

KAZNENA I STEGOVNA (DISCIPLINSKA) ODGOVORNOST SUDACA*

Mijo Galiot, dipl. iur., sudac
Općinski sud u Splitu, Državo sudbeno vijeće
Silvio Čović, dipl. iur., sudac
Predsjednik Upravnog suda u Splitu
Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur.
Ministarstvo unutarnjih poslova, Split

UDK: 347.962.6
Ur.: 3. listopada 2013.
Pr.: 15. studenog 2013.
Prethodno priopćenje

Sažetak

U radu se, uz navođenje primjera iz prakse i statističkih podataka o stegovnim povredama i kaznama, analiziraju kaznena i stegovna odgovornost sudaca, te utjecaj navedenih odgovornosti na rad i ponašanje sudaca.

Stav je autora da ne postoje pravni ni drugi opravdani razlozi za normiranje posebnog kaznenog djela „kršenje zakona“ od suca, budući da se sva kršenja zakona u obavljanju sudačke dužnosti mogu svesti pod postojeće kazneno djelo zloupotrebe položaja i ovlasti.

U poglavlju o stegovnoj odgovornosti daje se prikaz tijela nadležnih za pokretanje i vođenje stegovnog postupka, pravila stegovnog postupka, opis stegovnih djela i kazni, opisuju uvjeti za udaljenje sudaca od obavljanja sudačke dužnosti, te se preispituje učinkovitost pravne zaštite sudaca protiv kojih se vodi stegovni postupak. Autori predlažu da se napravi razlika lakših i težih stegovnih povreda, izradi poseban stegovni postupovnik, da se opoziv uvjetne osude veže uz težinu nove povrede, da se formira zasebno tijelo stegovnog progona te odredi rok u kojem se stegovni postupak mora završiti, odnosno može voditi.

Ključne riječi: *disciplinska odgovornost, Državno sudbeno vijeće, kaznena odgovornost, sudac, stegovna odgovornost.*

* U radu se iznose osobna stajališta autora.

1. UVOD

Uopćena i najšira formulacija sudačke neovisnosti određuje ju kao „neovisnost ničim osim zakonom i vlastitom savješću“.¹ Naime, suci bi trebali postupati u ime zakona i društva, a ne kao reprezentanti političkih, poslovnih ili drugih interesnih grupa.

Suvremeno poimanje sudske neovisnosti je da sudac pri rješavanju konkretnog predmeta smije i mora biti vezan samo zakonom i svojom savješću, odnosno slobodan od svakog utjecaja, te da mora imati: a) osigurane uvjete obnašanja svoje dužnosti (osobna neovisnost), b) mogućnost sudjelovanja u obavljanju poslova sudske uprave i pripremanju kolektivnog proračuna (kolektivna neovisnost), te c) slobodu od utjecaja „nadređenih“ pravosudnih autoriteta (interna neovisnost) koja je rezultat povijesnog razvoja pravnih institucija i ustrojstva državne vlasti te prihvaćenog načela trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.²

Sudačka neovisnost je ustanovljena kako bi se omogućilo slobodno pravosuđe i uklonili utjecaji izvana te kako bi pravosuđe moglo pravilno funkcionirati. „Ono se ne smije shvatiti kao ovlaštenje suca da se izdigne iznad prava, niti kao njegovo pravo na nemarno obavljanje poslova.“³ U svakom slučaju, neovisnost sudstva, odnosno suca ne smije postati sinonim za neodgovornost⁴ i/ili nedisciplinu.⁵

- 1 Uzelać, A., Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Zbornik Pravnog fakulteta, br. 4 (suppl.), 1992., str. 576., „Zadatak je sudstva afirmirati pravnu državu (*Rechtsstaat, rule of the law*), odnosno kontrolirati zakonitost pravnih situacija, osigurati jedinstvo u primjeni prava, jednakost pred zakonom i pravnu sigurnost, jamčiti osobne slobode i temeljna prava čovjeka. Osnovno obilježje pravne države zasnovano na podjeli vlasti je nezavisnost sudaca i njihova vezanost za zakon i pravo. Suci moraju biti nezavisni od bilo kojeg vanjskog uplitanja u njihov posao da bi mogli suditi po zakonu i svojoj savjetnici, moraju biti nezavisni od onih koje kontroliraju.“, Turković, K., Jesu li krivično odgovorni suci nezavisni suci, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 42, 1992., str. 655.
- 2 Krapac, D., Pojam neovisnosti sudstva u judikaturi Suda za ljudska prava Vijeća Europe: pravno-povijesni korijeni suvremena shvaćanja, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, 1992., str. 540.
- 3 Novoselec, P., Krivična i disciplinska odgovornost suda, Zagreb, Iudex, časopis Društva hrvatskih sudaca, 1 (1993), 4, str. 236.
- 4 Odgovornost u svom etimološkom značenju je pojam koji obuhvaća: red, utvrđena pravila ponašanja u vezi s aktivnostima i mjerilima koja trebaju osigurati njegovo poštivanje, ali i cijeli kompleks uvjeta vezanih uz preventivno djelovanje, kako bi se uspostavila odgovornost u svom pozitivnom aspektu. „Aktivna (pozitivna) odgovornost uključuje nužnost da se vodi računa o već izvršenom djelu i o njegovim posljedicama, ali je ona upravljana ne samo na prošlost već i na budućnost“. Tintić, N., Opći problemi u organizacijama udruženog rada, Zbornik Odgovornost u organizacijama udruženog rada, Beograd, 1978., str. 25.
- 5 „Pojam „disciplina“ i „disciplinsko pravo“ obično se povezuje s cijelim mnoštvom različitih područja. Svuda u svijetu djeca se suočavaju s disciplinom od ranih školskih dana. Nešto kasnije, mladi ljudi, ako se profesionalno bave sportom, vrlo brzo dolaze u kontakt s disciplinskim sustavima koji su potpuno zatvoreni za vanjski svijet... Govorimo o disciplinskim prekršajima koji čine suci, državni službenici, profesionalci kao i radnici u privatnim tvrtkama... kada prekrše određena pravila koja su na poseban način povezana s

Nužna pretpostavka postizanja neovisnog sudstva i učinkovitog sudbenog nadzora je da sudac mora biti stručan, te imati visoku razinu znanja u poznavanju prava i njegove primjene, kako bi se mogao učinkovito oduprijeti nelegitimnim utjecajima izvana, ali i u okviru sudbene vlasti.⁶

Međutim, ako sudac neuredno ili nestručno obnaša sudačku dužnost, odnosno zloupotrijebi povjerenu dužnost,⁷ podliježe odgovornosti,⁸ prvenstveno stegovnoj i kaznenoj. Navedene su odgovornosti „prirodna posljedica ovlasti i povjerenja koje društvo daje sucima.“⁹ Odgovornost onih sudaca koji na izložen način postupaju interes je ne samo šire društvene zajednice, već i samih sudaca, čija je obveza sankcionirati postupanja koje štete ugledu i dostojnosti sudbene vlasti.¹⁰

2. OBVEZE SUDACA

U zemljama uređenih pravnih sustava, u koje spada i Hrvatska, radi zaštite najviših vrijednosti ustavnog poretka – vladavine prava, ustavnosti i zakonitosti, humanosti i etike te zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali i pune afirmacije načela prava na pravično suđenje i pristupa sudu, pravde, istine i slobode, važnu ulogu imaju ponašanje sudaca¹¹ i način obnašanja sudačke dužnosti. Sudačko zanimanje je jedno od najuglednijih profesija u gotovo svim društvima.¹²

njihovom profesijom ili ustanovom u kojoj rade.” Chiavario, M., Načela kaznenog postupka i njihova primjena u disciplinskim postupcima, Izbor članaka iz stranih časopisa, broj 1-2, MUP RH, Zagreb, 2002., str. 113.; Anić V., Rječnik hrvatskoga jezika, Novi Liber, Zagreb, 1991., str. 108., navodi da je disciplina „a. Ukupnost pravila ponašanja nametnutih članovima organizacije ili nekog mnoštva, b. Pokoravanje tim pravilima; stega.“ Za istoznačnicu stega, na str. 683., navodi da je „red, pravila kojih se moraju pridržavati članovi neke zajednice; disciplina“.

- 6 Detaljnije o neovisnosti sudbene vlasti vidi: Galiot, M. i dr, Novote u imenovanju sudaca, Split, Zbornik Pravnog fakulteta, br. 1, 2013., str.17.-19.
- 7 Praktično iskustvo sistematiziralo je nekoliko značajnih okolnosti koje utječu na nepristranost (stručnog) suca, odnosno koje „razbijaju pravdu“: „prvo ljubav, drugo zlo hotenje, treće mito, četvrto strah i peto, moljenje - preuzeto iz Krapac, op. cit., str. 541.
- 8 „Nezavisnost suca shvaćamo kao slobodu suca od osвете za njegovo djelovanje, a odgovornost pak kao mjeru u kojoj sudac zadovoljava standarde sudačkog ponašanja.“, Turković, K., op. cit., 672.
- 9 Sessa Đ., Standardi ponašanja sudaca, Informator, br. 5447, Zagreb, 2006., str. 14.; „Ako bi se i pored osiguranog materijalnog stanja sudaca u organizmu pravosuđa pokazali truli dijelovi, onda ne bi trebalo prezati ni trenutka od operativnog zahvata. Sve treba sjeći, što bi moglo izazvati trovanje krvi, i to bez straha da će poteći i zdrava krv, jer bi se ona u ozdravljenom organizmu brzo nadoknadila.“Ugrić, J., Sudijska vlast i odgovornost sudija, Beograd, tiskara Sv. Sava,1930., str. 9.
- 10 Slično Novoselec, P., Kaznena odgovornost suca, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1992., str. 640.
- 11 „Ići sucu znači ići pravdi. U ovih pet antičkih riječi smještena je čitava civilizacija prava i pravosuđa.“, Perović, S., Prirodno pravo i sud, Beograd 1997., str. 7.; „Suci imaju sa odanošću ispunjavati svoju uzvišenu dužnost, koja im je od strane države povjerena i uvijek visoko nositi zastavu pravde, koja je osnova društvu i državi.“, Ugrić, J., op. cit., str. 59.
- 12 Detaljnije vidi: Savin, K., Društveni ugled liječnika, Gledišta, Sveučilište u Beogradu, Beograd, br. 11-12, 1980., str. 25-46.; Treiman, D., Occupational Prestige in Comparative

Dužnosti, koje su suci obvezni poštovati radi očuvanja dostojanstva i ugleda sudbene vlasti, propisane su Zakonom o sudovima¹³ i Kodeksom sudačke etike.¹⁴

Sudac se osobito mora ponašati tako da očuva svoj ugled i ugled sudbene vlasti te ne dovodi u pitanje svoju nepristranost i neovisnost u suđenju i samostalnost sudbene vlasti; ne smije biti član političke stranke, niti se baviti političkom djelatnošću; ne smije se koristiti svojim radom u sudu i ugledom suda za ostvarenje svojih privatnih interesa; ne smije obavljati odvjetničku ili javnobilježničku službu, poslove člana upravnog ili nadzornog odbora trgovačkog društva ili druge pravne osobe; ne smije obavljati drugu službu ili posao koji bi mogli utjecati na njegovu samostalnost, nepristranost i neovisnost ili umanjiti njegov društveni ugled ili su inače nespojive s obnašanjem sudačke dužnosti; dužan je predmete koji su mu raspoređeni u rad rješavati redosljedom njegova zaprimanja u sud, vodeći računa i o predmetima koji su po posebnim propisima utvrđeni kao hitni; dužan se stalno stručno usavršavati i sudjelovati u programima obrazovanja i usavršavanja Pravosudne akademije; mora poštovati zakonske rokove otpreme sudskih odluka koje su vezane rokom i rokove za donošenje odluke određene u postupku po zahtjevu stranke za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku te donijeti u okviru redovitog radnog vremena tijekom jedne kalendarske godine broj odluka propisan Okvirnim mjerilima za rad sudaca (čl. 89.-91., 93. i 95. ZS-a).

Pri suđenju, ali i u slobodno vrijeme, sudac je obvezan pridržavati se Kodeksa, koji navodi da su sljedeća etička načela nužna za uspješno obnašanje sudačke dužnosti: 1) ustavnost i zakonitost, 2) humanost i etika, 3) neovisnost, 4) nepristranost, 5) stručnost, 6) jednakost u postupanju, 8) dostojnost sudačkog poziva, 9) odgovornost, 10) marljivost, 11) korektno držanje prema kolegama sucima i drugim zaposlenicima, strankama i osobama koje se osposobljavaju za obnašanje sudačke dužnosti, 12) pravilan odnos prema javnosti, te 13) korektan odnos prema drugim sucima i zaposlenicima u sudu.

Perspective, Academic Press, New York, 1977.; Zvekić, U., Profesija sudija, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1985., str. 98-101.

13 Zakon o sudovima, NN br. 28/13, u daljnjem tekstu: ZS.

14 Kodeks sudačke etike, NN, br. 131/06, u daljnjem tekstu: Kodeks.: „Kodeksi su, među ostalim, orijentiranje općeprihvaćenog ponašanja, jedan od instrumenata jačanja povjerenja javnosti u javnu vlast, poticaj unapređenju etike i internaliziranju zajedničkih vrijednosti, ali i zaštita od neutemeljenih optužbi.” Rajko, A., Etički kodeks u lokalnoj samoupravi, Informator, br. 5550, Zagreb, 2007., str. 1. Već je Platon upozoravao na važnost etike u državnoj službi, navodeći: “Treba nam dakle, između čuvara odabrati takve muževe, za koje se nama najviše čini, da su za cijeloga života spremni svim marom raditi ono, što drže da državi koristi, a da ni na kakav način ne bi htjeli što uraditi, što ne drže da koristi državi.“, Platon, Država, Zagreb, Naklada Jurčić, 2004., str. 160.

3. KAZNENA ODGOVORNOST SUCA

3.1. Pojam i pravna regulativa

Kaznena odgovornost je odgovornost sudaca za kaznena djela, utvrđena Kaznenim zakonom,¹⁵ učinjena u obavljanju sudačke dužnosti ili u svezi s obavljanjem sudačke dužnosti. Značajka kaznenih djela protiv službene dužnosti izražava se u okolnosti što službenik obavljanjem svojih dužnosti povrjeđuje upravo tu službenu dužnost koja mu nameće obvezu postupanja u skladu s pravnim propisima. “Specifičnost takvih djela izražava se stoga, mogli bismo reći, u tri elementa. Prvo, to su kaznena djela koja čine službene osobe, drugo to su djela koja se čine povredom posebnih dužnosti i ovlasti koje imaju službene osobe prema svom svojstvu, i treće, to su djela koja se po posebnim odredbama Kaznenog zakona propisuju kao kaznena djela za koja se predviđaju kaznene sankcije”.¹⁶

U Hrvatskoj suci imaju imunitet u skladu sa zakonom. Sudac koji sudjeluju u suđenju ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudbene odluke, osim ako se radi o kršenju zakona suca što je kazneno djelo. U postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudačke dužnosti sudac ne može biti pritvoren, niti mu se može odrediti istražni zatvor bez odobrenja DSV-a (čl. 122. st. 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske).¹⁷

Važeće kaznenopravno uređenje, suprotno rješenjima iz čl. 216. Krivičnog zakona Republike Hrvatske¹⁸ i čl. 135. Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona kojim je noveliran čl. 337.a. Kaznenog zakona Hrvatske,¹⁹ ne propisuje zasebno kazneno djelo „kršenje zakona“ sudaca.²⁰

Dakle, KZ ne sadrži posebnu odredbu koja bi u sebi sadržavala kazneno djelo koje bi mogao počinuti samo sudac, već suci odgovaraju za počinjena kaznena djela kao i sve druge osobe, odnosno za djela počinjena u službi odgovaraju kao i druge službene osobe budući da je regulativom iz članka 87. stavka 3. KZ-a određeno da sudac ima svojstvo službene osobe.²¹

15 Kazneni zakon, NN, br. 125/11 i 144/12, u daljnjem tekstu: KZ.

16 Borković, I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999., str. 153.

17 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10 i 85/10 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustav).

18 Krivični zakon Republike Hrvatske, NN, br. 25/77, 50/78, 25/84, 52/87, 43/89, 8/90, 9/91, 33/92, 39/92, 77/92, 91/92, 28/96, dalje: Krivični zakon).

19 Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, NN br. 111/03 (u daljnjem tekstu: ZID KZ). Ovaj je Zakon stavljen izvan snage Odlukom Ustavnog suda br. U-VIII1271/2000 od 27.11.2003., NN br. 190/03).

20 Prema čl. 223. st. 1. Krivičnog zakona sudac ili sudac porotnik redovnog ili samoupravnog suda, koji u namjeri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonitu odluku ili na drugi način prekrši zakon, kaznit će se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

21 Shodno čl. 87. st. 3. KZ-a službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne

3.2. O kaznenim djelima u vezi s obnašanjem sudačke dužnosti

Sudac može počiniti kazneno djelo tijekom suđenja, što obuhvaća vrijeme vođenja cjelokupnog postupka, od pokretanja do pravomoćnosti odluke, ali i u stadiju pripreme suđenja ili *postfestum*. U potonjem slučaju govori se o „kršenju zakona od suca na drugi način“ koje mora biti u funkciji donošenja i održanja nezakonite odluke u predmetu koji mu je dodijeljen, odnosno radi se o pripremanju terena, odnosno zadržavanju terena radi donošenja i održavanja nezakonite odluke, radi čega se vrijednosno može izjednačiti sa samim donošenjem nezakonite odluke.²²

S obzirom na sadržaj poslova suđenja i sudačke dužnosti, u djela koje sudac može počiniti u vezi s obnašanjem dužnosti, posebno spadaju kaznena djela protiv ljudskih prava i temeljnih sloboda, kaznena djela protiv privatnosti, kaznena djela krivotvorenja, kaznena djela protiv službene dužnosti (glave XI., XIV. XXVI., XVIII. KZ-a), te kazneno djelo prijevare iz čl. 236. KZ-a.

3.3. Posebno o kaznenom djelu „Kršenje zakona suca“

Pitanje je bi li propisivanje posebnog kaznenog djela „kršenje zakona suca“ dovelo do negativnih reperkusija na pravnu sigurnost, zadiralo u općeprihvaćena načela vladavine prava i neovisnosti sudbene vlasti, te možebitno dovelo do suviše normiranosti velikog broja kaznenih djela, s obzirom na postojeći propisan broj djela. Nadalje, bi li takva novina bila u skladu s intencijom ustavotvorca.

Krivični zakon Republike Hrvatske, u članku 216., te ZID KZ, u čl. 337.a., sadržavali su posebno kazneno djelo „Kršenje zakona od suca“²³, odnosno „Kršenje

dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državno odvjetničkog vijeća, arbitar i javni bilježnik.

22 P. Novoselec, op. cit., str. 649.

23 „Sudac ili sudac porotnik redovnog suda, koji u namjeri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonitu odluku ili na drugi način prekrši zakon, kaznit će se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.“

Ova se odredba opravdavala društvenom ulogom, odnosno ovlastima sudaca:

„Kršenje zakona od strane suca strože se inkriminira zbog velikog društvenog značaja sudačkog posla, iz čega proizlazi i pojačana opasnost ako službeno ovlaštenje zloupotrebjava sudac. Sudac je zaštitnik sloboda i prava ljudi i pravnog poretka, stoga samovoljnim i pristranim postupanjem on ne povrjeđuje samo svoju službenu dužnost, ne ruši samo povjerenje javnosti u zakonitost i objektivnost rada državnih organa, već se od diva zaštitnika pravnog poretka pretvara u najopakijeg i najpodmuklijeg rušitelja, o pravo pretvara u nepravo.“ Turković, K., op. cit., str. 668.

„Djelo je poseban oblik zloupotrebe službenog položaja, izdvojen posebno zbog posebnog značenja sudske funkcije, zbog velike društvene opasnosti od sudske samovolje i pristrasnosti. Više nego drugdje, ovakvim zloupotrebama ruši se povjerenje javnosti u zakonitost i objektivnost rada državnih organa.“ Bačić, F. i dr., *Krivično pravo*, Posebni dio, Zagreb, Narodne novine, 1989., str. 387.

„Djelo je specijalni oblik zloporabe službenog položaja, izdvojeno posebno zbog značenja sudske funkcije.“ Pavišić, B. i dr., *Komentar Krivičnog zakona Republike Hrvatske*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova, 1996., str. 323.

zakona u sudskom postupku²⁴ kao *sui generis* kazneno djelo zlouporabe položaja ili ovlasti.²⁵

KZ ne propisuje posebno kazneno djelo „kršenje zakona suca“, već isto obuhvaća kaznenim djelom zlouporabe položaja i ovlasti iz članka 291. KZ-a.²⁶

„Predlagatelj je razmatrao je li potrebno uvesti posebno kazneno djelo kršenja zakona sudaca. Ovakvo kazneno djelo postojalo je do 1997., a poznaje ga i Njemački kazneni zakon. Budući da se prema Konačnom prijedlogu kaznenog zakona sudac smatra službenom osobom prema članku 87. stavku 3., kršenje zakona sudaca pokriveno je kaznenim djelom zlouporabe položaja i ovlasti iz članka 287., a kako je povećana kazna za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, više nije potrebno inkriminirati kršenje zakona suca kao zasebno kazneno djelo koje bi bilo kvalificirani oblik kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti. Pogotovo što je Vrhovni sud razvio praksu da se činjenica da zlouporabu položaja i ovlasti čini sudac uzima kao otegotna okolnost.“²⁷

Ovu tematiku valja promatrati i u kontekstu učestalih promjena zakonskih i podzakonskih propisa, koji su često apstraktno i uopćeno pisani, čime se uloga i ovlasti zakonodavca često prenose na suce, koji su dužni tumačiti propis kod primjene prava u konkretnim sudskim predmetima. Na izložen način suci su dužni

24 „Sudac, sudac porotnik, državni odvjetnik ili njegov zamjenik koji prilikom vođenja sudskog postupka ili donošenja odluke prekrši zakon s ciljem da jednoj stranci pribavi korist ili nanese štetu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako su kaznenim djelom iz stavka 1. ovoga članka prouzročene teške posljedice za okrivljenika u kaznenom postupku, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina.“

Mrčela je istaknuo da je ponovno normiranje ovog kaznenog djela nespretno i neozbiljno: „Okolnosti vezane uz to kazneno djelo pomalo mogu upućivati na nespretnost i neozbiljnost predlagača i zakonodavca. Riječ je o tome da je jedno te isto kazneno djelo najprije brisano iz kaznenog zakonodavstva s obrazloženjem da je nepotrebno („...jer se sadržaj toga kaznenog djela nalazi u drugim kaznenim djelima koje mogu počiniti službene osobe“, Horvatić, Ž., Novi hrvatsko kazneno pravo, Organizator, Zagreb, 1997., str. 565.), a pet godina nakon toga iznova se uvodi u kazneno zakonodavstvo“, Mrčela, M., Kaznena djela protiv pravosuđa, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 10, broj 2/2003, str. 621.

25 Kazneno djelo „Kršenje zakona od strane suca“ imao je u čl. 315. i Krivični zakonik Jugoslavije, Službeni list FNRJ, br. 13/51. Istaknuto je da je ono „povreda osnovnog načela procesnog prava: sudačke neovisnosti odnosno objektivnosti, a samim tim se povrjeđuje i načelo zakonitosti. Da bi građani imali povjerenje u sudove i suce potrebno je da suci odlučuju samo na temelju zakona, a ne iz nekih motiva protivnih načelima postupovnog prava. U ovome je osobita težina krivičnog djela gaženja zakona od strane suca.“ Tahović, J., Komentar Krivičnog zakonika, Beograd, Savremena administracija, 1957., str. 607.

26 Čl. 291. st. 1. KZ-a pripisano je da službena ili odgovorna osoba koja iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi dužnost pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina, dok prema stavku 2. istog članka ako je kaznenim djelom iz stavka 1. ovoga članka pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina. Za komentar ovog kaznenog djela vidi: Pavlović, Š., Kazneni zakon, Libertin naklada, Rijeka, 2012., str. 621.-624.

27 Obrazloženje Konačnog prijedloga Kaznenog zakona, PZE 866.pdf, str. 249., www.sabor.hr/Default.aspx?art=41259

postupati u prostoru nesigurnosti, u kojem se ne mogu razaznati jasne granice dopuštenog djelovanja, zbog čega sudac može „prekrsiti zakon“, odnosno, pogrešno primjenjujući pravo pri donošenju odluke, postupa suprotno svrsi zakona te intenciji zakonodavca.²⁸

U ovom kontekstu nužno je istaknuti da je pravo na žalbu protiv odluka sudova prvog stupnja nerazdvojan element osnovnih prava čovjeka i građana (čl. 18. Ustava).²⁹ Dakle, svatko tko smatra da mu je nezakonitom odlukom suda povrijeđeno neko subjektivno pravo može pravnim lijekom od višeg suda zatražiti pravnu zaštitu. Upravo je ta viša sudska instances ovlaštena ocjenjivati zakonitost i pravilnost osporenih sudskih odluka i postupanja suca u predmetu koji mu je dodijeljen u rad.

Kao argument za uvođenja posebnog kaznenog djela „kršenja zakona“, u pravnoj doktrini se navodilo da je uputno „odgovornost suda propisati posebnom odredbom, jer se radi o osjetljivoj materiji koja zadire i u pitanje neovisnosti sudbene vlasti,³⁰ te da Ustav govori o *kršenju zakona suca koje je kazneno djelo*.³¹

Mišljenje je autora da nema ni pravnih, a ni drugih opravdanih razloga da se odredbama KZ-a propiše posebno kazneno djelo „kršenja zakona suca“ koje bi mogli počinuti samo suci. Zbog toga što se ponašanje sudaca koje zahtijeva kazneno-pravno sankcioniranje, s obzirom na definiciju službene osobe, može podvesti pod kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, ali i druga kaznena djela, osobito iz skupine kaznenih djela protiv službene dužnosti. Drugo, u određenim, srodnim europskim pravnim sustavima kontinentalno-europskog pravnog kruga takva regulativa ne postoji.³² Nadalje, u okolnostima kada suci, gotovo uvijek, u sudskim

28 „Razlozi porasta sudačke moći su višestruki. Neprekidno raste potreba za kontrolom drugih organa vlasti. Nadalje, zbog velike inflacije normi koje donose zakonodavni i upravni organi porasla je uloga suda kao zakonodavca. Norme se sve češće donos u obliku općih klauzula čime zakonodavna tijela, ostavljajući široke mogućnosti tumačenja, prenose zapravo svoju zakonodavnu ulogu na sudske organe..... Suci su prisiljeni ili, bolje rečenom osuđeni aktivno i stvaralački doprinijeti primjeni ovakovih normi i zakona. Time neminovno raste njihova moć.“ O tom šire M. Cappelletti, *Giudici Legilatori* (1984.), M. Cappelletti, *It. Controllo giudiziario di costiituzionalita delle leggi nefl. diritto comparato* (1968.) – preuzeto iz K. Turković, op. cit., str. 655.

29 Izuzetak je propisan Zakonom o upravnim sporovima, kojim je uveden „filter“ koji ne dopušta izjavljivanje žalbe osim ako je upravni sud sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke (čl. 66. st. 2.). detaljnije o ovome vidi: Juras, D., *Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Institut za javnu upravu i dr., Zagreb, 2013., br. 2, str. 545.-546.

30 M. Mrčela, *Kazneno djelo Kršenja zakona, da ili ne?*, Prilog raspravi povodom Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, str. 3.

31 Čl. 119. st. 2. Ustava glasi: „Suci i suci porotnici koji sudjeluju u suđenju ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudbene odluke, osim ako se radi o kršenju zakona od strane suca koje je kazneno djelo.“

32 O kaznenoj odgovornosti sudaca u komparativnom prikazu vidjeti K. Turković, op. cit., str. 657-675. Mrčela opravdano primjećuje da argument da ovakvo djelo ima Njemačka sam po sebi nije dostatan: „Što nama znači činjenica da ovakvo djelo ima i njemačko pravo? Znači li to da ga moramo imati i mi. Hoćemo li onda imati i ostala djela koja imaju u njemačkom kaznenom zakonu? Zašto nam uzor ne bi bilo neko drugo zakonodavstvo koje takvo djelo

postupcima sude u korist jedne, a na štetu druge nezadovoljne stranke, koja možda smatra da je sud pogrešno primijenio materijalno pravo, odnosno „prekršio zakon“, postoji realna opasnost od zlorabe takvog instituta radi šikaniranja i vršenja dodatnog pritiska na suce pri donošenju odluke.

Također, propisujući novo kazneno djelo moglo bi dovesti do široke normiranosti, jer bi se opravdano moglo postaviti pitanje, s obzirom na značaj i ulogu u društvu, bi li takvo posebno kazneno djelo trebalo propisati i za saborske zastupnike, liječnike, nastavnike i profesore, službenike redarstvene vlasti i za druge osobe koje obavljaju iznimno važne poslove u društvu.³³ Krajnje, osnovni cilj sankcioniranja sudaca trebao bi biti da se nedopušteno ponašanje spriječi i ubuduće, što se jednako djelotvorno može postići i u okviru stegovne odgovornosti, odnosno sankcioniranjem za kazneno djelo iz čl. 291. KZ-a.

U prilog negativnom stavu prema uvođenju posebnog kaznenog djela „kršenje zakona suca“ idu i statistički podaci iz razdoblja kada je u našem zakonodavstvu postojalo takvo djelo: „Za zadnjih deset godina prije primjene KZ-a, od 1988. do 1997. godine, za kršenje zakona od strane suca pravomoćno su osuđene tri osobe (po jedna 1989., 1990. i 1993. godine). Riječ je, dakle, o iznimno rijetkom kaznenom djelu. No te statistike mogu zavarati jer je samo na Općinskom sudu u Zagrebu u navedenom periodu bilo osam kaznenih postupaka pokrenutih za kršenje zakona i svi su završeni obustavom. Te postupke pokrenule su stranke koje nisu bile zadovoljne odlukom suda (suca).“³⁴

4. STEGOVNA ODGOVORNOST SUDACA

4.1. Pojam i pravna regulativa

Stegovna odgovornost može se definirati kao odgovornost sudaca za povredu sudačke dužnosti propisanu zakonom, za koju se u propisanom postupku izriče zakonom određena kazna.

„Disciplinska odgovornost suca je novost u hrvatskom Ustavu iz 1990. Njeno uvođenje valja pozdraviti. Nepostojanje disciplinske odgovornosti u komunističkom sustavu nije bio znak liberalizma, nego rezultat činjenice da je neformalna politička odgovornost suca-koja je u pravilu povlačila i njegovo razrješenje-činila disciplinsku odgovornost suvišnom; tko je pak bio politički „podoban“ mogao je neometano vršiti disciplinska djela.“³⁵ Stegovna odgovornost sudaca u našem pravnom sustavu regulirana je odredbama Zakona o državnom sudbenom vijeću (čl.

nema? Austrijsko, naprimjer.“ Mrčela, M., *Kazneno djelo Kršenja... i „Naravno, postoje i zakonodavstva koja ne poznaju takvo kazneno djelo (primjerice švedski, latvijski, austrijski KZ). U njih vjerojatno nije uputno osjetljivu materiju neovisnosti sudbene vlasti štiti na način da se propisuje posebno kazneno djelo koje može počinuti sudac.“* Mrčela, M., *Kaznena djela...*, str. 622.

33 O sličnim argumentima koje je dao i M. Mrčela vidjeti fusnotu pod 30.

34 Mrčela, M., *Kaznena djela protiv...*, str. 622.

35 Novoselec P., *Krivična i disciplinska ...*, str. 237.

62.-72.)³⁶ i ZS-om. Supsidijarno i odgovarajuće pri odlučivanju o odgovornosti i kazni primjenjuju se odredbe KZ-a (čl. 63. st. 7. ZDSV-a), dok se postupak vodi odgovarajućom (shodnom) primjenom odredbi Zakonom o kaznenom postupku³⁷ (čl. 72. st. 1. ZDSV-a).

Uzimajući u obzir preporuke za stegovni (disciplinski) postupak, koje su prihvaćene na XVII. Međunarodnom kongresu za kazneno pravo u organizaciji Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP) u Pekingu održanom od 12. do 19. rujna 2004. godine,³⁸ u ovom tekstu se analizira zakonodavni okvir i praksa

36 Zakon o državnom sudbenom vijeću, NN br. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, u daljnjem tekstu: ZDSV.

37 Zakon o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 - Odluka i Rješenje USRH, 143/12 i 56/13, u daljnjem tekstu: ZKP). „Izraz «shodno» znači što dosljednije, što adekvatnije nekome ili nečemu s čim se dovodi u vezu ili u odnos. Otuda, zakonsko pravilo bi glasilo: u disciplinskom postupku primjenjivat će se što dosljednije ili što adekvatnije načela krivičnog postupka.“, Ilijić, S., *Disciplinsko procesno pravo javnih službenika u tranziciji*, Pravni život, br. 10., Beograd, 2004., str. 834.

38 Opća skupština Kongresa je prihvatila sljedeće preporuke za disciplinski postupak: 1. Disciplinske sankcije moraju biti dovoljno jasne i predvidive. Sankcije i bitna procesna pravila moraju biti pravno propisani, 2. Sankcije za disciplinske prijestupe moraju biti razborite i razmjerne težini prijestupa, te osobnim okolnostima počinitelja. Disciplinski postupak ne smije se koristiti kao “prerušeno” kazneno pravosuđe, 3. Okrivljeniku se mora osigurati nepristrana odluka na temelju preciznih i pravno propisanih jamstava. Preporučljivo je odijeliti tijela disciplinskog postupka koja imaju istražne ovlasti disciplinskog progona na jednoj strani od tijela koja imaju ovlast suditi i izricati kazne na drugoj strani, 4. Ako sankcije ne izriče tijelo koje je različito od onoga koje ima ovlast istraživanja ili progona disciplinskih prijestupa ili koje nije neovisno o organizaciji koje je disciplina prekršena, okrivljeniku se mora omogućiti pravo na žalbu neovisnom i nepristranom sudu koji mora raspolagati ovlašću da odgovori izvršenje sankcije na okrivljenikov zahtjev, 5. Tijekom disciplinskog postupka, čak i uz uvažavanje potrebe za njegovim pojednostavljenjem kojom on može biti nadahnut, okrivljenik mora uživati bitna prava pravičnog i brzog suđenja uključujući: pretpostavku nedužnosti i s njom povezano načelo *in dubio pro reo*; poštovanje prava obrane uključujući pravo okrivljenika na šutnju, te pravo da ne surađuje ni na koji način u utvrđivanju svoje odgovornosti, pravo da ispita svjedoke protiv sebe, te izvede svjedoke sebi u korist pod istim uvjetima kao što su izvedeni svjedoci protiv njega, te pravo na obrazloženu odluku, 6. Obrani se mora jamčiti pristup ispravama i podacima javne uprave ili druge organizacije koja ima disciplinske ovlasti koji su važni za utvrđivanje istine, osim ako takav pristup nije isključen zbog fundamentalnih razloga javnog interesa. U svakom slučaju, nije dopušteno izreći sankciju na temelju dokaza koji su čuvani u tajnosti od obrane, 7. U čitavom tijeku disciplinskog postupka okrivljenik mora imati pravo na učinkovitu pomoć neovisnog odvjetnika kojeg je osobno odabrao ili, alternativno, pravo da izabere pomoć neke druge osobe koja dobro poznaje organizaciju koja ima disciplinske ovlasti. Ako to zahtijevaju interesi pravde, okrivljenik mora biti ovlašten na besplatnu pomoć neovisnog odvjetnika, koji će mu biti službeno određen ako okrivljenik nema materijalnih sredstava osobno plaćati njegove usluge, 8. U načelu, rasprave u disciplinskom postupku trebaju biti javne, uz iznimku postupaka u kojim se izriču blaže sankcije i situacije u kojima je potrebno zaštititi moral, malodobnike, privatni život stranaka ili, u demokratskom društvu, ako postoje razlozi nacionalne sigurnosti. Okrivljenik mora imati pravo da zahtijeva nejavnu raspravu, osim ako to nije izrazito protivno javnom interesu, 9. Ako se kaznenopravna krivnja može nadovezati na disciplinsku, te disciplinska sankcija dodati na kaznenu, okrivljenik u kaznenom postupku ne smije biti podvrgnut udvostručenju sankcije, osim ako to nije opravdano razlikom u

stegovnih postupaka protiv sudaca, te se daju prijedlozi *de lege ferenda*.

4.2. Stegovna djela

Stegovno djelo jest narušavanje pravila kojih se sudac je dužan pridržavati, a koja u ukupnosti čine sudačku dužnost. U skladu s općeprihvaćenim načelom legaliteta, sudac može biti oглаšen stegovno odgovornim ako počini djelo koje je prethodno kao takvo određeno zakonom. Stegovna djela jesu: 1) neuredno obnašanje sudačke dužnosti, 2) nepostupanje po odluci donesenoj u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,³⁹ 3) obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću, 4) izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti, 5) povreda službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti, 6) nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način, 7) nepodnošenje imovinske kartice ili neistinito prikazivanje podataka u imovinskoj kartici,⁴⁰ te 8) nepodvrgavanje prosudbi tjelesnih i duševnih svojstava radi ocjene sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti.⁴¹ Stegovni postupak za počinjenje stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti pokrenut će

dobrima i interesima koja štite disciplinske i kaznene sankcije. U potonjem slučaju, načelno se ne trebaju izricati sankcije iste vrste, 10. Disciplinska tijela ne smiju imati pristup istražnim mjerama koje imaju prisilni karakter, zadiru ili potencijalno utječu na privatnost neke osobe i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku. U svakom slučaju, obavijesti i dokazi pribavljeni mučenjem nisu dopušteni kao temelj za izricanje disciplinskih sankcija, a niti se obavijesti i dokazi pribavljeni u disciplinskom postupku primjenom istražnih mjera koje imaju prisilni karakter, zadiru u privatnost neke osobe ili potencijalno utječu na tu privatnost i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku, smiju koristiti u kaznenom postupku, Cvjetko, B., i dr., XVII. Međunarodni kongres za kazneto pravo (Međunarodno udruženje za kazneto pravo, AIDP), Peking, 12. do 19.09.2004. godine, Zagreb, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, vol. 12., br. 1, 2005., str. 246.-248.

- 39 Ako sudac ne riješi predmet u određenom roku, dužan je u roku od 15 dana od isteka određenog roka o razlozima dostaviti pisano izvješće predsjedniku suda. Predsjednik suda dostavit će bez odgode izvješće suca i svoje očitovanje predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa (čl. 66. st. 2. ZS-a).
- 40 Oblik i sadržaj obrasca „IMOVINSKA KARTICA SUCA“, kao i način postupanja, vođenja i pohrane imovinske kartice propisani su odredbama Pravilnika o imovinskoj kartici suca, NN, br. 104/11.
- 41 Prijašnjim zakonom su kao stegovna djela sudaca bila propisana: 1. zlouporaba položaja ili prekoračenja službene ovlasti, 2. neuredno obnašanje sudačke dužnosti, 3. nepostupanje po odluci neposredno višeg suda iz članka 27. i 28. Zakona o sudovima, 4. obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću, 5. izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti, 6. povreda službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti, 7. nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način. Stegovni postupak zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti imao se osobito pokrenuti: 1. ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke, 2. ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca negativnom ocjenom, 3. ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju bitno ispod prosjeka u Republici Hrvatsko (čl. 20. st. 2. i 3. Zakona o državnom sudbenom vijeću, NN br. 58/93, 49/99, 31/00, 107/00, 129/00, 59/05, 150/05, 153/09, u daljnjem tekstu ZDSV/93).

se osobito: 1) ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke; 2) ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca ocjenom nezadovoljavajuće obnaša dužnost; 3) ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju bitno ispod broja odluka utvrđenih Okvirnim mjerilima za rad sudaca⁴² te 4) ako sudac u rješavanju predmeta bez opravdanog razloga bitno odstupa od redosljeda njihovog zaprimanja u sudu, odnosno ne vodi računa o njihovoj hitnosti⁴³ (čl. 62. st. 1.-3. ZDSV-a).

Nadzor rada sudaca provodi se na dva načina: utvrđivanjem ispunjava li sudac svoje sudačke obveze od strane predsjednika suda i ocjenjivanjem obnašanja sudačke dužnosti.⁴⁴

Ponašanje suprotno temeljnim načelima Kodeksa kojim se nanosi šteta ugledu sudačke dužnosti, a koje je kao stegovno djelo bilo propisano čl. 107. st. 2. prijašnjeg Zakona o sudovima,⁴⁵ u vezi sa čl. 20. st. 2. t. 7. ZDSV-a/93, više nije posebno regulirano kao stegovno djelo. Štoviše, čl. 14. Kodeksa propisano je da sudačko vijeće samo utvrđuje povredu kodeksa, ali ne izriče kazne. Međutim, to ne znači da se može kršiti Kodeks bez stegovnih posljedica budući da propisuje načela čijim nepoštivanjem se ostvaruju obilježja stegovnih djela propisanih čl. 62. ZDSV-a. To istovremeno znači da se pred različitim tijelima za isto djelo može voditi i postupak utvrđivanja povrede Kodeksa i stegovni postupak.

Po uzoru na normativu koja regulira odgovornost državnih službenika⁴⁶ i

42 Na snazi su Okvirna mjerila za rad sudaca - *Framework standards for the workload of judges* (u daljnjem tekstu: Okvirna mjerila) od 19. prosinca 2012. godine, koje je donio ministar pravosuđa na temelju članka 72. ZS/05-a, a primjenjuju se od 1. siječnja 2013. godine (navedena mjerila dostupna su sucima čiji se rad ocjenjuje). Do tada su vrijedila Okvirna mjerila od 6. lipnja 2007. godine. Istima se propisuju mjerila za rad sudaca u općinskim, županijskim, trgovačkim, Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske i Visokom upravnom Republike Hrvatske (iznimno, ne za predmete zaprimljene do 31. prosinca 2011.), pri čemu se polazi od zakonitog, pravilnog i pravovremenog rješavanja predmeta, a u okviru redovnog radnog vremena, tijekom jedne kalendarske godine (čl. 1.). Čl. 95. st. 3. ZS-a propisana je izričita obveza predsjednika suda, ako utvrdi da sudac bez opravdanog razloga nije donio u jednogodišnjem razdoblju broj odluka utvrđen Okvirnim mjerilima ili je neuredno obnašao sudačku dužnost, da pokrene stegovni postupak protiv takvog suca, u skladu s odredbama ZDSV-a. U suprotnom, izvrgava se riziku da bude razriješen dužnosti predsjednika suda.

43 Obveza suca da predmete koji su mu dodijeljeni u rad rješava prema redosljedu njihova zaprimanja u sudu, vodeći računa i o predmetima koji su propisom utvrđeni kao hitni, izričito je određena čl. 93. st. 1. ZS-a. Detaljnije o primjeni navedenog članka i načinu utvrđivanja hitnosti pojedinog predmeta vidjeti, Rajko, A., Primjena odredbe čl. 93. st. 1. Zakona o sudovima, Informativnik, br. 6200-62014, 2013., str. 1.-3.

44 U primjeni je Metodologija izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti od 6. rujna 2012. (dalje: Metodologija), koju je, na temelju ovlasti iz čl. 81. ZS-a, donio DSV na sjednici održanoj 6. rujna 2012. godine, kada je i stupila na snagu, te kada je prestala važiti Metodologija izrade ocjene sudaca od 18. ožujka 2010. godine, www.dsv.hr

45 Zakon o sudovima (NN, br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 – pročišćeni tekst, 27/11, 57/11 - Zakon o izmjenama i dopunama zakona o parničnom postupku i 130/11, u daljnjem tekstu: ZS/05).

46 Vidjeti čl. 97. do 99. Zakona o državnim službenicima (NN, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11 i 34/12, u daljnjem tekstu: ZDS).

skraćeni kazneni postupak,⁴⁷ mišljenje je autora, da bi kod stegovne odgovornosti sudaca valjalo zakonski odrediti i razlikovati između „teška“ i „laka“ stegovna djela koje mogu počinuti suci. Posljedično tomu, valjalo bi zakonom propisati: različite kazne za ove dvije vrste djela, različite zastarne i rokove brisanja osude te pojednostavljen postupak koji bi se vodio radi počinjenja „lakših“ stegovnih djela, a radi ubrzanja takvih postupaka i radi rasterećenja DSV-a.

U razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. pokrenuto je 79 postupaka zbog povrede sudačke dužnosti od čega 34 zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti (43,0%), 6 zbog nanošenja štete ugledu suda i sudačke dužnosti (7,6%), 32 zbog nepodnošenja imovinske kartice (40,6 %), 2 zbog nepostupanja po odluci višeg suda iz čl. 27. i 28. ZS-a (2,5%), 2 zbog ponašanja suprotnog temeljnim načelima Kodeksa sudačke etike (2,5%), 1 zbog zlouporabe položaja ili prekoračenja službene ovlasti (1,3%) i 2 zbog izazivanja poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti (2,5%).⁴⁸

4.3. Stegovne kazne

Stegovne kazne su one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo, nakon provedenog stegovnog postupka, izriče sucu zbog povrede sudačke dužnosti.⁴⁹ One imaju prvenstveno cilj osiguravanja urednog i učinkovitog obavljanja sudačke dužnosti.

Za počinjena stegovna djela sucima se mogu izreći sljedeće stegovne kazne: 1. ukor,⁵⁰ 2. novčana kazna do 1/3 plaće ostvarene u prethodnom mjesecu u vremenu

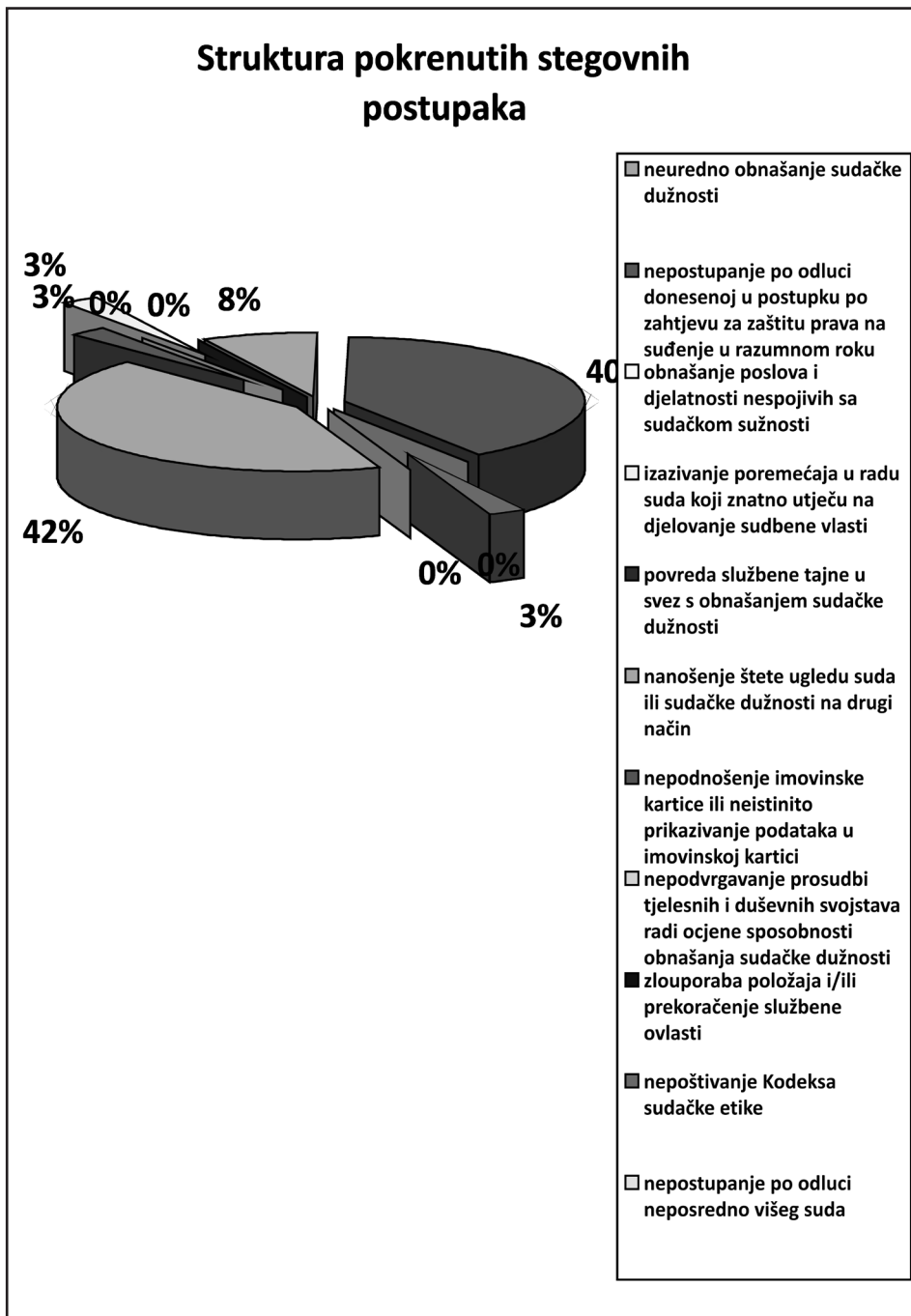
47 Vidjeti čl. 521. do 548. ZKP-a, koji reguliraju skraćene („brze“) postupke koji se vode protiv počinitelja „lakših“ kaznenih djela.

48 Svi statistički podaci u ovom radu autorima je predao DSV. Razdoblje od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. odabrano je jer je 1. ožujka sadašnji sastav DSV-a stupio na dužnost, a 17. lipnja su podaci, koji su i obrađeni do tog datuma, ustupljeni autorima.

49 “Disciplinske mjere koje se mogu izreći zbog povrede radne dužnosti i obaveza propisuju se u cilju zaštite radnika i njegove pravne sigurnosti samo zakonom.” Popović T., *Radno pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd 1980., str. 179. “.. disciplinska mjera mogla bi se označiti kao određena sankcija protiv određenog počinitelja disciplinskog djela, koja se sastoji u određenom moralnom djelovanju ili ograničavanju ili oduzimanju prava i položaja ili svojstva radnika, a za čije je izricanje nadležno određeno disciplinsko tijelo.” Dedić i dr., *Radno pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2005., str. 326. Benković disciplinske kazne dijeli na: moralne (koje pogađaju samo ugled zaposlenika), profesionalne (koje pogađaju položaj zaposlenika u radnom odnosu) i novčane (koje pogađaju imovinu, odnosno prihode zaposlenika). Benković, B., *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike hrvatske i pravu Bosne i Hercegovine (magistarski rad)*, Osijek, 2010., str. 77.

50 “Opomena ostaje po pravilu prva i najblaža mjera koja stoji na raspolaganju poslodavcu da utječe blagovremeno na korekciju ponašanja zaposlenog na radu, da mu ukaže u kom pravcu treba iskazati svoje radne sposobnosti i promijeniti svoje ponašanje, kako bi osigurao veći stupanj sigurnosti zaposlenja.”, Lubarda, B., *Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava*, Beograd, *Pravo i privreda*, br. 5.-8., Udruženje pravnikâ u privredi Srbije i Crne Gore, 2001., str. 327.-328. O moralnoj odgovornosti i moralnim sankcijama vidi i: Bolanča, *Disciplinska odgovornost pomoraca*, Split, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, god. 29/1-2, 1992., str. 233. – 234.

Grafikon 1.: struktura pokrenutih stegovnih postupaka s obzirom na vrste stegovnih djela u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. godine.



jednog do tri mjeseca,⁵¹ 3. novčana kazna do 1/3 plaće ostvarene u prethodnom mjesecu u vremenu od četiri do šest mjeseci, 4. novčana kazna od 1/3 plaće ostvarene u prethodnom mjesecu u vremenu od sedam do dvanaest mjeseci,⁵² te 5. razrješenje od dužnosti⁵³ (čl. 63. ZDSV-a).

Stajalište je autora da bi bilo neophodno visinu novčane kazne vezivati uz osnovnu (punu) plaću što se redovito isplaćuje sucu, s obzirom na okolnost da ona može varirati zbog bolovanja ili prekovremenih sati.

Najteža stegovna kazna je ona razrješenja od dužnosti obzirom na to da pogađa suca tako što mu se oduzimaju sva prava iz radnog odnosa. Zapravo, radi se o apsolutnoj kazni, "jer tu nema elasticiteta – kakvog pooštavanja, odnosno

-
- 51 Iz prakse DSV-a: Ž. R., sudac Općinskog suda u Šibeniku, odgovoran je što je kao sudac u predmetu posl.br. P-1255/06 u kojem je, povodom podnositeljice Tanje Milak iz Šibenika za suđenjem u razumnom roku, Županijski sud u Šibeniku rješenjem posl. br. Gzp-66/09 od 16. studenog 2009., a koje rješenje je dostavljeno ovom sudu 18. studenog 2009., odredio rok od 1 godine za donošenjem odluke računajući od dana dostave tog rješenja, odnosno 18. studenog 2009., nije postupio po navedenom rješenju, a koji rok je istekao 18. studenog 2010., dakle - nije postupio po odluci neposredno višeg suda iz članka 27. i 28. Zakona o sudovima čime je počinio stegovno djelo iz članka 62. stavak 1. točka 3. Zakona o državnom sudbenom vijeću pa mu se temeljem članka 63. stavak 1. točka 2. Zakona o državnom sudbenom vijeću izriče **novčana kazna 1/3 plaće ostvarene u prethodnom mjesecu u vremenu 3 mjeseca**. Odluka sa 36. sjednice DSV-a od 16. veljače 2012., www.pravosudje.dsv.hr
- 52 Novčana kazna je samostalna, ali i "imovinska disciplinska kazna, koja se sastoji u obavezi plaćanja od strane disciplinski odgovornog radnika određenog novčanog iznosa.", Bogičević Č., Uticaj sankcija na radne odnose i status radnika, Poslovna politika, Beograd,1991., str. 115.
- 53 Iz prakse DSV-a: R. K., sudac Općinskog suda u Krapini, odgovoran je što je 23. siječnja 2010., u 20,03 u gradu Krapini, upravljajući osobnim automobilom registarskih oznaka KR 3003 RK ulicom Hrvatskih branitelja u smjeru Ulice F. Galovića, pa kada su djelatnici policije Krešimir Kozina i Slaven Strahinec koji su se kretali policijskim automobilom iza njega, primijetili da automobil kojim je upravljao krivuda po cesti i kada se automobil zaustavio kod ugostiteljskog objekta „Yeti“ u Krapini, djelatnici policije su pristupili provjeri alkoholiziranosti suca R. K., na što je isti pristao, pa je alkokestom marke „Dräger“ 7410, serijski broj: ARJ0365, utvrđena prisutnost alkohola u njegovom organizmu u koncentraciji 2,18 g/kg, a kasnije je analizom krvi u Centru za forenzička ispitivanja, istraživanja i vještačenja „Ivan Vičetić“ u Zagrebu, utvrđena koncentracija apsolutnog alkohola u krvi 2,39 g/kg, pa nakon što je sudac R. K. zatražio vađenje krvi i urina, odbijao je naredbu policije da u takvom stanju dalje ne upravlja automobilom, te je pružao pasivan otpor na način da se rukama zgrabio za krovni nosač policijskog automobila, vrijeđajući pri tom djelatnike policije te su bili prisiljeni primijeniti sredstva prisile, fizička snaga – ključ na laktu, nakon čega je sudac R. K. oko 21,50 sati smještan u posebne prostorije policijske postaje u Krapini do prestanka djelovanja opojnog sredstva, dakle, navedenim ponašanjem nanio štetu ugleda suda i sudačke dužnosti, a koje ponašanje je suprotno i temeljnim načelima Kodeksa sudačke etike, čime je počinio stegovno djelo iz članka 20. stavak 2. točka 6. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN, br. 58/93; 49/99; 31/00; 107/00; 129/00; 59/05; 150/05. i 153/09.) i članka 107. stavak 2. Zakona o sudovima (NN, br. 150/05; 16/07. i 113/08.), pa mu se na temelju članka 21. stavak 1. točka 3. Zakona o Državnom sudbenom vijeću izriče **stegovna kazna razrješenje od dužnosti**. Odluka sa 36. sjednice DSV-a od 8. ožujka 2012., www.pravosudje.dsv.hr

ublažavanja kazne”.⁵⁴

Iznimno, DSV može primijeniti uvjetnu osudu razrješenja od dužnosti ako ocijeni da se i bez izvršenja te stegovne kazne može očekivati svrha kažnjavanja, odnosno da će sudac u daljnjem obnašanju dužnosti prestati s ponašanjem zbog kojeg mu je izrečena ta kazna (čl. 63. st. 3. ZDSV-a). U biti, odlaganjem izvršenja stegovne kazne ne dovodi se u pitanje zakonitost izrečene mjere, već se prvenstveno iskušava spremnost suca da ubuduće ne čini stegovna djela.⁵⁵

Ako stegovno kažnjeni sudac za vrijeme kušnje (provjeravanja) počini stegovno djelo, dolazi po sili zakona do opoziva uvjetne osude⁵⁶ (čl. 63. st. 4. ZDSV-a). Dakle, za opoziv uvjetne osude dostatno je da je sudac počinio bilo koje stegovno djelo, neovisno o težini povrede, nastalim posljedicama, stupnju odgovornosti i okolnostima pod kojima je novo stegovno djelo počinjeno. Pravno je relevantno samo je li sudac počinio stegovno djelo tijekom kušnje, pri čemu je irelevantno djelo koje je sudac počinio izvan tog razdoblja.

Stav je autora da je neophodno *de lege ferenda* izmijeniti i dopuniti postojeće rješenje, tako da se precizno odredi da će Vijeće opozvati uvjetnu osudu samo

54 Nikolić, G., *Disciplinska odgovornost državnih službenika* (magistarski rad), Beograd, 2008., str. 185.

55 „Uvjetna osuda nije lišena utjecaja generalne prevencije, jer potencijalni počinitelji kaznenih djela ne mogu nikada računati na izvjesnost primjene uvjetne osude, budući da nema kaznenog zakonodavstva u kojem je primjena te mjere obvezatna. Uvjetna osuda nije običan prijekor zbog počinjenog djela jer je to sankcija koja stavlja počinitelja u položaj da se kazna, koja ne mora biti blaga, i primijeni. Primjena uvjetne osude treba se, ponajprije cijeliti s gledišta specijalne prevencije, jer se njome djeluje na počinitelja kaznenog djela, prijetnjom da se kazna može izreći, ako počinitelj nastavi činiti kaznena djela.”, Mršić G., *Uvjetna osuda kao mjera upozorenja*, Zagreb, Informator, br. 5529, 2007., str. 14. Iz prakse DSV-a: *Ž. P., sudac Općinskog suda u Š., odgovoran je što je kao sudac u predmetu posl. br. P-1546/06 u kojem je, povodom zahtjeva Mirjane Perić za suđenjem u razumnom roku, Županijski sud u Šibeniku rješenjem posl. br. Gzp-1/10 od 8. veljače 2010. odredio rok od 6 mjeseci za donošenjem odluke računajući od dana dostave tog rješenja, odnosno 19. veljače 2010., nije postupio po navedenom rješenju, odnosno nije poduzeo potrebne radnje da bi donio odluku u navedenom roku, a koji rok je istekao 19. kolovoza 2010., dakle - nije postupio po odluci neposredno višeg suda iz članka 27. i 28. Zakona o sudovima čime je počinio stegovno djelo iz članka 62. stavak 2. točka 3. Zakona o državnom sudbenom vijeću pa mu se temeljem članka 63. stavak 1. točka 5. Zakona o državnom sudbenom vijeću izriče razrješenje od dužnosti, a na temelju članka 63. stavak 2. i 3. Zakona o državnom sudbenom vijeću primjenjuje se uvjetna osuda te se određuje da se izvršenje stegovne kazne razrješenja od dužnosti odgađa na vrijeme 2 godine pod uvjetom da u tom vremenu provjeravanja ne počini jedno ili više stegovnih djela.*, Odluka sa 36. sjednice DSV-a od 16.02.2012., www.pravosudje.dsv.hr

56 O opozivu odluke o odgađanju izvršenja kazne, vidi: Bolanča, op.cit., 1992., str. 239. “Odlaganje izvršenja mjere odložiti će se onda kada se, po ocjeni nadležnog disciplinskog organa, osnovano može pretpostaviti da će svrha kažnjavanja biti ostvarena samim izricanjem mjere, i bez njenog izvršenja. (...) ako radnik kome je odloženo izvršenje mjere u tom vremenu izvrši ponovno težu povredu radnih obaveza (što se mora utvrditi u posebnom disciplinskom postupku), onda je nastupio uvjet da se izvrši ranije izrečena mjera čije je izvršenje bilo odloženo.” Frimerman, A., *Radno pravo*, Beograd, Jugoslavenski zavod za produktivnost rada, 1986., str. 205. i 206.

ako sudac u vrijeme kušnje počini „teško“ stegovno djelo,⁵⁷ a sve radi ostvarenja svrhe kažnjavanja, te postizanja jednakog i ravnopravnog položaja sudaca u okviru stegovnih postupaka. Naime, nema opravdanog pravnog, a ni pragmatičnog razloga da s jednako sankcionira i opozove uvjetna osuda sucu koji, primjerice, nije na vrijeme dostavio imovinsku karticu (stegovno djelo iz 62. st. 2. toč. 7. ZDSV-a), te onom sucu koji je krajnje nemarno obnašao dužnost ili uzeo mito, te tako na grub način naštetio ugledu sudbene vlasti i sudačkoj dužnosti. U svakom slučaju, pri odlučivanju o odgovornosti i kazni za stegovno djelo, DSV je obavezan izreći onu kaznu kojom se najučinkovitije može postići svrha kažnjavanja (specijalna i generalna prevencija), a osobito uzimajući u obzir: težinu povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti, okolnosti pod kojima je stegovno djelo učinjeno, raniji rad i ponašanje suca i druge okolnosti koje utječu na izricanje kazne (čl. 63. st. 4. ZDSV-a).

Međutim, da bi se opravdano moglo očekivati stalno ostvarenje svrhe kažnjavanje, postiglo ujednačavanje prakse Vijeća u stegovnim postupcima, posebno vezano uz odgovornost i vrstu kazne u stegovnim postupcima, osigurala učinkovita i potpuna zaštita sudaca, te omogućio jednak i ravnopravan položaj sudaca u stegovnim postupcima, po mišljenju autora, nužno je *de lege ferenda* stegovne kazne individualizirati, tako da se ZDSV-om, analogno normativi KZ-a, propiše za svako stegovno djelo posebno koja se stegovna kazna može izreći sucu, ali i određivanjem odgovarajućeg te modificiranog minimuma i maksimuma pojedine kazne. Suprotno ovom, ostavlja se prostor arbitrarnosti te postupanju bez unaprijed jasnih kriterija pri određivanju stegovnih kazni sucima.⁵⁸

Postojeće zakonodavno rješenje sadrži dovoljan broj kazni i odgovarajući raspon novčane kazne, kojima se može adekvatno sankcionirati sva stegovna djela.⁵⁹

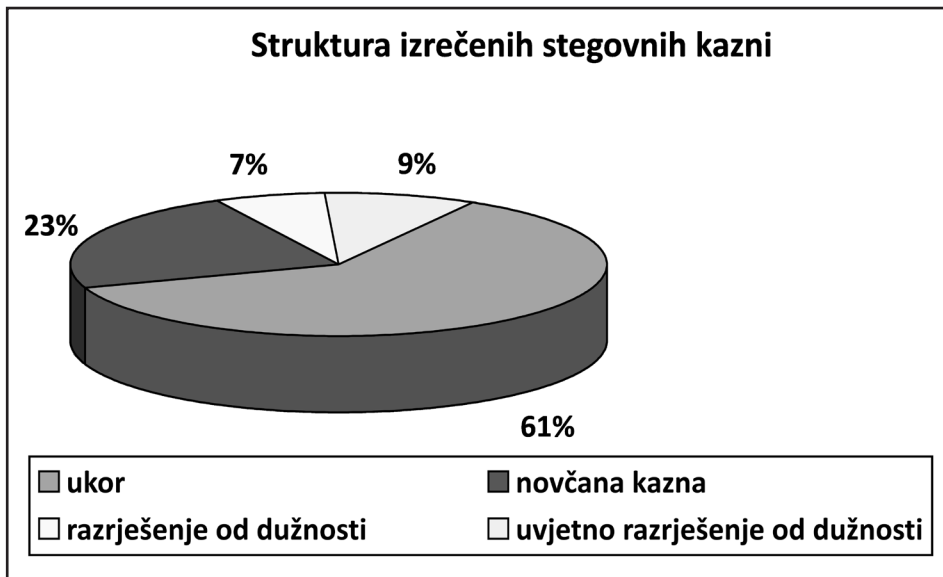
Prema podacima DSV-a u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. sucima su izrečene 44 kazne, od čega 27 ukora (61,4%), 10 novčanih kazni (22,7%), 3 razrješenja od dužnosti (6,8%) i 4 uvjetna razrješenja od dužnosti (9,1%).

57 Vidi odredbe čl. 58. KZ-a kojima je propisan obligatorni i fakultativni opoziv uvjetne osude.

58 "... ne postoji korespondencija između ljestvice kazni i ljestvice povreda. U kaznenom pravu, zakonom se definiraju i kaznena djela, ali se definira i njihova korelacija; zakon predviđa da je za određeno kazneno djelo propisana kazna zatvora, a da će se prekršaj kazniti novčanom kaznom. Ovdje to nije slučaj: može se izreći običan ukor službeniku koji je ukrao mnogo državnog novca, a otpustiti službenik koji je jednom zakasnio na posao. Rizici arbitrarnosti i nepravde koje nosi ovaj sustav dugo su bili još teži jer je administrativni sud odbijao kontrolirati težinu kazne.", Braibant, G., Administrativno pravo Francuske, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica, 2002. (prijevod knjige "Le Droit Administratif Francais, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992.), str. 327., 328.

59 "...razmjernost znači da dosuđena kazna mora biti razmjerna težini prijestupa, uzimajući u obzir okolnosti. Kako bi se osigurala ravnopravnost i jednak tretman svih slučajeva, može biti korisno uspostaviti dovoljno velik raspon mogućih sankcija za kažnjavanje prekršaja.", Cardona, F., Liabilities and Discipline of Civil Servants (Obveze i stega državnih službenika), SIGMA, www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf, 2003., str. 6.

Grafikon 2.: struktura izrečenih stegovnih kazni sucima u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. godine



4.4. Stranke u stegovnom postupku

4.4.1. Ovlašteni tužitelji

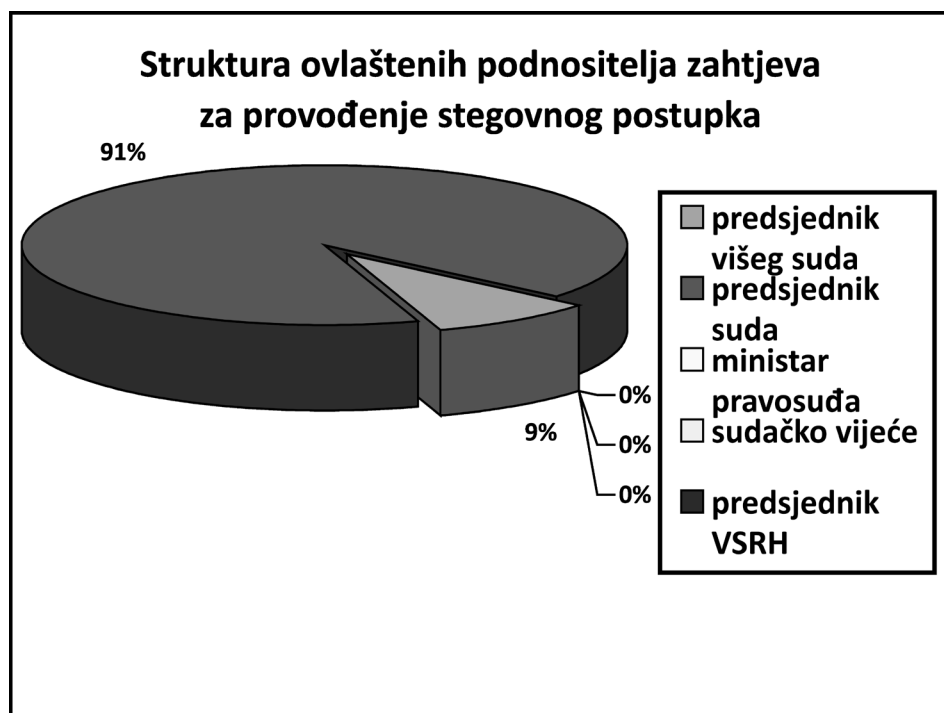
Ako postoji osnovana sumnja da je sudac počinio stegovno djelo, predsjednik suda ili osoba ovlaštena za obavljanje poslova sudske uprave u sudu u kojem obnaša sudačku dužnost obvezna je protiv tog suca pokrenuti stegovni postupak (čl. 67. st. 1. ZDSV-a).⁶⁰ Predsjednik suda će biti razriješen dužnosti ako ne podnese zahtjev za pokretanje postupka zbog počinjenog stegovnog djela u zakonom predviđenim slučajevima, odnosno zloupotrebljava svoj položaj ovlaštenog podnositelja pokretanja stegovnog postupka (čl. 85. st. 3. t. 6. ZS-a). Stegovni postupak mogu pokrenuti i ministar pravosuđa, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda i sudačko vijeće (čl. 67. st. 2. ZDSV-a).

Ako ovlašteni tužitelj, čim sazna za stegovno djelo i počinitelja, ne podnese zahtjev za pokretanje stegovnog postupka, također, ulazi u zonu stegovne i kaznene odgovornosti jer time pogoduje osobi protiv koje bi trebalo voditi postupak. Dakle, ovlast na podnošenje stegovne prijave u sebi istodobno sadrži i pravo i dužnost pokretanja stegovnog postupka.

⁶⁰ Primjerice, u Zakonu o državnim službenicima Grčke, Code of Civil Servants, Zakon broj 2683/1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/umpan001819.pdf>, u čl. 107. st. 1. toč. u. propisano je da je disciplinska povreda i „propuštanje da se progoni i kazni disciplinska povreda.“

U razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. godine, ovlast pokretanja stegovnog postupka koristili su najčešće predsjednici sudova u kojima su suci obnašali sudačku dužnost, rijetko predsjednici neposredno viših sudova, a niti jedan stegovni postupak nisu pokrenuli ministar pravosuđa, nadležno sudačko vijeće ili predsjednik Vrhovnog suda. Podneseno je ukupno 79 zahtjeva, od čega je podnositelj u 72 slučaja (91,1%) bio predsjednik suda u kojem prijavljeni sudac obnaša dužnost, a u 7 slučajeva (8,9%) predsjednik neposredno višeg suda.

Grafikon 3.: struktura ovlaštenih podnositelja zahtjeva za provođenje stegovnog postupka protiv sudaca u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013.



Promatrajući izložene statističke podatke, a uzimajući u obzir okolnost da DSV nije ovlašten samostalno pokretati i voditi stegovne postupke protiv sudaca, već isključivo po zahtjevu ovlaštenih tužitelja, opravdano se postavlja pitanje je li važeći aparat progona u dostatnoj mjeri učinkovit i odgovara li potrebi uspostavljanja i održanja neovisnog i samostalnog te učinkovitog pravosuđa, koje ugrožavaju oni suci koji neuredno obnašaju svoju dužnost, štete ugledu sudačke dužnosti i sudbenoj vlasti u cjelini, čime čine stegovna djela. Stav je autora da je neophodno, radi postizanja jednakog i ravnopravnog tretmana prema svim sucima, odredbama ZDSV-a, odrediti posebno, samostalno i neovisno, pravosudno tijelo, po uzoru na Državno sudbeno vijeće, koje bi bilo nadležno provoditi inspeksijski nadzor nad radom sudaca, a zatim, na temelju utvrđenog u nadzoru, pokretati

stegovne postupke, te zastupati optužbu u okviru takvog postupka. Naime, važeći sustav ovlaštenih tužitelja otvara prostor arbitrarnosti svakog pojedinog tužitelja pri procjeni postoji li osnovana sumnja da je sudac počinitelj stegovnog djela, odnosno hoće li pokrenuti stegovni postupak protiv pojedinog suca, što potencijalno može dovesti do nejednakog pristupa danoj ulozi, ali i obvezi.

4.4.2. Okrivljenik

Stegovno djelo može počinuti samo sudac, a stegovni postupak može se pokrenuti i voditi samo protiv suca koji obnaša sudačku dužnost. S obzirom na njihovu bit koja se sastoji u kažnjivosti, stegovna djela se „imaju uvijek smatrati dijelovima kaznenog prava u najširem smislu“,⁶¹ pa se za potrebe ovog rada sudac protiv kojeg se vodi stegovni postupak, po uzoru na nazivlje ZKP-a (čl. 202. st. 2. t. 2. i 12. ZKP-a), naziva okrivljenik. Status okrivljenika u stegovnom postupku sudac dobiva u trenutku podnošenja zahtjeva za provođenje takvog postupka od ovlaštenog tužitelja (čl. 67. st. 3. ZDSV-a).

Po uzoru na njemački Savezni disciplinski zakon⁶² (čl. 5. st. 2.), po mišljenju autora, trebalo bi razmisliti i o tomu da se odredbama ZDSV-a omogući pokretanje i vođenje stegovnih postupaka, odnosno izricanje novčane kazne i kazne oduzimanja mirovine protiv osoba, prijašnjih sudaca, kojima je zbog nekog razloga prestala sudačka dužnost,⁶³ a radi osobito teških stegovnih djela, koja su počinjena u vrijeme obnašanja sudačke dužnosti i kojima je grubo nanesena šteta ugledu sudbene vlasti i sudačke dužnosti, te uzrokovana znatna materijalna šteta državi. Naime, nema opravdanog razloga da se osobu koja je u obnašanju sudačke dužnosti počinila osobito teško stegovno djelo ekskulpira, odnosno abolira od stegovne odgovornosti samo zbog toga što joj je prestala sudačka dužnost (primjerice zbog toga što je umirovljen ili je sam zatražio razrješenje). Štoviše, to nije pravedno prema osobama koje i dalje obnašaju sudačku dužnost, a koje se postojećom regulacijom dovode u nejednak i neravnopravan položaj po pitanju odgovornosti, pa će sada sudac otkriven da je počinio koruptivno stegovno djelo biti razriješen dužnosti, dok će sudac, čije je djelo otkriveno nakon njegovog umirovljenja ili ga ovlaštenu tužitelj nije stegovno prijavio dok je radio u sudu, uživati (sudačku) mirovinu koju ne bi bio dobio da je procesuiran kada je djelo počinio. Posljedično propisivanju stegovne odgovornosti za osobe koje više nisu suci, trebalo bi odrediti da u nadležnost DSV-a spada i vođenje stegovnih postupaka protiv bivših sudaca.

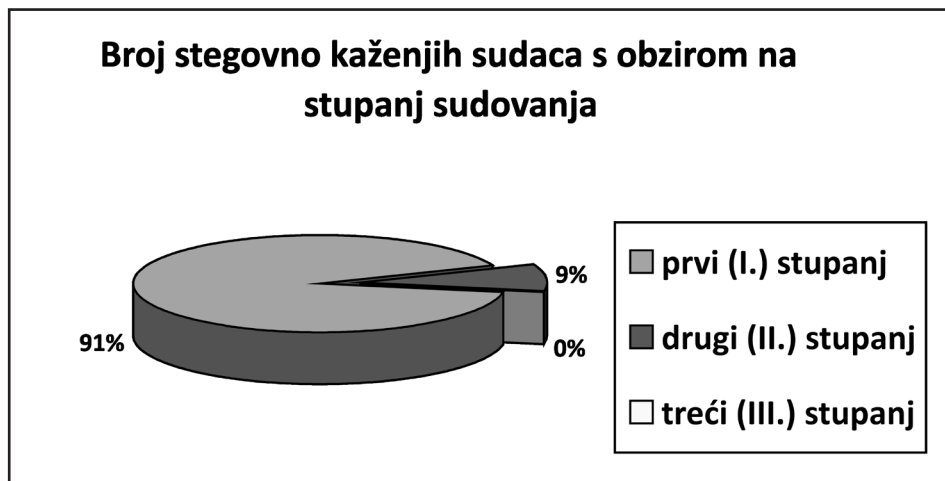
U provedenom istraživanju utvrđeno je da je u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. godine daleko veći broj sudaca prvostupanjskih sudova stegovno kažnjeno u odnosu na suce viših sudova. Tako je kažnjeno 40 sudaca sudova prvog stupnja (90,9%) i 4 suca drugostupanjskih (županijskih) sudova (9,1%).

61 Horvatić, Ž., *Kazneno pravo*, Opći dio, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova, 2001., str. 8.

62 Bundesdisziplinargesetz, *Bundesgesetzblatt* IS 1510/2001, 2554/2011, 3154/2013, 3386/2013, www.juris.de

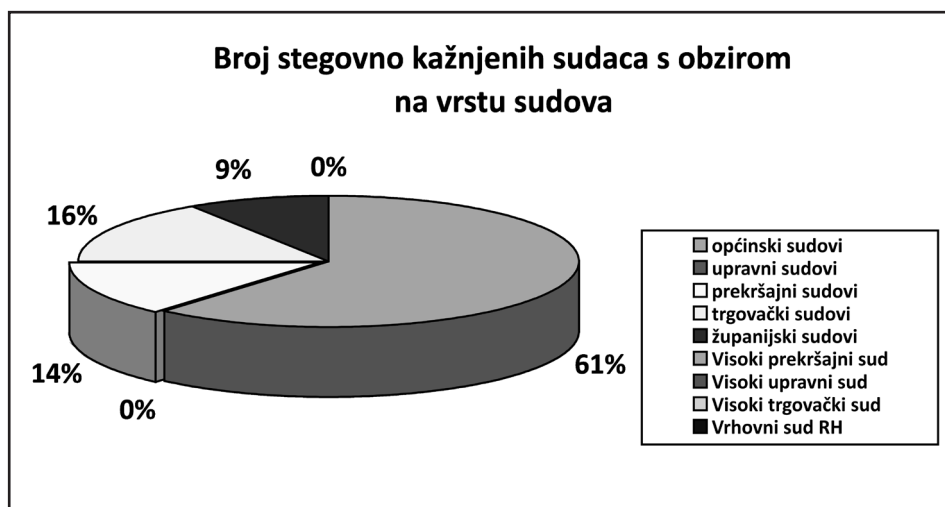
63 Razlozi prestanka sudačke dužnosti regulirani su čl. 76. i 77. ZDSV-a.

Grafikon 4.: broj stegovno kažnjenih sudaca s obzirom na stupanj sudovanja u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013.



Ako pogledamo strukturu stegovno kažnjenih sudaca s obzirom na vrstu sudova, možemo zaključiti da su stegovni postupci u razdoblju od 1. ožujka 2011. godine do 17. lipnja 2013. godine mahom pokretani protiv sudaca sudova prvog stupnja. Ukupno su kažnjena 44 suca, od čega najviše sudaca općinskih sudova (27 sudaca ili 61,4%), a zatim slijede suci: trgovačkih (7 sudaca ili 15,9%), prekršajnih (6 sudaca ili 13,6%) i županijskih sudova (4 suca ili 9,1%). Zanimljiv je podatak da u promatranom razdoblju protiv niti jednog suca upravnog, Visokog prekršajnog, Visokog upravnog ili Vrhovnog suda nije pokrenut stegovni postupak.

Grafikon 5.: broj stegovno kažnjenih sudaca s obzirom na vrstu sudova u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013.



Prikazani statistički podaci idu u prilog stajalištu da bi bilo neophodno formirati posebno pravosužno tijelo koje bi bilo nadležno za pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca.

4.5. Stegovni postupak

4.5.1. Pojam i pravna regulativa

Stegovni postupak je ukupnost pravila kojima se uređuje pokretanje i vođenje postupka utvrđivanja odgovornosti i izricanja kazne sucu radi povrede sudačke dužnosti.⁶⁴ Precizna regulacija stegovnog postupka osigurava strankama jasan položaj u postupku odnosno stranke tada znaju koje se točno odredbe i na koji način primjenjuju što onemogućava bilo kakvu arbitrarnost.⁶⁵

Stegovni postupak protiv sudaca reguliran je odredbama ZDSV-a, a supsidijarno i odgovarajućom primjenom odredbi ZKP-a (čl. 72. ZDSV-a). Međutim, zbog odgovarajuće primjene odredbi ZKP-a učestalo se javljaju dvojbe vezano uz uporabu ili način primjene pojedinih instituta ZKP-a u okviru stegovnog postupka, što može dovesti do pravne nesigurnosti, zlouporabe procesnih ovlasti, potkopavanja učinkovite zaštite sudaca i nepotrebnog opterećenja rada članova DSV-a. Zbog navedenog, ocjena je autora da je nužno, po uzoru na domaće zakonodavstvo kojim je uređeno pitanje stegovne odgovornosti državnih službenika⁶⁶ i Savezni disciplinski zakon SR Njemačke, kojim je uređen stegovni postupak protiv državnih službenika, u narednom razdoblju upotpuniti normativu ZDSV-a ili donijeti poseban zakon kojim bi se cjelovito i jasno regulirao stegovni postupak protiv sudaca.

4.5.2. Inicijativa za pokretanje postupka

Svaka fizička ili pravna osoba može inicirati pokretanje stegovnog postupka, bilo u formi zahtjeva, požurnice ili predstavke na rad pojedinog suca.⁶⁷

Međutim, zakon ne sadrži izričitu odredbu u kojem roku i u kojoj formi bi ovlašteni tužitelj trebao odlučiti o primljenoj inicijativi niti predviđa mogućnost da

64 Pravna enciklopedija, svezak I, Beograd, 1985., str. 258. definira disciplinski postupak kao "skup pravila kojima se reguliraju radnje koje poduzimaju disciplinski organi u vezi sa disciplinskim krivicama radnika."

65 "Disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca, nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca.", Krašovec, D., Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/2.podrocje/Pogoda_o_zaposlitvi_in_odgovornost_za_delovne_obveznosti.pdf, str. 27.

66 Vidjeti čl. 96. do čl. 115 ZDS-a.

67 Podnošenje predstavki na rad i ponašanje sudaca regulirano je čl. 4. st. 3. ZS-a. O inicijativi za pokretanje disciplinskog postupka vidjeti: Momčinović Z. i dr., Propisi o radnim odnosima, Zagreb, Priručnici Informatora, 1991., str. 113. i 114.

inicijator, ako se ne pokrene stegovni postupak, nastupi kao supsidijarni tužitelj.⁶⁸ Ako bi navedeno bilo precizirano na zakonskoj razini, po ocjeni autora, značajno bi se onemogućilo da ovlaštenu tužitelji protuzakonito štite (po svojoj arbitrarnoj i slobodnoj ocjeni) određene počinitelje stegovnih djela.⁶⁹

Uz sustav unutarnjeg nadzora sudaca kojeg obavljaju predsjednik suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnosti, predsjednik neposredno višeg suda u okviru obveznog jednogodišnjeg pregleda nad urednim obavljanjem poslova sudaca i sudova na području svoje nadležnosti (čl. 27. i 28. ZS-a), te posredno i pravosudna inspekcija Ministarstva pravosuđa, (čl. 80.-84. ZS-a), važno je svakoj zainteresiranoj osobi omogućiti da se obrati institucijama, u kojima suci rade, s prijavom o njihovom nezakonitom radu ili ponašanju, čime se od tih osoba dobivaju važne informacije koje mogu otkriti stegovno djelo i suca počinitelja

4.5.3. Prethodni postupak

U okviru prethodnog postupka ovlaštenu tužitelj poduzima sve potrebne radnje radi prikupljanja dokazne građe, a s krajnjim ciljem utvrđenja postoji li u konkretnom slučaju postoji osnovana sumnja da bi određeni sudac počinio određeno stegovno djelo ili više njih.⁷⁰

S druge strane, sa stajališta suca, svrha je prethodnog postupka dati obranu, iznoseći činjenice i predlažući dokaze za koje smatra da su ključne za odlučivanje o pokretanju postupka, odnosno koje mogu ukazati da nema osnove za pokretanje stegovnog postupka.

Propust zakonodavca da regulira započinjanje, tijek i završetak prethodnog postupka predstavlja pravnu prazninu koja može dovesti do uskrate potpune i učinkovite zaštite prava i pravnih interesa okrivljenika u stadiju koji prethodi zahtjevu za stegovni postupak. Nadalje, može doći do nepotrebnog pokretanja stegovnog postupka (jer se primjerice već u prethodnom postupku moglo utvrditi da nije došlo do počinjenja stegovnog djela ili da okrivljeni nije počinitelj djela koje mu se stavlja na teret, već netko drugi), nepotrebno se opterećuje DSV neutemeljenim ili stegovnim prijavama s nepotpunom dokaznom građom, a može dovesti i do samovolje i arbitrarnosti ovlaštenog tužitelja, koji u ovom stadiju postupa bez unaprijed jasnih pravila postupanja.

68 Za oštećenika kao supsidijarnog tužitelja vidi odredbe čl. 55. do 59. ZKP-a.

69 Zanimljivo rješenje za javne službenike sadrži Pravilnik o stegovnoj odgovornosti nastavnika, suradnika i studenata Medicinskog fakulteta u Zagrebu od 27.03.2007., s izmjenama i dopunama od 6.3.2008., www.mef.hr (11.9.2013.), koji u čl. 23. st. 1. i 2. određuje da se stegovni postupak pokreće podnošenjem prijedloga za pokretanje postupka na temelju spoznaja o činjenicama kršenja radnih obveza, a prijedlog može podnijeti Dekanski kolegij, dekan, prodekan, pročelnik katedre i svaki nastavnik Fakulteta, student, te osoba koja ima opravdani pravni interes.

70 Poblje o ulozi istražitelja u prethodnom postupku: Živković S., *Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi*, Zagreb, Informator, 1962., str. 11.

4.5.4. *Stadij pokretanja stegovnog postupka*

Na temelju činjenične i dokazne građe prikupljene u prethodnom postupku, ovlašteni tužitelj zahtjevom pokreće stegovni postupak, kojeg podnosi pisano DSV-u. Zahtjev mora sadržavati osobne podatke o suci čija se stegovna odgovornost traži, činjenični i pravni opis stegovnog djela, prijedlog za izricanje određene stegovne kazne te obrazloženje iz kojeg proizlazi osnovanost sumnje. Ovlašteni tužitelj zahtjev može dopuniti ili izmijeniti (čl. 67. st. 1., 68. st. 1. i 69. st. 1. ZDSV).

Po primitku zahtjeva DSV može odrediti istražno povjerenstvo iz redova sudaca redovnih ili specijaliziranih sudova radi utvrđivanja činjenica potrebnih za donošenja odluke za pokretanje stegovnog postupka (67. st. 4. ZDSV-a). Formulacija o utvrđivanju činjenica potrebnih za donošenje odluke za pokretanje stegovnog postupka je neprecizna i u suprotnosti s kogentnom normom, prema kojoj postupak pokrećeovlašteni tužitelj podnošenjem zahtjeva, pa bi u čl. 67. st. 4. ZDSV-a trebalo (moglo) pisati da istražno povjerenstvo utvrđuje činjenice bitne za odlučivanje o stegovnoj odgovornosti okrivljenika, no to je već riješeno odredbama o utvrđivanju činjenica u postupku (čl. 65. st. 5. i 68. st. 2. ZDSV-a). Zakonsko rješenje da sastav istražnog povjerenstva, među ostalim, čine i suci koji nisu članovi DSV-a, po mišljenju autora, možda doprinosi transparentnosti, demokratičnosti i javnosti rada Vijeća, ali je u koliziji s ustavnim određenjima te intencijom ustavotvorca, koji je ulogu odlučivanja o stegovnoj odgovornosti i razrješenju sudaca, pa shodno tome i provedbu takvog postupka u cjelini, povjerio isključivo DSV-u, kao neovisnom i samostalnom sudbenom tijelu. S tim u vezi, odgovornost za pravilnu i zakonitu provedbu stegovnih postupaka pada primarno i isključivo na članove DSV-a, kojima je povjerena takva uloga, a ne na „vanjske“ suce.⁷¹ Dakle, prikupljanje dokaza i odlučivanje o odgovornosti isključivo bi trebalo biti u nadležnosti DSV-a.

4.5.5. *Stadij glavne rasprave*

U pravilu, cjelokupan stegovni postupak provodi DSV-a.⁷² Međutim, DSV može za pojedine stegovne postupke imenovati posebno stegovno vijeće koje će provesti postupak, utvrditi činjenice i obrazložiti utvrđene činjenice pred Vijećem. Dva člana stegovnog vijeća moraju biti suci, a predsjednik Stegovnog vijeća mora biti najmanje sudac istog stupnja kao i sudac protiv kojeg se vodi stegovni postupak. Odluku o stegovnoj odgovornosti donosi Vijeće većinom glasova svih članova Vijeća (čl. 66. st. 1.-3. ZDSV-a i čl. 12. st. 1. Poslovnika DSV⁷³).

Vijeće može za pojedine stegovne postupke imenovati istražno povjerenstvo iz redova sudaca redovnih ili specijaliziranih sudova, koje će utvrditi činjenice

71 Vidjeti čl. 124. st. 1. i 2. Ustava.

72 Čl. 66. st. 1. ZDSV-a propisano je da stegovni postupak vodi Vijeće.

73 Poslovnik Državnog sudbenog vijeća, NN br. 73/11.

i obrazložiti ih tijekom postupka pred Vijećem. Ako je vijeće imenovalo takvo istražno povjerenstvo, ono će pisano izvijestiti Vijeće o činjenicama i provedenim izvidima na kojima se temelji osnovana sumnja da je sudac ili predsjednik suda počinio stegovno djelo, a po potrebi i usmeno obrazložiti na raspravi (čl. 66.st. 5. i 68. st. 2. ZDSV-a). Ovakva formulacija nije potrebna niti je usklađena s voljom ustavotvorca, a razlozi zbog čega nije prihvatljivo angažiranje „vanjskih“ sudaca u vođenju stegovnog postupka istaknuti su u poglavlju IV.5.5. ovoga rada.

Po primitku urednog zahtjeva, stegovno vijeće je dužno najkasnije u roku od 15 dana zakazati glavnu raspravu, na koju će se pozvati ovlašteni tužitelj, sudac i njegov branitelj i predsjednik nadležnog sudačkog vijeća, ako sudačko vijeće nije podnositelj zahtjev za pokretanje stegovnog postupka. Prije rasprave Vijeće je dužno iz spisa predmeta izdvojiti sve dokaze na kojima se ne može temeljiti odluka u stegovnom postupku (čl. 69. ZDSV-a).

Stegovni postupak provodi se odgovarajućom primjenom odredaba ZKP-a, ako ZDSV-om nije drukčije određeno (čl. 72. st. 1. ZDSV-a).⁷⁴ DSV u postupku utvrđuje pravno relevantne činjenice svim sredstvima prikladnim za dokazivanje, te u tu svrhu može pribaviti i čitati isprave, saslušati svjedoke ili pročitati njihove iskaze,⁷⁵ izvesti dokaz vještačenjem i obaviti očevid na mjestu događaja radi neposrednog opažanja. Svi dokazi, u načelu, imaju jednaku dokaznu snagu, s obzirom na to da u stegovnom postupku nema stupnjevanja dokaza.⁷⁶ Sucu se u svakom slučaju mora pružiti mogućnost da iznese svoju obranu osobno, u pisanom obliku, ili po branitelju kojega izabere (čl. 70. st. 1. ZDSV-a). Konkretno, uvažavajući presumpciju nevinosti, sucu se treba omogućiti iznošenje obrane radi iznošenja relevantnih činjenica, predlaganja dokaza i očitovanja o dokazima

74 „Prema stajalištu ovog Suda, obrazloženog u odluci broj: U-III-953/98 od 4. veljače 2004. godine (objavljenoj u Narodnim novinama, broj 18/04. i 22/04. - ispravak), odredbe ZKP-a primjenjuju se sukladno prirodi disciplinskog postupka, što znači da se ne moraju primjenjivati uvijek, niti se moraju primjenjivati doslovno. To se odnosi i na odredbe ZKP-a o isključenju službenih bilješki policije kao dokaza u kaznenom postupku. Naime, službene bilješke u fazi njihova nastanka nisu nezakonito pribavljeni materijali ni s aspekta potencijalnog budućeg kaznenog postupka, niti s aspekta disciplinskog postupka. Oni postaju nezakonit dokaz tek ako se koriste u kaznenom postupku. Njihovo korištenje u druge (zakonite) svrhe nije zabranjeno“. Ustavni sud, U-III-691/2001, www.usud.hr

75 Detaljnije Juras, D., Izvođenje dokaza saslušanjem svjedoka u disciplinskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 3, 2011., str. 511.-537. i Marković, S., Još o povredi prava na pravično suđenje u odnosu na nemogućnost neposrednog saslušanja svjedoka, Informator, br. 5445, Novi informator, 2011., str. 15.-16.

76 „...o činjenicama koje će se uzeti kao dokazane odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka. U upravnom postupku nema stupnjevanja dokaza.“, Upravni sud Republike Hrvatske, Us-13900/2009-4 od 18.02.2010. – citirano iz Juras, D. i dr., Saslušanje svjedoka u disciplinskom postupku, Zagreb, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 2, 2011., str. 515. Suprotno vidjeti čl. 219. do 271. Zakona o parničnom postupku (NN, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07. – Odluka USRH, 84/08., 96/08. – Odluka USRH, 123/08. i 57/11.), kojima su regulirani dokazi i dokazivanje u parničnom postupku.

izvedenim pred DSV-om.⁷⁷

4.5.5.1. Korištenje dokaza pribavljenih posebnim dokaznim radnjama

U stegovnom postupku protiv suca nije moguće koristiti dokaze pribavljene posebnim dokaznim radnjama, koje se mogu provoditi uz odobrenje suca istrage i to samo za određena kaznena djela. Rezultati takvih dokaznih radnji mogu se koristiti samo u kaznenom postupku, a cjelovita snimka, zapis i dokumentacija čuvaju se zapečaćeni u državnom odvjetništvu. Iz ovoga proizlazi da se rezultati posebnih dokaznih radnji ne mogu koristiti nekom drugom, pa tako ni u stegovnom postupku (čl. 332., 331. st. 1., 335. st. 6. i 338. st. 1. ZKP-a). Dakle, ako je protiv suca pokrenut kazneni postupak za kazneno djelo za koje su dokazi pribavljeni posebnim dokaznim radnjama, tada se istovremeno neće moći voditi stegovni postupak radi istog činjeničnog stanja jer stegovno tijelo ne može pribaviti dokaze za takav postupak.

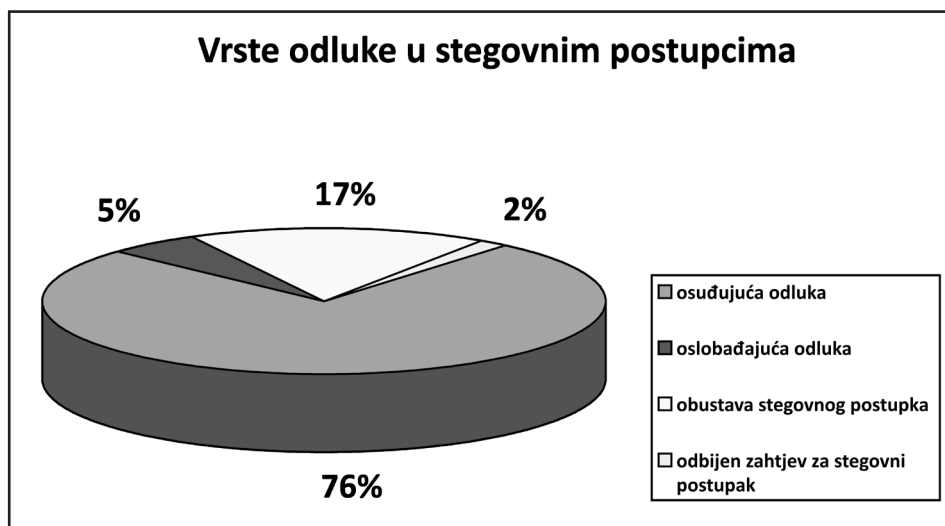
4.5.6. Odluka o stegovnoj odgovornosti

Na temelju provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog supstrata, DSV donosi odluku o stegovnoj odgovornosti. Osuđujuća odluka, kojom se utvrđuje da je sudac stegovno odgovoran i kojom mu se izriče stegovna kazna može se odnositi samo na stegovno djelo i osobu koju je ovlaštenu tužitelj označio u svom zahtjevu. Odluka mora biti izrađena i otpremljena strankama u roku 15 dana nakon njezina donošenja. Pri odlučivanju o odgovornosti i stegovnoj kazni DSV nije vezan prijedlogom ovlaštenog tužitelja (čl. 70. st. 2.-3. i 72. st. 2. ZDSV-a).

⁷⁷ "U smislu akuzatorskog načela glavna rasprava je kontradiktorna, pa svaka stranka ima pravo da na glavnoj raspravi odgovori na izjavu protivne stranke, da ispituje osobe čiji iskazi služe kao dokaz, da se izjašnjava o dokaznoj snazi pismenih sastava... Najzgodniji način da obje stranke i sud istovremeno saznaju za izjave pojedine stranke, iskaze osobe koja se ispituje, sadržaj pismenih sastava jest taj da se, u prisutnosti objiju stranaka i suda, te izjave daju usmeno, da se osobe ispituju usmeno i da se pismeni sastavi glasno pročitaju." Bayer V., *Jugoslavensko krivično procesno pravo*, knjiga I., Narodne novine, Zagreb, 1988., str. 211.; "Bez obzira na sankcije i na kategoriju službenika, civilnog, vojnog, magistrata, on ima pravo braniti se prije nego što mu se izrekne sankcija. Ovo opće načelo sadržano je u pravnim tekstovima, a naročito u čl. 65. Zakona od 22. travnja 1905., koji je donesen nakon "afere s listićima" u vojsci i koji određuje da, prije bilo kakvog premještanja ili sankcije, službenik ima pravo da mu se dostavi njegov dosje. Sudska praksa je proširila ovu formalnost i izvan disciplinskog postupka u užem smislu, na sve mjere koje na negativan način utječu na karijeru nekog službenika... Zainteresiranoj osobi se moraju dostaviti i dosje i zamjerke koje mu se čine, mora mu se ostaviti dovoljno vremena da se sa njima upozna i pripremi svoju obranu, pozvati ga pred Disciplinski sud da izloži svoju obranu i to bilo sam ili uz pomoć sindikalnog predstavnika ili odvjetnika", Braibant, G., op. cit., str. 324.- 325.; "Osnovno je da urednim pozivanjem disciplinsko vijeće omogućiti radniku da bude saslušan, a ako on tu mogućnost ne iskoristi, ne može se poslije pozivati na povredu disciplinskog postupka. O tome se u mišljenju Komisije SFRJ za praćenje provođenja Zakona o udruženom radu kaže sljedeće: "U disciplinskom postupku se radnik ne može prinuditi da dođe na ročište radi saslušanja. Njemu se mora dostaviti poziv za saslušanje, mora mu se omogućiti da bude saslušan, a stvar je njegova da li će doći na saslušanje. Nikakve prinudne mjere u tom cilju nisu priopćene."; Perlain, J., *Odgovornost za vršenje radnih obveza*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. XIV, Split, 1977., str. 80.

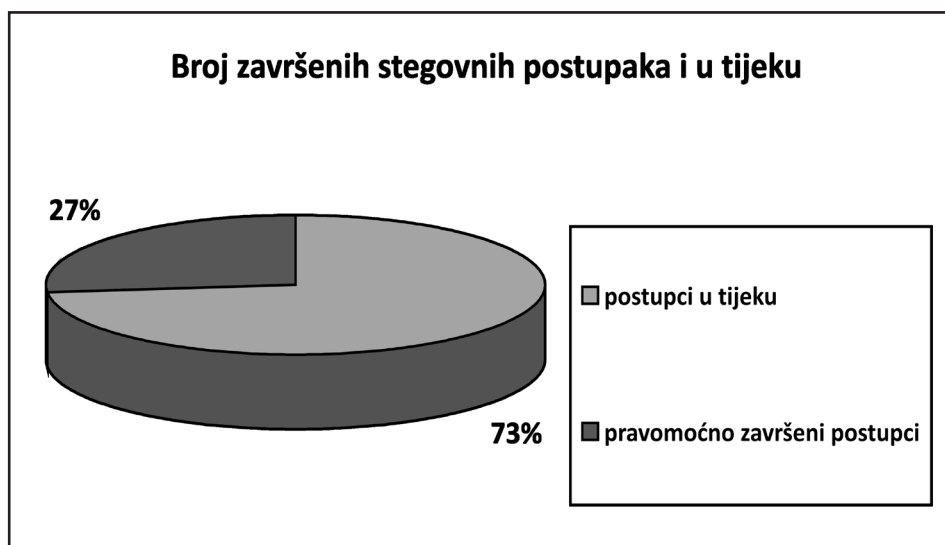
U razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. DSV je donio 58 odluka, od čega 44 osuđujuće (75,9%), 3 oslobađajuće (5,2%), u 10 predmeta je obustavio postupak (17,2%), dok je 1 zahtjev odbijen (1,7%).

Grafikon 6.: vrste odluka donesene u okviru stegovnih postupaka protiv sudaca u razdoblju od 3. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013.



Na dan 17. lipnja 2013. pred DSV-om je, od ukupno 79 pokrenutih, bilo završeno 58 postupaka (73,4%), dok je u tijeku bio 21 postupak (26,6%).

Grafikon 7.: broj završenih i stegovnih postupaka u tijeku sa stanjem na dan 17. lipnja 2013. godine



4.5.7. Zastara pokretanja i vođenja stegovnog postupka te izvršenja kazne

Institut zastare možemo definirati kao pravnu nemogućnost pokretanja i vođenje stegovnog postupka protiv osnovano sumnjivog počinitelja stegovnog djela. Postojanje ovog instituta pravda se gubitkom smisla kažnjavanja protekom znatnog vremena od počinjenja kažnjivog djela, ali zahtjevom da se počinitelju zajamči pravna sigurnost da nakon određenog vremena neće biti gonjen za počinjeno djelo.⁷⁸

Zahtjev za stegovni postupak protiv suca može se podnijeti unutar zakonskih rokova zastare, subjektivnog i objektivnog roka, o čemu je DSV dužan voditi računa *ex offo*. Subjektivni rok zastare pokretanja stegovnog postupka iznosi jednu godinu od saznanja ovlaštenog tužitelja za počinjeno stegovno djelo i počinitelja, a objektivni rok je tri godine od počinjenog stegovnog djela (čl. 65. st. 1. ZDSV-a). Kod produljenog stegovnog djela zastara počinje teći od posljednje pojedinačne radnje.⁷⁹

Iznimno, prema članku 65. stavku 2. ZDSV-a, ako stegovno djelo povlači kaznenu odgovornost, stegovni postupak smije se pokrenuti u vremenu u kojem zastarijeva pokretanje kaznenog postupka, pod uvjetom da je taj postupak pokrenut.⁸⁰

Po ocjeni autora, propust je zakonodavca što nije odredbama ZDSV-a regulirao apsolutni zastarni rok za vođenje stegovnog postupka. Ovakva pravna „rupa“ može dovesti do nepotrebno dugog trajanja stegovnih postupaka, pa čak i onda kada očito ne postoji dostatno dokaza za utvrđenje činjenica odlučnih za ocjenu postojanja stegovne odgovornosti suca. Posljedično tomu, može doći do zlorabe procesnih ovlasti ovlaštenih provoditelja stegovnih postupaka, „šikane“ suca, pravne nesi-

78 “Ona se temelji na pravnoj doktrini prema kojoj protek vremena za provođenje nekog prava ili radnje može uzrokovati nepravednu štetu okrivljeniku u smislu sposobnosti da se brani, budući da su svjedoci ili dokazi potrebni za njegovu obranu postali nedostupni ili izgubljeni. U pozadini ove doktrine je također i potreba zaštite pravne sigurnosti.”, Cardona, op. cit., str. 9. “Kad se hoće ograničiti pravo na to gonjenje, a upravo za tim se ide kod institucije zastare krivičnog gonjenja, u prvom redu uzimaju se u obzir materijalno – pravni razlozi: to što protekom vremena slabi potreba i interes društva da kaznom intervenira radi održavanja reda i poštovanja zakona; protijekom vremena kažnjavanje obično nije kriminalno politički ni nužno ni opravdano – slabi sam učinak kazne, a i sam počinitelj kao neosnovanu prima jednu jako zakašnjelu krivičnu sankciju.” Bačić, F., *Krivično pravo...*, str. 441. “Da nije usvojen institut zastarijevanja, kazna bi promašila svoj cilj, postala bi neopravdana, a kažnjavanje bi postalo samo sebi svrha. Sve to bi bilo suprotno zahtjevima kazneno-pravne sankcije, posebice svrsi kazne...”, Petranović, M., *Zastara kaznenog i prekršajnog progona, te izvršenja kaznenih i prekršajnih sankcija – I. dio*, Zagreb, Hrvatska pravna revija, br. 5/2004, Inženjerski biro, 2004., str. 54.

79 Novoselec smatra da se jedino valjano teorijski može opravdati opredjeljenje za shvaćanje prema kojem kod produljenog kaznenog djela zastara počinje teći od posljednje pojedinačne radnje. Novoselec, P., *Kaznenopravna zastara pred reformom*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, br. 2/2009, Zagreb, 2009., str. 764.

80 Kazneni postupak započinje: 1. potvrđivanjem optužnice, 2. određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe, 3. donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga (čl. 17. st. 1. ZKP-a).

gurnosti i derogiranja temeljenog prava suca da njegova prava i obveze u okviru stegovnog postupka budu čim prije i u razumnom roku utvrđena.⁸¹

Izvršenje stegovne kazne zastarijeva godinu dana od njezine pravomoćnosti (čl. 65. st. 3. ZDSV-a).

4.6. Pravne posljedice stegovnog kažnjavanja

Ako DSV utvrdi da je okrivljeni sudac stegovno odgovoran, ovisno o izrečenoj stegovnoj kazni, posljedica kažnjavanja je da takav sudac ne može napredovati u izboru, odnosno imenovanju na drugi (prvenstveno viši i/ili visoki sud) u razdoblju od 1 do 5 godina od pravomoćnosti odluke (čl. 64. ZDSV-a).

Stegovne kazne brišu se iz evidencije po službenoj dužnosti u roku od godinu dana nakon isteka pravnih posljedica osude (čl. 65. st. 4. ZDSV).

4.7. Udaljenje suca od obnašanja sudačke dužnosti

Sudac će biti udaljen s dužnosti: ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je predviđena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, ili dok se nalazi u pritvoru, zbog osude za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti ili zbog počinjenoga teškoga stegovnog djela. Sudac može biti udaljen s dužnosti: ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je predviđena kazna zatvora do pet godina, ako obavlja službu, posao ili aktivnost koji su nespojivi s obavljanjem sudačke dužnosti, ako je ovlašten predlagatelj u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka predložio izricanje stegovne kazne razrješenja od dužnosti (čl. 73. st. 1.-2. ZDSV-a).

Temeljne karakteristike ovog instituta su legalitet, privremeno trajanje, represivnost, preventivnost i akcesornost.⁸² *Legalitet* znači da sudac može biti udaljen od dužnosti samo u slučajevima određenim zakonom; *privremenost* da udaljenje od dužnosti može trajati najduže do donošenja pravomoćne odluke u stegovnom i/ili kaznenom postupku; *represivnost* se iskazuje u zadiranju u profesionalni položaj, ugled i materijalno stanje suca; *preventivnost* ukazuje na zaštitni karakter ove mjere kojom se štiti interes sudbene vlasti; a *akcesornost* je posljedica svrhe ovog instituta, jer udaljenje od dužnosti uvijek prati neko stanje stvoreno protupravnim ponašanjem suca koje se utvrđuje u posebnom stegovnom ili kaznenom postupku.

81 „Ako je sudac kriv, treba ga odmah kazniti, ne ostavljajući mu mogućnost i nade da može tražiti utjehe i dug postupak, koji omogućava odugovlačenje. Ako pak sudac nije kriv, ne treba ga dugo držati u neizvjesnosti i pod sumnjom, ili kako se to sad kaže pod disciplinskim sudom, jer i samo stanje pod disciplinskim sudom utječe ubitačno na službeni položaj suca.“, Ugrić J., op.cit., str. 91.

82 Slično D. Bolanča, Posebnosti suspenzije pomoraca u hrvatskom radnom i pomorskom pravu, Pravo u gospodarstvu, sv. 11-12, Hrvatsko udruženje pravnikâ u gospodarstvu, Zagreb, 1995., str. 828.

Bitno je naglasiti da udaljenjem sudac ne gubi položaj suca, već i dalje ostaje sudac, ali ne može obavljati poslove suđenja.

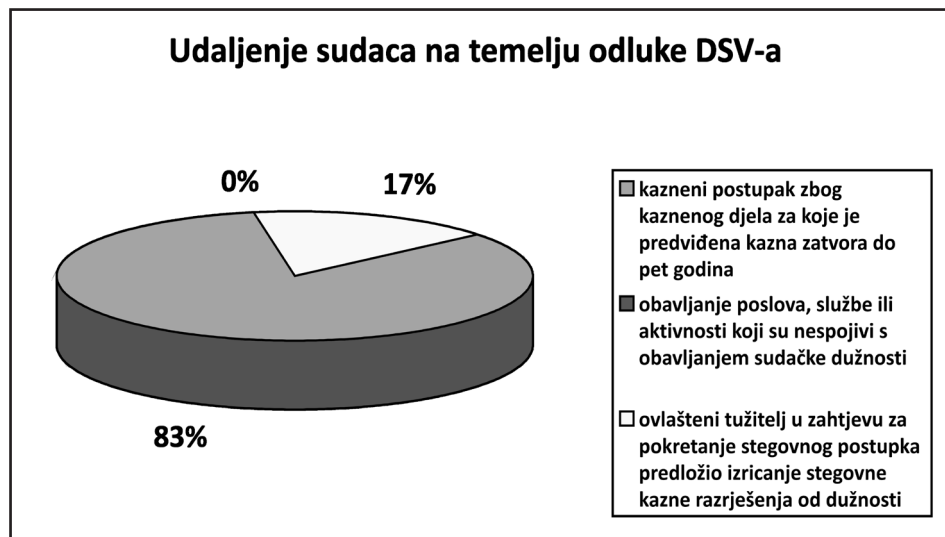
Odluka o privremenom udaljenju mora biti u pisanom obliku i s obrazloženjem. Protiv odluke o privremenom udaljenju sudac nema pravo žalbe, ali ima pravo pokrenuti upravni spor. Udaljenje se određuje najduže na rok od tri mjeseca, a po proteku tog roka, DSV ga može iz opravdanih razloga, na jednak način produljiti za daljnja tri mjeseca. Privremeno udaljenje može trajati do pravomoćnog završetka stegovnog postupka, koji u tom slučaju Vijeće mora provesti u roku od godinu dana (čl. 74. i 75. ZDSV-a). Iako je ZDSV propisao rok u kojem se mora završiti stegovni postupak, ako je sudac udaljen od dužnosti nije propisao i sankciju za njegovo nepoštivanje, pa se može zaključiti da se radi o instruktivnom roku čije kršenje neće dovesti do obustave stegovnog postupka.

Ako je bio udaljen od obnašanja sudačke dužnosti, u trenutku pravomoćnosti odluke o oslobođenju od odgovornosti, sudac se vraća na radno mjesto gdje je obnašao tu dužnost u trenutku udaljenja. Sudac kojem je neopravdano vršena ustega dijela plaće za vrijeme udaljenja, u slučaju oslobođenja od stegovne odgovornosti ili izricanja kazne ukora ili novčane kazne, ima pravo na isplatu razlike plaće za vrijeme trajanja odluke o udaljenju od obavljanja dužnosti (čl. 75. st. 3. ZDSV-a). Upitna je opravdanost vraćanja uskraćenog iznosa plaće sucu koji je kažnjen ukorom ili novčanom kaznom budući da „suspendirani“ sudac nije radio za vrijeme udaljenja od dužnosti. Naime, sudac ima pravo na pravnu zaštitu protiv rješenja o udaljenju od dužnosti, a ako nadležni sud utvrdi da je udaljenje od dužnosti bilo osnovano tada je logično da za to razdoblje kažnjeni sudac primi umanjenu plaću.⁸³

U okviru provedenog istraživanja utvrđeno je da je glavnina sudaca DSV udaljio od obavljanja sudačke dužnosti zbog pokretanja kaznenog postupka (5 sudaca ili 83,3%), samo 1 sudac zbog okolnosti što je ovlašten tužitelj u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka predložio izricanje stegovne kazne razrješenja od sudačke dužnosti (16,7%), a u niti jednom slučaju sudac nije udaljen zbog obavljanja poslova, službe ili aktivnosti koji su nespojivi s obavljanjem sudačke dužnosti.

⁸³ Uporedi čl. 114. Zakona o policiji, NN 34/11. i 130/12., koji određuje vraćanje uskraćenog iznosa plaće tijekom udaljenja iz službe samo ako bude usvojena žalba na rješenje o udaljenju ili stegovni postupak bude obustavljen odnosno službenik bude oslobođen od odgovornosti.

Grafikon 8.: razlozi udaljenja sudaca od obavljanja sudačke dužnosti na temelju odluka DSV-a u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013.



4.8. Pravna zaštita sudaca

Temeljeno je pravo svakog čovjeka i građanina da zakonom utvrđeni, neovisni i nepristran sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji, ili optužbi zbog kažnjivog djela, kako to predviđa i članak 29. Ustava.

U skladu s dosadašnjom praksom Ustavnog suda, koja je ujednačena s praksom Europskog suda za ljudska prava,⁸⁴ pravo na pravično suđenje iz članka 29. Ustava, predstavlja i pravo na pristup sud, koje se očituje u tomu da svatko ima pravo zatražiti i dobiti djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama, ali ono nije apsolutno.⁸⁵

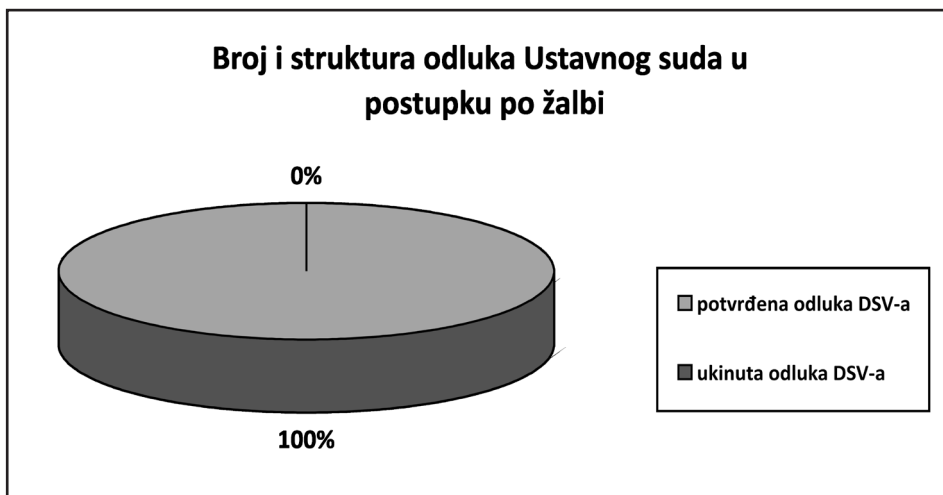
84 Vidjeti odluke u predmetu *Majski protiv Hrvatske*, broj 16924/08 od 19. srpnja 2011., www.mprh.hr, Praksa europskih sudova; te u predmetu *Žugić protiv Hrvatske*, broj 3699/08 od 31. svibnja 2011., www.echr.coe.int/ECHR.

85 Ustavni sud, u odluci broj U-III-3937/2011 od 14. prosinca 2011., istaknuo je da „...način na koji se primjenjuje članak 29. stavak 1. Ustava ovisi i o posebnim obilježjima sudskog postupka o kojemu je riječ. Naime, osim što se cjelokupni postupak u kojem se odlučuje o nečijem pravu ili obvezi mora sagledavati kao jedinstvena cjelina, važno mjesto u ispitivanju prihvatljivosti nametnutih ograničenja ustavnom pravu na pristup sudu zauzima i uloga pojedinog suda u domaćem pravnom poretku (presuda *Sotiris*, § 18.), odnosno posebna obilježja postupka o kojem je riječ, zbog čega je potrebno uvijek uzimati u obzir i ulogu koju viši sudovi imaju u tom postupku....“; Ustavni sud, u odluci broj U-III-54250/2009 od 26. rujna 2012., istaknuo je da članak 29. stavak 1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je o “pravu na sud”, kojemu je važan aspekt i pravo na pristup sudu. Nesporno je da pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima (osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava), budući da

Sudac ima pravo žalbe protiv odluke DSV-a o razrješenju od sudačke dužnosti i o stegovnoj odgovornosti, o kojoj odlučuje Ustavni sud (čl. 123. st. 3.-4. Ustava i 71. ZDSV-a).

U promatranom razdoblju od 1. ožujka 2011. do 17. lipnja 2013. Ustavni sud je odlučivao o 14 žalbi sudaca te je sve žalbe odbio.

Grafikon 9.: *struktura odluka Ustavnog suda u postupku po žalbama sa stanjem na dan 17. lipnja 2013. godine*



S obzirom na važnost pravne zaštite u stegovnom postupku, propust je zakonodavca što nije jasnije i preciznije propisao sadržaj žalbenog postupka, žalbene razloge, granice ispitivanja zakonitosti postupanja i odluka DSV-a te ovlasti Ustavnog suda pri odlučivanju u postupku po žalbi, što može dovesti u pitanje pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na pristup sudu,⁸⁶ ali i Ustavom zajamčeno pravo na jednakost pred zakonom (čl. 14. Ustava).⁸⁷

po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit "prava na sud" (www.usud.hr).

86 O prilikama u Republici Hrvatskoj vidjeti A. Uzelac, Pristup pravosuđu, Analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta – Nacrt, <http://alanuzelac.from.hr/text/pdfpubhr.htm>.

87 Govoreći o zaštiti sudaca od odluka DSV-a, Rajko je naveo da: "...pravo na podnošenje ustavne tužbe Ustavnom sudu ne može nadomjestiti pravo navedenih subjekata na pristup sudu, jer Ustavni sud nije dio sudbene vlasti...". Rajko, A., Pravne praznine u regulaciji zaštite od personalnih odluka u pravosuđu, www.ius.info.hr, str.2.

5. SUODNOS KAZNENE I STEGOVNE ODGOVORNOSTI

Jednom ili više radnji, kojima ostvari obilježja stegovnog djela, sudac može istovremeno povrijediti druga zaštićena dobra, odnosno počiniti kazneno djelo. Dakle, jedna te ista radnja može dovesti do potrebe utvrđivanja i stegovne i kaznene odgovornosti suca.

S obzirom na svrhu koja se želi postići, težinu sankcija, dobra koja se žele zaštititi, ovlaštenike progona, tijela koja provode postupak te postupovna pravila i pravnu zaštitu, radi se o dvije samostalne i odvojene odgovornosti koje se međusobno ne isključuju, pa se sudac može za isto djelo istovremeno progoniti i kazneno i stegovno.⁸⁸

Kaznena odgovornost propisana je za najteže zlouporabe sudačke dužnosti, te kao zaštita od krajnje nemoralnih i korumpiranih sudaca, a ima za svrhu kazniti počinitelje i spriječiti činjenje kaznenih djela. Zadaća stegovne odgovornosti prvenstveno je zaštititi ugled i dostojanstvo sudbene vlasti, te očuvati uredno i učinkovito obnašanje sudačke dužnosti.⁸⁹

Međutim, izloženo ne znači da kaznena odgovornost nema utjecaja na radno-pravni položaj suca i obrnuto. Naime, kod pokretanja kaznenog postupka ili osude, sudac će biti ili može biti udaljen od obavljanja dužnosti u slučajevima propisanim ZDSV-om, ali i prestaje mu sudačka dužnost ako će biti osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti (čl. 77. st. 2. t. 3. ZDSV-a).

Zajedničko je jednoj i drugoj vrsti odgovornosti da one moraju biti precizno regulirane da se, bez opravdanog razloga i radi šikaniranja, ne dovodi u pitanje općeprihvaćena načela samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti te integritet, ugled i dostojanstvo suca.

88 "Načelo *non bis in idem* važi posebno kako unutar krivičnog tako i disciplinskog kažnjavanja (nitko se ne može za isto djelo ni disciplinski dva puta kažnjavati), ali ono ne važi za odnos krivičnog i disciplinskog kažnjavanja, tako da se na osnovu istog stvarnog učina (na pr. pronevjere) može isto lice kazniti krivično i disciplinski." Krbek, I., *Upravno pravo FNRJ*, III. knjiga, Beograd, 1958., str. 123. "Između kaznene i disciplinske odgovornosti ne postoji identičnost: djela (bitnih obilježja krivičnog djela i bitnih obilježja disciplinskog djela); stranaka (u krivičnom postupku nisu iste stranke kao u disciplinskom postupku); predmeta progona (ni materijalno ni pravno ne optužuju se i ne progone se, u ta dva slučaja, ista djela, pa makar je radnja, kojom su ona izvršena, bila jedna ista), odnosno, ako su materijalno identična, nisu pravno identična. Radnja je ista, ali djelo nije.", Tintić N., *Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti*, Zagreb, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1, 1961., str. 207.

89 Ovakvo shvaćanje, o svrhe kaznenog i disciplinskog postupka, izrazio je i Ustavni sud u Odluci poslovni broj U-III-633/2005 od 11. srpnja 2005. godine: "Cilj je kaznenog postupka kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i sprječavanje počinjenja kaznenog djela, dok je cilj disciplinskog postupka osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanja službe, te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe, kroz održavanje radne discipline, te zaštitu ugleda i časti službe.", www.usud.hr

6. ZAKLJUČAK

Najšira formulacija sudačke neovisnosti određuje ju kao neovisnost ničim osim zakonom i vlastitom savješću. Suci bi trebali tumačiti i provoditi zakon i ništa više i ništa manje od toga. Postulat sudačka neovisnosti utvrđen je upravo da se omogući slobodno pravosuđe i ukloni svaki oblik nelegitimnog utjecaja u suđenju, a ne da se omogući proizvoljnost i samovoljno postupanje i odlučivanje sudaca. Za kršenje zakona sudaca zakonodavac je opisao kažnjiva djela, kazne, tijela za vođenje postupaka i pravila postupka.

U hrvatskom pravu zakonodavac je dobro riješio pitanje kaznene odgovornosti sudaca za one prijestupe koji zahtijevaju kaznenopravnu zaštitu. Nezakonito postupanje sudaca kao službenih osoba obuhvaćeno je kaznenim djelom „zlouporaba položaja i ovlasti“ i ispravno je zauzeo stajalište da nema pravnih ni drugih opravdanih razloga da se u zakonodavstvo uvede kazneno djelo „Kršenje zakona suca“.

Odlučivanje o stegovnoj odgovornosti sudaca ustavotvorac je povjerio DSV-u, kao samostalnom i neovisnom sudbenom tijelu. Postojeća regulativa stegovne odgovornosti sudaca zasigurno je doprinijela postizanju višeg stupnja objektivnosti u postupanju i odlučivanju u stegovnim postupcima.

Stajalište je autora da je potrebno, radi zaštite načela neovisnosti sudbene vlasti, ali istovremeno i načela sudačke odgovornosti, koja su u protuteži, postizanja potpunije i učinkovitije zaštite sudaca od nezakonitih odluka DSV-a vezano uz utvrđenje stegovne odgovornosti, ali i postizanja učinkovitijeg pravosuđa, dodatno redefinirati uloge i položaj pojedinih sudionika stegovnih postupaka, te potpunije i preciznije regulirati odgovornost sudaca, uz uvažavanje vlastite pravne i povijesne tradicije i posebnosti domaćeg političko-pravnog sustava. U izloženom, nekoliko je važnih segmenata u regulativi i praktičnom djelovanju vezano uz stegovnu odgovornost sudaca koji zahtijevaju dodatnu analizu i raščlambu te moguće noveliranje, što se posebno odnosi na: zakonsko reguliranje, tzv. prethodnog postupka, širenje kruga potencijalnih počinitelja stegovnog djela, modificirani sustav stegovnog gonjenja te s tim u vezi formiranje posebnog tijela progona: Državnog sudbeno-stegovnog odvjetništva, podjelu stegovnih djela na lakša i teža, jačanje pravne zaštite sudaca od (nezakonitih) odluka DSV-a te s tim u vezi preciznije i potpunije određenje žalbenog postupka i uloge Ustavnog suda u postupku po žalbi, individualizaciju stegovnih kazni tako da se ZDSV-om (analogno normativi KZ-a), propiše za svako stegovno djelo posebno koja se stegovna kazna može izreći okrivljeniku, drukčije uređenje opoziva uvjetne osude, te nužnost da se (po uzoru na domaće zakonodavstvo kojim je uređeno pitanje stegovne odgovornosti državnih službenika i uređenje Saveznog disciplinskog zakona SR Njemačke) donese poseban zakon ili upotpuni normativa ZDSV-a kojom bi se cjelovito i u potpunosti regulirao stegovni postupak protiv sudaca.

Summary

CRIMINAL AND DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF JUDGES

In this paper, the author gives examples from the practice and statistical data on disciplinary violations and penalties, as well as analyses criminal and disciplinary responsibility of judges and the influence of the said responsibilities on their work and behaviour.

The author claims that there are no legal or other reasonable grounds for standardizing the specific criminal offense of "violation of law" by a judge, considering that all violations of law in performing judicial duties can be brought under the existing criminal offence of the abuse of position and authority.

In the chapter on disciplinary responsibility, the author presents an overview of the authorities competent for initiating and conducting disciplinary proceedings, the rules of disciplinary proceedings, the description of disciplinary offenses and penalties, as well as describes the terms and conditions for suspension of judges from performing judicial duties. The author proposes the following: distinguishing between minor and severe disciplinary violations, drafting special disciplinary rules of procedure, relating the revocation of suspended sentence with the severity of new violation, establishing separate body for the disciplinary prosecution, and specifying the period within which the disciplinary proceedings have to be completed.

Key words: disciplinary responsibility, State Judicial Council, criminal responsibility, judge.

Zusammenfassung

STRAFRECHTLICHE VERANTWORTLICHKEIT UND DISZIPLINARVERANTWORTLICHKEIT VON RICHTERN

In der Arbeit wird die strafrechtliche Verantwortlichkeit und Disziplinarverantwortlichkeit von Richtern und deren Einfluss auf die Arbeit und das Benehmen von Richtern mithilfe der Beispiele aus der Praxis und statistischen Angaben über Disziplinarverletzungen und -strafen analysiert.

Die Stellungnahme des Autors zu dieser Sache ist, dass es weder rechtliche noch andere rechtfertigbare Gründe für Normierung der besonderen Straftat „Gesetzesverletzung“ vonseiten der Richter gibt, da alle Gesetzesverletzungen bei der Ausübung des Richteramtes der bestehenden Straftat von Amts- und Befugnismissbrauch untergeordnet werden können.

Im Kapitel über Disziplinarverantwortlichkeit werden die für die Einleitung und Leitung des Disziplinarverfahrens zuständigen Organe, die Regeln des Disziplinarverfahrens, die Beschreibung der disziplinären Taten und Strafen, sowie die Bedingungen für die Entfernung der Richter aus dem Richterdienst dargestellt. Die Autoren schlagen vor, zwischen leichten und schweren Disziplinarverletzungen zu unterscheiden, eine besondere Disziplinarordnung zu entwerfen, den Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung mit der Schwierigkeit der neuen Verletzung gleichzusetzen, ein besonderes Organ der disziplinären Verfolgung zu formieren, und den Termin, bis zu welchem das Disziplinarverfahren beendet werden muss, festzustellen.

Schlüsselwörter: *Disziplinarverantwortlichkeit, der staatliche Gerichtsrat, strafrechtliche Verantwortlichkeit, Richter.*

Riassunto

LA RESPONSABILITÀ PENALE E DISCIPLINARE DEL MAGISTRATO

Nel contributo si analizzano, riportando esempi pratici e dati statistici relativi a violazioni disciplinari e pene, le responsabilità penale e disciplinare del magistrato, come pure l'influenza delle stesse sull'operato e sul comportamento del magistrato.

E' opinione degli autori che non esistano motivazioni di ordine giuridico o di altra natura che giustifichino l'introduzione di una specifica fattispecie di reato di „violazione della legge“ ad opera di un magistrato, poiché tutte le violazioni di legge compiute nell'espletamento della funzione di magistrato possono essere ricondotte all'esistente fattispecie di reato dell'abuso d'ufficio e di potere.

Nella parte dedicata alla responsabilità disciplinare si offre una rassegna degli organi chiamati ad instaurare e condurre il procedimento disciplinare, delle regole che disciplinano il procedimento disciplinare, della descrizione dei comportamenti sanzionabili e delle relative sanzioni. Si descrivono altresì le condizioni per l'allontanamento del magistrato dall'espletamento dei suoi doveri. Gli autori propongono di: distinguere tra violazioni disciplinari lievi e gravi; redigere uno specifico regolamento disciplinare; vincolare la revoca della condanna condizionale alla gravità della nuova offesa; di formare un organo specifico preposto alla persecuzione disciplinare; di definire la durata del procedimento disciplinare.

Parole chiave: *responsabilità disciplinare, consiglio statale della magistratura, responsabilità penale, magistrato.*