

# АНАЛИЗА ОДГОВОРНОСТИ СУДИЈА

*аутор*

*Снежана Бјелогрић*

*председник Друштва судија Србије*

децембар 2021. године

## Садржај:

Увод.....	3
Врсте и садржина одговорности.....	4
Кривична одговорност.....	4
Грађанска одговорност.....	6
Дисциплинска одговорност.....	6
Злоупотреба система дисциплинске одговорности.....	10
Етичка одговорност.....	15
Закључак.....	17

## Увод

У консултативном процесу за измене Устава Републике Србије у делу који се односи на правосуђе, који је трајао од маја 2017. до октобра 2018. године, могле су се чути оцене извршне власти, али и појединих удружења грађана, да је судство неефикасно, јер се на правду чека, да је непредвидиво, због неједнаке примене права, и неодговорно, јер само себе бира и непрестано се залаже за независност, због чега га је потребно споља контролисати. С тим у вези чула су се различита мишљења о томе како судство учинити одговорнијим, односно контролисаним – почев од надзора који би вршио омбудсман, до контролисања судских одлука од стране новоформираних тела у чијем саставу би биле одређене судије и представници других правничких професија, потпуно занемарујући чињеницу да је законима Републике Србије, у складу са међународним стандардима у области правосуђа, **регулисана и одговорност судија**.

Владавина права, између осталог, значи ораганизацију једног друштва, односно државе, на такав начин да се сваком грађанину гарантује остваривање људских права и слобода, без обзира на његово порекло, материјални положај, степен образовања, пол, расу, вероисповест или било коју другу особеност. Наравно, то подразумева и да је гаранција спроводива, односно да за њено остварење постоје правни инструменти, као и да се она заиста и спроводи. Заштиту тих права пружа независан и непристрасан суд, односно судија, који мора имати интегритет и све предуслове, личне и институционалне, да би био у стању да се одупре свакој врсти непримереног утицаја.

Начин обављања судијске функције произилази пре свега из права сваког на правично суђење које је дефинисано одредбом чл. 32 Устава Републике Србије према коме *Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега*. Дакле, из права грађана произилазе овлашћења и обавезе судија – да буде независан, непристрасан, правичан, ефикасан и да омогући јавности увид у његов рад.

Држава је стога у обавези да створи услове који омогућавају судијама да своју функцију врше непристрасно, одговорно, правовремено и делотворно.<sup>1</sup>

У функцији остваривања права на правично суђење и принципа непристрасности држава је дужна да, пре свега, судијама пружи одговарајуће гаранције независности, институционалне и фактичке – сталност судијске функције, непреместивост,

---

<sup>1</sup> Основна начела независности судства, потврђена од стране Генералне скупштине Уједињених нација 1985. године: *Независност судства је зајамчена од државе и заштићена Уставом и националним законима. Дужност је свих установа, владиних и других, да поштују независност судства. Судство решава изнесене случајеве непристрасно, на основу чињеница и у складу са законом, без икаквих ограничења, недостојних утицаја, подстицаја, притисака, претњи или улитања, посредних или непосредних, било од кога и из било којих разлога.*

Европска повеља о закону за судије, Општа начела, тачка 1.6: *Држава је обавезна да обезбеди да судије имају сва средства неопходна за правилно обављање њихових дужности, а посебно да предмете решавају у разумном року*

материјални положај у складу са одговорношћу и достојанством судијске функције, функционални имунитет, континуирану обуку.

Неизоставне пратиоце и предуслове тих гаранција представљају захтеви друштва да судије буду стручне и одговорне, као и да имају узорно понашање, како у јавном, тако и у приватном животу, које се не захтева од осталих грађана.

## Врсте и садржина одговорности

Као и сви грађани и судије подлежу кривичној и грађанској одговорности, док је њихова одговорност у вези са вршењем судијске функције специфична, управо имајући у виду овлашћење да одлучују о правима и обавезама других, али и обавезу да чувају и унапређују независно вршење функције. Поред тога, судије су дужне да у свакој прилици очувају поверење јавности у свој рад и судски систем у целини.<sup>2</sup>

## Кривична одговорност

У широј јавности постоји погрешно мишљење да судије не могу бити позване на кривичну одговорност док врше судијску функцију јер их штити имунитет. Истина је, међутим, да ту врсту имунитета - да не могу бити притворени, нити да се против њих може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, уживају народни посланици, председник Републике и чланови Владе, за време трајања њихових мандата, али не и судије.<sup>3</sup>

Због специфичности судијске функције и њеног трајног карактера, судије уживају имунитет на начин да не могу бити позвани на одговорност за мишљење или гласање изражено приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршење закона од стране судије и не могу бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције, без одобрења Високог савета судства. У свему осталом, у погледу кривичноправне одговорности, изједначени су са свим осталим грађанима.

---

<sup>2</sup> [Основна начела независности судства](#), Генерална скупштина Уједињених нација, 1985. године  
[Европска повеља о закону за судије](#), 1998. године;

[Препорука Комитета министара 2010\(12\) државама чланицама о судијама – независност, делотворност и одговорност](#);

[Магна карта судија](#), Консултативно веће европских судија, 2010. године;

[Мишљење број 3 \(2002\) Консултативног већа европских судија о принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности](#);

[Бангалорски принципи](#), Правосудна група УН за јачање интегритета правосуђа, 2001. године;

[Закон о судијама](#), *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009-одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012-одлука УС, 121/2012, 124/2012-одлука УС, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015-одлука УС, 106/2015, 63/2016-одлука УС, 47/2017 и 76/2021.

<sup>3</sup> [Устав Републике Србије](#), *Службени гласник РС*, број 98/2006.

Кривично дело кршење закона од стране судије<sup>4</sup> (јавног тужиоца и његовог заменика) може извршити само судија (јавни тужилац и заменик јавног тужиоца) који у судском поступку, у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон. Поред посебног својства извршиоца, за извршење овог дела потребна је намера, дакле искључене су ненамерне грешке, односно нехат, што је у складу и са европским стандардима (Мишљење бр. 3 Консултативног већа европских судија).<sup>5</sup>

Аналогно решењу Закона о раду да запосленом радни однос престаје ако због издржавања казне затвора мора бити одсутан са посла у трајању дужем од шест месеци од дана ступања на издржавање казне, и Закон о судијама као један од разлога престанка судијске функције предвиђа разрешење судије када је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци. Разлика је у томе што запосленом престаје радни однос без обзира да ли је на казну затвора у трајњу од шест месеци осуђен због учињеног кривичног дела или прекршаја, док се судија разрешава само због учињеног кривичног дела. Међутим, судија се, управо због важности функције коју обавља, разрешава функције и за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, без обзира да ли се ради о кривичном делу или прекршају.

Такође, закон прописује обавезу председника првостепеног суда пред којим је вођен и окончан кривични поступак против судије да без одлагања Високом савету судства достави правноснажну осуђујућу пресуду.

Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице. Поступак за разрешење води Високи савет судства, који је, поред председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежних за вредновање рада судија и Дисциплинске комисије, такође овлашћен и да тај поступак покрене.

Поступак за разрешење судије је затворен за јавност, а Високи савет судства је у обавези да га оконча и донесе образложену одлуку у року од 45 дана од дана достављања акта којим се поступак покреће.

Против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције судија има право жалбе Уставном суду који може донети две врсте одлука – одбити жалбу судије или је усвојити и поништити одлуку о престанку судијске функције.

Овакво решење, међутим, ставља судије у неповољнији положај у односу на остале запослене, јер о њиховим правима, у поступку по жалби или ревизији, не одлучује редовни суд, чије судије уживају гаранције независности, већ Уставни суд који има карактер правно-политичке институције, с обзиром на начин избора судија тог суда.

<sup>4</sup> [Кривични законик](#), *Службени гласник РС*, број 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019., члан 360.

<sup>5</sup> [Мишљење број 3 \(2002\) о принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности](#)

## Грађанска одговорност

За штету коју евентуално проузрокује судија незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, која изузетно, само уколико се докаже да је штета учињена намерно, има право регреса према судији.<sup>6</sup> Идентична је ситуација и ако је одлуком Уставног суда или Европског суда за људска права или пак другог међународног суда утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због повреде права на суђење у разумном року, дакле, потребно је утврдити намеру судије да проузрокује штету.<sup>7</sup>

И ово законско решење је у складу са међународним стандардима, који се увек и изнад свега руководе неопходношћу институционалног обезбеђивања судијске независности. „Начелно, судије би требало да уживају апсолутну слободу од одговорности у погледу захтева поднетих због одлука донетих у вршењу судијске функције. Судијске грешке, било у погледу надлежности или поступка, у избору или примени права или у оцени доказа, решавају се кроз жалбе; други судијски пропусти који не могу бити исправљени на овај начин (рецимо одуговлачење) могу, највише, довести до подношења тужбе од стране незадовољне странке против државе“ (Мишљење бр. 3 ССЈЕ).

## Дисциплинска одговорност

Држава прописује и случајеве када рад и понашање судија нису неприхватљиви у тој мери да је потребно да буду кривично санкционисани, али је ипак нека врста санкције неопходна. Када судија несавесно врши судијску функцију или када је његово понашање недостојно судијске функције, на начин на који је то прописано законом, он врши дисциплински прекршај. Правно санкционисање тежих пропуста судија у понашању или у обављању њиховог посла (дисциплински прекршаји), органи за покретање и вођење дисциплинског поступка, сам тај поступак, мере које се у њему могу изрећи и последице које из свега тога проистичу за судију, представљају систем дисциплинске одговорности судија.

*Оптужбе или жалбе против судија, поднете у вези са судијским и професионалним способностима биће брзо и праведно размотрене, у одговарајућем поступку. Судија има право на правично саслушање. Почетна фаза разматрања случаја биће поверљива, осим ако судија не захтева другачије. Судија може бити удаљен са дужности или разрешен само ако је неподобан да настави са обављањем своје функције због неспособности или недоличног понашања.*<sup>8</sup>

<sup>6</sup> [Закон о раду](#), Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 95/2018 - аутентично тумачење.

<sup>7</sup> [Закон о судијама](#), Службени гласник РС, бр. 116/2008, 58/2009-одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012-одлука УС, 121/2012, 124/2012-одлука УС, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015-одлука УС, 106/2015, 63/2016-одлука УС, 47/2017 и 76/2021.

<sup>8</sup> [Основна начела независности судства](#), Генерална скупштина УН (1985).

У погледу дисциплинске одговорности Консултативно веће европских судија сматра да:

- у свакој земљи би, законом или повељом који се примењују на судије, требало дефинисати, што је конкретније могуће, пропусте који могу довести до дисциплинских санкција као и дисциплински поступак који ће се водити;
- у погледу покретања дисциплинског поступка државе би требало да успоставе посебно тело или лице надлежно за пријем притужби, прикупљање изјава од судија и доношења одлуке да ли постоје основани разлози за покретање дисциплинског поступка;
- дисциплински поступак би требало да се води пред независним телом или трибуналом, на начин који обезбеђује пуно право на одбрану;
- уколико такво тело или трибунал није у исто време и суд, чланове таквог тела требало би да именује независно тело (са претежном заступљеношћу судија изабраних на демократски начин од стране осталих судија) као што је описано у ставу 46 Мишљења бр.1 (2001);
- организација дисциплинског поступка у свакој земљи би требало да буде таква да омогући право на жалбу на одлуку првостепеног дисциплинског тела (посебног тела, трибунала или суда) суду;
- санкције које су таквом телу на располагању требало би да буду дефинисане колико год је то прецизно огуће, законом или основном повељом за судије и требало би да се примењују сразмерно.<sup>9</sup>

Правосудни систем Републике Србије до 1.1.2002. године није прописивао систем дисциплинске одговорности. Једино што је могло бити схваћено као дисциплинска санкција било је разрешење, као један од начина престанка судијске функције. До тада се сматрало да је судија или достојан да обавља своју функцију или није, а понашања која би се из садашње перспективе могла посматрати као дисциплински прекршаји била су решавана неформалним разговором са судијом, у коме су му предочавани пропусти уочени у његовом раду које је он сам отклањао. У супротном, стављана му је у изглед могућност разрешења, када је судија најчешће сам одлучивао да поднесе оставку.

Закон о судијама<sup>10</sup> који је ступио на снагу 1.1.2002. године зачео је систем дисциплинске одговорности. Он је увео новину тиме што је установио тело, прописао поступак и увео две мере које практично представљају дисциплинске санкције – меру упозорења и меру уклањања из суда од једног месеца до једне године. Сами дисциплински прекршаји нису били прописан законом, већ је Велико персонално веће, тело Врховног суда, установљено истим законом да би одлучивало о навршењу радног века судија и о евентуалним разлозима за разрешење судија (док је само разрешење било у надлежности Народне скупштине), процењивало тежину пропуста судије и оцењивало да ли је за тај пропуст примерено изрећи наведене мере или предложити Народној скупштини разрешење судије. Велико персонално веће је чинило девет

<sup>9</sup> [Мишљење број 3 \(2002\) о принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности](#), параграф 77.

<sup>10</sup> Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06.

судија Врховног суда, а од њихове процене је зависило да ли ће судија бити разрешен или ће му бити изречена једна од те две мере. На изречену меру судија је имао преаво приговора општој седници Врховног суда. У току поступка за разрешење због несавесног или нестручног вршења дужности судија је имао право да одмах буде обавештен о разлозима за покретање поступка, да се упозна са предметом и пратећом документацијом, извештајем судије известиоца и да сам или преко заступника пружи објашњења и доказе за своје тврдње. Тврдње је могао усмено да изложи пред Великим персоналним већем и општом седницом. Мере су се уписивале у лични лист судије, а док је мера уклањања трајала судија је имао положај као да је удаљен са дужности. Мера упозорења се није могла изрећи два пута.

У таквом систему исто понашање код једног судије могло је бити процењено као разлог за разрешење, а код другог је могло бити санкционисано само једном од две наведен мере или се могло десити (и дешавало се) да поступак уопште не буде покренут. Све је то уводило двоструке аршине за иста понашања различитих судија, узроковало неправичност и несигурност, а тиме и угрожавало независност судија. Управо због тога се Друштво судија Србије залагало да се систем дисциплинске одговорности уреди законом, али на начин којим се не угрожава судијска независност. То значи да је законом требало дефинисати дисциплински прекршај, прописати понашања судија која се квалификују као прекршај, успоставити тела надлежна за покретање и вођење дисциплинског поступка, уредити сам тај поступак, прописати дисциплинске мере и начело сразмерности у њиховом изрицању и правне лекове против тих мера, као и тело које ће о тим правним лековма одлучивати.

Систем дисциплинске одговорности судија је у наш правни систем уведен Законом о судијама<sup>11</sup> који се примењује од 1.1.2010. године, након чега је донет и Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија.<sup>12</sup> Правилник је престао да важи ступањем на снагу Правилника о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова, којим је дефинисана и дисциплинска одговорност председника судова, а који је Високи савет судства донео 8. маја 2015. године.<sup>13</sup> На питања која нису регулисана Законом о судијама и Правилником сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку, што није адекватно решење и требало би га мењати или на начин да се Правилником регулише целокупан дисциплински поступак, или да се евентуално сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку, имајући у виду разлику између кривичног дела и дисциплинског прекршаја у погледу степена друштвене опасности.

Дисциплински прекршај је несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције и мора бити прописан законом (чл. 89. ст. 1. Закона о судијама).

<sup>11</sup> [Закон о судијама](#), *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009-одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012-одлука УС, 121/2012, 124/2012-одлука УС, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015-одлука УС, 106/2015, 63/2016-одлука УС, 47/2017 и 76/2021.

<sup>12</sup> [Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија](#), *Службени гласник РС*, број 71/2010.

<sup>13</sup> [Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова](#), *Службени гласник РС*, број 41/2015.



Дисциплински прекршаји су у Закону о судијама таксативно наведени и има их осамнаест. Тежак дисциплински прекршај је посебно дефинисан и он постоји у шест случајева – ако је услед извршења дисциплинског прекршаја дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављања радних задатака у суду или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито до застаревања предмета због несавесног рада судије, или ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја. Поновљеним дисциплинским прекршајем сматра се три пута правноснажно утврђена одговорност судије за дисциплински прекршај.

Дисциплински органи су Дисциплински тужилац и његови заменици и Дисциплинска комисија, коју чине председник и два члана, а именује их Високи савет судства, из реда судија на сталној судијској функцији.

Свако може поднети дисциплинску пријаву против судије, односно председника суда Дисциплинском тужиоцу, у писменој форми, а пријава поред имена и презимена судије, назива суда у коме обавља судијску функцију или функцију председника суда, кратког описа радњи судије или председника суда, мора садржати и име и презиме подносиоца пријаве, адресу и његов потпис. Анонимне пријаве се одбацују, као и пријаве које по налогу Дисциплинског тужиоца нису уређене или ако је наступила застарелост вођења дисциплинског поступка.

Уколико нема довољно доказа за подношење предлога за вођење дисциплинског поступка, Дисциплински тужилац дисциплинску пријаву одбија као неосновану и о томе обавештава подносиоца пријаве.

Уколико, пак, нађе да постоји оправдана сумња да је учињен дисциплински прекршај, Дисциплински тужилац подноси Дисциплинској комисији предлог за вођење дисциплинског поступка, а Дисциплинска комисија предлог доставља судији, односно председнику суда са доказима Дисциплинског тужиоца. Судија, односно председник суда, може ангажовати заступника, а може и сам да учествује у поступку, да се изјасни о предлогу и предложи доказе. Потом Дисциплинска комисија заказује дисциплинско рочиште, изводи доказе, по предлогу странака или по службеној дужности, а по окончању поступка доноси одлуку која мора бити образложена.

Дакле, дисциплински поступак против судије може иницирати свако - учесник у судском поступку, судија, председник суда, адвокат, запослени у суду, грађанин, али се покреће на предлог Дисциплинског тужиоца, који врши селекцију пријава, да се судије не би нашле у ситуацији да се против њих води велики број дисциплинских поступака јер су странке незадовољне исходом судског спора, односно судског поступка.

Дисциплинске санкције су: јавна опомена, умањење плате до 50% до једне године и забрана напредовања у трајању до три године, а изричу се сразмерно тежини учињеног дисциплинског прекршаја. Јавна опомена може бити изречена само када се први пут судији утврди одговорност за дисциплински прекршај.

Уколико Дисциплинска комисија утврди одговорност судије за тежак дисциплински прекршај покреће пред Високим саветом судства поступак за његово разрешење.

Против одлуке Дисциплинске комисије, Дисциплински тужилац и судија против кога се води дисциплински поступак, могу изјавити жалбу Високом савету судства, чија одлука је коначна, а против те одлуке, судија коме је изречена дисциплинска санкција, може водити управни спор.

Застарелост вођења дисциплинског поступка наступа у року од две године од дана када је дисциплински прекршај учињен.

Анализом извештаја Дисциплинске комисије за 2019. и 2020. годину изводи се закључак да је у два предмета покренут и вођен поступак за разрешење судије због извршеног тешког дисциплинског прекршаја из чл. 90 ст. 2 Закона о судијама - у једном случају због очигледно некоректног поступања према учесницима у судским поступцима и запосленима у суду и кршења одредаба Етичког кодекса у већој мери, а у другом случају због неоправданог одуговлачења поступка.

У истом периоду изречене су укупно три јавне опомене, у једном предмету изречена је забрана напредовања судије у трајању од једне године, а у десет случајева изречена је дисциплинска санкција умањење плате судије. Мера забране напредовања изречена је због кршења одредаба Етичког кодекса у већој мери, а умањење зарада због неоправданог незаказивања рочишта или претреса, неоправданог одуговлачења поступка, очигледно некоректног поступања према учесницима у судским поступцима и запосленима у суду и кршења одредаба Етичког кодекса у већој мери.

## **Злоупотреба система дисциплинске одговорности**

И поред чињенице да је у Републици Србији дисциплинска одговорност сада уређена законом, тако да се унапред зна какав начин рада и понашања судија није прихватљив, ко иницира, а ко подноси дисциплинску пријаву, ко и у каквом поступку одлучује о дисциплинској одговорности судије, какав је положај судије у том поступку, какве су санкције прописане, у пракси се јављају различити изазови – од злоупотребе тог система од стране председника судова, до злоупотребе или неразумевања суштине система дисциплинске одговорности судија од стране друге две гране власти.

Неодређеност појединих дисциплинских прекршаја, као што је случај са прекршајем *кршење одредаба Етичког кодекса у већој мери*, двоструко санкционисање одређеног понашања, као што је то случај са прекршајем *неоправдано кашњење у изради одлука*, јер за последицу има и дисциплински поступак и лошу оцену приликом вредновања рада судије ил *непоштовање радног времена и др.* теме су о којима се полемише у стручним круговима, али свакако превазилазе обим овог текста.

У нашој стручној и широј јавности позната су два случаја подношења дисциплинских пријава против судија од стране председника судова јер су судије одбиле да поступе по њиховим налозима.

Први од тих случајева десио се 2012. године у вези са кривичним поступком вођеним против бизнисмена Мирослава Мишковића, коме је судија одредио јемство од 12 милиона евра и дозволио му да једном оде у иностранство, одакле се окривљени без

икаквих проблема вратио. У медијима су се синхронизовано појавили написи о судији Владимиру Вучинићу, као плаћенику окривљеног. На такве инсинуације нико није реаговао, ни председник суда, ни Високи савет судства, због чега је судија у више наврата од средине децембра 2013. године до краја апарила 2014. године одговарао на питања новинара дајући тачну информацију и разјашњење у вези са одлуком коју је у том случају донео. Дисциплински тужилац је сматрао да је судија Вучинић својим изјавама датим медијима начнио тежак дисциплински прекршај *давање коментара о судским одлукама, поступцима или предметима на начин супротан закону и Судском пословнику чиме је дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављању радних задатака у суду или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство*, тј. да је учинио тежак дисциплински прекршај.

У другом случају од 2013. године, који је проистекао из примене концепта тзв. сертификационе комисије, пројектоване Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године, одељење судске праксе Апелационог суда у Крагујевцу није допустило да једна другостепена пресуда буде експедована из суда јер је наводно одступала од става одељења (није наведено ког правног става или ког правног схватања) и враћена је трочланом већу које је одлуку донело, на поновно разматрање.<sup>14</sup> Веће је остало при својој одлуци па им је предмет одузет допуном годишњег распореда. Након што је судија којој је предмет био додељен у рад отишла у пензију, предмет је после више месеци поново враћен у рад истом већу са налогом да буде решен у што краћем року. Веће је одмах донело истоветну одлуку уз захтев да одлука коначно буде експедована из суда. По истеку 2013. године то веће је расформирано, а предмет поново одузет од судије известиоца, додељен у рад новом судији, који је отворио расправу и донео суштински исту одлуку. Чланови поменутог већа, судије Обрен Јездић и Надежда Видић су, због угрожавања судијске независности, Високом савету судства поднели притужбу, док је вршилац функције председника Апелационог суда у Крагујевцу суда против тих судија поднео дисциплинску пријаву.

Став судија, као и Друштва судија, био је да су у оба ова случаја председници суда, захтевајући од судија да измене већ донете судске одлуке, нарушили тзв. унутрашњу независност судија, јер судије нису дужне да било коме, па ни председницима судова, објашњавају своја правна схватања и утврђено чињенично стање, осим у образложењу судске одлуке, а посебно не да под њиховим утицајем одлуке мењају. Нажалост, приликом одлучивања о притужбама судија, у истим тим случајевима, да им је угрожена независност, Високи савет судства је имао другачији став.

Дакле, незадовољни отпором судија, који су с правом бранили судијску независност, председници судова су против њих поднели дисциплинске пријаве. Једну од пријава дисциплински тужилац је одбацио јер није нашао да у понашању судија постоје елементи дисциплинског прекршаја (у тзв. крагујевачком случају), док је у другом случају (судије Вучинића) покренуо дисциплински поступак против судије, али је Дисциплинска комисија одбила пријаву као неосновану.

Међутим, одлучујући о жалби Дисциплинског тужиоца у случају Вучинић, Високи савет судства је најпре донео нови Правилник о поступку утврђивања дисциплинске

<sup>14</sup> [Национална стратегија реформе правосуђа](#), *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.

одговорности судија и председника судова (Службени гласник Републике Србије бр. 41/15), њиме за себе успоставио овлашћење да преиначи одлуку дисциплинске комисије, а затим преиначио решење Дисциплинске комисије и судију огласио одговорним за учињени дисциплински прекршај *давање коментара о судским одлукама, поступцима или предметима у средствима јавног информисања на начин супротан закону и Судском пословнику* (дакле не тежак дисциплински прекршај који му је стављен на терет). Одлуку Савета Управни суд је у поступку по тужби судије поништио и предмет вратио Високом савету који је обуставио поступак услед застарелости вођења дисциплинског прекршаја.

Та два случаја су показала да постоји неразумевање система дисциплинске одговорности судија, односно да он може бити и злоупотребљен. Није намера законодавца била, нити је то сврха правила о дисциплинској одговорности, да се судије дисциплинују на начин да им се угрожава независност и непристрасност и омогућава вршење непримерених утицаја на њих у погледу вршења судијске функције. Сврха дисциплинске одговорности је да се судија опомене или казни због непримереног понашања приликом обављања функције, у току судског поступка и у односу на учеснике у судском поступку или неког пропуста у раду, а који угрожава ауторитет и непристрасност суда, уз услов да се тиме не угрози судијска независност.

Други проблем који је присутан у систему дисциплинске одговорности код нас, а који такође угрожава судијску независност, је прописивање дисциплинских прекршаја због наводног непоштовања рокова и то другим законима, а не Законом о судијама.

Наиме, процесним законима се прописују рокови за поступање судија, често и неразумно кратки, а истовремено одређује да је непоштовање тих рокова дисциплински прекршај (Закон о парничном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу), занемарујући услове у којима судија ради, а за које услове су одговорне законодавна и извршна власт. Каква ће бити надлежност суда, а тиме и прилив предмета по судији, колику ће помоћ судија имати приликом решавања тих предмета, односно оптерећење судија послом, све то зависи од политичких власти које припремају и доносе законе којима се та питања уређују и наравно, одређују буџет којим ће судство располагати. Поједине судије, пре свега оне које су преоптерећене бројем предмета, које немају стручну помоћ судијских сарадника и сл. у сталној су неизвесности за свој положај, што може произвести различите последице у смислу да се грађанима угрожава право на правично суђење гарантовано Уставом.

Закон о парничном поступку<sup>15</sup> својим општим одредбама (члан 10) прописује право странке да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року (став 1), дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, у складу са претходно одређеним временским оквиром за предузимање парничних радњи и са што мање трошкова (став 2), као и да је непоступање судије у временском оквиру основ за покретање дисциплинског поступка у складу са одредбама Закона о судијама (став 3). Иако цитирана одредба става трећег упућује на примену Закона о судијама, прописивање рокова за поступање, уз потпуно занемаривање броја предмета којима је

<sup>15</sup> [Закон о парничном поступку](#), Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука Уставног суда, 74/2013 - одлука Уставног суда, 55/2014, 87/2018, 18/2020.

задужен судија или судско веће и услова у којима они раде, омогућава да сваки судија постане „мета“ дисциплинског тужиоца и угрожава независност судија.

Тако је, на пример, установљена обавеза судија да решењем одређују врсту и број радњи и рокове у којима ће окончати: првостепени поступак (члан 308. став 4, другостепени поступак – рок који себи одреди када отвори другостепену расправу (члан 383. став 5), као и обавеза судија да поштују временски оквир који су одредили (члан 309. став 4). Исто тако, другостепеним судовима се законом „наређује“ да заврше предмет у року од девет месеци (члан 383. став 2), а непоступање судија у том року је основ за дисциплински поступак против председника већа, у складу са одредбама Закона о судијама (члан 383. став 7).

Закон о извршењу и обезбеђењу<sup>16</sup> донет је у циљу убрзања извршног поступка и растерећења судова преношењем надлежности спровођења извршења јавним извршитељима, али и ради обезбеђења, у што већој мери, правичности и законитости извршног поступка, увођењем жалбе и повећањем ситуација у којима се може изјавити приговор. Њиме је прописана хитност поступања (члан 15. став 1) и дужност суда да одлучи у одређеним роковима, на пример, у року од 8 дана и да донету одлуку отпрати у наредних 5 радних дана (члан 15. став 4), односно у року од 15 дана, уз дужност отправљања одлуке у даљем року од три дана под условима из члана 87, као и дужност другостепеног суда да одлучи о жалби у року од 15 или 30 дана, под условима прописаним чланом 79 и 84; рокови су прописани и одредбама чланова 92. став 1, 96. став 1, 148. став 5, 400, 401. став 1. Одредбом члана 16. директно је прописана одговорност судија за непоступање у прописаним роковима и дисциплински прекршај: „Непоступање судија у роковима за доношење одлука који су одређени овим Законом представља дисциплински прекршај судије“

Таква позитивноправна решења су очигледно последица инсистирања друге две гране власти на ефикасности судства која се погрешно схвата као решавање што већег броја судских случајева у што краћем року, супротно међународном стандарду који ефикасност дефинише као доношење квалитетних одлука у разумном року након правичног разматрања случаја.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> [Закон о извршењу и обезбеђењу](#), Службени гласник РС, бр. 106/2015, 106/2016 - аутентично тумачење, 113/2017 - аутентично тумачење и 54/2019.

<sup>17</sup> [Сугестије Друштва судија Србије у вези са изменама и допунама Закона о парничном поступку](#), тачка **1.3:** Осим тога, како се истом смерницом планира измена ЗПП као једна од мера за унапређење ефикасности, а у вези са дугогодишњим инсистирањем да је неефикасност најкрупнији проблем у правосудју Србије, Друштво судија и овом приликом наглашава да у функционисању судова у Србији постоје четири основна проблема: недовољна (институционална и стварна) независност судства, мањкава обука судија (нарочито стална), неравномерно оптерећење судија и судова, и неусаглашен и некавалитетан законски оквир. Сви остали проблеми у судству Србије, па и неажурност, стари предмети, неуједначене судске одлуке, произлазе из наведених, и зато је потребно поћи од решавања наведена четири основна проблема. Када буду створени услови за потпунију независност судија и судова, за њихову бољу обуку и њихово равномерно оптерећење, а закони буду квалитетнији и усаглашени, поправиће се и ефикасност и предвидивост и доступност судског система, а тиме и поверење грађана у судије и судове.

**1.3.1.** За горе изнету тврдњу постоје и егзактни подаци. Наиме, пресуде Европског суда за људска права својеврсно су „огледало“ судства. Од укупно 221 предмета у којима је донео мериторну одлуку против Србије закључно са 2020. годином, ЕСЉП је у 199 нашао повреду бар једног од права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, од чега је у 52

предмета утврдио постојање повреде права на суђење у разумном року (23% од свих донетих одлука). Насупрот томе, у свим осталим случајевима утврђена је повреда осталих права, између осталих, нпр: на правично суђење у 33 предмета (15% од свих донетих одлука), права на правно средство у 18 предмета (8%). Право на имовину повређено је у чак 79 предмета (36%), дакле у далеко значајнијем броју него право на суђење у разумном року. То што је у 73 случаја (у трећини) констатовано да постоји проблем са извршењем судских одлука, поготово у тзв. репетитивним случајевима, првенствено је одговорност саме државе, јер су судови у тим поступцима већ правноснажно пресудили. Стога се тврдњи да је неефикасност један од највећих проблема српског судства даје непотребно велик значај, чиме се запостављају остала, важнија питања, чија решења, последично, унапређују и ефикасност судства. Очигледно је да је проблем у нечему другом – у квалитету правне заштите, односно у недовољној независности и стручности судија, условима у којима раде и законима које примењују. Дакле, наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосудју Србије. С тим у вези, Друштво судија примењује и поздравља чињеницу да Стратегија развоја правосудја 2020-2025 године (у даљем тексту: СРП 2020-2025), која се делом спроводи кроз ревидирани АП 23, констатује значај који процесни закони имају за грађане и правне субјекте, као учеснике у поступку, јер им омогућавају остварење и заштиту њихових права, те у оквиру посебног циља 4. - Ефикасност правосудја такође препознаје потребу да се у једнакој мери унапреди и квалитет суђења.

**1.3.2.** С претходним у вези, важно је имати у виду да се мерама предложеним у циљу бржег окончања судских поступака не сме на било који начин доводити у питање квалитет суђења. Унапређење ефикасности правосудја није могуће уколико се на свеобухватан начин не приступи и решавању проблема неравномерне и превелике оптерећености појединих судова, пре свега решавању проблема изузетне оптерећености судова на подручју града Београда (три основна суда и Вишег суда у Београду) у парничној материји. Наиме, у парничним одељењима основних судова у Србији (њих 66) на крају 2020. године остало је нерешено по судији: 60 предмета у Ваљеву, 74 у Мајданпеку, 86 у Параћину, 88 у Неготину, 89 у Бору, наспрам 320 предмета по судији у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани. Запрепастићујући податак је да је у истом моменту у Првом основном суду у Београду остало чак по 1.092 предмета по судији (укупно 69.827 предмета у парничној материји) а у Трећем основном суду у Београду по 2.294 предмета на сваког од 27 судија у парничној материји (укупно 61.951 предмета у парничној материји). Тренд оптерећења и брзина којом се то дешава у поменутиим основним судовима у Београду су алармантни. Ово показују подаци из претходне 2019. године, када је на крају те године у Првом основном суду у Београду, у парничној материји, остало 627 предмета по судији (а укупно у раду 35.717 нерешених предмета), а у Трећем основном суду у Београду 1.953 предмета на сваког од 13 судија у парничној материји (укупно 25.389). Дакле, број предмета приспелих у суд порастао је од 2019. до 2020. године у таквој мери да га ни дупло више судија не само није могло савладати, већ је на крају 2020. године преостало два и по пута више предмета. При томе, судије у београдским основним судовима су за све то време решавале двоструко до троструко већи број предмета месечно од оног који је прописан као њихова месечна норма. Слична је ситуација и са 25 виших судова у Србији, који у парничној материји имају и првостепену и другостепену материју. У првостепеној парничној материји виших судова остало је просечно по судији по: 22 предмета у Панчеву, 11 у Јагодини, 10 у Неготину, 7 у Пожаревцу, и по нешто мање од 5 у Пироту и Зајечару, наспрам 45 предмета у Нишу, 61 у Крагујевцу, 64 у Краљеву, 143 у Новом Саду, 191 у Ваљеву и 225 у Београду. У другостепеној грађанској материји виших судова остало је просечно по судији по: 3 у Пожаревцу, 8 у Панчеву, 12 у Неготину, 20 у Зајечару, 27 у Јагодини, 45 у Пироту, наспрам 178 у Ваљеву, 233 у Нишу, 234 у Краљеву, 1578 у Крагујевцу, 1692 у Београду и 1909 у Новом Саду. Свеукупно, од укупног броја парничних предмета у вишим судовима у Србији на крају 2020. године у првостепеној материји преостало је 8.336, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 5.855 (70%), док је у другостепеној материји преостало укупно 68.252, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 37.234 (54,55%).

**1.3.3.** Будући да је на крају 2020. године у свим вишим судовима радило 351 судија којима је преостало укупно 94.776 предмета, а да је на 101 судији (29%) у Вишем суду у Београду преостало 50.461 предмета (53%), то значи да су судије у Вишем суду у Београду несразмерно више оптерећене од осталих судова тог степена - њих 29% (у односу на број свих судија виших судова у Србији) задужено је са 53% свих предмета виших судова у Србији. Или обратно, 71% судија у преосталим вишим судовима у Србији решава 47% свих предмета виших судова у Србији.

**1.3.4.** До истог, само још упечатљивијег закључка долази се и у погледу основних судова и превеликог и несразмерно већег оптерећења у београдским основним судовима у односу на остале основне судове у Србији. Наиме, на крају 2020. године у основним судовима остало је 743.869 предмета, од којих 471.908 предмета (63,44%) у три основна суда у Београду у којима је, од 1181 судије у свих 66

## Етичка одговорност

За разлику од дисциплинске одговорности, где држава стандарде за начин рада и понашања судија одређује на негативан начин – како судија не би смео да се понаша, и неприхватљиво понашање законом санкционише, етичка одговорност и стандарди судијске етике, тзв. етички кодекси судија се базирају на моралу, као општеусвојеној свести о идеалном понашању, праћени су моралном „санкцијом“ и одређени на позитиван начин – како би судија требало да се понаша.

Први Кодекс судијске етике у Републици Србији донело је и усвојило Друштво судија Србије 1998. године, као прво струковно удружење судија, годину дана након што је основано, управо свесно озбиљности судијске функције и чињенице да насупрот независности стоји судијска одговорност и да би судија требало да буде узор у друштву у сваком погледу.

Кодекс је имао 10 „канона“ које су чланови Друштва судија прихватили као стандарде свога рада и понашања. Они су били прописани у форми императива: буди: независан, праведан, професионалан, слободан, храбар, доличан, неподмитљив, посвећен, аполитичан и одан Кодексу, што асоцира на десет Божијих заповести, како по броју, тако и по форми заповедног начина. Кодекс је важио само за чланове Друштва судија Србије, а не за све судије у Републици Србији.

Кодекс је потом, у складу са препорукама Консултативног већа европских судија замењен Стандардима судијске етике<sup>18</sup> који садрже шест „канона“: независност, непристрасност, професионалност, интегритет, посвећеност и оданост Стандардима судијске етике.

Сваки канон садржи принципе којих би судија требало да се придржава у раду и животу и они би требало да постану филозофија и начин живота свих судија.

Статутом Друштва судија установљен је Савет за етичка питања који даје мишљења о усклађености одређеног понашања са стандардима судијске етике. Савет даје одговоре на етичке дилеме судија или етичке дилеме о судијама. Свако (грађанин, удружење, институција или судија) може да затражи од Савета мишљење о томе да ли је одређено понашање судије у складу са Стандардима судијске етике.<sup>19</sup>

У међувремену, Високи савет судства је, у складу са дужношћу прописаном Законом о Високом савету судства (чл. 13. и 59), донео Етички кодекс судија који важи и примењује се на све судије.<sup>20</sup>

Област судијске етике у Србији први пут се законски регулише одредбама Закона о судијама који се примењује од 1.1.2010. године, које обавезују судије да се у свакој

---

*основних судова у Србији, радило 234 судије (19%). Дакле, на крају 2020. године 19% судија у београдским основним судовима (у односу на укупан број судија у основним судовима у Србији) задужено је са 63,44% од укупног броја предмета свих основних судова у Србији (док је 81% судија у преосталим основним судовима у Србији задужено са 35,6% предмета основних судова у Србији).*

<sup>18</sup> [Стандарди судијске етике](#), Друштво судија Србије, 2003. године.

<sup>19</sup> [Мишљења Савета за етичка питања Друштва судија Србије](#)

<sup>20</sup> [Етички кодекс](#), Службени гласник РС, број 96/2010 и 90/2021.

прилици придржавају Етичког кодекса који доноси Високи савет судства, који такође одлучује и који су поступци судија опречни достојанству и независности судије и штетни по углед суда, на основу Етичког кодекса (чл. 3. став 4. и 30. став 4. Закона).

Високи савет судства је тек крајем 2010. године усвојио Етички кодекс судија, по садржини сличан Стандардима судијске етике Друштва судија Србије, а по узору на Бангалорске принципе, одређујући да се њиме утврђују правила понашања судија у циљу очувања и унапређења достојанства и угледа судије и судства.

Етички кодекс, као и Стандарди судијске етике, за каноне поставља: независност, непристрасност, стручност и одговорност (професионализам), достојанственост (интегритет), посвећеност и оданост принципима Етичког кодекса (Стандардима судијске етике), с тим што има и седми канон – слободу удруживања, ради заштите и очувања судијске самосталности и независности.

Да судије у Србији одлично знају како би требало да се понашају у обављању судијске функције и уопште у животу показало је истраживање које је Друштво судија Србије спровело 2016. године, када се, без понуђених одговора, искристалисало да идеални судија, судија који испуњава захтеве Етичког кодекса, мора да поседује три особине: **стручност, независност и поштење.**<sup>21</sup>

Али, шта се дешава уколико неки судија не поштује етичке принципе, уколико се понаша супротно Етичком кодексу или има одређене етичке дилеме?

До формирања Етичког одбора Високог савета судства у октобру 2021. године није се ни могло пратити поштовање и примена Етичког кодекса који је усвојио Високи савет судства, осим у оквиру система дисциплинске одговорности, с обзиром да је један од дисциплинских прекршаја и *кршење Етичког кодекса у већој мери.*

Правилником о раду Етичког одбора Високог савета судства<sup>22</sup> је прописано да Етички одбор има седам чланова именованих од стране Високог савета судства из реда судија и судија у пензији, те да доноси начелна мишљења када утврди да је то од значаја за правилну, доследну и уједначену примену Етичког кодекса и смерница којима ближе тумачи значење и циљ одредаба Етичког кодекса ради едукације судија, као и ради превенције кршења етичких принципа и правила понашања садржаних у Кодексу.

Етички одбор међу својим члановима може именовати и једног или више поверљивих саветника ради обављања поверљивог саветовања са судијама о примени етичких принципа и правила понашања утврђених Етичким кодексом, у конкретном појединачном случају. Етички одбор је на конститутивној седници изабрао председника одбора и именовано поверљивог саветника.

Иако се чини да је непотребно да паралелно постоје и одбор и поверљиви саветник, такво решење ипак има оправдања с обзиром да поверљиви саветник као појединац може брже да реагује у конкретном случају, када неки судија има дилему у погледу сопственог понашања и када му је савет хитан, док је у надлежности одбора да доноси

<sup>21</sup> [Јачање независности и интегритета судија у Србији](#), Друштво судија Србије уз подршку Амбасаде Краљевине Холандије, 2017. године.

<sup>22</sup> [Правилник о раду Етичког одбора Високог савета судства](#), *Службени гласник РС*, број 89/2021.



начелна мишљења и смернице о томе како би судија требало да се понаша или поступи у одређеној ситуацији, а да не повреди Етички кодекс или етичке норме уопште.

Док Савету за етичка питања Друштва судија Србије може да се обрати свако (грађанин, удружење, судија, нека институција), Етичком одбору Високог савета судства може да се обрати само судија, што можда и није адекватно решење, али не значи да се у будућности неће мењати.

Консултативно веће европских судија, у погледу стандарда судијског понашања, сматра да :

- у својим активностима судије би требало да се руководе начелима професионалног понашања,
- та начела би требало да понуде смернице судијама како да поступају и на тај начин им омогуће да преброде тешкоће са којима се суочавају у погледу независности и непристрасности,
- наведена начела би требало да буду изнедрена од стране самих судија и да буду потпуно одвојена од дисциплинског система,
- пожељно је да се у свакој земљи оснује једно или више тела или лица у оквиру судства ради давања савета судијама које се суочавају са проблемом повезаним са професионалном етиком или неспојивошћу вансудских активности са њиховом функцијом.

Упоредјујући мишљење Консултативног већа европских судија о стандардима судијског понашања са системом етичке одговорности судија у Србији може се закључити да систем, у складу са тим стандардима, постоји од 2003. године, да је у међувремену унапређен и коначно, да је у потпуности институционализован доношењем Етичког кодекса и формирањем Етичког одбора Високог савета судства и именовањем судије за поверљиво саветовање.

## Закључак

Полазећи од улоге у друштву која је судијама поверена, да штите слободе и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђују уставност и законитост, речју да спроводе правду и чувају и унапређују правну државу, судије подлежу вишим стручним и моралним стандардима од осталих грађана, па и од осталих функционера, као и посебном систему одговорности.

Друштво судија Србије је било први заговорник уређења правног система који омогућује добро функционисање судства - развијања система обуке, успостављања система вредновања рада судија, система дисциплинске одговорности, као и усвајања стандарда у погледу понашања судија у вршењу судијске функције, као и у јавном и приватном животу, и тај систем је заживео. У међувремену су све ове области и уређене законом. Несумњиво је да и даље има простора за унапређење целокупног судског система, али је чињеница и да је систем, па и онај који се тиче одговорности судија, у основи успостављен у складу са међународним стандардима у области правосуђа.

У условима у којима судије у Србији данас обављају своју функцију – честе измене закона, њихова неусаглашеност, преоптерећеност бројем предмета, неадекватни услови рада, недовољан број судијских приправника, помоћника и осталог судског особља, неодговарајући материјални положај, нерегулисан радноправни статус, недостатак одговарајуће континуиране обуке, разне врсте притисака – све би то на први поглед могло довести у питање оправданост постојања система одговорности, у међувремену успостављеног и на институционалном нивоу.

Међутим, од судије се, разумљиво и оправдано, УВЕК очекује више, и када је у питању однос према раду и када је у питању понашање, како у судском поступку, тако и у јавном, али и у приватном животу. Да су судије у Србији тога свесне говори околност да су саме иницирале успостављање система одговорности, као и да предузимају активности да се он унапреди.