

Strasbourg, 6. prosinca 2024.

SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA (CCJE)

Mišljenje CCJE-a br. 27 (2024)

o stegovnoj odgovornosti sudaca

I. Uvod

1. U skladu s projektnim zadatkom kojeg je zadao Odbor ministara, Savjetodavno vijeće Europskih sudaca (CCJE) pripremio je ovo Mišljenje o stegovnoj odgovornosti sudaca.
2. Sudačka odgovornost blisko je povezana sa sudačkom neovisnošću. Ako odgovornost sudaca nije jasno i odgovarajuće uređena, sudačka neovisnost je narušena. To se događa u okolnostima u kojima suci mogu biti suočeni s moguće štetnim posljedicama za sigurnost stalnosti njihove sudačke dužnosti i/ili izgleda za karijeru u nejasnim okolnostima. Stegovna odgovornost važna je za pozivanje sudaca na odgovornost pred javnošću za nesavjesno obnašanje dužnosti. To je sredstvo kojim društvo može osigurati da sudstvo pravilno obnaša svoju dužnost, čime se jača povjerenje javnosti u sudstvo.
3. Odgovornost sudaca proteklih je godina postala vrlo zabrinjavajuća tema. U nekoliko odluka Europskog suda utvrđeno je da je izvršna vlast pribjegla stegovnim mjerama kako bi ušutkala ili razriješila suce koji nisu donijeli odluke u njezinu korist.¹ U svjetlu takvog nedavnog razvoja događaja potrebno je promisliti o osnovi, opravdanju i granicama stegovne odgovornosti sudaca.

II. Svrha i opseg Mišljenja

4. CCJE se već bavio ovim pitanjem u Mišljenju br. 3 o načelima i pravilima koja se primjenjuju na profesionalno ponašanje sudaca, posebno o etici, nespojivom ponašanju

i nepristranosti. Svrha je ovog Mišljenja razmotriti sve događaje od donošenja Mišljenja br. 3 (2002), procijeniti, ocijeniti i razviti standarde za stegovnu odgovornost sudaca te razmotriti njihov utjecaj na sudačku neovisnost. Ono daje skup temeljnih načela i preporuka primjenjivih na sve države članice te je osmišljeno za rješavanje situacija u kojima bi sudačka neovisnost i nepristranost mogle biti ugrožene.

5. U ovom se Mišljenju razmatraju slijedeća pitanja:
 - a. Kako su postavljene granice pravilne primjene sudačke stegovne odgovornosti?
 - b. Koji je odgovarajući zakonodavan okvir i organizacija stegovnog postupka protiv sudaca?
 - c. Koje su dopuštene pravne osnove za stegovnu odgovornost sudaca?
 - d. Koji su nužni postupovni zaštitni mehanizmi za suce u stegovnom postupku?
6. U Mišljenju se ne govori o građanskoj ili kaznenoj odgovornosti sudaca, koje teme su same za sebe dovoljno široke.
7. Iako se u ovom Mišljenju ne govori o sigurnosnoj provjeri, CCJE ne može prijeći preko tog pitanja bez riječi. Sigurnosna provjera ne smije se koristiti kao zamjena za stegovne mjere. Sigurnosna provjera ne smije se koristiti niti za rješavanje korupcije. Međutim, CCJE priznaje da sigurnosna provjera može biti dopuštena kao izvanredan jednokratni postupak u prijelazu iz autoritarne u demokratsku vladu vođenu načelima vladavine prava.
8. Mišljenje je pripremljeno na temelju prethodnih Mišljenja CCJE-a, posebice Mišljenja br. 3(2002) i br.18 (2015), Velike karte sudaca CCJE-a (2010) i relevantnih instrumenata Vijeća Europe, uključujući, ali ne ograničavajući se na Europsku povelju o statutu za suce, Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe iz 2023. o stanju demokracije, ljudskih prava i vladavine prava u Europi, Preporuku Odbora ministara CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, Izvješće Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) o neovisnosti sudbenog sustava, Ocjenjivačko izvješće o europskim sudbenim sustavima: Ocjenjivački ciklus Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) iz 2024., rezultate Četvrtog ocjenjivačkog kruga Skupine država protiv korupcije (GRECO) u odnosu na suce, Pregled provedbe Akcijskog plana Vijeća Europe o jačanju sudačke neovisnosti i nepristranosti Europskog odbora

1 Usp. Sud Europske unije (CJEU), 15.7.2021, C-791/19 - *Komisija protiv Poljske* (Stegovni režim sudaca), ECLI:EU:C:2021:596; ESLJP *Grzęda protiv Poljske* [VV], 15.3.2022, br. 43572/18.

za pravnu suradnju (CDCJ) i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). Uzima u obzir i Osnovna načela UN-a o neovisnosti sudstva, načela iz Bangalorea o sudačkom ponašanju, Izvješće Europske mreže Sudbenih vijeća (ENCJ) o neovisnosti, odgovornosti i kvaliteti sudstva, Preporuke OESS-a o sudačkoj neovisnosti i odgovornosti (Preporuke iz Varšave) i ostale relevantne instrumente.

9. Mišljenje također uzima u obzir odgovore članova CCJE-a na upitnik o stegovnoj odgovornosti sudaca i preliminarni nacrt koji je pripremila dr. Jannika Jahn, stručnjakinja koju je imenovalo Vijeće Europe

III. Postavljanje granica pravilne primjene sudačke stegovne odgovornosti

10. Ovlasti suca povezane su s vrijednostima istine, pravde, pravednosti i slobode.² Suci moraju svoje dužnosti izvršavati prema najvišim standardima profesionalnog ponašanja kako bi ispunili svoju ustavnu ulogu.³ Zbog toga što društvo povjerava sudstvu tako široke ovlasti mora postojati neki način pozivanja sudaca na odgovornost, pa čak i njihovog razrješenja u predmetima u kojima je nesavjesno ponašanje tako teško da opravdava takav postupak.⁴ To je osobito slučaj u predmetima sudačke korupcije, koji podrivaju temelje povjerenja javnosti u sudačku nepristranost i neovisnost.⁵ Stegovna odgovornost način je osiguranja da suci izvršavaju svoje dužnosti. Ona time doprinosi održavanju povjerenja javnosti u pravosuđe.
11. Sve tri grane vlasti odgovorne su društvu kojemu služe. Stegovna odgovornost sudaca osigurava odgovornost sudstva. To međutim ne znači da je sudstvo podređeno nekoj drugoj grani državne vlasti. To bi predstavljalo izdaju ustavne funkcije sudstva prema kojoj je ono grana vlasti koja se sastoji od neovisnih arbitara čija je funkcija odlučivanje o predmetima nepristrano i na temelju prava.⁶ To bi također potkopalo i sam temelj države rukovođene načelom vladavine prava koja svojim građanima jamči konkretna prava i slobode⁶
12. Kao opće mjerilo CCJE naglašava kako pojedinačna prava sudaca i njihova funkcionalna legitimnost, koja služi kao opravdanje i ograničenje njihove državne moći, trebaju postaviti odgovarajuće granice stegovne odgovornosti sudaca. Stegovna odgovornost ne smije se uplitati u legitimno ostvarivanje pojedinačnih prava sudaca poput njihove slobode izražavanja zajamčene člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), njihovo pravo na privatni život iz članka 8. EKLJP-a. ili njihovo pravo na pošteno suđenje iz članka 6. ESLJP-a.⁸ Osim toga, razlozi za sudačku stegovnu odgovornost moraju biti nerazdvojivo povezani s ustavnom ulogom sudstva. To uključuje potrebu osiguranja da suci postupaju kao neovisni i nepristrani arbitri, poštujući vladavinu prava i da oni općenito doprinose pravilnom funkcioniranju pravosuđa.

2 Mišljenje CCJE-a br. 18 (2015), st. 18.

3 U svom Mišljenju br. 3 (2002), CCJE raspravljao je o standardima i načelima profesionalnog ponašanja.

4 Mišljenje CCJE-a br. 18 (2015), st. 33.

5 Mišljenje CCJE-a br. 18 (2015), st. 33.

6 Mišljenje CCJE-a br.18 (2015), st. 20.

7 Usp. ESLJP, *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018, br. 76639/11, st. 83. itd.; *Baka protiv Mađarske*.

8 Usp. ESLJP, *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018, br. 76639/11, st. 83. itd.; *Baka protiv Mađarske*.

13. Iz ovog postavljanja granica pravilne primjene sudačke stegovne odgovornosti slijede temeljna načela:
- stegovna odgovornost nužna je za održavanje povjerenja u sudstvo;
 - stegovna odgovornost ne smije podrivati neovisnost sudstva;
 - stegovna odgovornost važna je za osiguranje pravilnog rada pravosuđa u skladu s vladavinom prava;
 - opseg stegovne odgovornosti treba jasno definirati kako bi bila u skladu s vladavinom prava;
 - postupovne institucije koje sudjeluju u stegovnom postupku moraju poštovati diobu vlasti i pravilan rad pravosuđa;
 - legitimno ostvarivanje zakonskih prava suca ne smije dovesti do stegovne odgovornosti;
 - sve stegovne sankcije izrečene sucu moraju biti razmjerne.

IV. Zakonodavan okvir i organizacija stegovnog postupka protiv sudaca

14. Odgovori država članica CCJE-a na upitnik pokazuju kako u gotovo svim državama postoji zakonodavni okvir za stegovni postupak protiv sudaca. U nekim su zemljama odgovarajuće odredbe zapisane u ustavu; u većini zemalja sadržane su u zakonu sa ili bez dodatnih rješenja, uredbi ili pravila. U nekim, ali ne svim državama suci ili sudačke udruge sudjelovali su u izradu nacрта tih zakona.
15. Organizacija stegovnog postupka razlikuje se od zemlje do zemlje. Ovisno o njihovim sličnostima i razlikama, sustavi organizacije stegovne odgovornosti mogu se široko podijeliti u dvije kategorije: sustav vijeća i sustav suda. Sustav vijeća odnosi se na sustav u kojem sudbeno vijeće donosi konačnu odluku, a u sustavu suda to radi redovni ili stegovni sud. U sustavu suda stegovni postupak protiv suca pred stegovnim sudom obično pokreće ministarstvo pravosuđa ili glavni državni odvjetnik. U sustavu vijeća, skupina osoba i institucija koje mogu pokrenuti postupak pred sudbenim vijećem puno je šira. Kreće se u rasponu od ministarstva pravosuđa do predsjednika suda, stranaka u postupku, pojedinaca ili odvjetnika. U oba sustava, pritužbe ili informacije o sudačkom nesavjesnom ponašanju mogu se formalno ili neformalno dostaviti nadležnoj ustanovi bez osobnih ograničenja.
16. U nekim sustavima vijeća postoji žalbeni postupak unutar sudbenog vijeća a u drugima žalba ide na viši sud, čak i na ustavni sud u određenim okolnostima. U nekoliko zemalja predsjednici sudova imaju ovlast donijeti stegovnu odluku u premetima upozorenja ili lakših ukora. U nekoliko zemalja stegovni postupak vodi parlamentarni odbor za sudačku stegu, predsjednik Vrhovnog suda odnosno predsjednik Žalbenog suda, ili Državno stegovno tijelo za više dužnosnike. U nekoliko drugih slučajeva, pučki pravobranitelj i ministar pravosuđa mogu pokrenuti stegovni postupak.
17. U velikoj većini zemalja postoje zaštitni mehanizmi koji štite neovisnost i nepristranost institucija koje sudjeluju u stegovnom postupku, osobito

tijela koje donosi odluku. U nekim su zemljama predviđeni zaštitni mehanizmi kako bi se osiguralo da su sve institucije neovisne nakon prve faze, uključujući istražno tijelo i tijelo koje donosi odluku. U drugim zemljama istaknuti su neki rizici od određenog oblika politizacije postupka. To je slučaj kad su državni odvjetnici koji provode istragu podređeni ministarstvu pravosuđa, kad ista osoba pokreće postupak i odlučuje o njemu kao član sudbenog vijeća ili kad članove sudbenog vijeća imenuje parlament. Sličan rizik postoji ako članove sudbenog vijeća imenuje izvršna vlast.

18. CCJE naglašava važnost postojanja snažnih zaštitnih mehanizama na ustavnoj ili zakonskoj razni glede stegovne odgovornosti sudaca kao i primjene tih zaštitnih mehanizama u praksi.⁹ On naglašava kako neovisnost sudaca mora biti pravilno zaštićena od arbitrarnih i nepropisnih praksi provedenih protiv sudaca. Materijalne i postupovne odredbe moraju biti propisane zakonom. U postupku pripreme stegovnih zakona za suce bitno je postojanje smislenog savjetovanja sa sucima, uključujući i s njihovim udrugama¹⁰ koje trebaju dobiti priliku razmotriti predloženi zakon i dati primjedbe na njega u stvarima koje su povezane s položajem sudaca.¹¹
19. Tijelo koje je odgovorno za pokretanje stegovnog postupka i istragu ne smije biti isto ono koje odlučuje o stegovnoj stvari. Nakon što član javnosti podnese pritužbu, taj pojedinac ne bi trebao imati nikakvu legitimaciju u stegovnom postupku koji slijedi nakon toga.¹² CCJE preporuča da države članice imaju posebno istražno tijelo ili osobu nadležnu za zaprimanje pritužbi, za pribavljanje očitovanja suca i za razmatranje u tom kontekstu, ima li ili nema dovoljno argumenata protiv suca koji zahtijevaju pokretanje takvog postupka. Istražno tijelo treba biti slobodno od svakog političkog utjecaja. U nekim pravnim sustavima u kojima je pravosuđe u nadležnosti ministarstvo pravosuđa, u tom pogledu može doći do stvarnog rizika kad stegovne državne odvjetnike imenuje vlada ili vlasti povezane s vladom¹³ i kad su oni sustavno podređeni izvršnoj grani nadležnoj za pravosuđe.
20. Suci optuženi za stegovno djelo moraju imati pravo pristupa neovisnom sudu ili tijelu vlasti osnovanom zakonom temeljem članka 6. EKLJP-a.¹⁴ Vrlo je važno da u tom stegovnom postupku bude isključen svaki utjecaj izvršne ili parlamentarne vlasti na

⁹ CDCJ-ov Pregled provedbe Akcijskog plana Vijeća Europe o jačanju sudačke neovisnosti i nepristranosti, st. 223.-224.; vidi također, općenitije CCJE-ovo Mišljenje br. 1 (2001) i Mišljenje br. 6 (2004).

¹⁰ Mišljenje CCJE-a br. 18 (2015), st. 31.

¹¹ Mišljenje CCJE-a br. 23 (2020), Poglavlje IX, klauzula 7.

¹² To se ne primjenjuje na sustave pritužbo u nekim državama članicama u kojima, na primjer, građanin može podnijeti pritužbu na ponašanje suca, ako se prema tom sustavu: (1) pritužbe ne smije odnositi na odluke koje je sudac donio u predmetu (2) zlonamjerne i druge neosnovane pritužbe se djelotvorno i brzo odbacuju i (3) pravilo se štite prava suca. Za zlonamjerne i druge neosnovane pritužbe, vidi stavak 32. u daljnjem tekstu.

¹³ U nekim državama članicama čak i predsjednik suda može imati vezu s izvršnom vlasti.

¹⁴ Usp. ESLJP *Pajak protiv Poljske*, 24.10.2023, br. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, st.167.-200., osobito 194.-195.; ESLJP *Baka protiv Mađarske* [VV], br. 20261/12, 23.6.2016, st. 100.-106.; usp. *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*, 19.4.2007, br. 63235/00, st. 62.; usp. Preporuka CM/Rec(2010) 12, st. 69.

tijelo koje donosi odluku.¹⁵ Kad samo stegovno tijelo koje donosi odluku nije sud, tada njegovi članovi trebaju zadovoljiti opće zahtjeve neovisnosti i nepristranosti. Odnosni kriteriji uključuju pravilno imenovanje, fiksni mandat, sigurnost stalnosti dužnosti, jamstvo protiv uplitanja, dojam neovisnosti i mogućnost izuzeća u slučaju pristranosti te bitnu zastupljenost sudaca unutar takvog tijela.¹⁶ Tamo gdje postoje, sudbena vijeća u tom su pogledu u najboljem položaju.¹⁷

21. Što se tiče postupka imenovanja, CCJE potvrđuje svoj stav da članove stegovnih tijela koja nisu sudovi treba imenovati neovisno tijelo koje se sastoji većinom od sudaca koje su imenovali drugi suci.¹⁸
22. U odnosu na sastav tijela koje odlučuje, CCJE zagovara stav da ministar pravosuđa i/ili ostali članovi izvršne vlasti ne smiju biti članovi sudbenog vijeća, kad ono postupka kao stegovno tijelo, osobito ako su ovlašteni i za pokretanje postupka protiv suca.¹⁹ To ne bi predstavljalo problem samo za neovisnost i nepristranost sudstva, već i za ustavno načelo diobe vlasti. Članovi stegovnog tijela moraju biti isključeni iz prethodnih izvida u stegovnom predmetu, jer bi takvo dupliciranje funkcija moglo uzrokovati objektivnu dvojbu o nepristranosti tih članova.²⁰ Predstavnicima optužbe, tj. glavni državni odvjetnik i osobe koje delegiraju tijela gonjenja, nadležni u istražnoj fazi stegovnog postupka, ne bi smjeli biti uključeni u sastav stegovnog tijela za suce. To bi spojilo istražnu i optužnu funkciju s jedne strane te sudsku funkciju s druge strane.²¹
23. Mora postojati tijelo za preispitivanje/sud s punom nadležnošću²² za odlučivanje o žalbama, tj. tijelo koje može preispitati i postupak i osnovanost odluke te mora biti neovisno i nepristrano. Tijelo za preispitivanje mora biti nadležno za ukidanje stegovnih odluka i poduzimanje svih daljnjih odgovarajućih korektivnih koraka. Nije dovoljno da tijelo za preispitivanje može samo utvrditi da je prethodna odluka nezakonita.²³ Bitno je da u tijelu za preispitivanje

¹⁵ Cf. ESLJP *Reczkowicz protiv Poljske*, 22.7.2021, br. 43447/19; ESLJP *Tuleya protiv Poljske*, 6.7.2023, br. 21181/19, 51751/20, st. 340.; ESLJP *Miroslava Todorova protiv Bugarske*, 19.10.2021., br. 40072/13. usp. GRECO-ovo Ad hoc Izvješće o Poljskoj (Pravilo 34), st. 59. (iv); Četvrti evaluacijski krug GRECO-a: sprečavanje korupcije u odnosu na zastupnike u parlamentu, suce i državne odvjetnike, Privremeno izvješće o sukladnosti o Poljskoj iz 2021., st. 73.

¹⁶ Usp. ESLJP, *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018, br.76639/11, st. 60.-65.

¹⁷ Izvješće Venecijanske komisije o neovisnosti sudbenog sustava. Dio I: Neovisnost sudaca, donijela Venecijanska komisija na svojoj 82. Plenarnoj sjednici (Venecija, 12.-13. ožujka 2010.), st. 43.

¹⁸ Usp. Mišljenje CCJE-a br. 3 (2002), st. 77.; usp. ESLJP *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018., br. 76639/11, st. 68.-72.; ESLJP, *Volkov protiv Ukrajine*, 9.1.2013., br. 21722/11, st. 112.

¹⁹ Usp. *Pajak protiv Poljske*, 24.10.2023., br. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

²⁰ Usp. ESLJP *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018., br. 76639/11, st. 68.-72.; ESLJP *Volkov protiv Ukrajine*, 9.1.2013., br. 21722/11, st. 115. Venecijanska komisija CDL-AD(2015)042, st. 73.

²¹ ESLJP *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018, br. 76639/11, st. 68.-72.; ESLJP *Volkov protiv Ukrajine*, 9.1.2013., br. 21722/11, st. 114.

²² Mišljenje se ovdje poziva na formulaciju ESLJP-a u predmetu *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, [VV], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, st.176. et seq.

²³ ESLJP *Denisov protiv Ukrajine* [VV], 25.9.2018, br. 76639/11, st. 74.; ESLJP *Volkov protiv Ukrajine*, 9.1.2013., br. 21722/11, st. 124.-129.

ne budu članovi koji su bili i članovi tijela koje je vodilo izvorni stegovni postupak.²⁴

24. U državama članicama u kojima postoje članovi laici, većina članova trebaju biti pripadnici sudstva.

V. Pravne osnove stegovne odgovornosti

25. U većini država članica CCJE-a pravne osnove stegovne odgovornosti propisane su zakonom te obuhvaćaju sudačko i izvansudačko nesavjesno ponašanje. Sadržaj i izričaj mogu se razlikovati. Zbog kulturološke raznolikosti, koja utječe na očekivanja javnosti o ponašanju sudaca, pravne osnove za stegovnu odgovornost razlikuju se, posebice u odnosu na privatno ponašanje sudaca. I dok suci u nekoj zemlji smiju izražavati politički prijeporna mišljenja na društvenim medijima, to ne smiju činiti u nekoj drugoj. U nekim zemljama pravne osnove za sudačku odgovornost nabrojene su u strogo formuliranom iscrpnom popisu, a u drugim zemljama zapisane su u formulacijama koje su otvorenije.
26. Suci imaju pravo na slobodu izražavanja temeljem članka 10. EKLJP-a, kako je dodatno pojašnjeno u Mišljenju br. 25 (2022.). Kada suci legitimno ostvaruju svoja prava iz članka 10. EKLJP-a to ne smije dovesti do stegovne odgovornosti.²⁵ Pravo na slobodu izražavanja uključuje pravo sudaca da javno govore o stegovnom postupku protiv njih ili njihovih kolega. Pravna osnova za disciplinsku odgovornost ne smije ograničiti pravo suca na privatni i obiteljski život u skladu s člankom 8. ESLJP-a.
27. U svakoj državi članici zakonom treba izričito²⁶ i koliko god je moguće konkretno,²⁷ definirati pravne osnove na temelju kojih se može pokrenuti stegovni postupak protiv sudaca. Mogućnost uvođenja *ad hoc* pravnih osnova koje se primjenjuju retroaktivno mora biti isključena. Neodređene odredbe (kao „kršenje prisege“ ili „neetično ponašanje“) omogućuju preširoko tumačenje i zlorabu, što može biti opasno za neovisnost sudaca.²⁸ Redovno objavljivanje stegovnih odluka može pomoći daljnjem pojašnjenju zakonskih odredbi.²⁹
28. Odluka suca, uključujući tumačenje prava, ocjenu činjenica ili ocjenu dokaza i/ili odstupanje od ustaljene sudske prakse ne smiju dovesti do stegovne odgovornosti, osim u slučajevima zle namjere, namjernog neispunjavanja obveza ili teškog nesavjesnog ponašanja.³⁰ Isto tako, podnošenje prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ili zahtjeva za savjetodavno mišljenje ESLJP-a ne smiju dovesti do sudačke odgovornosti. Svaki čin koji utječe na mogućnost pribjegavanja tumačenju Suda Europske unije (SEU) predstavlja ozbiljan napad na vladavinu prava. Pravne osnove stegovne odgovornosti

²⁴ ESLJP *Kozan protiv Turske*, 1.3.2022., br. 16695/19, st. 79.

²⁵ Mišljenje CCJE-a br. 25 (2022), st. 35. i preporuke.

²⁶ Venecijanska komisija CDL-AD(2016)009, st. 34.

²⁷ Mišljenje CCJE-a br. 3 (2002), st. 77.

²⁸ Venecijanska komisija CDL-AD(2016)013, st. 24.-27.; CDL-AD(2018)032, st. 78.

²⁹ Venecijanska komisija CDL-AD(2016)013, st. 27.

³⁰ Preporuka CM/Rec(2010)12, st. 66.; Mišljenje CCJE-a br. 3 (2002) st. 60. Zdravstvena pitanja ili druge posebne okolnosti treba uzeti u obzir kad se specificira zla namjera, namjerno neispunjavanje obveza i teško nesavjesno ponašanje.

sudaca moraju se odnositi na sudačko ponašanje koje proturječi jednoj od osnovnih vrijednosti zapisanih u Konvenciji: neovisnost, nepristranost, ispravnost, integritet, jednakost, nediskriminacija, kompetentnost i revnost.³¹ CCJE upozorava na opasnost od opravdanja pravnih osnova stegovne odgovornosti sudaca pozivanjem na ugled sudstva, osim kad mu je namjera pozvati se na autoritet ili povjerenje javnosti u sudstvo.

29. CCJE naglašava važnost graničnog kriterija za razgraničenje nesavjesnog ponašanja koje moguće opravdava izricanje stegovnih sankcija od drugih oblika nesavjesnog ponašanja.
30. Etički standardi trebaju se jasno razlikovati od nesavjesnog ponašanja koje opravdava stegovne sankcije. Budući da je svrha etičkog kodeksa različita od svrhe koja se želi ostvariti stegovnim postupkom, etički kodeks ne treba koristiti kao alat za discipliniranje sudaca. Kada etički standardi i strukovna pravila konvergiraju u odnosu na izvansudačko ponašanje kojim se moguće kompromitira povjerenje javnosti u sudstvo granični kriterij pomaže razlikovati ponašanje koje je neetično od ponašanja koje treba podvrgnuti stegovnoj odgovornosti.

VI. Postupovni zaštitni mehanizmi u stegovnom postupku protiv sudaca

31. Postupak se može grubo podijeliti u četiri faze: faza informiranja/pritužbe, istražna faza, faza izvješća/pokretanja postupka i faza odluke. U većini zemalja, suci su informirani u prvoj ili drugoj fazi postupka. Samo neke zemlje imaju formaliziran mehanizam pritužbi. Ostatak postupka formalno je uređen u većini država članica. S obzirom na različitu organizaciju postupka, u četiri faze postupka sudjeluju različita tijela. U nekim zemljama istražno povjerenstvo koje saziva sudbeno vijeće vodi istražnu fazu koja završava izvješćem koje čini temelj za odluku sudbenog vijeća o stegovnoj pritužbi. U drugim zemljama istrage koje vodi državno odvjetništvo završavaju konkretnom optužbom o kojoj odlučuje sud. Dok se u nekim zemljama stegovni postupak vodi po pravilima građanskog postupka, u drugima se vodi prema pravilima kaznenog ili upravnog postupka. Samo se u nekim zemljama o stegovnim predmetima odlučuje nakon javnog ročišta. U mnogim zemljama u kojima se konačne odluke objavljuju, one su anonimizirane.
32. Bitno je izbjeći svaku zlorabu stegovnog postupka. Stoga pokretanje stegovnog postupka treba počivati na valjanoj pravnoj osnovi. Pravna osnova mora zadovoljiti kriterije legaliteta, tj. mora biti jasno definirana, precizna i predvidljiva u primjeni, kako bi sucu omogućila u razumnoj mjeri predvidjeti stegovne posljedice do kojih bi mogla dovesti određena radnja.³² Zlonamjerne pritužbe ili one koje se odnose samo na odluku suca ili na ponašanje u postupku koji on ili ona vodi (npr. pogreška u prosudbi, postupku, materijalnom pravu) treba odbiti kao nedopuštene i treba

³¹ Usp. Bangalorska načela sudačkog ponašanja (2002.); Mišljenje CCJE-a br. 21 (2018). Treba primijetiti da svi sustavni zaostaci u rješavanju predmeta ne smiju biti tumačeni kao teško nesavjesno ponašanje suca.

³² ESLJP *Khlaifia i ostali protiv Italije* [VV], 15.12.2016, 16483/12, st. 92.; *J.N. protiv Ujedinjene Kraljevine*, 19.5.2016, 37289/12, st. 77.; *Del Río Prada protiv Španjolske* [VV], 21.10.2013., 42750/09, st. 125.;

Medvedyev i ostali protiv Francuske [VV], 3394. 03, 3394/, st 80.

ih brzo odbaciti. Države članice trebaju imati na umu da dopuštanje pritužbi kao načina pokretanja stegovnog postupka može dovesti do nagomilavanja pritužbi sa štetnim učincima za njihovo pravodobno rješavanje.³³ U takvim slučajevima CCJE državama članicama savjetuje uvođenje sustava filtra za rješavanje pritužbi.

33. CCJE zagovara jasna vremenska ograničenja u odnosu na stegovni postupak. Glede sudačke dužnosti ova pravna izvjesnost podržava neovisnost suca.
34. CCJE naglašava da se sva opća postupovna jamstva zapisana u članku 6. EKLJP-a primjenjuju na stegovni postupak protiv sudaca.³⁴ Države članice moraju zakonom propisati jasna postupovna pravila koji se primjenjuju na stegovni postupak protiv sudaca.
35. CCJE naglašava da suci moraju imati priliku djelotvorno sudjelovati u stegovnom postupku protiv njih. Suci imaju pravo biti obaviješteni, saslušani i braniti se. CCJE poziva države članice da osiguraju jednakost stranaka u kontradiktornom postupku. U tu svrhu sudac mora imati pravo na pravnog zastupnika. Ako je na ročištu dozvoljeno izvođenje dokaza saslušanjem svjedoka, prema svjedocima obje strane mora se postupati jednako.³⁵ Nadalje, sudac može biti odgovoran za stegovno nesavjesno ponašanje samo ako je takvo ponašanje dokazano.
36. Javni karakter postupka pred sudbenim tijelima štiti stranke u postupku od suđenja u tajnosti bez kontrole javnost.³⁶ Stoga CCJE naglašava da iako istrage trebaju biti povjerljive, ročišta trebaju biti javna, osim ako postoje razlozi propisani u članku 6. EKLJP-a o ročištima zatvorenim za javnost.³⁷ Stegovne odluke trebaju biti propisno obrazložene, tj. obraditi sve bitne aspekte koje su iznijeli istražno tijelo i sudac.³⁸ . Trebaju biti javno obznanjene i objavljene. Nakon objave, imena mogu biti anonimizirana. Odluke trebaju biti nadopunjene statističkim podacima o stegovnim odlukama.³⁹ Javnost postupka i odluka važna je za transparentnost stegovnog postupka i za jačanje povjerenja javnosti u pravilan rad pravosuđa.
37. Države članice trebaju provesti postupak u razumnom roku. To znači da sudske postupke treba voditi bez odugovlačenja jer ona mogu ugroziti djelotvornosti i vjerodostojnost.⁴⁰ Razumni rok ovisi o složenosti predmeta i svim bitnim okolnostima kao i o važnosti predmeta za

³³ Usp. Minimalni sudački standardi V Stegovni postupak i odgovornost sudaca Izvješće ENCJ-a 2014.-2015., str. 25.

³⁴ Usp. ESLJP *Baka protiv Mađarske* [VV], 23.6.2016, br. 20261/12, st. 100.-106.; usp. naprijed citiran predmet *Vilho Eskelinen* i ostali, st. 62.

³⁵ ESLJP *Ankerl protiv Švicarske*, 23.10.1996., br. 17748/91, st. 38.; za razliku vidi *Dombo Beheer B.V. protiv Nizozemske*, 27.10.1993., br. 14448/88, st. 35.

³⁶ ESLJP *Fazliyski protiv Bugarske*, 1.6.2010., br. 40908/05, st. 69.

³⁷ ESLJP *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala* [VV], 6.11.2018., br. 55391/13 57728/13 74041/13, st.208.

³⁸ Usp. *Simić protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), 15.11.2016, br.75255/10, st. 35.-36.

³⁹ Usp. Mišljenje CCJE-a br. 3 (2002), st. 15., 23.

⁴⁰ ESLJP *Scordino protiv Italije* (br. 1) [VV], 29.3.2006., br. 36813/97, st. 224.

podnositelja pritužbe.⁴¹ Stegovni postupak pokrenut protiv suca mora se pravodobno okončati. U slučaju prekomjernih odugovlačenja, sudac mora imati mogućnost pokrenuti postupak za podnošenje zahtjeva za odbacivanje postupka.

38. CCJE ponavlja svoj stav da sucima treba dopustiti pravo na žalbu protiv stegovnih odluka i sankcija.⁴²

VII. Stegovne sankcije protiv sudaca

39. U većini država postoji iscrpan popis mogućih stegovnih sankcija za suce. Međutim, ostaje i prostor za tumačenje pri primjeni sankcija od predmeta do predmeta. U svim se državama na određivanje odgovarajuće sankcije primjenjuje načelo razmjernosti. Sankcije mogu uključiti upozorenje, ukor, odgovarajuću novčanu kaznu, premještaj, udaljenje s dužnosti, prijevremeno (prisilno) umirovljenje i razrješenje.
40. CCJE ponavlja kako stegovne sankcije trebaju biti jasno definirane zakonom, lako dostupne i nabrojene u iscrpnom popisu.⁴³ Odluka treba biti vođena načelom razmjernosti.⁴⁴ Ono zahtjeva određivanje ravnoteže između težine djela i njegovih posljedica s jedne strane te kvalitete i opsega sankcije s druge strane.⁴⁵ Razrješenje suca treba narediti samo kao posljednje sredstvo u izuzetno teškim predmetima.⁴⁶ Premještaj i/ili preraspodjela (čak i na privremenoj osnovi) suca ili degradacija mogu biti opravdani samo u slučajevima teškog sudačkog nesavjesnog ponašanja.⁴⁷ CCJE se protivi smanjenju plaće kao stegovnoj sankciji jer suci moraju biti jednako nagrađeni za svoj rad.
41. Svi olakotni i otegotni čimbenici pojedinog predmeta moraju se uzeti u obzir kako bi se jasno utvrdila odgovornost suca u svjetlu konkretnih okolnosti u kojima je počinjeno stegovno djelo.

⁴¹ ESLJP, *Comingersoll S.A. protiv Portugala* [VV], 6.4.2000., br. 35382/97; ESLJP *Frydlender protiv Francuske* [VV], 27.6.2000., br. 30979/96, st. 43.; ESLJP *Sürmeli protiv Njemačke* [VV], 8.6.2006., br. 75529/01, st. 128.

⁴² Preporuka CM/Rec(2010)12, st. 69.; usp. Četvrti evaluacijski krug GRECO-a: sprečavanje korupcije u odnosu na zastupnike u parlamentu, suce i državne odvjetnike: zaključci i trendovi (2017.), str. 18.

⁴³ Mišljenje CCJE-a br. 3 (2002), st. 77.; usp. glede primjene načela razmjernosti, Preporuka CM/Rec(2010)12, st. 69. Venecijanska komisija CDL-AD(2014)039, st. 72.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Venecijanska komisija CDL-AD(2014)039, st. 72.

⁴⁶ Usp. Venecijanska komisija CDL-AD(2015)042, st. 113.; Četvrti evaluacijski krug GRECO-a: sprečavanje korupcije u odnosu na zastupnike u parlamentu, suce i državne odvjetnike: zaključci i trendovi (2017.), str. 18.

⁴⁷ Usp. Evaluacijsko izvješće CEPEJ-a o europskim sudbenim sustavima, Evaluacijski ciklus 2022. (podaci iz 2020.), str. 50. Nesmjernost sudaca ne znači da se sucu ne može dodijeliti drugi zadatak. Nesmjernost je ključni element zadržavanja sudačke neovisnosti, ESLJP, *Baka protiv Mađarske* [VV], 23.6.2016., br. 20261/12, st. 172.; Mišljenje CCJE-a br.1 (2001) st. 57.-59.

42. U svim se predmetima prilikom ocjene odgovarajuće sankcije mora se uzeti u obzir mogući „utjecaj zastrašivanja“ koji bi određena sankcija mogla imati na pojedinog suca i druge suce.⁴⁸
43. CCJE naglašava da s određenim mjerama kojima je namjera ili mogu imati isti učinak kao stegovne sankcije treba postupati kao s takvima uz primjenu svih sudačkih prava i postupovnih zaštitnih mehanizama.⁴⁹ To se također primjenjuje na sve mjere namijenjene sankcioniranju suca bez obzira na njihov oblik.

VIII. Preporuke

1. Suci moraju obnašati svoje dužnosti prema najvišim standardima profesionalnog ponašanja kako bi ispunili svoju ustavnu ulogu. Stegovna odgovornost način je osiguranja da se suci pridržavaju svojih standarda profesionalnog ponašanja.
2. Stegovna odgovornost ne smije podrivati neovisnost sudstva.
3. Stegovna odgovornost sudaca važna je za osiguranje pravilnog rada pravosuđa u skladu s vladavinom prava i nužna je za održanje povjerenja u sudstvo.
4. Države članice moraju imati snažne zaštitne mehanizme na ustavnoj ili zakonodavnoj razini u odnosu na stegovnu odgovornost sudaca te provoditi te zaštitne mehanizme u praksi.
5. Postupovne institucije koje sudjeluju u stegovnom postupku moraju poštovati diobu vlasti i pravilan rad pravosuđa. Treba se provesti savjetovanje sa sucima i njihovim udrugama o stegovnim zakonima i podzakonskim propisima.
6. Tijelo koje je odgovorno za pokretanje stegovnog postupka i istragu ne smije biti isto ono koje odlučuje o stegovnom predmetu. Države članice trebaju imati konkretno istražno tijelo ili osobu nadležnu za zaprimanje pritužbi, za pribavljanje očitovanja sudaca i za razmatranje postoji li dovoljno dokaza protiv suca koji zahtijevaju pokretanje takvog postupka.
7. Suci optuženi za stegovno djelo moraju imati pravo pristupa neovisnom sudu ili tijelu vlasti osnovanom zakonom u skladu sa člankom 6. EKLJP-a.
8. Mora postojati neovisno i nepristrano tijelo/sud koje ima ovlast ukinuti stegovnu odluku i za poduzimanje daljnjih koraka za ispravljanje negativnih učinaka tih odluka, kao što je trenutno vraćanje na dužnost.

⁴⁸ Usp. ESLJP *Baka protiv Mađarske* [VV], 23.6.2016., br. 20261/12, st. 173.; *Žurek protiv Poljske*, 16. 6. 2022., 39650/18, st. 227.; *Kozan protiv Turske*, 1.3.2022., br. 16695/19, st. 68.; *Sarisu Pehlivan protiv Turske*, 6.6.2023., br. 63029/19, st. 48.

⁴⁹ To je slučaj, na primjer, kad se snizi dob za umirovljenje sudaca a Ministarstvo pravosuđa ili tijelo pod njegovom političkom kontrolom bude ovlašteno za odlučivanje hoće li mandat suca, kojemu je izvorno bila određena viša dob za umirovljenje, biti „produljen“ temeljem novog zakona do kraja izvornog mandata. Vidi ESLJP *Pająk protiv Poljske*, 24.10.2023., br. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, st. 167.-200.

9. Opseg stegovne odgovornosti treba jasno definirati kako bi bila u skladu s vladavinom prava. Zakonom treba izričito i koliko god je moguće konkretno definirati pravne osnove na temelju kojih se može pokrenuti stegovni postupak protiv sudaca.
10. Legitimno ostvarivanje zakonskih prava suca ne smije dovesti do stegovne odgovornosti.
11. Razlozi za sudačku stegovnu odgovornost moraju biti neraskidivo povezani sa ustavnim ulogom sudstva. To uključuje potrebu osiguranja da suci postupaju kao neovisni i nepristrani arbitri, poštujući vladavinu prava i da oni općenito doprinose pravilnom funkcioniranju pravosuđa.
12. Odluka suca, uključujući tumačenje prava, ocjenu činjenica ili ocjenu dokaza ne smije dovesti do stegovne odgovornosti, osim u slučajevima zle namjere, namjernog neispunjavanja obveza ili teškog nesavjesnog ponašanja. Podnošenje prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ili zahtjeva za savjetodavno mišljenje ESLJP-a nikada ne smiju dovesti do sudačke odgovornosti.
13. Treba odrediti granični kriterij za razgraničenje nesavjesnog ponašanja koje moguće opravdava izricanje stegovnih sankcija od drugih oblika nepropisnog ponašanja.
14. Etički standardi trebaju se jasno razlikovati o nesavjesnog ponašanja koje opravdava stegovne sankcije.
15. Države članice moraju zakonom propisati jasna postupovna pravila koja se primjenjuju na stegovni postupak protiv sudaca. Treba osigurati sustav filtriranja za postupanje s pritužbama, koji osigurava brzo odbacivanje zlonamjernih ili neosnovanih tvrdnji.
16. U slučaju prekomjernog odugovlačenja, sucima mora biti procesnim pravilima omogućeno tražiti da se postupak obustavi.
17. Sucima se mora omogućiti učinkovito sudjelovanje u stegovnim postupcima protiv njih i pravo na pravnog zastupnika.
18. Moraju imati pravo na žalbu protiv stegovnih odluka i sankcija.
19. Stegovne sankcije moraju biti jasno definirane zakonom, lako dostupne i nabrojene u iscrpnom popisu.
20. Svaka stegovna sankcija izrečena sucu mora biti razmjerna.
21. Razrješenje suca treba narediti samo kao krajnju mjeru u iznimno teškim predmetima.
22. U svim predmetima mogući „utjecaj zastrašivanja“ koji bi određena sankcija mogla imati na pojedinog suca i druge suce mora se uzeti u obzir prilikom ocjene odgovarajuće sankcije.
23. Sigurnosna provjera ne smije se koristiti kao zamjena za stegovne mjere. Sigurnosna provjera ne smije se koristiti niti za rješavanje korupcije.