilaštava bira kandidata koji u profesionalnoj sredini uživa najveći ugled.

(3) Za Disciplinskog tužioca ili njegovog zamenika može biti imenovan tužilac ili zamenik koji najmanje osam godina obavlja javnotužilačku funkciju.

(4) Disciplinski tužilac ima dva zamenika.

(5) Mandat Disciplinskog tužioca i njegovih zamenika traje tri godine, pri čemu mogu biti ponovo imenovani na te dužnosti.

(6) Državno veće tužilaca može povećati broj zamenika Disciplinskog tužioca usled povećanog obima posla na osnovu obrazloženog predloga Disciplinskog tužioca Veću.

(7) Tokom vođenja disciplinskog postupka Disciplinski tužilac i njegovi zamenici imaju pravo na umanjene norme u matičnom javnom tužilaštvu, što Državno veće tužilaca odobrava posebnom odlukom na predlog Disciplinskog tužioca.

(8) Disciplinski tužilac ima pravo na potpuno umanjene norme dok zamenici Disciplinskog tužioca imaju pravo na umanjene norme od najmanje 50%, koje umanjene može biti povećano na osnovu obrazložene odluke Disciplinskog tužioca.

(9) Disciplinski tužilac ima obavezu da obavesti Državno veće tužilaca i matično javno tužilaštvo o dozvoljenom umanjenu norme radi regulisanja organizacije rada.

Disciplinska komisija

Član 15.

(1) Veće imenuje i razrešava predsednika, dva člana Disciplinske komisije i njihove zamenike iz reda tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

(2) Odluku o imenovanju predsednika, dva člana Disciplinske komisije i njihovih zamenika Veće donosi tako što sa liste dobrovoljno prijavljenih kandidata nosilaca javnotužilačke funkcije i liste kandidata predloženih od strane kolegijuma javnog tužilaštava bira kandidata koji u profesionalnoj sredini uživa najveći ugled.

(3) Za predsednika, člana ili njihovih zamenika može biti imenovan tužilac ili zamenik koji najmanje osam godina obavlja javnotužilačku funkciju.

(4) Mandat predsednika, članova i zamenika članova Disciplinske komisije traje tri godine, pri čemu mogu biti ponovo imenovani na te dužnosti.

(5) U slučaju odsutnosti ili duže sprečenosti predsednika ili članova Disciplinske komisije, zamenjuju ih njihovi zamenici.

(6) Tokom vođenja disciplinskog postupka predsednik i članovi Disciplinske komisije imaju pravo na umanjeње norme u matičnom javnom tužilaštvu što Državno veće tužilaca odobrava posebnom odlukom na predlog predsednika Disciplinskog veća.

Prestanak dužnosti

Član 16.

Dužnost Disciplinskog tužioca, predsednika, članova Disciplinske komisije i njihovih zamenika prestaje istekom mandata ili zbog nastupanja razloga za prestanak javnotužilačke funkcije iz člana 87. Zakona o javnom tužilaštvu.

Razrešenje

Član 17.

(1) Veće razrešava Disciplinskog tužioca, predsednika, članove Disciplinske komisije, kao i njihove zamenike, ukoliko nesavesno obavljaju dužnost u disciplinskom postupku.

(2) Odluku o razrešenju donosi Veće, u roku od 15 dana od dana pokretanja postupka za razrešenje.

Veće kao drugostepeni disciplinski organ

Član 18.

Dužnost članova Veća, kao drugostepenog disciplinskog organa, prestaje u skladu sa Zakonom o Državnom veću tužilaca („Službeni glasnik RS”, br. 116/08 i 101/10).

Članovi 14–18. odražavaju praksu ostalih evropskih pravnih sistema. Jedina razlika u izvesnim sistemima ogleda se u sastavu Disciplinske komisije. Preporučuje se da jedan član Komisije bude sudija, kako bi se na najvišem mogućem nivou postigla objektivnost postupka. Sadašnji sistem predviđa tri tužioca, a predlaže se da se u Komisiju stavi dvoje sudija kako nikada prilikom glasanja za neku odluku glasovi ne bi mogli da budu podeljeni. Uvođenje lica sa strane u redove Disciplinske komisije, to jest sudija, značilo bi da se vladavina prava sprovodi na najneposredniji mogući način. Takva mera će takođe doprineti poverenju javnosti u tužilački sistem. Iako su lica koja su na taj način uključena u taj postupak profesionalci od najvećeg ugleda, cela konotacija postupka je potpuno drugačija ako postoji „stranka koja je maltene došla sa strane” a uključena je u proces odlučivanja. Takva mera će takođe uticati i na same tužioce, budući da će uključivanje sudija u disciplinski postupak značiti da nema ni trunčice sumnje u to da će njihova prava biti poštovana.

Član 17. sadrži u izvesnom smislu preširoku definiciju o tome kada može biti razrešen član disciplinske komisije ili disciplinski tužilac. Možda bi trebalo koristiti užu i konkretniju definiciju, pa reći da lice može biti razrešeno samo ako mu je izrečena disciplinska kazna koja je stupila na snagu.

Konačno, važno je naglasiti da bi, saglasno članu 14, u sastav Veća kao drugostepenog disciplinskog organa možda trebalo uključiti više predstavnika sudstva.

Preporučuje se da drugostepeni disciplinski organ ima troje sudija i dva tužioca ili bilo koju drugu kombinaciju gde bi neposredni odnos ostao otprilike 2 : 1 u korist predstavnika sudijskog sistema. Činjenica je da je drugostepeni organ poslednji organ kome se lice/tužilac može obratiti da bi obezbedio svoja prava. Vladavina prava nalaže da objektivnost bude uzdignuta do nivoa najviših standarda, ako ne ranije, a ono svakako na kraju postupka, to jest u disciplinskom organu koji predstavlja poslednju instancu u postupku. Takav sastav disciplinskog organa, u kome je odnos između predstavnika sudskog sistema i predstavnika tužilačkog sistema otprilike 1 : 2, u skladu je sa evropskom dobrom praksom i on daje najobjektivnije rezultate, zadovoljava načela vladavine prava i autonomije tužilaštva, ali i poverenje i veru u pravosudni sistem u celini.

3.8. Analiza i komentar članova 19, 20, 21, 22, i 23.

IV. DISCIPLINSKI POSTUPAK

Disciplinska prijava

Član 19.

(1) Svako može Disciplinskom tužiocu podneti disciplinsku prijavu protiv tužioca zbog učinjenog disciplinskog prekršaja.

(2) Disciplinska prijava se podnosi u pismenom obliku i sadrži:

- ime i prezime tužioca protiv koga se podnosi prijava, kao i naziv javnog tužilaštva u kome obavlja javnotužilačku funkciju;

- činjenični opis događaja;

- dokaze koji potvrđuju navode iz prijave;

(3) Disciplinski tužilac je dužan da ispita svaku podnetu prijavu.

(4) O podnetim prijavama vodi se evidencija.

(5) Disciplinski tužilac radi ispitivanja navoda prijave i utvrđivanja činjeničnog stanja ima pravo i dužnost da prikuplja materijalne dokaze, obavlja razgovore, vrši preglede službene dokumentacije javnog tužilaštva u kome je izvršen mogući disciplinski prekršaj, preko javnog tužilaštva vrši uvid u sudske predmete kao i predmete drugih organa pred kojima je postupao prijavljeni tužilac u vezi disciplinskog prekršaja kao i da preduzima druge

radnje i mere u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu i Zakonom o opštem upravnom postupku radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

(6) Prilikom ispitivanja navoda prijave i prikupljanja dokaza Disciplinski tužilac i njegovi zamjenici su dužni da postupaju sa naročitom obazrivošću u cilju izbegavanja mogućeg uticaja na tok ispitivanja prijave.

Pokretanje disciplinskog postupka

Član 20.

(1) Disciplinski postupak pokreće Disciplinski tužilac podnošenjem predloga za vođenje disciplinskog postupka (u daljem tekstu: predlog) Disciplinskoj komisiji, na osnovu podnete disciplinske prijave ili po službenoj dužnosti.

(2) Disciplinski tužilac može povući predlog pre početka rasprave, a nakon otpočinjanja rasprave samo uz saglasnost Disciplinske komisije i tužioca protiv koga je predlog podnesen.

(3) Disciplinski tužilac ne može podneti nov predlog na osnovu istih činjenica u slučaju kada je Disciplinska komisija dala saglasnost za povlačenje predloga nakon što je rasprava počela.

Predlog za vođenje disciplinskog postupka

Član 21.

(1) Predlog za vođenje disciplinskog postupka sadrži:

- ime i prezime tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje i naziv javnog tužilaštva u kome tužilac obavlja javnotužilačku funkciju, kao i podatak o punomoćniku ukoliko isti postoji;

- činjenični opis disciplinskog prekršaja;

- pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja;

- predloge dokaza koji treba da se izvedu u toku postupka.

Tok disciplinskog postupka

Član 22.

(1) Disciplinska komisija dostavlja predlog nosiocu javnotužilačke funkcije čija se disciplinska odgovornost utvrđuje na izjašnjenje.

(2) Tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje ili njegov punomoćnik mogu na predlog pismeno da odgovore Disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema predloga.

(3) Disciplinska komisija dostavlja odgovor sa svim priložima Disciplinskom tužiocu.

(4) Nakon prijema odgovora na predlog ili po isteku roka od osam dana od dana prijema predloga, Disciplinska komisija zakazuje raspravu.

(5) Disciplinski tužilac ili njegov zamenik zastupa predlog na raspravi.

(6) U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, Disciplinska komisija obavezno sasluša tužioca čija se odgovornost utvrđuje.

(7) Disciplinska komisija izvodi dokaze neophodne za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

(8) Ukoliko Disciplinska komisija tokom postupka utvrdi da se neke činjenice moraju dodatno proveriti može takvu proveru tražiti od Disciplinskog tužioca, tužioca čija se odgovornost proverava, javnog tužilaštva u kojem je izvršen mogući disciplinski prekršaj ili drugog organa pred kojim je postupano u vezi mogućeg prekršaja ili lica koje je bilo obuhvaćeno istim, kao i da preduzima druge radnje i mere u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu i Zakonom o opštem upravnom postupku radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

(9) Ukoliko izvedeni dokazi ukazuju na izmenu u činjeničnom stanju u odnosu na podneti predlog ili da je tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje učinio još neki disciplinski prekršaj, Disciplinski tužilac može usmeno da izmeni ili proširi predlog na raspravi, odnosno odlaganje rasprave radi izmene ili proširenja predloga.

(10) Tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje može tražiti odlaganje rasprave radi izjašnjenja o proširenju predloga.

(11) U slučaju neopravdanog izostanka Disciplinskog tužioca, odnosno njegovog zamenika, kao i u slučaju neopravdanog izostanka tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje i njegovog punomoćnika, postupak se može sprovesti u njihovom odsustvu.

(12) Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost, izuzev ukoliko tužilac ili zamenik čija se disciplinska odgovornost utvrđuje ne zahteva da bude javan.

(13) Disciplinski postupak ne ometa vođenje drugih postupaka protiv tužioca.

Tok postupka za težak disciplinski prekršaj

Član 23.

(1) Postupak za utvrđivanje postojanja teškog disciplinskog prekršaja i utvrđivanja odgovornosti tužilac vodi se shodno odredbama ovog pravilnika.

(2) Disciplinski tužilac je obavezan da u predlogu posebno obrazloži i ukaže na okolnosti i dokaze koji ukazuju da je usled disciplinskog prekršaja iz člana 8. ovog pravilnika došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju javnotužilačke funkcije ili obavljanja radnih zadataka u javnom tužilaštvu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo, a naročito zastarevanja krivičnog gonjenja, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja.

(3) Disciplinsko veće je obavezno da posebno obrazloži oduku i sankciju po predlogu Disciplinskog tužioca u vezi teškog disciplinskog prekršaja.

(4) Državno veće tužilaca po prijemu predloga za razrešenje tužioca postupak za razrešenje vodi shodno odredbama Zakona o javnom tužilaštvu.

(5) Disciplinski tužilac je obavezan da pažljivo ispita odluku Državnog veća tužilaca

kao i činjenično stanje, te da ukoliko nađe osnov za vođenje disciplinskog postupka za disciplinski prekršaj isti pokrene u skladu sa odredbama ovog pravilnika.

(6) Disciplinski postupak i disciplinska sankcija za težak disciplinski prekršaj se mogu voditi i izreći do pravnosnažnosti odluke o razrešenju Državnog veća tužilaca.

Kada se analiziraju u svom kontekstualnom aspektu, članovi 19–23. spadaju u krivično procesno pravo . Većina evropskih zakonodavstava u tom domenu ne sadrži tako detaljne odredbe koje se tiču toka disciplinskog postupka, već se pre pozivaju na odgovarajuće zakone o krivičnom postupku. Iako nema ničeg pogrešnog u pristupu koji se za disciplinski postupak koristi u Pravilniku o tužiocima postoji, razume se, mogućnost kolizije s relevantnim zakonikom o krivičnim postupku kojim je uređena ista ili, u najmanju ruku, veoma slična materija.

Možda je najrelevantniji član u vezi s Pravilnikom i disciplinskim postupkom član 19. Taj član je veoma detaljan i usklađen sa standardima utvrđenim Preporukom Saveta Evrope. Jedino problematično pitanje nalazi se u prvom stavu, gde se navodi da svako može podneti disciplinsku prijavu protiv tužioca koji učini prekršaj. Takva formulacija mogla bi biti problematična u svetlosti načela „svako je nevin dok se ne dokaže njegova krivica”, pa se stoga preporučuje da se formulacija promeni tako da, na primer, glasi da svako može podneti prijavu /.../ protiv tužioca za koga postoji osnovana sumnja da je učinio prekršaj. Takva tehnička promena znači da se tužilac o kome je reč ne smatra od samog početka krivcem, već samo licem za koje se sumnja da je učinilo nešto pogrešno.

U članu 20. utvrđuje se koja je strana ovlašćena da pokrene disciplinski postupak. Iako je članom 19. propisano da svako može podneti disciplinsku prijavu, verujemo da bi članom 20. trebalo dopustiti širi dijapazon ovlašćenih organa koji mogu da pokrenu postupak. U mnogim evropskim zemljama to pravo ne pripada samo disciplinskom tužiocu već i Državnom veću tužilaca, nadležnom ministarstvu i Republičkom tužiocu. Tako širok spektar institucija koje mogu zahtevati pokretanje disciplinskog postupka obezbeđuje da to pravo ne pripada samo disciplinskom tužiocu. Takva mogućnost podrazumevala bi bolju usklađenost s preporukama Saveta Evrope, budući da se tim preporukama zahteva da javno tužilaštvo mora funkcionisati i postupati na način koji na minimum svodi sve sumnje u njegovu nepristrasnost.

Ovde je važno ukazati na razliku između podnošenja disciplinske prijave i pokretanja disciplinskog postupka. Razume se, disciplinski tužilac je *dominus litis* disciplinskog postupka, ali bi, međutim, broj institucija koje mogu zahtevati pokretanje disciplinskog postupka trebalo da bude veći.

Članovi 21. i 22. u skladu su s dobrom praksom različitih evropskih pravnih sistema i njihovim zakonicima o krivičnom postupku. Pored toga, važno je naglasiti (kao što je istaknuto već na samom početku ovog tehničkog dokumenta) da Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava nemaju konkretne odredbe u vezi s disciplinskim pravilima, i da u tom kontekstu kažu još manje o disciplinskom postupku. Procesna pravila disciplinskog postupka predstavljaju, naime, veoma konkretnu stvar, posebno ako se uzme u obzir činjenica da pravilnik predstavlja regulatorni, podzakonski akt, pa, kao takav, nije pravni akt za koji je uobičajeno da bude predmet sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, jedna pojava karakteristična za sudsku praksu Evropskog suda – *chilling effect* može učiniti da disciplinska pravila nađu svoje mesto u sudskoj praksi po Evropskoj konvenciji.

Važno načelo koje se mora poštovati jeste načelo vladavine prava, koje jemči da sva lica protiv kojih se vodi bilo kakav postupak imaju na raspolaganju dovoljno sredstava za odbranu svojih prava. Članovi 21. i 22. slede taj obrazac, a posebno je ohrabrujuće to što član 23. sadrži posebnu odredbu koja se odnosi na teške disciplinske prekršaje. Takva odredba svakako odražava veoma jasnu nameru da se na najstroži mogući način sprovede u delo doktrina vladavine prava. Želeli bismo samo da dodamo da verovatno postoji jedna tehnička greška u 6. stavu člana 23. Moguće je da tekst treba da glasi kako sledi: „Disciplinski postupak i disciplinska sankcija za težak disciplinski prekršaj ne mogu se voditi i izreći do pravosnažnosti odluke o razrešenju Državnog veća tužilaca.”

3.9. Analiza i komentar članova 24, 25, 26, 27. i 28.

Prava tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje

Član 24.

(1) Tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje ima pravo da:

- bude obavešten o razlozima za pokretanje postupka nakon provere navoda disciplinske prijave od strane Disciplinskog tužioca;
- se upozna sa predmetom i pratećom dokumentacijom;
- da se izjasni o podnetom i proširenom Predlogu;
- ima punomoćnika u svim fazama disciplinskog postupka;
- zahteva da rasprava bude javna;
- da izjavi žalbu na odluku Disciplinske komisije.
- da izjavi žalbu na drugostepenu odluku.

Odluke Disciplinskog tužioca

Član 25.

(1) Disciplinski tužilac može da:

- odbaci disciplinsku prijavu;
- podnese predlog za vođenje disciplinskog postupka;
- odustane od predloga;
- izmeni ili proširi predlog;
- izjavi žalbu na odluku Disciplinske komisije.

(2) U slučaju odustanka ili neizjavljivanja žalbe Disciplinski tužilac dužan je da sačini službenu belešku o razlozima za odustajanje, odnosno neizjavljivanje žalbe.

Odluke Disciplinske komisije

Član 26.

(1) U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti tužioca Disciplinska komisija može da:

- odbaci predlog kao neblagovremen i nedozvoljen;
- odbije predlog kao neosnovan;
- usvoji predlog, oglasi tužioca odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj i izrekne mu disciplinsku sankciju.

(2) Disciplinska komisija donosi odluke u roku od 15 dana od dana zaključenja rasprave i dostavlja ih Disciplinskom tužiocu i tužiocu čija se disciplinska odgovornost utvrđuje, odnosno njegovom punomoćniku.

(3) Pravnosnažnu odluku Disciplinska komisija dostavlja Veću radi upisa u lični list tužioca.

Način odlučivanja Disciplinske komisije

Član 27.

(1) Odluke Disciplinske komisije se donose većinom glasova članova Disciplinske komisije, o čemu se sastavlja poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi Disciplinske komisije.

(2) Odluke Disciplinske komisije se izrađuju u obliku rešenja u roku od 15 dana od dana zaključenja rasprave.

(3) Izdvojeno mišljenje člana Disciplinske komisije konstatuje se u zapisniku o većanju i glasanju.

(4) Odluka kojom se utvrđuje da je tužilac odgovoran za disciplinski prekršaj sadrži:

- uvodni deo, koji sadrži: sastav Disciplinske komisije, imena stranaka, opis predmeta postupka i datum donošenja odluke;
- činjenični opis disciplinskog prekršaja;

- odredbe Zakona o javnom tužilaštvu i druge primenjene zakone ili propise, kao i pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja;
- izrečenu disciplinsku sankciju;
- obrazloženje, koje sadrži pregled izvedenih dokaza, utvrđenih činjenica i pravnih zaključaka;
- pouku o pravnom leku.

Zastarelost

Član 28.

(1) Vođenje disciplinskog postupka (napomena: čini se da u srpskom tekstu nedostaje reč „zastareva”) protekom roka od jedne godine od dana kada je disciplinski prekršaj učinjen.

Kao što je primećeno u analizi članova 19, 20, 21, 22. i 23. navedene odredbe – kada se kontekstualno analiziraju – predstavljaju tipične krivičnoprocesne odredbe. Na taj način smatra se da su dovoljne sve odredbe koje uređuju status i prava tužioca koji je optužen da je učinio disciplinski prekršaj. Možda bi trebalo uneti dopunu u član 24, u vezi sa zaštitom od samooptuživanja (npr.: pravo na odbranu ćutanjem). Potonje predstavlja najosnovnije pravno načelo. Nema razloga zbog koga to načelo ne bi trebalo primeniti na tužioca koji je optužen da je učinio disciplinski prekršaj, budući da svako uživa to pravo i teret dokazivanja je uvek na onoj strani koja tvrdi da je prekršaj učinjen.

Članovi 25–27. tipične su procesne odredbe koje uređuju način odlučivanja, sistem glasanja, način na koji treba da postupi disciplinski tužilac itd. Ti članovi su usklađeni s dobrom praksom ustanovljenom različitim evropskim pravnim sistemima i njihovim zakonicima o krivičnom postupku.

Kada je reč o članu 28, kojim se uređuje pitanje zastarelosti, valja dodati da se pojam zastarelosti može definisati relativno ili apsolutno. Većina evropskih pravnih sistema sadrži pojam apsolutne zastarelosti, koja nastupa protekom roka od dve godine od dana kada je prekršaj učinjen. Zastarelost se takođe prekida svakom procesnom radnjom koju preduzme organ ovlašćen za sankcionisanje disciplinskih prekršaja, ili se prekida ako tužilac koji je osumnjičen za disciplinski prekršaj, do isteka roka u kome nastupa zastarelost, posle prvog počinu i drugi prekršaj. Preporučujemo da se član 28. dopuni navedenim izmenama.

3.10. Analiza i komentar članova 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35. i 36.

V. DRUGOSTEPENI POSTUPAK

Žalba

Član 29.

(1) Protiv odluke Disciplinske komisije može se izjaviti žalba Veću u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke.

(2) Žalbu mogu izjaviti Disciplinski tužilac, tužilac čija se disciplinska odgovornost utvrđuje i njegov punomoćnik.

(3) Žalba sadrži:

- broj i datum rešenja Disciplinske komisije protiv koga se izjavljuje žalba;
- predlog da se odluka pobija u celini ili u određenom delu;
- osnove i razloge žalbe;
- potpis.

(4) Disciplinska komisija dostavlja žalbu zajedno sa priložima drugoj stranci u postupku na odgovor.

Stranka može u roku od tri dana od dana prijema žalbe dostaviti Veću odgovor na žalbu.

(5) Žalba na odluku o razrešenju se može podneti Ustavnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke u kojem slučaju se postupak vodi na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu.

Član 30.

Odluka se može pobijati:

- zbog povreda 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 sankciji.

Odluke Veća kao drugostepenog disciplinskog organa

Član 31.

Postupajući po žalbi Veće može da:

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

Način odlučivanja Veća

Član 32.

(1) Nakon prijema žalbe predsednik Veća određuje izvestioca iz reda članova Veća koji se biraju iz reda tužilaca.

(2) Odluke Veća kao drugostepenog disciplinskog organa donose se većinom glasova prisutnih članova.

(3) Odluke Veća se izrađuju u obliku rešenja u roku od 30 dana od dana zaključenja rasprave.

(4) Odluke Veća se dostavljaju strankama po pravilima o ličnoj dostavi.

(5) Odluka Veća je konačna.

Žalba protiv odluke Veća

Član 33.

(1) Žalba protiv odluke Državnog veća tužilaca u drugom stepenu može biti podneta kao upravni spor pred Upravnim sudom u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.

(2) Žalba protiv odluke Državnog veća tužilaca o razrešenju može biti podneta Ustavnom sudu Srbije u roku od 30 dana od dana uručenja odluke, u kojem slučaju će postupak biti vođen na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu.

Član 34.

Pravnosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija upisuje se u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

Vanredni pravni lekovi

Član 35.

U disciplinskom postupku nisu dozvoljeni vanredni pravni lekovi, niti ponavljanje postupka.

Prelazne i završne odredbe

Član 36.

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Ovaj niz članova predstavlja niz pravila koja su, po svojoj prirodi, procesna pravila i ona su u većini evropskih pravnih sistema uređena odgovarajućim zakonicima o krivičnom postupku. Kao što je već naznačeno, ni preporuke Saveta Evrope, ni sudska praksa Evropskog suda ne daju konkretne smernice u tom pogledu. Članovi 29–36. su, u celini uzev, usklađeni s praksom većine evropskih pravnih sistema. Postoje, međutim, izvesne oblasti koje bi mogle

predstavljati potencijalni problem. Jedna takva oblast je član 29, odnosno njegov peti stav, u kome se navodi da se žalba na odluku o razrešenju može podneti samo Ustavnom sudu. Takva mera bi mogla da bude problematična u tom smislu da tužilac koji je razrešen dužnosti nema na raspolaganju nijedno drugo pravno sredstvo kojim bi mogao da zaštiti svoja prava u pravosudnom sistemu, na primer, pred Višim sudom. U skladu sa ostalim relevantnim propisima Republike Srbije, trebalo bi izvršiti odgovarajuću analizu da bi se sagledalo da li postoji mogući sudski nivo na kome bi se, pre Ustavnog suda, moglo odlučivati o razrešenju tužioca.

Iako član 30, u svojoj prvoj tački, sadrži široku definiciju procesnih povreda koje mogu poslužiti kao razlog za pobijanje odluke u disciplinskom postupku, možda bi trebalo zasebno pomenuti razloge za žalbu koji su bliže uređeni u članu 13. Drugačije rečeno, ako je prekršen član 13, to bi moglo poslužiti kao osnov za ulaganje žalbe na odluku u disciplinskom postupku. Drugi razlog zbog koga bi to trebalo zasebno pomenuti jeste situacija u kojoj bi odluka bila doneta iako optuženi tužilac nije prisustvovao raspravi, kojoj je trebalo da prisustvuje; ili ako je javnost bila nezakonito isključena s rasprave; ili ako je odluka doneta u disciplinskom postupku neosnovana, nejasna ili obrazložena na protivrečan način, tako da su razlozi zbog kojih je doneta u međusobnoj koliziji ili u koliziji s trajanjem kazne; na kraju, ali ne i na najmanjem mestu po važnosti, ako dokazi koji su izvedeni u disciplinskom postupku nisu pribavljeni na zakonit način, već su tom prilikom bila prekršena ljudska prava tužioca protiv koga je vođen postupak.

Članovi 31. i 32. uređuju postupak pred drugostepenim disciplinskim organom – ti članovi su u skladu s dobrom praksom evropskih pravnih sistema i standarda ljudskih prava. Međutim, u članu 33. pojavljuje se isti onaj problem koji je već analiziran u vezi sa članom 29. i njegovim petim stavom. S obzirom na to da član 29. pruža optuženom tužiocu mogućnost da izjavi žalbu Upravnom sudu ako je njegov prekršaj potvrđen (sem u vezi sa sankcijom razrešenja) član 35. opravdano isključuje mogućnost korišćenja vanrednih pravnih lekova. Optuženi tužilac ima pravo da prođe kroz ceo postupak pred prvostepenim organom, kasnije pred drugostepenim organom i konačno pred Upravnim sudom. S obzirom na činjenicu da disciplinski postupak umnogome podseća na prekršajni postupak, takva odredba sama po sebi ne predstavlja kršenje ljudskih prava optuženog tužioca.

Međutim, odredba po kojoj razrešeni tužilac može osporiti odluku o svome razrešenju samo pred Ustavnim sudom, a ne pred Upravnim sudom (što inače može svaki drugi optuženi tužilac, čija disciplinska kazna ne obuhvata razrešenje), mogla bi da predstavlja potencijalni problem. Kao što je već istaknuto, u tom smislu bi trebalo sprovesti analizu pravnog i ustavnog sistema Republike Srbije, u sklopu koje bi valjalo razmotriti i ispitati mogućnosti da

neki redovni ili vanredni sudski organ izvrši reviziju u slučaju donošenja odluke o razrešenju dužnosti tužioca.

3.11. Ostali pojmovi koji bi mogli da budu uvršteni u Pravilnik o tužiocima

Moguće kazne i Pravilnik o tužiocima u celini ne obuhvataju institut suspenzije javnog tužioca s dužnosti. Takva odluka se obično donosi kada se sumnja da je tužilac počinio krivično delo navodno zloupotrebivši svoj službeni položaj i ovlašćenja koja su mu poverena, ili kada postoji sumnja da je počinio krivično delo za koje je zaprećena kazna od dve ili više godina lišenja slobode. U tom kontekstu, suspenzija po svome sadržaju predstavlja disciplinsku meru i zato bi trebalo da bude uvrštena u Pravilnik o tužiocima u obliku posebnog postupka za suspendovanje tužioca.

Preporuke i Budimpeštanske smernice takođe sadrže jedno važno načelo koje se odnosi na sprečavanje koruptivnih radnji u tužilaštvu. U tom kontekstu, preporučuje se da se u Pravilniku o tužiocima prihvate dve vrste nadzora – opšti i posebni. Poseban nadzor treba sprovoditi na osnovu rešenja Republičkog tužioca, što bi trebalo da obuhvati i imenovanje drugog tužioca koji će onda sprovesti odluku Republičkog tužioca i podneti izveštaj u konkretnom slučaju. Takvo ponašanje preporučuje se u slučajevima kada postoji sumnja u profesionalnost rada određenog tužioca u određenom slučaju, naročito ako se taj rad/rezultati rada mogu smatrati radom, odnosno rezultatima koji nisu u skladu sa standardima i profesionalnošću koja se od tužioca zahteva.

Takođe se preporučuje da se opšti nadzor primeni barem jednom na svake tri godine, i to tako da o obliku i konkretnim ciljevima i zadacima tog nadzora odlučuje Republički tužilac. U tom smislu rad i ukupni rezultati tužilaca predstavljali bi predmet nadzora i to tako da se standardi i oblici sprovođenja nadzora unapred odrede i da se ustanove objektivno merljivi kriterijumi. Takav nadzor onda omogućuje celokupnom javnotužilačkom sistemu da – unapred – uoči moguće probleme i oblasti kojima treba posvetiti posebnu pažnju. Rezultat takve prakse bio bi takođe interno kontrolisani sistem koji bi bio uređen tako da se korupcija i druge opasnosti uoče pre no što im se dopusti da se rašire. U Pravilnik o tužiocima bi stoga trebalo uvrstiti i ta dva tipa nadzora u materijalnom i procesnom smislu. Razume se, ako bi preporučeni nadzor bio uvršten u druge, postojeće odredbe, onda bi ova preporuka bila izlišna.

4. Usklađenost Pravilnika o sudijama

Ovaj deo tehničkog dokumenta zasniva se na usklađenosti Pravilnika o sudijama s Preporukom CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama-članicama „Sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: Preporuka o sudijama), Evropskom poveljom o Zakonu za sudije; takođe se zasniva i na poređenju Pravilnika o sudijama s mnogobrojnim drugim sistemima u Evropi (kao što su oni u Francuskoj, Nemačkoj i Italiji).

4.1. Analiza i komentar članova 1, 2, 3. i 4.

DEO I

Opšte odredbe

Član 1.

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 organa.

Član 2.

Na pitanja koja nisu regulisana Zakonom o sudijama i ovim pravilnikom shodno se primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku.

Član 3.

(1) Disciplinska sankcija izriče se srazmerno težini učinjenog disciplinskog prekršaja.

(2) 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 odmeravanje disciplinske sankcije.

Član 4.

Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost, izuzev ukoliko sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak ne zahteva da postupak bude javan.

U članu 1. kaže se da je Pravilnik o sudijama samo skup procesnih pravila kojima se bliže uređuje materija koja je inkorporirana u Zakon o sudijama. Kao što je pomenuto u izveštaju o usklađenosti Pravilnika o tužiocima i u Opštim zapažanjima, ni Preporuke o sudijama, ni sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, ni Evropska povelja o zakonu za sudije ne uređuju detaljno procesni aspekt disciplinskog postupka (niti bilo koju drugu materijalnu oblast prava). Kao što je već navedeno u ovom dokumentu, prvo i najvažnije rukovodeće načelo sudske prakse Evropskog suda i Preporuka Saveta Evrope jeste to da osnovni princip vladavine prava ne leži u propisivanju određenog zakona, pravila, smernice ili

kakvog drugog pravnog akta, već se on, umesto toga, manifestuje kroz mnogobrojne pojedinačne slučajeve u kojima se utvrđuje da li jesu ili nisu poštovana ljudska prava pojedinca.

Pravilnik o sudijama na taj način se poziva na Zakon o sudijama, te se stoga pretpostavlja da Zakon o sudijama potpuno i detaljno uređuje sve disciplinske mere i disciplinske prekršaje, kao i kriterijume za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije (jednog ili više njih). Ovde se takođe mogu primeniti načela pomenuta u poglavlju u kome se razmatra pitanje usklađenosti Pravilnika o tužiocima. To znači da se navedena načela mogu na sličan način koristiti u mogućoj proceni Pravilnika o sudijama ako se ukaže potreba za tim.

Pominjanje Zakonika o krivičnom postupku u članu 2. veoma je ohrabrujuće, zato što je, po definiciji, taj Zakonik koncipiran tako da u svojoj osnovi ima dve suprotstavljene strane. Tu je s jedne strane potencijalni sudija koji je predmet istrage ili protiv koga je pokrenut disciplinski postupak ipak samo osumnjičeni. Njegova krivica ili prekršaj koji je možda počinio stoga nisu utvrđeni van razumne sumnje, već se samo istražuje da li je do tog prekršaja zaista došlo. U datom kontekstu, taj sudija ima pravo na dodatne mehanizme zaštite i jemstva koja će obezbediti da celokupan postupak bude transparentan i zakonit. To se postiže upravo pozivanjem na Zakonik o krivičnom postupku.

U članu 3. ispravno se uzima u obzir ranije ponašanje sudije, njegov profesionalni rad itd. prilikom odmeravanja disciplinske sankcije, što je sasvim primereno. Jedina primedba mogla bi se odnositi na opasnost od znatnog smanjenja disciplinske kazne zbog prethodnih profesionalnih rezultata, ponašanja, radne etike itd. sudije čija se disciplinska odgovornost utvrđuje. U svetlu toga, primenu olakšavajućih okolnosti uvek bi trebalo sagledavati sa stanovišta težine učinjenog disciplinskog prekršaja.

U članu 4. ispravno se uzima u obzir to što je sudskom sistemu potrebna čak veća nezavisnost nego javnotužilačkom sistemu. U tom smislu, razumno je što se disciplinski postupci po pravilu odvijaju zatvoreni za javnost. Sudija može obaviti svoje dužnosti čuvara zakona i pravde samo ako oseća da ima dovoljan stepen autonomije i da ne može biti kažnjen ili sankcionisan za svoje odluke. Međutim, u svetlosti Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji, svi postupci javnih ustanova treba da budu koliko je god to moguće transparentni. S tog stanovišta preporučuje se da se odobri javnost određenog postupka ako on ima značajne posledice ili da se barem sama odluka obelodani. Ipak, u tim slučajevima mora biti uspostavljena delikatna ravnoteža, zavisno od individualnih okolnosti i tako da se odluka donosi za svaki slučaj pojedinačno.

4.2 Analiza i komentar članova 5, 6, 7, 8, 9. i 10.

DEO II

Disciplinski organi

Disciplinski tužilac

Član 5.

(1) Disciplinski tužilac postupa po disciplinskoj prijavi, odlučuje o podnošenju predloga za vođenje disciplinskog postupka i vrši druge dužnosti u skladu sa Zakonom o sudijama i ovim pravilnikom.

(2) Mandat Disciplinskog tužioca traje tri godine.

(3) Disciplinski tužilac podnosi godišnji izveštaj o svom radu Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: Savet) do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu i uvek kada Savet to zatraži.

Član 6.

(1) Disciplinski tužilac vrši svoju dužnost neposredno ili preko svojih zamenika.

(1) Disciplinski tužilac određuje zamenika koji će postupati u predmetima zamenika koji je duže odsutan ili je iz drugih razloga sprečen da postupa u predmetima kojima je zadužen.

(3) Disciplinskog tužioca u slučaju odsustva ili sprečenosti zamenjuje zamenik koga on odredi, a u slučaju isključenja ili izuzeća zamenik koga odredi predsednik Saveta.

Zamenici Disciplinskog tužioca

Član 7.

(1) Disciplinski tužilac ima tri zamenika i svaki od njih je odgovoran u predmetima koje mu dodeli Disciplinski tužilac.

(2) Mandat zamenika Disciplinskog tužioca traje tri godine.

Disciplinska komisija

Član 8.

(1) Disciplinska komisija sastoji se od predsednika i dva člana koji imaju zamenike.

(2) Disciplinska komisija vodi disciplinski postupak i odlučuje o predlogu Disciplinskog tužioca za vođenje disciplinskog postupka.

(3) Mandat predsednika i članova Disciplinske komisije i njihovih zamenika traje tri godine.

(4) Predsednika Disciplinske komisije u slučaju odsustva ili sprečenosti zamenjuje

član Disciplinske komisije koga on odredi, a u slučaju isključenja ili izuzeća član Disciplinske komisije koga odredi predsednik Saveta.

Uslovi za imenovanje članova disciplinskih organa

Član 9.

(1) Za Disciplinskog tužioca može biti imenovan sudija koji obavlja sudijsku funkciju najmanje deset godina i koji nije disciplinski kažnjavao.

(2) Za zamenika Disciplinskog tužioca može biti imenovan sudija koji obavlja sudijsku funkciju najmanje pet godina i koji nije disciplinski kažnjavao.

(3) Za predsednika i člana Disciplinske komisije i njihove zamenike može biti imenovan sudija koji obavlja sudijsku funkciju najmanje deset godina i koji nije disciplinski kažnjavao.

Imenovanje članova disciplinskih organa

Član 10.

(1) Savet imenuje članove disciplinskih organa, uz njihovu prethodno pribavljenu saglasnost, iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji.

(2) Prilikom odlučivanja o imenovanju Disciplinskog tužioca, njegovih zamenika i predsednika i članova Disciplinske komisije i njihovih zamenika, Savet uzima u obzir dužinu obavljanja sudijske funkcije, podatke iz lične i radne biografije, vrstu profesionalnog iskustva, mišljenje o kandidatu sednice svih sudija, odnosno Opšte sednice i ocenu rada.

Kada je reč o „unutrašnjoj organizaciji javnih tužilaštava, preovlađujući model na evropskom nivou svakako je model hijerarhijske strukture, za koji su se mnoge zemlje radije opredelile iz razloga koji su prvenstveno u vezi sa obezbeđivanjem efikasnosti i konzistentnosti gonjenja.”⁸ U tom smislu, isto se može reći za sistem disciplinske odgovornosti sudija, budući da je sudijski sistem, po svojoj suštini, veoma sličan javnotužilačkom ili je identičan s njim, posebno kada je reč o logističkoj i hijerarhijskoj organizaciji disciplinskih organa.

U tom smislu, članovi 5–10. u skladu su s većinom ostalih evropskih pravnih sistema i sa standardima Saveta Evrope.

4.3. Analiza i komentar članova 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17. i 18.

⁸ Standardi Saveta Evrope o javnim tužiocima, 18. konferencija IAP, 12. septembar 2013.

Isključenje i izuzeće člana disciplinskog organa

Član 11.

(1) Član disciplinskog organa ne može učestvovati u disciplinskom postupku (isključenje) ako mu je sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak ili njegov zastupnik srodnik po krvi u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je bračni odnosno vanbračni supružnik (sadašnji ili bivši), srodnik po tazbini do drugog stepena bez obzira da li je brak prestao ili nije.

(2) Član disciplinskog organa će se izuzeti od učešća u disciplinskom postupku kad postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. Član disciplinskog organa, čim sazna da postoji razlog za njegovo isključenje ili izuzeće, dužan je da prekine svaki rad na tom predmetu.*

(3) Zamenik Disciplinskog tužioca o postojanju razloga iz st. 1. i 2. ovog člana obaveštava Disciplinskog tužioca, a član Disciplinske komisije i njegov zamenik predsednika Disciplinske komisije, koji odlučuju o isključenju odnosno izuzeću.

(4) O isključenju i izuzeću Disciplinskog tužioca i predsednika Disciplinske komisije odlučuje predsednik Saveta.

Udaljenje člana disciplinskog organa

Član 12.

(1) Član disciplinskog organa udaljuje se sa dužnosti ako je doneta odluka o njegovom udaljenju sa sudijske funkcije.

(2) Odluku o udaljenju sa dužnosti člana disciplinskog organa donosi Savet.

(3) Odlukom iz stava 2. ovog člana određuje se i član disciplinskog organa koji zamenjuje člana disciplinskog organa koji je udaljen sa dužnosti.

Član 13.

Član disciplinskog organa se razrešava dužnosti pre isteka vremena na koje je imenovan ako dužnost ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i ako bude osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora, odnosno za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti člana disciplinskog organa.

Član 14.

Inicijativu za razrešenje dužnosti člana disciplinskog organa može podneti svaki sudija, član disciplinskog organa ili Saveta.

Član 15.

(1) Savet će u roku od sedam dana po prijemu inicijative oceniti verovatnost razloga zbog kojeg se razrešenje traži.

(2) Ako oceni, na osnovu priloženih dokaza, da razlozi za razrešenje nisu učinjeni verovatnim, Savet će pismeno obavestiti podnosioca da inicijativa nije prihvaćena.

Član 16.

(1) Ukoliko prihvati inicijativu, Savet u roku od 15 dana od prijema inicijative donosi odluku o pokretanju postupka razrešenja, o čemu pismeno obaveštava podnosioca inicijative i disciplinski organ.

(2) Članu disciplinskog organa će se omogućiti da se izjasni o svim navodima od značaja za donošenje odluke o razrešenju, kao i o priloženim dokazima.

(3) Odlukom o pokretanju postupka može se izreći i mera udaljenja do okončanja postupka za razrešenje.

Član 17.

Odluku o razrešenju Savet donosi u roku od 30 dana od dana pokretanja postupka.

Prestanak dužnosti

Član 18.

Članovima disciplinskih organa prestaje dužnost na lični zahtev, po isteku mandata, prestankom sudijske funkcije, ako im je konačnom odlukom izrečena disciplinska sankcija ili razrešenjem.

U članu 11, u delu o isključenju i izuzeću članova disciplinske komisije trebalo bi, konkretnije, pobrojati razloge za izuzeće u stavu 2. Spisak razloga u kojima se može pokrenuti postupak po zahtevu za izuzeće mogao bi sadržati sledeće:

- učešće u odlučivanju u prvostepenom disciplinskom organu;
- učešće u disciplinskom postupku o kome je reč u svojstvu advokata, pravnog zastupnika ili ovlašćenog lica u ime sudije čija se disciplinska odgovornost utvrđuje;
- učešće u disciplinskom postupku o kome je reč u svojstvu svedoka ili veštaka;
- svojstvo oštećenog lica u disciplinskom postupku o kome je reč.

Takođe, preporučuje se da se izmeni član 14. na način koji će omogućiti svakoj stranci koja učestvuje u disciplinskom postupku da podnese inicijativu za razrešenje. Postojeća

formulacija člana 14. mogla bi potencijalno da dopusti i tu vrstu tumačenja, ali se radi jasnoće i pouzdanosti propisa preporučuje da se takva odredba i neposredno pomeni.

Ostali članovi koji su ovde navedeni, to jest 12–13. i 15–18. po svojoj prirodi predstavljaju procesne odredbe kojima se uređuju formalni aspekti razrešenja. U Preporukama Saveta Evrope o sudijama i u Evropskoj povelji o zakonu za sudije nema posebnih odredaba u vezi s tim pitanjem, a ovi članovi se smatraju članovima koji su usklađeni i usaglašeni sa evropskom dobrom praksom.

4.4. Analiza i komentar članova 19, 20, 21, 22. i 23.

DEO III

Disciplinski postupak

Disciplinska prijava

Član 19.

(1) Svako može podneti disciplinsku prijavu protiv sudije Disciplinskom tužiocu. Disciplinska prijava se podnosi u pismenom obliku.

(2) 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 potpis.

(3) Ako je disciplinska prijava nerazumljiva ili ne sadrži sve što je potrebno da bi se po njoj moglo postupiti, Disciplinski tužilac će podnosiocu prijave vratiti prijavu i odrediće rok od osam dana za otklanjanje nedostatka.

Član 20.

(1) Disciplinski tužilac vodi evidenciju svih prijava koje su podnete protiv sudija i formira predmet za svaku prijavu.

(2) Disciplinski tužilac može da pribavi relevantne dokaze i informacije od suda, drugih državnih organa, javnih ustanova ili fizičkih lica. Sudovi, državni organi, javne ustanove, sudije, tužioc i državni službenici su obavezni da sarađuju sa Disciplinskim tužiocem.

Član 21.

(1) Disciplinski tužilac može da pozove sudiju protiv koga je podneta disciplinska prijava da se izjasni o navodima iz disciplinske prijave.

(2) Sudija nije dužan da se odazove pozivu Disciplinskog tužioca.

(3) Sudija može imati zastupnika tokom celog disciplinskog postupka.

Član 22.

(1) Disciplinski tužilac odbacuje disciplinsku prijavu ako:

- podnosilac disciplinske prijave nije otklonio nedostatke u roku od osam dana;
- smatra da nema osnova za podnošenje predloga za vođenje disciplinskog postupka;
- je podneta anonimna prijava.

(2) Disciplinski tužilac pismeno obaveštava podnosioca prijave o svojoj odluci.

Pokretanje disciplinskog postupka

Član 23.

(1) Disciplinski tužilac podnosi Disciplinskoj komisiji predlog za vođenje disciplinskog postupka ako smatra da postoji osnovana sumnja da je učinjen disciplinski prekršaj.

(2) Predlog za vođenje disciplinskog postupka sadrži:

1) lične podatke sudije (ime i prezime, datum rođenja i adresu), ime i prezime i adresu njegovog zastupnika;

2) činjenični opis i pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja;

3) predlog o dokazima koje treba izvesti na disciplinskom ročištu.

Članovi 19–22. u skladu su s preporukama Saveta Evrope. Smatra se posebno ohrabrujućim to što svako može podneti disciplinsku prijavu, jer se na taj način obezbeđuje najviši mogući stepen usklađenosti s vladavinom prava i načelom transparentnosti u radu pravosudnih ustanova. Međutim, član 22. je unekoliko u suprotnosti s tim što je gore navedeno. Sadašnja formulacija člana 22. omogućuje Disciplinskom tužiocu potpunu autonomiju u postupku koji može da pokrene, što znači da ako smatra da neka prijava nije opravdana, može odabrati da ne postupa u skladu s njom, a pritom stranka koja je prijavu podnela i kojoj je uskraćena mogućnost pokretanja postupka nema na raspolaganju nijedan pravni lek. U tom svetlu preporučuje se da bude ustanovljena mogućnost da lice koje je podnelo prijavu uloži Visokom savetu sudstva žalbu na odluku disciplinskog tužioca da ne prihvati prijavu koju je podnelo. Takva mogućnost postoji u većini evropskih pravnih sistema i moglo bi se smatrati da je ona u skladu s vladavinom prava i načelom transparentnosti rada sudskih institucija. Stoga se takođe preporučuje da se član 22. izmeni na takav način da anonimnost prijave ne bude razlog za njeno odbacivanje. Anonimnost je „sredstvo” za zaštitu lica čija su prava bila potencijalno prekršena, te je upravo iz tog razloga to lice oklevalo da podnese prijavu i potpiše je. Disciplinski tužilac bi trebalo da u najmanju ruku proceni takve prijave i da ih odbaci ako ih smatra neosnovanima. Glavno težište trebalo bi staviti na dokaze koji potkrepljuju ili ne potkrepljuju iznete tvrdnje, a ne na identifikaciju lica koje podnosi prijavu i u tom smislu želi anonimnost. Postojeća formulacija u članu 22. ostavlja otvoren

prostor za tumačenje po kome se takve prijave *de facto* odbacuju, što ne može biti u skladu s preporukama Saveta Evrope.

Manja izmena se preporučuje i kada je reč o članu 23. Taj član bi trebalo da omogući da disciplinski postupak protiv određenog sudije pokrene više različitih ovlašćenih organa. U većini evropskih sistema to pravo ne pripada samo disciplinskom tužiocu, već i Visokom savetu sudstva, nadležnom ministarstvu, a možda i predsednicima sudova i sudijskim pomoćnicima. Tako širok dijapazon institucija koje mogu zahtevati pokretanje disciplinskog postupka obezbeđuje da disciplinski tužilac nema isključivo pravo na to. To takođe omogućuje bolju usklađenost s preporukama Saveta Evrope, koje zahtevaju da sudski sistem funkcioniše i deluje tako da se na najmanju moguću meru svedu sve sumnje u njegovu nepristrasnost i moralnost. Davanje prava većem broju organa da pokrenu disciplinski postupak trebalo bi da ohrabri da se takva praksa primenjuje u stvarnosti na najkvalitetniji mogući način. Razume se, važno je da se ovde ukaže na razliku između podnošenja disciplinske prijave i pokretanja disciplinskog postupka.

Ukupno uzev, disciplinski tužilac je, razume se, *dominus litis* disciplinskog postupka, ali bi spisak ustanova koje mogu zahtevati pokretanje disciplinskog postupka mogao da bude širi.

4.5. Analiza i komentar članova 24, 25, 26, 27. i 28.

Prvostepeni disciplinski postupak

Član 24.

(1) Disciplinska komisija sudiji protiv koga se vodi disciplinski postupak dostavlja predlog za vođenje disciplinskog postupka sa dokazima Disciplinskog tužioca uz upozorenje da se o njima izjasni i predloži dokaze u roku od osam dana od dana dostavljanja.

(2) Po prijemu izjašnjenja od strane sudije ili po proteku roka za izjašnjenje, predsednik Disciplinske komisije zakazuje disciplinsko ročište.

(3) Disciplinskom tužiocu se uz poziv dostavlja i izjašnjenje sudije.

(4) Od dana dostavljanja poziva stranama do dana održavanja disciplinskog ročišta mora da protekne najmanje osam dana.

(5) Po podnošenju predloga za vođenje disciplinskog postupka, sudija ima pravo da se upozna sa predmetom i pratećom dokumentacijom i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode.

(6) Disciplinska komisija će rešenjem obustaviti postupak ako Disciplinski tužilac u toku postupka odustane od predloga za vođenje disciplinskog postupka.

(7) Nije dozvoljeno podnošenje novog predloga za vođenje disciplinskog postupka zasnovanog na istim činjenicama.

Član 25.

(1) Ako uredno pozvani sudija ili njegov zastupnik ne pristupe na ročište bez opravdanog razloga, ročište se održava u njihovom odsustvu.

(2) Ako uredno pozvani Disciplinski tužilac ne pristupi na ročište bez opravdanog razloga smatra se da je odustao od predloga za vođenje disciplinskog postupka.

(3) U slučaju iz stava 2. ovog člana Disciplinska komisija rešenjem obustavlja postupak.

(4) Sudija u disciplinskom postupku ima pravo da daje usmene izjave i da neposredno ili preko zastupnika pruža objašnjenja i predlaže dokaze.

(5) Disciplinska komisija može u toku postupka izvoditi dokaze, koje strane nisu predložile ili od kojih su odustale, a koje smatra važne za tačno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

Odluke Disciplinske komisije

Član 26.

(1) Disciplinska komisija posle rasprave i glasanja donosi odluku u obliku rešenja. Odluka se donosi većinom glasova. O većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik koji potpisuju članovi Disciplinske komisije i zapisničar.

(2) Nakon sprovedenog disciplinskog postupka Disciplinska komisija može da:

1) odbije predlog za vođenje disciplinskog postupka Disciplinskog tužioca;

2) usvoji predlog za vođenje disciplinskog postupka Disciplinskog tužioca, oglasi sudiju odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj i izrekne mu odgovarajuću disciplinsku sankciju.

(3) Rešenje iz stava 1. ovog člana sadrži:

1) ime i prezime predsednika i članova Disciplinske komisije i zapisničara;

2) imena strana u postupku i zastupnika;

3) datum i mesto donošenja odluke;

4) odluku o odbijanju predloga za vođenje disciplinskog postupka, odnosno odluku kojom se sudija oglašava odgovornim za učinjeni disciplinski prekršaj, pravnu kvalifikaciju disciplinskog prekršaja i disciplinsku sankciju koja mu je izrečena;

5) činjenični i pravni osnov odluke;

6) odluku o troškovima postupka;

7) potpis predsednika Disciplinske komisije;

8) pouku o pravnom leku.

(8) Disciplinska komisija u roku od osam dana od dana objavljivanja odluke izrađuje pismeni otporak rešenja i bez odlaganja ga dostavlja Disciplinskom tužiocu, sudiji i njegovom zastupniku.

Troškovi postupka

Član 27.

(1) Svaka strana prethodno snosi svoje troškove, uključujući i troškove svedoka i veštaka koje je predložila.

(2) Na zahtev sudije protiv koga je vođen disciplinski postupak, nadoknadiće mu se opravdani troškovi postupka, uključujući i troškove zastupnika, ako se disciplinski postupak okonča obustavom postupka ili odbijanjem predloga za vođenje disciplinskog postupka

(3) Odluku o troškovima postupka donosi Disciplinska komisija.

(4) Protiv odluke iz stava 3. ovog člana dozvoljena je žalba Savetu u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke.

Član 28.

(1) Disciplinska komisija podnosi Savetu predlog za razrešenje sudije kada utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj.

(2) Uz obrazložen predlog iz stava 1. ovog člana, Savetu se dostavljaju i kompletni spisi predmeta.

(3) Savet predlog Disciplinske komisije bez odlaganja dostavlja sudiji da se o njemu izjasni, u roku od osam dana.

(4) Po prijemu predloga iz stava 1. ovog člana, predsednik Saveta određuje iz reda sudija – izbornih članova Saveta, izvestioca koji će pripremiti predmet, izložiti ga pred Savetom i predložiti odluku.

(5) Savet će vratiti spise predmeta na dalje postupanje Disciplinskoj komisiji, ako odbije njen predlog za razrešenje sudije.

Kada se analiziraju u svom kontekstualnom aspektu, članovi 24–28. podsećaju na odredbe Zakonika o krivičnom postupku. S tog stanovišta valja naglasiti da većina evropskih zakonodavstava ne sadrži tako detaljne odredbe u vezi s tokom disciplinskog postupka, već se umesto toga radije pozivaju na odgovarajući Zakonik o krivičnom postupku. Iako nema ničeg pogrešnog u pristupu koji je primenjen u Pravilniku o sudijama, postoji, razume se, mogućnost kolizije s relevantnim Zakonikom o krivičnom postupku kojim je uređena ista ili barem veoma slična materija i na koji se Pravilnik o sudijama neposredno poziva u članu 2.

Postoji, međutim, jedan potencijalni problem u članu 27, koji se tiče troškova disciplinskog postupka. Sudski sistem treba da bude u najvećoj mogućoj meri autonoman, a sudije treba da imaju kako unutrašnju, tako i spoljnu nezavisnost.⁹ Odredba koja propisuje da

⁹ Kao što je navedeno u Preporukama o sudijama, u Drugom i Trećem poglavlju.

sve stranke moraju prethodno snositi svoje troškove mogla bi se pokazati nesrazmernom merom za sudiju čija se disciplinska odgovornost utvrđuje. U ovoj fazi sudija je samo osumnjičeni, i njegova krivica nije dokazana. U svetlosti sprečavanja neopravdanih pritisaka na određenog sudiju, većina evropskih pravnih sistema predviđa da se troškovi za disciplinski postupak protiv sudije finansiraju iz javnih izvora. Ako se docnije utvrdi krivica sudije o kome je reč, tj. ako se ustanovi da je on počinio disciplinski prekršaj, onda taj sudija mora da vrati novac koji je potrošen u disciplinskom postupku. Stoga se preporučuje da se na odgovarajući način izmeni i dopuni član 27.

4.6. Analiza i komentar članova 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35. i 36.

Žalba

Član 29.

(1) Protiv odluke Disciplinske komisije Disciplinski tužilac i sudija mogu izjaviti žalbu Savetu u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke.

(2) Odluka se može pobijati:

1) zbog povreda pravila postupka koje su mogle imati uticaj na donošenje zakonite i pravilne odluke;

2) zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;

3) zbog pogrešne primene materijalnog prava;

4) zbog odluke o izrečenoj disciplinskoj sankciji.

(3) Žalba sadrži:

1) označenje odluke protiv koje se izjavljuje žalba;

2) izjavu da se odluka pobija u celini ili u određenom delu;

3) razloge žalbe;

4) potpis lica koje ulaže žalbu.

Drugostepeni disciplinski postupak pred Visokim savetom sudstva

Član 30.

(1) Savet odlučuje o žalbi, po pravilu, bez rasprave. Predsednik Saveta određuje iz reda sudija – izbornih članova Saveta, izvestioca.

(2) Izvestilac daje kratak prikaz postupka i činjenica, nakon čega Savet donosi odluku.

(3) Izuzetno, kada Savet nađe da je radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja ili otklanjanja povrede pravila postupka potrebno da se pred Savetom ponove već izvedeni dokazi ili izvedu dokazi predloženi u žalbi, zakazaće raspravu. Izvestilac daje kratak prikaz postupka i činjenica, ne izražavajući mišljenje o osnovanosti žalbe, nakon čega strane izlažu svoje argumente.

Odluke Visokog saveta sudstva po žalbi

Član 31.

(1) Savet donosi odluku o žalbi u roku od 30 dana od dana dostavljanja žalbe, u obliku rešenja. Odluka se donosi većinom glasova. O većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik koji potpisuju članovi Saveta i zapisničar.

(2) Odlučujući po žalbi Savet može da:

- 1) odbaci žalbu kao neblagovremenu ili nedozvoljenu;
- 2) odbije žalbu, kao neosnovanu i potvrdi odluku Disciplinske komisije;
- 3) usvoji žalbu i preinači odluku Disciplinske komisije.

(3) Rešenje iz stava 1. ovog člana sadrži:

- 1) sastav Saveta;
- 2) imena strana u postupku;
- 3) datum i mesto donošenja odluke;
- 4) sadržinu odluke na koju je izjavljena žalba;
- 5) odluku o žalbi;
- 6) činjenični i pravni osnov odluke;
- 7) potpis predsednika Saveta.

(4) Ukoliko je prvostepena odluka preinačena, rešenje o žalbi sadrži i:

- 1) činjenične i zakonske elemente disciplinskog prekršaja za koji je sudija oglašen odgovornim i disciplinsku sankciju koja mu je izrečena;
 - 2) utvrđivanje nove disciplinske sankcije;
 - 3) odbijanje predloga Disciplinskog tužioca.
- (5) Odluka Saveta je konačna.

Član 32.

Pismeni otpravak rešenja Savet 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 zastupniku.

Izvršenje konačnih odluka o disciplinskim sankcijama

Član 33.

Pravnosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija upisuje se u lični list sudije.

Vanredni pravni lekovi

Član 34.

U disciplinskom postupku nisu dozvoljeni vanredni pravni lekovi, niti ponavljanje postupka.

DEO IV

Prelazna i završna odredba

Član 35.

Do dobijanja ocene rada, Savet prilikom imenovanja članova disciplinskih organa ceni stručnost i osposobljenost kandidata primenom merila propisanih u članu 14. stav 1. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS”, broj 49/09).

Član 36.

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Iako član 29. u svom drugom stavu sadrži dovoljno razloga za ulaganje žalbe protiv odluke, budući da su ti razlozi po svojoj suštini dovoljno široki, preporučuje se da se tekst dopuni sa još nekoliko konkretnijih razloga zbog kojih bi bilo moguće pobijati odluku; to su sledeći razlozi:

- ako je odluka doneta kada optuženi sudija nije prisustvovao ročištu mada je trebalo da bude prisutan;
- ako je javnost bila nezakonito sprečena da prisustvuje raspravi;
- ako odluka doneta u disciplinskom postupku nije valjano obrazložena, ako je nejasna ili su razlozi zbog kojih je doneta u međusobnoj koliziji ili u koliziji s trajanjem kazne;
- ako su dokazi koji su izvedeni u disciplinskom postupku pribavljeni na nezakonit način kojim su povređena ljudska prava optuženog sudije.

Članovi 30–34. (takođe) po svojoj prirodi predstavljaju krivičnoprocesne odredbe i kao takve mogu se smatrati odredbama koje su usklađene s dobrom praksom evropskih pravnih sistema. Mogao bi iskrsnuti problem u vezi sa članom 34, koji isključuje mogućnost korišćenja vanrednih pravnih lekova. Takva mera bi mogla biti problematična u tom smislu da sudija koji je razrešen dužnosti nema nikakva druga sredstva za ispitivanje tih odluka pred „redovnim sudovima”, na primer pred višim sudom. U tom smislu bi valjalo napraviti analizu relevantnog zakonodavstva u Republici Srbiji da bi se ustanovilo da li postoji sudska instanca koja bi mogla da odlučuje o razrešenju sudije pre no što se on obrati Ustavnom sudu.

4.7. Opšti podsetnik u vezi s Pravilnikom o sudijama

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti sudija u skladu je s najvažnijim i presudnim načelom postupka koji se može voditi protiv nekog sudije: to načelo jeste autonomija sudskog sistema. To treba da bude prvi i najpreči vodič i princip u svim disciplinskim postupcima. Svrha sudske nezavisnosti neposredno je povezana sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kojim se svakom licu jemči osnovno pravo da se o optužbi protiv njega rešava na pravičnom suđenju, isključivo na pravnim osnovama i bez ikakvih neprimerenih uticaja.

Nezavisnost svakog pojedinog sudije stoga se štiti nezavisnošću sudstva u celini, i upravo je to jedan od osnovnih aspekata vladavine prava. Sudije treba da imaju nesputanu slobodu da nepristrasno odlučuju o predmetima, čineći to u skladu sa zakonom i sa svojim tumačenjem činjenica. Disciplinski postupak protiv nekog sudije treba da bude uravnotežen s tim osnovnim načelima. U tom smislu treba tumačiti i sledeći rezime načela koja se odnose na postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, onako kako je to predviđeno u preporukama o sudijama:

- „Tumačenje prava, ocena činjenica i odmeravanje dokaza koje primenjuju sudije da bi rešavali slučajeve ne treba da posluži kao osnov za pokretanje građanskopravne ili disciplinske odgovornosti, sem u slučaju zle namere i grubog nemara.
- Samo država može tražiti da utvrdi građanskopravnu odgovornost sudije u sudskom postupku u slučaju da je zbog toga morala da dodeli odštetu.
- Tumačenje prava, procena činjenica ili odmeravanje dokaza koje sudije sprovode rešavajući neki predmet ne treba da posluži kao osnov za pokretanje krivične odgovornosti, sem u slučaju zle namere.
- Disciplinski postupak može biti pokrenut kada sudije ne obave svoje dužnosti na efikasan i propisan način. Taj postupak treba da vodi nezavisni organ ili sud uz sva jemstva pravičnog suđenja, a sudija pritom treba da ima pravo da ospori donetu odluku ili izrečenu kaznu. Disciplinske sankcije moraju biti srazmerne.
- Sudija ne treba da snosi ličnu odgovornost ako je njegova odluka poništena ili izmenjena u žalbenom postupku.
- Kada ne obavlja svoje sudijske dužnosti, sudija snosi građanskopravnu, krivičnopravnu i upravnu odgovornost na isti način kao i svaki drugi građanin.”

5. Zaključci

U zaključku se može reći da Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija u Republici Srbiji predstavljaju dobro koncipiranu i u celini gledano prihvatljivu osnovu za funkcionalan sistem disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca.

Međutim, postoje neki slabiji delovi koje bi trebalo ispraviti, na šta je bliže ukazano u ovom dokumentu.

Ako se unesu preporučene ispravke, neće biti razloga za primedbe u vezi sa usklađenošću sistema s relevantnim standardima.