

У Стразбуру, 6. децембра 2024

КОНСУЛТАТИВНО ВЕЋЕ ЕВРОПСКИХ СУДИЈА
(КВЕС)

Мишљење КВЕС бр. 27 (2024)

о дисциплинској одговорности судија

I УВОД

1. У складу са задатком датим од стране Комитета министара, Консултативно веће европских судија (КВЕС) припремило је ово Мишљење о дисциплинској одговорности судија.

2. Одговорност у судству је у блиској вези са независношћу судства. Ако одговорност судија не буде јасно и адекватно регулисана, независност судства ће бити угрожена. До овога долази у ситуацији у којој се судије, под нејасним околностима, могу суочити са потенцијално погубним последицама по сигурност мандата и / или каријерних могућности. Дисциплинска одговорност је важна за одговорност судија за неправилно вршење функције. То је средство којим друштво може обезбедити да правосуђе правилно испуни своје функције, и на тај начин јача поверење јавности у правосуђе.

3. Одговорност судија је последњих година постала тема која изазива велику забринутост. У неколико одлука европских судова утврђено је да је извршна власт користила дисциплинске мере да ућутка или разреши судије који нису донели одлуку у њену корист.¹ У светлу таквих скорашњих догађаја, неопходно је осврнути се на основу, оправдање и ограничења дисциплинске одговорности судија.

¹ Суд правде Европске уније (СПЕУ), 15.7.2021, C-791/19 – *Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges)*, ECLI:EU:C:2021:596; ЕСЉП *Grzęda v. Poland* [Вв], 15.3.2022, бр. 43572/18.

II СВРХА И ОБИМ МИШЉЕЊА

4. КВЕС се већ бавило овим питањем у Мишљењу бр. 3 о начелима и правилима која уређују професионално понашање судија, нарочито етику, неспојива понашања и непристрасност. Сврха овог Мишљења је да се сагледају сва дешавања од времена усвајања Мишљења бр. 3 (2002) и да се процене, оцене и развију стандарди за дисциплинску одговорност судија, нарочито с обзиром на њихов утицај на независност судства. Оно пружа скуп основних начела и препорука применљивих на све државе чланице и осмишљено је да се односи на ситуације у којима могу бити угрожени независност и непристрасност правосуђа.

5. Ово мишљење испитује следећа питања:

- а. Како је разграничена правилна примена дисциплинске одговорности судија?
- б. Какав је адекватан законски оквир и организација дисциплинских поступака против судија?
- ц. Који су дозвољени разлози за дисциплинску одговорност судија?
- д. Које су неопходне процедуралне гаранције за судије у дисциплинским поступцима?

6. Мишљење се не бави грађанском или кривичном одговорношћу судија, које су саме по себи довољно широке теме.

7. Иако се ово Мишљење не бави ветингом, КВЕС преко тог питања не може прећи потпуно га игноришући. Ветинг се не сме користити као замена за дисциплинске мере. Ветингом се такође не треба борити против корупције. КВЕС, ипак, признаје да ветинг може бити дозвољен као изузетна једнократна процедура у транзицији од ауторитарне до демократске владе уређене владавином права.

8. Мишљење је припремљено на основу претходних мишљења КВЕС, нарочито Мишљења бр. 3 (2002) и бр. 18 (2015), КВЕС Магна карте судија (2010) и релевантних инструмената Савета Европе, укључујући али не ограничавајући се на Европску повељу о закону за судије, Извештај генералног секретара Савета Европе за 2023. о стању демократије, људских права и владавине права у Европи, Препоруку Комитета министара ЦМ/Рец(2010)12 о судијама: независност, ефикасност и одговорност, Извештај Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) о независности правосудног система, Евалуациони извештај о европским правосудним системима: циклус евалуације Европске комисије за ефикасност правосуђа из 2024 (СЕПЕЖ), резултате Четврте рунде евалуације Групе државе против корупције (ГРЕКО) у погледу судија, Преглед спровођења Акционог плана Савета Европе о јачању независности правосуђа и непристрасности Европског комитета за сарадњу у области правосуђа (ЦДЦЈ) и судске праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП). Такође узима у обзир Основна начела УН о независности правосуђа, Бангалорске принципе судског понашања, Извештај Европске мреже савета за правосуђе (ЕНЦЈ) о

независности, одговорности и квалитету правосуђа, Препоруке ОЕБС о независности и одговорности судија (Варшавске препоруке) и друге релевантне инструменте.

9. Мишљење такође узима у обзир одговоре чланова КВЕС на упитник о дисциплинској одговорности судија и прелиминарни нацрт који је припремила др Јаника Јан, експерткиња коју је именовао Савет Европе.

III РАЗГРАНИЧЕЊЕ ПРАВИЛНЕ ПРИМЕНЕ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ СУДИЈА

10. Овлашћења судије су повезана са вредностима истине, правде, правичности и слободе.² Судије морају да обављају своје дужности у складу са највишим стандардом професионалног понашања како би испуниле своју уставну улогу.³ Последица тога што друштво судијама поверава тако широка овлашћења је да морају постојати неки начини да судије буду одговорне, па чак и да се уклоне са дужности, у случајевима понашања тако грубог да је то оправдано.⁴ Ово нарочито у случајевима корупције у правосуђу, који суштински подривају поверење јавности у непристрасност и независност судства.⁵ Дисциплинска одговорност је средство којим се обезбеђује да се судије придржавају дужности. Тиме се доприноси одржавању поверења јавности у спровођење правде.

11. Све три гране власти су одговорне друштву које служе. Дисциплинска одговорност судија је у функцији одговорности судства. То, међутим, не значи да је правосуђе подређено другој грани државне власти. Тиме би се издала уставна функција судства као државне власти коју чине независне судије чија је функција да непристрасно и у складу са законом одлучују у предметима.⁶ То би такође нарушило сам темељ државе у којој постоји владавина права која својим грађанима гарантује специфична права и слободе.⁷

12. Као опште мерило, КВЕС стога подвлачи да индивидуална права судија и њихов функционални легитимитет, који служи као оправдање и ограничење гране власти којој припадају, треба да поставе одговарајућа ограничења дисциплинској одговорности судија. Дисциплинска одговорност не сме да омета легитимно остваривање индивидуалних права судија, као што је њихова слобода изражавања предвиђена чланом 10. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП), њихово право на приватни живот према члану 8. ЕКЉП или њихово право на правично суђење у складу са чланом 6. ЕКЉП.⁸ Поред тога, основи за дисциплинску одговорност судија морају бити инхерентно повезани са уставном улогом правосуђа. Ово укључује потребу да се обезбеди да судије делују као независни и непристрасни арбитри, поштујући владавину права, и да генерално доприносе правилном функционисању спровођења правде.

² Мишљење КВЕС бр. 18 (2015), став 18.

³ У Мишљењу бр. 3 (2002), КВЕС је дискутовало о таквим стандардима и правилима професионалног понашања.

⁴ Мишљење КВЕС бр. 18 (2015), став 33.

⁵ Мишљење КВЕС бр. 18 (2015), став 33.

⁶ Мишљење КВЕС бр. 18 (2015), став 20.

⁷ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 83 и др; *Baka v. Hungary*.

⁸ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 83 и др; *Baka v. Hungary*.

13. Основна начела произилазе из овог разграничења правилне употребе дисциплинске одговорности у судству:

- а) дисциплинска одговорност је неопходна за одржавање поверења у правосуђе;
- б) дисциплинска одговорност не сме подривати независност судства;
- в) дисциплинска одговорност је важна да би се обезбедило правилно спровођење правде у складу са владавином права;
- г) обим дисциплинске одговорности мора бити пажљиво одређен да би био у складу са владавином права;
- д) процедуралне институције укључене у дисциплински поступак морају поштовати поделу власти и правилно спровођење правде;
- ђ) легитимно остваривање законских права судија не сме довести до дисциплинске одговорности;
- е) свака дисциплинска санкција изречена судији мора бити сразмерна.

IV ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И ОРГАНИЗАЦИЈА ДИСЦИПЛИНСКИХ ПОСТУПАКА ПРОТИВ СУДИЈА

14. Одговори држава чланица КВЕС на упитник показују да постоји законодавни оквир за дисциплинске поступке против судија у свим државама. У неким земљама, одговарајуће одредбе су садржане у уставу, у већини земаља су садржане у законском праву са или без додатних декрета, уредби или правила. У неким, али не у свим државама, судије или правосудна удружења су учествовала у изради ових закона.

15. Организација дисциплинског поступка разликује се од земље до земље. У зависности од сличности и разлика, системи дисциплинске организације се могу поделити у две широке категорије: систем савета и судски систем. Систем савета се односи на систем у којем судски савети доносе коначну одлуку, док је у судском систему то суд опште надлежности или дисциплински суд. У судском систему, обично Министарство правде или главни јавни тужилац покрећу дисциплински поступак против судије пред дисциплинским судом. У систему савета, група лица и институција које могу покренути поступак пред судским саветом је доста шира. Она се креће од Министарства правде до председника судова, странака у поступцима, појединаца или адвоката. У оба система, жалбе или информације о недоличном понашању судије могу се поднети формално или неформално надлежној институцији без персоналних ограничења.

16. У неким системима савета постоји жалбени поступак у оквиру Савета за правосуђе, у другим се жалба упућује вишем суду, чак и уставном суду под одређеним околностима. У неким земљама, председници судова имају овлашћења да донесу дисциплинску одлуку у случајевима опомене или блажих неправилности. У неким земљама, дисциплинске поступке води парламентарни одбор за судску дисциплину, председник врховног суда, односно председник апелационог суда, или Владин

дисциплински одбор за више функционере. У неколико случајева, заштитници грађана и канцелари правде могу покренути дисциплински поступак.

17. У великој већини земаља постоје гаранције за заштиту независности и непристрасности институција укључених у дисциплински поступак, посебно органа који одлучује. У неким земљама, обезбеђене су гаранције како би се обезбедило да све институције буду независне након фазе покретања поступака, укључујући истражно тело и тело које доноси одлуке. У другим земљама се указује на ризике од одређених облика политизације поступка. То је случај када су истражни тужиоци подређени Министарству правде, када исто лице покреће и одлучује о поступку као члан Судског савета или када чланове Судског савета именује Скупштина. Сличан ризик постоји и ако чланове Судског савета именује извршна власт.

18. KBES наглашава важност постојања чврстих гаранција на уставном или законодавном нивоу у погледу дисциплинске одговорности судија и њиховог спровођења у пракси.⁹ Наглашава да независност судија мора бити правилно заштићена од произвољних и неприкладних дисциплинских пракси уперених против судија. Материјалне и процедуралне одредбе морају бити прописане законом. У процесу припреме дисциплинских закона за судије, од суштинског је значаја постојање смислених консултација са судијама, укључујући и њихова удружења¹⁰, којима треба омогућити могућност да разматрају и коментаришу предвиђену законску регулативу у питањима везаним за статус судија.¹¹

19. Орган који је одговоран за покретање дисциплинског поступка и његову истрагу не треба да буде исти орган који одлучује о дисциплинској ствари. Када било ко из јавности поднесе притужбу, то лице не би требало да има својство учесника у дисциплинском поступку који ће уследити.¹² KBES препоручује да државе чланице имају посебно истражно тело или лице која ће бити одговорно за примање притужби, за пријем изјава судије и да као такво размотри да ли постоји или не постоји довољан основ да се позове на покретање поступка против судије. Истражни орган треба да буде ослобођен политичких утицаја. У неким правним системима у којима је спровођење правде у надлежности Министарства правде, може представљати стварни ризик у овом погледу када дисциплинске тужиоце именује Влада или органи повезани са Владом¹³ и када су они систематски подређени извршној власти надлежној за спровођење правде.

⁹ Преглед спровођења Акционог плана Савета Европе о јачању независности правосуђа и непристрасности ЦДЦЈ, ставови 223-224; видети, уопштено, и Мишљење KBES бр. 1 (2001) и бр. 6 (2004).

¹⁰ Мишљење KBES бр. 18 (2015), став 31.

¹¹ Мишљење KBES бр. 23 (2020), Поглавље IX, клаузула 7.

¹² Ово се не примењује на систем притужби у неким државама чланицама у којима, на пример, грађанин може поднети притужбу у вези са понашањем судије, под условом да према том систему: (1) подносилац не може утицати на одлуке које је судија донео у предмету; (2) ометајуће и друге злонамерне притужбе се моментално одбацују, и (3) права судије су правилно гарантована. У погледу ометајућих и других злонамерних притужби, видети даље у ставу 32.

¹³ У неким државама чланицама, чак и председник суда може имати везу са извршном влашћу.

20. Судије које се суочавају са дисциплинском оптужбом морају имати право приступа независном суду или органу установљеном законом у складу са чланом 6. ЕКЉП.¹⁴ Веома је важно да сваки утицај извршне или парламентарне гране власти на орган за доношење одлука буде искључен у таквим дисциплинским поступцима.¹⁵ Када дисциплински орган који одлучује сам по себи није суд, онда његови чланови треба да задовоље опште захтеве независности и непристрасности. Одговарајући критеријуми укључују правилно именовање, фиксно трајање мандата, сигурност мандата, гаранцију против мешања, одавање утиска независности и могућност изузећа у случају пристрасности.¹⁶ Тамо где постоје, правосудни савети се у том погледу најбоље котирају.¹⁷

21. Што се тиче поступка именовања, КВЕС потврђује свој став да чланове дисциплинских органа који нису судови треба да именује независни орган који углавном чине судије које су именовале друге судије.¹⁸

22. У вези са саставом органа који одлучује, КВЕС примећује да министар правде не би требало да буде члан Савета за правосуђе, који делује као дисциплински орган, посебно ако је он или она такође овлашћен да покреће поступак против судије.¹⁹ Ово не би представљало проблем само за независност и непристрасност судства, већ и за уставно начело поделе власти. Чланови дисциплинског органа морају бити искључени из претходне истраге у дисциплинском предмету, јер би овакво дуплирање функција могло да доведе до објективне сумње у непристрасност тих чланова.²⁰ Представници тужилаштва, односно главни тужилац и они које делегирају тужилачки органи, који су надлежни у истражној фази дисциплинског поступка, не би требало да буду укључени у састав дисциплинског органа за судије. Ово би спојило истражну и тужилачку функцију с једне стране и судијску функцију с друге стране.²¹

¹⁴ ЕСЉП, *Paják v. Poland*, 24.10.2023, бр. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, ст. 167-200, esp. 194-195; ЕСЉП, *Baka v. Hungary* [Вв], захтев бр. 20261/12, 23.6.2016, ст. 100-106; cf. *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, 19.4.2007, захтев бр. 63235/00, став. 62; Препорука CM/Rec(2010)12, став 69.

¹⁵ ЕСЉП, *Reczkowicz v. Poland*, 22.7.2021, бр. 43447/19; ЕСЉП, *Tuleya v. Poland*, 6.7.2023, бр. 21181/19, 51751/20, став. 340; ЕСЉП, *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, 19.10.2021, захтев бр. 40072/13. Cf. ГРЕКО *Ad hoc* извештај о Пољској (Правило 34), став 59 (iv); Четврти круг евалуације ГРЕКО: превенција корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, Привремени извештај о усклађености у Пољској 2021, став 73.

¹⁶ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 60-65.

¹⁷ Извештај Венецијанске комисије о независности судског система 12-13 март 2010, став 43.

¹⁸ Мишљење КВЕС бр. 3 (2002), став 77; ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 68-72; ЕСЉП, *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, бр. 21722/11, став 112.

¹⁹ ЕСЉП, *Paják v. Poland*, 24.10.2023, бр. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

²⁰ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 68-72; ЕСЉП, *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, бр. 21722/11, став 115; Венецијанска комисија CDL-AD(2015)042, став 73.

²¹ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 68-72; ЕСЉП, *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, бр. 21722/11, став 114.

23. Неопходно је постојање ревизионог тела/суда са пуном надлежношћу²² за слушање притужби, тј. да ревидира и поступке и заслуге одлуке, и мора бити независан и непристрасан. Ревизиони орган мора имати надлежност да поништи дисциплинске одлуке и да предузме све даље кораке да отклони негативне ефекте таквих одлука, као што је моментално враћање на функцију. Није довољно да такав орган може само да претходну одлуку огласи незаконитом.²³ Од суштинског је значаја да у саставу ревизионог органа не буду чланови који су били чланови органа пред којим је вођен првобитни дисциплински поступак.²⁴

24. У државама чланицама у којима постоје судије поротници, већину чланства треба да чине представници правосуђа.

У ОСНОВИ ЗА ДИСЦИПЛИНСКУ ОДГОВОРНОСТ

25. У већини држава чланица КВЕС, основи за дисциплинску одговорност су прописани законом и обухватају судске и вансудске прекршаје. Садржај и формулације могу се разликовати. Због културолошке разноликости, која утиче на очекивања јавности о понашању судија, основи за дисциплинску одговорност се разликују, посебно у односу на приватно понашање судија. Иако судије могу изражавати политички контроверзна мишљења на друштвеним мрежама у једној земљи, не могу то учинити у другој земљи. У неким земљама, разлози за одговорност судија су набројани у стриктно формулисаној исцрпној листи, у другим земљама су садржани у отворенијим формулацијама.

26. Судије имају право на слободу изражавања на основу члана 10 ЕКЉП, што је додатно прецизирано у Мишљењу КВЕС бр. 25 (2022). Легитимно вршење права од стране судија према члану 10. ЕКЉП не сме довести до дисциплинске одговорности.²⁵ Право на слободу изражавања укључује право судија да јавно говоре о дисциплинском поступку против себе или колега. Основи за дисциплинску одговорност не смеју да дерогирају ни право судије на приватни и породични живот у складу са чланом 8. ЕКЉП.

27. У свакој држави чланици закон треба да дефинише изричито²⁶ и колико је то могуће конкретније²⁷ основе по којима се може покренути дисциплински поступак против судија. Мора се искључити могућност увођења *ad hoc* основа који се примењују ретроактивно. Нејасне одредбе (као што је „кршење заклетве“ или „неетичко понашање“) подложне су прешироком тумачењу и злоупотреби, што може бити

²² Мишљење се односи на формулацију ЕСЉП *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [Вв], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, став 176 и даље.

²³ ЕСЉП, *Denisov v. Ukraine* [Вв], 25.9.2018, бр. 76639/11, ст. 74; ЕСЉП, *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, бр. 21722/11, став 124-129.

²⁴ ЕСЉП, *Kozan v. Turkey*, 1.3.2022, бр. 16695/19, став 79.

²⁵ Мишљење КВЕС бр. 25 (2022), став 35 и препоруке.

²⁶ Венецијанска комисија ЦДЛ-АД(2016)009, став 34.

²⁷ Мишљење КВЕС бр. 3 (2002), став 77.

опасно по независност судија.²⁸ Редовно објављивање дисциплинских одлука може помоћи да се додатно разјасне одредбе закона.²⁹

28. Одлука судије, укључујући тумачење закона, оцену чињеница или оцену доказа, не сме довести до дисциплинске одговорности, осим у случајевима злонамерности, намерног неизвршења обавеза или грубог немара.³⁰ Исто тако, подношење прелиминарне референтне процедуре у складу са чланом 267. Уговора о функционисању Европске уније или захтев за саветодавно мишљење ЕСЉП не смеју довести до судијске одговорности. Сваки акт који утиче на могућност прибегавања тумачењу Суда правде Европске уније (СПЕУ) представља озбиљан напад на владавину права. Основи за дисциплинску одговорност судија морају се односити на судијско понашање које је у супротности са једном од основних вредности које правосуђе треба да оствари: независност, непристрасност, правичност, интегритет, једнакост у поступању, забрана дискриминације, стручност и марљивост.³¹ КВЕС упозорава на оправдавање основа за дисциплинску одговорност судија по основу угледа судства, осим када се намерава да се оно односи на ауторитет и поверење јавности у правосуђе.

29. КВЕС наглашава важност граничног критеријума за разграничење недоличног понашања који потенцијално оправдава изрицање дисциплинских санкција од других облика недоличног понашања.

30. Етичке стандарде треба јасно разликовати од недоличног понашања које оправдава дисциплинске санкције. Пошто је сврха етичког кодекса другачија од оне која се постиже дисциплинским поступком, етички кодекс не треба користити као средство за дисциплиновање судија. Тамо где се етички стандарди и професионална правила понашања приближавају у односу на вансудско понашање које потенцијално угрожава поверење јавности у правосуђе, гранични критеријум помаже да се направи разлика између понашања које је неетичко и понашања које би требало да буде предмет дисциплинске одговорности.

VI ПРОЦЕДУРАЛНЕ ГАРАНЦИЈЕ У ДИСЦИПЛИНСКИМ ПОСТУПЦИМА ПРОТИВ СУДИЈА

31. Поступак се може грубо поделити у четири фазе: фаза информисања/притужбе, фаза истраге, фаза извештаја/покретања и фаза одлучивања. У већини земаља, судије се обавештавају у првој или другој фази поступка. Само неке земље имају формализован механизам за притужбе. Остатак поступка је формално регулисан у већини држава чланица. С обзиром на различиту организацију поступка, различита тела су укључена

²⁸ Венецијанска комисија *CDL-AD(2016)013*, ст. 24-27; *CDL-AD(2018)032*, став 78.

²⁹ Венецијанска комисија *CDL-AD(2016)013*, став 27.

³⁰ Препорука *CM/Rec(2010)12*, став 66; Мишљење КВЕС бр. 3 (2002) став 60. Здравствене проблеме или друге нарочите околности треба узети у обзир приликом прецизирања злонамерности, намерног неизвршења обавеза или грубог немара.

³¹ Бангалорски принципи судијског понашања (2022); Мишљење КВЕС бр. 21 (2018). Треба напоменути да не треба све системске заостале предмете тумачити као допринос озбиљном немару судије.

у четири фазе поступка. У неким земљама, истражно веће које сазива судски савет води фазу истраге која се завршава извештајем који представља основу за одлуку судског савета по притужби у дисциплинском поступку. У другим земљама истраге тужилаштва завршавају се посебном оптужбом, о којој одлучује суд. Док се у неким земљама дисциплински поступци одвијају у складу са законом којим се уређује грађански поступак, у другим земљама се дисциплински поступци одвијају по закону о кривичном или управном поступку. Само у неким земљама се о дисциплинским предметима одлучује након јавног саслушања. У многим земљама у којима се коначне одлуке објављују, оне су анонимизоване.

32. Неопходно је избећи сваку злоупотребу дисциплинског поступка. Дакле, покретање дисциплинског поступка мора почивати на ваљаном законском основу. Основи морају да испуњавају критеријуме законитости, односно морају бити јасно дефинисани, прецизни и предвидиви у примени, тако да судији у разумној мери омогуће да предвиди дисциплинске последице које нека радња може повући.³² Ометајуће притужбе или оне које се односе искључиво на одлуку или понашање судије у поступку пред њим или њом за које је обезбеђен правни лек (нпр. грешка у процени, поступак, материјално право), треба без одлагања одбацити као недопуштене. Државе чланице треба да имају на уму да дозвољавање притужби као средстава за покретање дисциплинских поступака може довести до пораста броја заосталих предмета по притужби са штетним последицама за њихово благовремено решавање.³³ У таквим случајевима, КВЕС саветује државама чланицама да обезбеде неку врсту система филтрирања за поступање са притужбама.

33. КВЕС се залаже за јасна временска ограничења у погледу трајања дисциплинских поступака. Уз поштовање судијске функције, правна сигурност на тај начин подупире независност судије.

34. КВЕС наглашава да се све опште процедуралне гаранције садржане у члану 6 ЕКЉП примењују на дисциплинске поступке против судија.³⁴ Државе чланице морају прописати јасна процедурална правила у закону који се примењује на дисциплинске поступке против судија.

35. КВЕС наглашава да судије морају имати прилику да ефикасно учествују у дисциплинским поступцима који се воде против њих. Судије имају право да буду обавештене и саслушане, као и да се бране. КВЕС позива државе чланице да обезбеде успостављање једнакости страна у таквом поступку. У том циљу, судија мора имати право на правно заступање. Ако је саслушање сведока дозвољено на саслушању, сведоци

³² ЕСЉП, *Khlaifia and Others v. Italy* [Бв], 15.12.2016, 16483/12, став. 92; *J.N. v. The United Kingdom*, 19.5.2016, 37289/12, став 77; *Del Río Prada v. Spain* [Бв], 21.10.2013, 42750/09, став 125; *Medvedyev and Others v. France* [Бв], 29.3.2010, 3394/03, став 80.

³³ Минимални правосудни стандарди против дисциплинских поступака и одговорност судија Извештај ЕНЦЈ 2014-2015, стр. 25.

³⁴ ЕСЉП, *Baka v. Hungary* [Бв], 23.6.2016, бр. 20261/12, ст. 100-106; *Vilho Eskelinen and Others*, цитирани горе, ст. 62.

са обе стране морају бити третирани једнако.³⁵ Штавише, судија може бити одговоран за дисциплински прекршај само ако се такво понашање докаже.

36. Јавни карактер поступка пред правосудним органима штити странке у поступку од тајног спровођења правде у одсуству увида јавности.³⁶ Стога, КВЕС наглашава да, иако истраге треба да буду поверљиве, расправа треба да се одржи јавно, осим у случају постојања основа за искључење јавности прописаних чланом 6 ЕКЉП.³⁷ Дисциплинске одлуке треба да буду правилно образложене, тј. да се баве свим релевантним аспектима изнетим од стране истражног органа и судије.³⁸ Треба их јавно саопштити и објавити. Када се објаве, имена могу бити анонимизована. Одлуке такође треба да буду допуњене статистиком о дисциплинским одлукама.³⁹ Обавештавање о вођењу поступака и објављивање одлука је важно за транспарентност дисциплинских поступака и јачање поверења јавности у правилно спровођење правде.

37. Државе чланице треба да воде поступак у разумном року. То значи да би правда требало да се дели без одлагања, јер би то могло да угрози њену ефикасност и кредибилитет.⁴⁰ Разумни рок треба проценити у светлу сложености предмета и свих релевантних околности, као и важности ствари за подносиоца притужбе.⁴¹ Дисциплински поступци покренути против судије се морају окончати у разумном року. У случају прековремености, судији мора бити на располагању поступак којим може тражити да се он обустави.

38. КВЕС понавља свој став да судијама треба дати право жалбе на дисциплинске одлуке и санкције донете у поступку против њих.⁴²

VII ДИСЦИПЛИНСКЕ САНКЦИЈЕ ПРОТИВ СУДИЈА

39. У већини држава постоји исцрпна листа потенцијалних дисциплинских санкција за судије. Међутим, остаје мало простора за тумачење када је у питању примена санкција од случаја до случаја. У свим државама, начело сразмерности се примењује на одређивање одговарајуће санкције. Санкције обухватају упозорење, опомену, одговарајуће новчане казне, премештај, суспензију са функције, превремено (обавезно) пензионисање и разрешење.

³⁵ ЕСЉП, *Ankerl v. Switzerland*, 23.10.1996, бр. 17748/91, ст. 38; насупрот томе, видети *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, 27.10.1993, бр. 14448/88, ст. 35.

³⁶ ЕСЉП, *Fazliyski v. Bulgaria*, 1.6.2010, бр. 40908/05, ст. 69.

³⁷ ЕСЉП, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [Бв], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, ст. 208.

³⁸ *Simić v. Bosnia-Herzegovina (dec.)*, 15.11.2016, 75255/10, ст. 35-36.

³⁹ Мишљење КВЕС бр. 3 (2002), ст. 15, 23.

⁴⁰ ЕСЉП *Scordino v. Italy* (бр. 1) [Бв], 29.3.2006, бр. 36813/97, ст. 224.

⁴¹ ЕСЉП, *Comingersoll S.A. v. Portugal* [Бв], 6.4.2000, бр. 35382/97; ЕСЉП, *Frydlender v. France* [Бв], 27.6.2000, бр. 30979/96, став. 43; ЕСЉП, *Sürmeli v. Germany* [Бв], 8.6.2006, бр. 75529/01, став. 128.

⁴² Препорука *CM/Rec(2010)12*, став 69; Четврти круг евалуације ГРЕКО: превенција корупције у односу на посланике, судије и тужиоце: закључци и трендови (2017), стр. 18.

40. КВЕС понавља да дисциплинске санкције треба да буду јасно дефинисане у закону, лако доступне и набројане на исцрпној листи.⁴³ Начело сразмерности мора бити водеће приликом доношења одлуке.⁴⁴ Оно захтева балансирање између тежине прекршаја и његових последица, с једне стране, и квалитета и висине санкције, с друге.⁴⁵ Разрешење судије се може изрећи само као последње средство у изузетно озбиљним случајевима.⁴⁶ Упућивање у други суд и/или премештај (чак и привремени) судије, или деградирање се могу оправдати само тешким недоличним понашањем у судству.⁴⁷ КВЕС се залаже против смањења плате као дисциплинске санкције јер судије морају бити једнако плаћене за исти рад.

41. Све олакшавајуће и отежавајуће околности појединачног случаја морају се узети у обзир како би се јасно утврдила одговорност судије у светлу конкретних околности под којима је дисциплински прекршај почињен.

42. У свим случајевима, приликом процене адекватне санкције, мора се узети у обзир потенцијални „расхлађујући ефекат“ који одређена санкција може имати на конкретном судију и на друге судије.⁴⁸

43. КВЕС наглашава да одређене мере које могу имати исти ефекат као дисциплинске санкције треба третирали као такве уз примену свих судских права и процедуралних гаранција.⁴⁹ Ово се односи на сваку меру која треба да санкционише судију, без обзира на њену форму.

VIII ПРЕПОРУКЕ

1. Судије морају обављати своје дужности у складу са највишим стандардима професионалног понашања како би испуниле своју уставну улогу. Дисциплинска одговорност је начин да се обезбеди да се судије придржавају својих стандарда професионалног понашања.

⁴³ Мишљење КВЕС бр. 3 (2002), став 77; у погледу примене начела сразмерности, Препорука *CM/Rec (2010)12*, став 69; Венецијанска комисија *CDL-AD(2014)039*, став 72.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Венецијанска комисија *CDL-AD(2014)039*, став 72.

⁴⁶ Венецијанска комисија *CDL-AD(2015)042*, став 113; Четврти круг евалуације ГРЕКО: превенција корупције у односу на посланике, судије и тужиоце: закључци и трендови (2017), стр. 18.

⁴⁷ СЕПЕЖ Евалуациони извештај о европским правосудним системима, циклус евалуације 2022. (подаци из 2020.), стр. 50. Непреместивост судије не значи да судији не може бити додељен другачији задатак. Непреместивост је кључни елемент за одржање независности судије, ЕСЉП, *Baka v Hungary* [Вв], 23.6.2016, бр. 20261/12, став 172; Мишљење КВЕС бр. 1 (2001) ставови 57-59.

⁴⁸ ЕСЉП, *Baka v Hungary* [Вв], 23.6.2016, представка бр. 20261/12, ст. 173; *Żurek v. Poland*, 16.6.2022, 39650/18, ст. 227; *Kozan v. Turkey*, 1.3.2022, 16695/19, ст. 68; *Sarisu Pehlivan v. Türkiye*, 6.6.2023, бр. 63029/19, став 48.

⁴⁹ Ово је случај, на пример, у ситуацији када је доба за одлазак у пензију снижено, а министарство правде или тело под његовом политичком контролом има овлашћење да одлучи да ли је мандат судије, у погледу којег је првобитно био одређен виши праг, „продужен“ на основу новог закона до краја првобитног мандата. Видети ЕСЉП, *Pajak v. Poland*, 24.10.2023, бр. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, ст. 167-200.

2. Дисциплинска одговорност не сме да подрива независност судства.
3. Дисциплинска одговорност судија је важна да би се обезбедило правилно спровођење правде у складу са владавином права и неопходна је за одржавање поверења у правосуђе.
4. Државе чланице морају имати снажне гаранције на уставном или законодавном нивоу у погледу дисциплинске одговорности судија и применити их у пракси.
5. Процедуралне институције укључене у дисциплински поступак морају поштовати поделу власти и правилно спровођење правде. Судије и њихова удружења морају бити консултовани приликом доношења закона и других прописа о дисциплинској одговорности.
6. Орган који је одговоран за покретање дисциплинског поступка и истраге не сме бити исти орган који одлучује о дисциплинској ствари. Државе чланице треба да имају посебно истражно тело или лице које ће бити одговорно за примање притужби, за пријем изјава судије и да као такво размотри да ли постоји или не постоји довољан основ да се позове на покретање поступка против судије.
7. Судије које се суочавају са дисциплинском оптужбом морају имати право приступа независном суду или органу установљеном законом у складу са чланом 6. ЕКЉП.
8. Мора постојати незаивсни и непристрасни ревизиони орган са надлежношћу да поништи дисциплинске одлуке и да предузме све даље кораке да отклони негативне ефекте таквих одлука, као што је моментално враћање на функцију.
9. Обим дисциплинске одговорности мора бити јасно одређен тако да буде у складу са владавином права. Закон треба да изричито и колико је то могуће конкретније дефинише основе по којима се може покренути дисциплински поступак против судија.
10. Легитимно остваривање законских права судије не сме довести до дисциплинске одговорности.
11. Основи за дисциплинску одговорност судија морају бити инхерентно повезани са уставном улогом правосуђа. Ово укључује потребу да се обезбеди да судије делују као независни и непристрасни арбитри, који поштују владавину права, и да генерално доприносе правилном функционисању спровођења правде.
12. Одлука судије, укључујући тумачење закона, оцену чињеница или доказа, не сме да доведе до дисциплинске одговорности, осим у случајевима пакости, намерног неизвршења обавеза или грубог немара. Подношење прелиминарне референтне процедуре у складу са чланом 267. Уговора о функционисању Европске уније и захтева за саветодавно мишљење ЕСЉП никада не сме довести до судијске одговорности.
13. Треба успоставити гранични критеријум за разграничење недоличног понашања који потенцијално оправдава изрицање дисциплинских санкција од других облика недоличног понашања.

14. Етичке стандарде треба јасно разликовати од недоличног понашања које оправдава дисциплинске санкције.
15. Државе чланице морају законом прописати јасна процедурална правила која се примењују на дисциплинске поступке против судија. Мора се обезбедити постојање система филтрирања за поступање са притужбама, како би се обезбедило да се ометајуће или очигледно неутемељене притужбе одбаце без одлагања.
16. У случају прековременог трајања дисциплинског поступка, судији мора бити на располагању поступак којим може тражити да се он обустави.
17. Судије морају имати прилику да ефикасно учествују у дисциплинским поступцима који се воде против њих, као и да имају правне заступнике.
18. Судије морају имати право жалбе против дисциплинских одлука и санкције донетих против њих.
19. Дисциплинске санкције треба да буду јасно дефинисане законом, лако доступне и набројане на исцрпној листи.
20. Свака дисциплинска санкција изречена судији мора бити сразмерна.
21. Разређење судије се може изрећи само као последње средство у изузетно тешким случајевима.
22. У свим случајевима, приликом процене адекватне санкције, мора се узети у обзир потенцијални „расхлађујући ефекат“ који одређена санкција може имати на судију појединца и на друге судије.
23. Ветинг се не сме користити као замена за дисциплинске мере, нити се може користити у борби против корупције.