

/ANALIZA SUDSKE PRAKSE

UDK 342.56(497.11); 347.962.2(497.11)

CERIF: S 110, S 140, S 142

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_24306A

Dr Nikola BODIROGA*

KONTROLA ODLUKE O IZBORU NA SUDIJSKU FUNKCIJU U POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM

Promene Ustava iz 2022. godine i pravosudni zakoni koji su doneti godinu dana kasnije značajno su izmenili postupak za izbor sudija. Ukinut je prvi (probni) izbor na period od tri godine, izbor sudija svih sudova stavljen je u nadležnost Visokog saveta sudstva i predviđena je mogućnost podnošenja pravnog sredstva protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju. Protiv te odluke kandidat ima pravo da Ustavnom sudu podnese žalbu, koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Tako je Ustavni sud došao u poziciju da kontroliše odluke o izboru na sudijsku funkciju koje donosi Visoki savet sudstva. U tekstu ćemo analizirati prvu odluku koju je Ustavni sud doneo povodom žalbe protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju, a stavovi koji su u toj odluci sadržani biće dosledno primenjivani i u kasnijim odlukama Ustavnog suda.

Ključne reči: *Izbor sudije. – Pravno sredstvo. – Ustavni sud. – Evropski sud za ljudska prava.*

* Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Srbija, član Visokog saveta sudstva, Srbija, bodiroga@ius.bg.ac.rs, ORCID iD: 0009-0006-0615-3616.

1. ŽALBA USTAVNOM SUDU PROTIV ODLUKE O IZBORU NA SUDIJSKU FUNKCIJU I ODLUKA USTAVNOG SUDA

Zakon o sudijama¹ donet je u Skupštini Srbije 9. februara 2023. godine, a počeo je da se primenjuje od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva, 10. maja 2023. godine. Brojni postupci o izboru sudija započeti su po ranijem Zakonu o sudijama,² ali nisu bili okončani u trenutku kada je novi zakon počeo da se primenjuje. Time je otvoreno pitanje koji zakon će se primeniti na započete a neokončane postupke. U skladu sa ranijim ustavnim i zakonskim rešenjima, prvi izbor na sudijsku funkciju vršila je Narodna skupština, dok je po novom zakonu za sve izbore na sudijsku funkciju nadležan Visoki savet sudstva. Bilo je promena i u samoj proceduri izbora jer je odredbama ZS 2023 propisano da se pre donošenja odluke o izboru mora sprovesti i vrednovati razgovor sa kandidatima, nezavisno od toga da li se prvi put biraju na sudijsku funkciju ili je reč o sudijama koje se već nalaze na sudijskoj funkciji a biraju se u drugi sud ili i u sud višeg stepena. Konačno, odredbama ZS 2023 predviđeno je da kandidat koji nije izabran ima pravo da podnese žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Odredbom čl. 111 ZS 2023 propisano je da postupak započet po odredbama ZS 2008 koji nije okončan do dana konstituisanja Visokog saveta sudstva treba da bude završen u skladu sa odredbama ZS 2023, što znači da se taj zakon primenjuje na neokončane postupke. To je imalo za posledicu da se neokončani postupci samo nastavljaju od faze u kojoj su se nalazili u trenutku konstituisanja Visokog saveta sudstva, a sve preostale faze postupka treba da se sprovedu u skladu sa novim zakonom. Odredba čl. 111 ZS 2023 odnosi se na samo na postupak za izbor sudija i predsednika sudova nego i na druge postupke koji se vode po tom zakonu. Očigledno je cilj zakonodavca bio da se nova zakonska rešenja primenjuju na sve neokončane postupke, i to od dana kada je Visoki savet sudstva konstituisan u sastavu koji je bitno promenjen u odnosu na sastav određen Ustavom iz 2006. godine.

U konkretnom slučaju sproveden je postupak za izbor sudija jednog prvostepenog suda opšte nadležnosti, sve faze postupka sprovedene su po odredbama ZS 2008, a raniji saziv Visokog saveta sudstva uputio je Narodnoj skupštini predlog da se izaberu određeni kandidati, ali o tom predlogu nije doneta odluka nego je vraćen Visokom savetu sudstva. Postupajući u skladu

¹ Zakon o sudijama – ZS 2023, *Službeni glasnik RS* 10/2023.

² Zakon o sudijama – ZS 2008, *Službeni glasnik RS* 116 /2008, 58/ 2009 – US, 104 /2009, 101/ 2010, 8 /2012 –US, 121 /2012, 124 /2012 – US, 101/ 2013, 111/ 2014 – US, 117 /2014, 40 /2015, 63 /2015 – US, 106 /2015, 63/2016 – US, 47/2017, 76/2021.

sa prelaznim i završnim odredbama ZS 2023, Visoki savet sudstva je 15. juna 2023. doneo odluke o izboru na sudijsku funkciju, a 6. jula 2023. godine protiv tih odluka podneta je žalba Ustavnom sudu.

Žalbom se ukazuje na nepravilnosti u pojedinim fazama postupka izbora i na to da je Visoki savet sudstva prekoračio granice odlučivanja po slobodnoj oceni. Izabrani kandidati i neizabran kandidat se porede polazeći pre svega od dužine i vrste radnog iskustva koje je stečeno pre raspisivanja javnog konkursa. Navodi se i da svi kriterijumi za izbor sudija nisu pravilno i dosledno primenjeni. Na kraju, od Ustavnog suda se traži da ukine pobijane odluke Visokog saveta sudstva i vrati predmet na ponovno odlučivanje.

Ustavni sud je izjavljenu žalbu dostavio Visokom savetu sudstva na odgovor; Savet se u roku izjasnio o žalbenim navodima, nakon čega je Ustavni sud doneo rešenje kojim je žalbu odbacio. Odluku o odbacivanju žalbe donelo je Malo veće Ustavnog suda.³

U obrazloženju rešenja Ustavni sud je sumarno prikazao sadržinu žalbe i žalbenih navoda, odgovor na žalbu koji je podneo Visoki savet sudstva, a potom naveo koji zakoni i podzakonski akti su bili značajni za odlučivanje u tom postupku. Analizirajući ranija i važeća zakonska rešenja, Ustavni sud je zaključio da su u oba zakona propisani gotovo identični uslovi za izbor. Povodom žalbenih navoda koji se odnose na nepoštovanje zakonom propisanog postupka, Ustavni sud je ocenio da ti navodi nisu tačni jer je postupak za izbor sudije sproveden u skladu sa relevantnim odredbama zakona i podzakonskih akata i da je za izabranog kandidata pribavljeno mišljenje organizacije u kojoj je radio. Ustavni sud se nije detaljno bavio tvrdnjama iznetim u žalbi da podnosilac žalbe ima više radnog iskustva i da je to radno iskustvo raznovrsnije jer obuhvata postupanje u različitim materijama. U tom delu prihvatio je navode iz odgovora Visokog saveta sudstva u kojem se navodi da je radno iskustvo samo jedan od zakonom propisanih kriterijuma za izbor.

Ustavni sud je zaključio da se Visoki savet sudstva kretao u granicama zakonskih ovlašćenja, da je postupak sproveden u potpunosti u skladu sa zakonom i da su donete odluke koje su obrazložene, u smislu odredaba ZS 2023 i Zakona o Visokom savetu sudstva.⁴ Sledom iznetog, žalbeni navodi su očigledno neosnovani pa je Ustavni sud u skladu sa čl. 36 st. 1 t. 5 Zakona o Ustavnom sudu⁵ doneo rešenje kojim žalbu odbacuje kao očigledno

³ Rešenje Ustavnog suda VIII-U 72/2023 od 3. oktobra 2023. godine.

⁴ Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS* 10/2023.

⁵ Zakon o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 40/2015 – dr. zakon, 103/2015, 10/23 i 92/2023.

neosnovanu. To je prva odluka koju je Ustavni sud doneo nakon početka primene novih pravosudnih zakona, ali su način postupanja Ustavnog suda i sam ishod postupka bili isti i povodom kasnije izjavljenih žalbi protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju koje je doneo Visoki savet sudstva. Zbog toga ta odluka zaslužuje poseban komentar.

2. PRAVILA KOJA SE PRIMENJUJU NA POSTUPAK I ODLUČIVANJE O ŽALBI

Odredbom čl. 59 st. 1 ZS 2023 propisano je da se protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju može izjaviti žalba Ustavnom sudu i da ta žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Žalbu Ustavnom sudu može podneti samo kandidat na javnom konkursu povodom kojeg je doneta odluka o izboru na sudijsku funkciju. Rok za izjavljivanje žalbe iznosi 15 dana i računa se od dana objavljivanja odluke u *Službenom glasniku Republike Srbije*. Zakonom nije propisano da se žalba podnosi preko Visokog saveta sudstva, kao organa koji je doneo pobijanu odluku, što je inače pravilo u procesnim zakonima. Rok za donošenje odluke o žalbi određen je u čl. 59 st. 2 ZS 2023. Naime, Ustavni sud je dužan da odluči u roku od 30 dana od dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. U skladu sa čl. 59 st. 3 ZS 2023, Ustavni sud može odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi odluku o izboru na sudijsku funkciju ili usvojiti žalbu i poništiti odluku o izboru na sudijsku funkciju. Odluka Ustavnog suda mora biti obrazložena i objavljuje se u *Službenom glasniku Republike Srbije* (čl. 59 st. 4 ZS 2023).

Navedene odredbe ZS 2023 ne predstavljaju dovoljno precizan okvir za postupanje i odlučivanje o žalbama protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju, zbog čega se moraju primenjivati i odredbe Zakona o Ustavnom sudu. Odredbama čl. 99–102 Zakona o Ustavnom sudu uređen je postupak po žalbi sudije, predsednika suda ili nosioca javnotužilačke funkcije protiv odluke o prestanku funkcije. Odredbom čl. 102a Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se u tom postupku shodno primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje postupak po ustavnoj žalbi (čl. 82–89), a odredbom čl. 103. propisano je da se odredbe čl. 99–102a shodno primenjuju i u postupku po žalbi odluke Visokog saveta sudstva, koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe, u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom. Odredbom čl. 8 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se na pitanja postupka koja nisu uređena ovim zakonom shodno primenjuju odredbe odgovarajućih procesnih zakona, a u st. 2 istog člana propisano je da ako neko pitanje nije uređeno ni ovim ni procesnim zakonom, Ustavni sud će odlučiti u svakom konkretnom slučaju. Uzimajući u obzir da su pojedina pravila o postupku po

žalbi protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju sadržana u odredbama ZS 2023, treba odrediti u kojoj meri se primenjuju prikazane odredbe Zakona o Ustavnom sudu.

Nesporno je da se odredbe ZS 2023 primenjuju u pogledu ovlašćenja za podnošenje žalbe Ustavnom sudu i u pogledu roka za njeno podnošenje. Iz odredaba ZS takođe proizlazi da podnošenje žalbe Ustavnom sudu ima suspenzivno dejstvo, odnosno da odlaže izvršenje odluke o izboru na sudijsku funkciju. Ukoliko je podneta žalba Ustavnom sudu, ne može se zakazati polaganje zakletve za sudiju koji se prvi put bira (čl. 60 ZS 2023), pre nego što se o žalbi odluči. Kada je u pitanju sudija koji se već nalazi na sudijskoj funkciji i izabran je u drugi sud ili sud višeg stepena, on ne može da stupi na funkciju, odnosno ne može se zakazati svečana sednica svih sudija u sudu za koji je izabran dok Ustavni sud ne donese odluku o žalbi. Takav zaključak proizlazi iz čl. 63 st. 1 ZS 2023 kojim je propisano da se smatra da sudija nije izabran ako bez opravdanog razloga ne stupi na funkciju u roku od 30 dana od isteka roka za podnošenje žalbe Ustavnom sudu ako ta žalba nije podneta, odnosno u roku od 30 dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda kojom se odbija žalba na odluku o izboru na sudijsku funkciju ukoliko je podneta žalba Ustavnom sudu.

Ustavni sud dostavlja izjavljenu žalbu na odgovor Visokom savetu sudstva. U nalogu za izjašnjenje Ustavni sud se poziva na čl. 99 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu, kojim je predviđeno da organ koji je doneo odluku o prestanku funkcije ima pravo da odgovori na žalbu u roku od 15 dana od dana dostavljanja žalbe. Iz čl. 103 Zakona o Ustavnom sudu izvodi se zaključak da se obaveza dostavljanja žalbe na odgovor primenjuje i u postupku po žalbama protiv drugih odluka Visokog saveta sudstva. Primenjujući čl. 103 Zakona o Ustavnom sudu, žalba protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju uvek je dostavljana na odgovor Visokom savetu sudstva.

U skladu sa čl. 100 st.1 Zakona o Ustavnom sudu, o podnetoj žalbi održava se rasprava na koju se pozivaju podnosilac žalbe i predstavnik Visokog saveta sudstva. Na toj raspravi može se isključiti javnost (čl. 100 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu). Nakon održavanja rasprave Ustavni sud donosi odluku kojom može usvojiti žalbu i poništiti pobijanu odluku Visokog saveta sudstva ili odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi pobijanu odluku Visokog saveta sudstva (čl. 101 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu). Iako je čl. 101 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu određeno da se navedene vrste odluka donose u postupku po žalbi na odluku o prestanku sudijske funkcije, to pravilo se na osnovu čl. 103 primenjuje i u postupku po žalbama izjavljenim protiv drugih odluka Visokog saveta sudstva, a to znači i protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju. Isto tako, u čl. 59 st. 3 ZS pominju

se samo usvajanje žalbe (poništaj odluke o izboru na sudijsku funkciju) i odbijanje žalbe kao neosnovane (potvrđivanje odluke o izboru na sudijsku funkciju).

Od prve odluke Ustavnog suda donete 3. oktobra 2023. godine pa do poslednje dostupne odluke koja je doneta 11. jula 2024. godine,⁶ sve žalbe izjavljene protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju odbačene su kao očigledno neosnovane. Postupak koji je prethodio donošenju rešenja o odbacivanju žalbi svodio se na dostavljanje tih žalbi na odgovor Visokom savetu sudstva, a nakon podnošenja odgovora žalbe su bile odbacivane kao očigledno neosnovane. To znači da čl. 100 Zakona o Ustavnom sudu nikada nije primenjen jer Ustavni sud nije zakazao nijednu raspravu pre donošenja odluke, a osim toga nisu primenjeni ni čl. 101 Zakona o Ustavnom sudu niti čl. 59 ZS 2023, odnosno Ustavni sud nikada nije doneo meritornu odluku. Sve odluke koje je Ustavni sud doneo bile su procesne prirode, odnosno sve žalbe su rešenjem odbačene kao očigledno neosnovane. U čl. 36 Zakona o Ustavnom sudu normirane su situacije u kojima se inicijalni podnesak može odbaciti, a u t. 5 tog člana navodi se da je to moguće učiniti i ako je reč o očigledno neosnovanom podnesku. Ustavni sud o pitanjima iz svoje nadležnosti odlučuje na sednici Ustavnog suda, sednici Velikog veća ili sednici Malog veća. Ustavni sud je sva rešenja kojima su žalbe protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju odbačene kao očigledno neosnovane doneo na sednici Malog veća. Jedna od situacija u kojoj Ustavni sud odlučuje rešenjem jeste i kada odbacuje ustavnu žalbu ako nisu ispunjene procesne pretpostavke (čl. 46 t. 9 Zakona o Ustavnom sudu). Odredbom čl. 42v st. 1 t. 1 stavljeno je u nadležnost Malog veća (troje sudija Ustavnog suda) da donosi rešenja iz čl. 46 t. 9 Zakona o Ustavnom sudu. Tako su sve do sada izjavljene žalbe protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju rešenjem odbačene kao očigledno neosnovane, bez održane rasprave, na sednici Malog veća sastavljenog od troje sudija Ustavnog suda.

Donošenje rešenja kojim se žalba izjavljena na odluku o izboru na sudijsku funkciju odbacuje kao očigledno neosnovana otežava primenu odredaba ZS 2023 u delu koji se odnosi na računanje rokova za stupanje sudije na sudijsku funkciju. Odredbom čl. 63 st. 1 ZS 2023 propisano je da će se smatrati da sudija nije izabran ako bez opravdanog razloga ne stupi na sudijsku funkciju u roku od 30 dana od dana objavljivanja odluke kojom je odbijena žalba izjavljena na odluku o izboru. U skladu sa citiranom zakonskom odredbom, rok se računa od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda kojom je žalba odbijena. Odredbama ZS 2023 o stupanju na sudijsku funkciju zakonodavac je opet imao u vidu samo mogućnost donošenja usvajajuće ili odbijajuće

⁶ Rešenje Ustavnog suda VIIIU-94/2024 od 11. jula 2024. godine.

odluke Ustavnog suda. Videli smo da su sve do sada izjavljene žalbe odbačene kao očigledno neosnovane. U odredbama čl. 99 do 102a Zakona o Ustavnom sudu nije izričito propisano da se odluka Ustavnog suda doneta o žalbi na odluku o izboru na sudijsku funkciju objavljuje. Na osnovu čl. 103 Zakona o Ustavnom sudu, na to pitanje treba da se shodno primene odredbe kojima se uređuje postupak po ustavnoj žalbi. Odredbom čl. 49 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se odluke Ustavnog suda, izuzev odluke donete po ustavnoj žalbi, objavljuju u *Službenom glasniku Republike Srbije* i u službenom glasniku u kojem je objavljen statut autonomne pokrajine, drugi opšti akt i kolektivni ugovor, odnosno na način na koji je objavljen opšti akt o kome je Ustavni sud odlučivao. Odluka koju je Ustavni sud doneo u postupku po ustavnoj žalbi može se objaviti u *Službenom glasniku Republike Srbije*, kao i rešenja koja su od šireg značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (čl. 49 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu). Iz citiranih zakonskih odredaba može se utvrditi da ne postoji obaveza objavljivanja odluke donete po ustavnoj žalbi, već je to samo mogućnost, a isto važi i za rešenje. Odredbom čl. 93 Poslovnika o radu Ustavnog suda⁷ propisano je da se odluka i rešenje za koje je Ustavni sud odredio da se objavljuju dostavljaju radi objavljivanja *Službenom glasniku Republike Srbije*, odnosno drugom službenom glasniku, zavisno od toga gde je objavljen akt o kom je Ustavni sud odlučivao, po pravilu, u roku od 30 dana od dana odlučivanja. Analizom tih zakonskih i poslovnčkih odredaba dolazi se do problema računanja roka, odnosno postavlja se pitanje kada počinje da teče rok za stupanje na sudijsku funkciju. Taj rok se ne može računati od dana objavljivanja odluke kojom je žalba protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju odbijena, ako Ustavni sud rešenjem žalbu odbaci kao očigledno neosnovanu, a to rešenje se ne objavljuje. U tom slučaju rok se može računati samo od dana kada je Visoki savet sudstva primio rešenje Ustavnog suda.

Na kraju da napomenemo da je čl. 101 st. 1 u vezi sa čl. 103 Zakona o Ustavnom sudu predviđeno da se zakonom može propisati rok u kojem je Ustavni sud dužan da odluči o podnetoj žalbi, a u skladu sa čl. 59 st. 2 ZS 2023 taj rok iznosi 30 dana i računa se od isteka roka za izjavljivanje žalbe. Odluka koju smo prikazali doneta je nakon skoro tri meseca od dana podnošenja žalbe Ustavnom sudu. U postupcima pokrenutim povodom kasnije izjavljenih žalbi, Ustavni sud je pokazao veći stepen efikasnosti.⁸ Nadležnosti Ustavnog suda određene su Ustavom i zakonom, sa tendencijom konstantnog proširivanja. Odluka o izboru na sudijsku funkciju

⁷ Poslovnik o radu Ustavnog suda, *Službeni glasnik RS* 103/2013.

⁸ Već smo napomenuli da je poslednje nama dostupno rešenje u predmetu VIIIU-94/2024 doneto na sednici Malog veća Ustavnog suda 11. jula 2024, a tim rešenjem odbačena je žalba podneta 15. juna 2024. godine.

nije jedina odluka koja se u skladu sa Zakonom o sudijama može pobijati podnošenjem žalbe Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. To su i odluka o prestanku sudijske funkcije, odluka o izboru na funkciju predsednika suda, odluka o trajnom premeštaju i privremenom upućivanju sudije i druge odluke navedene u Zakonu o sudijama. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁹ i Zakonom o izmeni i dopuni Zakona o Ustavnom sudu¹⁰ vraćena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnim žalbama izjavljenim zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u izvršnim i stečajnim postupcima koji se vode radi namirenja priznatih i utvrđenih potraživanja, u kojima je stečajni, odnosno izvršni dužnik preduzeće sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom. To su samo neki primeri proširivanja nadležnosti Ustavnog suda, zbog čega je teško očekivati da se postupanje i odlučivanje povodom žalbi izjavljenih protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju odvija u zakonom definisanim kratkim rokovima.

3. PRAVO NA PRAVNO SREDSTVO – STAVOVI PRAVNE TEORIJE I RANIJA ZAKONSKA REŠENJA

Domaća pravna teorija nije se bavila potrebom za obezbeđivanjem delotvornog pravnog sredstva protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju. Uglavnom se naglašava postojanje mogućnosti pobijanja odluke o prestanku sudijske funkcije (Rakić – Vodinelić 2012, 172; Ilić 2009, 46–47; Stanković, Mandić 2013, 63; Poznić, Rakić – Vodinelić 2015, 100), odnosno postojanje prava na pravno sredstvo i protiv drugih odluka kojima se utiče na položaj sudija (Bodiroga 2019, 235). Rešenja iz uporednog prava nisu od pomoći, imajući u vidu bitno različite modele izbora sudija (Ballon 2009, 46–51; Leunberger, Uffer–Tobler 2010, 21–22; Schilken 2010, 22–23). U komentarijima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ukazuje se na praksu Evropskog suda za ljudska prava u pogledu proširenja primene prava na pravično suđenje iz čl. 6(1) na postupke u kojima se odlučuje o građanskim pravima i obavezama lica koja vrše državnu vlast, ali se ne razmatra specifičan položaj sudija (Popović 2012, 242–243). Sledstveno tome, ne razmatra se ni koje bi pravno sredstvo protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju bilo adekvatno niti koji bi organ i po kojim procesnim pravilima odlučivao o tom pravnom sredstvu.

⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Službeni glasnik RS* 92/2023.

¹⁰ Zakon o izmeni i dopuni Zakona o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS* 92/2023.

U skladu sa Zakonom o sudovima iz 1991. godine,¹¹ izbor i razrešenje sudija bili su u nadležnosti Narodne skupštine (čl. 3 ZS 1991). Predlog za izbor i razrešenje sudije podnosilo je nadležno telo Narodne skupštine (čl. 40 ZS 1991). Slobodna sudijska mesta oglašavao je ministar pravde, a u njegovoj nadležnosti bilo je i pribavljanje mišljenja o prijavljenim kandidatima (čl. 41 i 42 ZS 1991). Pokretanje postupka za razrešenje sudije bilo je u nadležnosti predsednika Vrhovnog suda. Odluku o postojanju razloga za prestanak sudijske funkcije i razloga za razrešenje donosio je Vrhovni sud (čl. 45 i 48 ZS 1991). Odluku o utvrđivanju prestanka sudijske funkcije i odluku o razrešenju sudije donosila je Narodna skupština, a protiv tih odluka nije bila dozvoljena sudska zaštita (čl. 49 st. 3 ZS 1991). Pravo na pravno sredstvo protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju nije bilo regulisano zakonskim odredbama.

Odredbom čl. 9 Zakona o sudijama iz 2001. godine¹² bilo je propisano da sudije bira Narodna skupština. Oglašavanje slobodnih sudijskih mesta, pribavljanje mišljenja o kandidatima i predlaganje kandidata Narodnoj skupštini prešlo je u nadležnost Visokog saveta pravosuđa (čl. 42–45 ZS 2001). Odluku o izboru na sudijsku funkciju donosila je Narodna skupština ali je mogla da izabere samo kandidata kog predloži Visoki savet pravosuđa (čl. 46 ZS 2001). Odluku o prestanku sudijske funkcije donosila je Narodna skupština, a protiv te odluke mogla se podneti žalba Ustavnom sudu, u roku od 15 dana od dana njenog objavljivanja u *Službenom glasniku Republike Srbije* (čl. 63 ZS 2001). Nijednom zakonskom odredbom nije bila predviđena mogućnost pobijanja odluke o izboru na sudijsku funkciju.

Na početku smo ukazali na to da je prema odredbama ZS 2008 nadležnost za donošenje odluka o izboru na sudijsku funkciju bila podeljena između Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva. Prvi (probni) izbor na sudijsku funkciju u trajanju od tri godine bio je u nadležnosti Narodne skupštine, dok je Visoki savet sudstva odlučivao o izboru sudije na stalnu sudijsku funkciju i o izboru sudije koji se nalazi na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi sud ili sud višeg stepena.¹³ U skladu sa čl. 67 ZS 2008, odluku o prestanku sudijske funkcije donosio je Visoki savet sudstva, a protiv pravnosnažne odluke Saveta mogla se podneti žalba Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke. Članom 52 st. 4 ZS 2008 bilo je propisano da svaka odluka o izboru mora biti obrazložena i objavljena u *Službenom glasniku Republike*

¹¹ Zakon o sudovima – ZS 1991, *Službeni glasnik RS* 46/1991, 60/1991 – ispr., 18/1992 – ispr., 71/1992.

¹² Zakon o sudijama – ZS 2001, *Službeni glasnik RS* 63/2001.

¹³ Videti čl. 51 i 52 ZS 2008.

Srbije. O pravu na izjavljivanje pravnog sredstva protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju nije bilo nikakvih zakonskih odredaba, što je ostavljalo prostor za različita tumačenja.

Protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju, donetih na osnovu odredaba ZS 2008, podnošene su tužbe Upravnom sudu, u skladu sa odredbama Zakona o upravnim sporovima.¹⁴ Odredbom čl. 1 st. 2 ZUS propisano je da se tim zakonom obezbeđuje sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom određenim pojedinačnim stvarima. Predmet upravnog spora jeste zakonitost konačnih upravnih akata, ali se to ne odnosi na one upravne akte u pogledu kojih je obezbeđena druga sudska zaštita (čl. 3 st. 1 ZUS). U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu, pod uslovom da nije propisana sudska zaštita u drugoj vrsti postupka (čl. 3 st. 2 ZUS). Tužilac u upravnom sporu može biti svako fizičko, pravno ili drugo lice ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes (čl. 10 st. 1 ZUS). Tuženi u upravnom sporu je organ čiji je upravni akt predmet osporavanja, odnosno organ koji je po zahtevu ili žalbi stranke propustio da donese upravni akt (čl. 12 ZUS). Osim stranaka upravnog spora (tužioca i tuženog), odredbama ZUS regulisan je i položaj zainteresovanog lica, a to je ono lice koje bi poništajem osporenog upravnog akta bilo neposredno oštećeno (čl. 13 ZUS). Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja je podnosi ili u zakonom određenom kraćem roku (čl. 18 st. 1 ZUS). Samo podnošenje tužbe po pravilu nema suspenzivno dejstvo, odnosno ne odlaže izvršenje upravnog akta koji se tužbom pobija. Na zahtev tužioca sud može odložiti izvršenje pobijanog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, i to do donošenja sudske odluke, ako su ispunjeni zakonom propisani uslovi. Neophodno je da bi tužilac izvršenjem pobijanog upravnog akta pretrpeo teško nadoknadivu štetu, da odlaganje nije u suprotnosti sa javnim interesom i da odlaganjem ne bi bila naneta veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci ili zainteresovanom licu. Ukoliko su ispunjeni svi ti uslovi, sud može ali ne mora odložiti izvršenje osporenog upravnog akta (čl. 23 ZUS).

Oslanjajući se na citirane zakonske odredbe i na činjenicu da se odluke Visokog saveta sudstva smatraju konačnim upravnim aktima, kandidati koji nisu izabrani na sudijsku funkciju po konkursima sprovedenim u vreme važenja ZS 2008 podnosili su tužbe Upravnom sudu. U tim slučajevima Upravni sud je donosio meritorne odluke. U jednom takvom predmetu tužilac je u tužbi prigovarao na nedostatak transparentnosti u radu Visokog

¹⁴ Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik RS* 111/2009.

saveta sudstva, na nepostojanje jasnih i objektivnih kriterijuma na kojima je zasnovana odluka o izboru na sudijsku funkciju i na manjkavo obrazloženje. Pod ovim poslednjim podrazumeva se izostanak jasnih razloga zbog kojih se bira jedan, a ne drugi kandidat, iako oba kandidata ispunjavaju uslove za napredovanje. U odgovoru na tužbu Visoki savet sudstva je naveo da je cela procedura sprovedena u skladu sa tada važećim zakonima i podzakonskim aktima, da izabrani kandidat ispunjava sve uslove za napredovanje i da je odluka o izboru na sudijsku funkciju obrazložena u skladu sa zakonom. Posebno je naglašeno da odredbama ZS 2008 nije bilo predviđeno donošenje obrazloženih odluka o onim kandidatima koji nisu izabrani niti je postojala obaveza da se odluke o izboru na sudijsku funkciju dostavljaju svim učesnicima na konkursu. Pobjana odluka o izboru na sudijsku funkciju doneta je 4. novembra 2021, tužba je podneta 18. decembra 2021, odgovor na tužbu 18. aprila 2022, a Upravni sud je 10. juna 2024. godine doneo presudu kojom tužbu odbija, smatrajući da donošenjem odluke o izboru kandidata nije povređen zakon na štetu tužioca.¹⁵ U obrazloženju presude navodi se koji propisi se primenjuju na postupak izbora i na uslove za izbor na sudijsku funkciju u sudu za koji je bilo oglašeno slobodno mesto. Upravni sud je konstatovao da izabrani kandidat ispunjava sve uslove za izbor na sudijsku funkciju u određenom sudu, da je Visoki savet sudstva sproveo ceo postupak u skladu sa odredbama relevantnih zakona i podzakonskih akata i da je odluka o izboru na sudijsku funkciju obrazložena u skladu sa zakonom. U povodu tužbenih navoda koji se odnose na to da nije jasno zašto je na sudijsku funkciju izabran određeni kandidat, a ne tužilac, Upravni sud ističe da obrazloženje odluke o izboru na sudijsku funkciju, u smislu čl. 52 st. 4 ZS 2008, treba da sadrži utvrđene činjenice o tome da izabrani kandidat ispunjava opšte i posebne uslove za izbor sudije određenog suda i razloge za ocenu da je izabrani kandidat te uslove ispunio. Prema nalaženju Upravnog suda, Visoki savet sudstva dužan je da obrazloži samo odluku o izboru na sudijsku funkciju, ali nije dužan da navede razloge zbog kojih ostali kandidati nisu izabrani.¹⁶ U drugim postupcima pokrenutim po tužbama protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju, Upravni sud je postupao na istovetan način. Tužba se odbija, a u obrazloženju presude prikazuje se tok postupka koji je prethodio donošenju odluke o izboru i zaključuje se da je Visoki savet

¹⁵ Presuda Upravnog suda 3 U 3417/22 od 10. juna 2024. godine.

¹⁶ Takav stav zauzima i Ustavni sud. U obrazloženju rešenja VIIIU-67/2024 od 3. jula 2024. godine, kojim je podneta žalba odbačena kao očigledno neosnovana, Ustavni sud ističe kako se u obrazloženju odluke o izboru na sudijsku funkciju moraju navesti razlozi zbog kojih se određeni kandidat bira, ali ne i razlozi neizbora ostalih kandidata. To znači da u obrazloženju odluke o izboru na sudijsku funkciju Visoki savet sudstva nije dužan da uporedi kandidata koji je izabran i neizabrane kandidate.

sudstva pravilno utvrdio činjenice o tome da izabrani kandidat ispunjava zakonom propisane uslove za izbor na sudijsku funkciju u određenom sudu i da Visoki savet sudstva nije dužan da obrazloži odluku o neizboru ostalih kandidata na sudijsku funkciju.¹⁷

Ukoliko se uporede postupci u kojima su se pred Upravnim sudom osporavale odluke o izboru na sudijsku funkciju i postupci u kojima se te odluke nakon početka primene novih zakonskih rešenja osporavaju pred Ustavnim sudom, mogu se uočiti određene sličnosti i razlike. Odredbama ZS 2008 nije izričito bila predviđena mogućnost osporavanja odluke o izboru na sudijsku funkciju. Pravo na pokretanje upravnog spora neizabrani kandidati izvodili su iz odredaba Zakona o upravnim sporovima. Podnošenje tužbe Upravnom sudu samo po sebi ne zadržava izvršenje odluke o izboru na sudijsku funkciju. Postoji mogućnost da Upravni sud u skladu sa čl. 23 ZUS odloži izvršenje pobijanog akta (odluke o izboru na sudijsku funkciju), ali ta mogućnost u prikazanim postupcima nije iskorišćena. Izabrani kandidati su stupili na sudijsku funkciju i vršili sudijsku funkciju dok je trajao postupak pred Upravnim sudom. Nasuprot tome, podnošenje žalbe Ustavnom sudu protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju sprečava izvršenje te odluke jer ukoliko je žalba podneta, izabrani kandidat ne može stupiti na sudijsku funkciju dok se o žalbi ne odluči. Ustavni sud je o svim do sada podnetim žalbama odlučio donošenjem rešenja kojima su te žalbe odbačene kao očigledno neosnovane. Odluke je donosio na osnovu žalbe i odgovora na žalbu, nalazeći da je održavanje usmene rasprave nepotrebno jer su odlučujuće činjenice već utvrđene u postupku koji je prethodio donošenju osporene odluke.¹⁸ Upravni sud je odluke donosio u meritumu, odnosno odbijao tužbene zahteve kao neosnovane, i to nakon dostavljanja tužbe na odgovor Visokom savetu sudstva i zainteresovanom licu (izabranom kandidatu) i nakon održane usmene javne rasprave. Ustavnom sudu je trebalo znatno manje vremena da donese odluku o žalbi nego Upravnom sudu da odluči o tužbi protiv odluke o izboru na sudijsku funkciju.

U pogledu samog opsega preispitivanja odluka Visokog saveta sudstva, Upravni sud i Ustavni sud se ograničavaju na to da li je sproveden postupak u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima, da li izabrani kandidat ispunjava uslove za izbor na sudijsku funkciju u određenom sudu, da li su činjenice o tome pravilno utvrđene i da li je odluka o izboru na sudijsku funkciju

¹⁷ Videti presude Upravnog suda donete donete u sledećim predmetima: 14 U 49136/22 od 6. juna 2024, 19 U 3414/22 od 5. jula 2024, 24 U 3416/22 od 5. jula 2024. i 2 U 3418/22 od 12. jula 2024. godine.

¹⁸ Rešenje Ustavnog suda VIIIU-67/2024 od 3. jula 2024. godine.

obrazložena. Ukoliko je odgovor na sva ova pitanja potvrđan, rezultat je donošenje presude kojom Upravni sud odbija tužbu, odnosno donošenje rešenja kojim Ustavni sud odbacuje žalbu kao očigledno neosnovanu.

4. STAVOVI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

U svojoj bogatoj praksi Evropski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) bavio se i pitanjima koja se odnose na položaj sudija, izbor, napredovanje, kažnjavanje i razrešenje sa sudijske funkcije. U početku je bilo sporno da li postupci koji se odnose na sva ta pitanja ulaze u domen primene prava na pravično suđenje iz čl. 6(1) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP), odnosno da li se sporovi o svim tim pitanjima mogu smatrati sporovima o građanskim pravima i obavezama, od čega direktno zavisi primena jemstava koja proizlaze iz prava na pravično suđenje.

Jedna od prvih presuda koja se bavi tim problemom, odnosno primenom čl. 6(1) EKLJP u postupcima u kojima se odlučuje o položaju državnih službenika i imalaca javnih ovlašćenja doneta je u predmetu *Pelegran protiv Francuske (Pellegrin v. France)*.¹⁹ Prema stavovima zauzetim u toj presudi, ako se radi o nosiocima javnih ovlašćenja koja su povezana sa ostvarivanjem države vlasti i koja se vrše u državnom interesu, onda država ima legitiman interes da od tih subjekata zahteva poseban odnos lojalnosti i poverenja, što ima za posledicu da se čl. 6(1) EKLJP ne primenjuje na postupke u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama. Na druge službenike i imaoce javnih ovlašćenja koji nisu u toj meri povezani sa vršenjem državne vlasti, čl. 6(1) EKLJP primenjuje se u svom građanskopravnom aspektu (st. 64–67 presude).

Dalji razvoj u praksi ESLJP usledio je donošenjem presude u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske (Vilho Eskelinen and others v. Finland)*.²⁰ Predmet je formiran po predstavi zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Finske koji su se prituživali na to što im je odlukama finskih organa uskraćeno pravo na dodatak zarade. Petoro podnosilaca predstavke radili su kao policijski službenici vršeći javna ovlašćenja direktno povezana sa

¹⁹ *Pelegran protiv Francuske*, presuda ESLJP od 8. decembra 1999. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%5D%7D>, poslednji pristup 20. jula 2024.

²⁰ *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske*, presuda ESLJP od 19. aprila 2007. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%5D%7D>, poslednji pristup 20. jula 2024.

opštim interesom države, dok je jedan podnosilac predstavke imao isključivo administrativna ovlašćenja, bez prava na donošenje odluka i bez učešća u sprovođenju javne vlasti. Prikazujući dosadašnju praksu i stavove o primeni čl. 6(1) EKLJP na sporove o pravima i obavezama državnih službenika i imalaca javnih ovlašćenja, ESLJP je zauzeo stav da je za isključenje primene čl. 6(1) EKLJP neophodno da kumulativno budu ispunjena dva uslova. Prvi uslov je da u nacionalnom zakonodavstvu mora biti izričito isključeno pravo na pristup sudu za određenu kategoriju tih subjekata. Drugi uslov je ispunjen ako je isključenje prava na pristup sudu zasnovano na objektivnim razlozima i ako je u interesu države. Sama činjenica da je neko lice zaposleno u organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja nema odlučujuću važnost. Da bi isključenje prava na pristup sudu bilo opravdano, nije dovoljno da se država pozove na to da taj službenik vrši određena javna ovlašćenja ili da je njegov položaj vezan za odnos lojalnosti i poverenja između njega i države. Država mora da dokaže da je predmet konkretnog spora vezan za vršenje državne vlasti ili da je taj odnos lojalnosti i poverenja doveden u pitanje. Zbog svega navedenog nema opravdanja za isključivanje primene čl. 6(1) EKLJP iz sporova povodom radnog odnosa, kao što su sporovi o zaradama, dodacima i drugim primanjima po osnovu rada. Štaviše, postoji pretpostavka da se čl. 6(1) EKLJP primenjuje u svom građanskopravnom aspektu, a na državi ugovornici je da dokaže da je izričito isključeno pravo na pristup sudu i da je to isključenje zasnovano na opravdanim razlozima i u državnom interesu (st. 62 presude).

Kriterijumi koje je ESLJP definisao u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* počeli su da se primenjuju i na postupke u kojima se odlučivalo o položaju sudija, odnosno o njihovim pravima i obavezama. U predmetu *Olujić protiv Hrvatske*²¹ ESLJP se bavio razrešenjem podnosioca predstavke sa funkcije predsednika i sudije Vrhovnog suda. Podnosilac predstavke je tvrdio kako je u postupku u kojem je razrešen došlo do povrede prava na pravično suđenje iz čl. 6(1) EKLJP, i to: zbog pristrasnosti troje članova Državnog sudbenog veća, zbog protivzakonitog isključenja javnosti iz disciplinskog postupka i zbog nerazumno dugog trajanja samog postupka. Postavilo se pitanje da li se uopšte čl. 6(1) EKLJP primenjuje na postupak razrešenja podnosioca predstavke sa funkcije predsednika i sudije Vrhovnog suda Hrvatske. Nakon donošenja presude u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* postoji pretpostavka o primeni čl. 6(1) EKLJP, osim ako je nacionalnim zakonodavstvom izričito isključeno pravo na pristup sudu i ako

²¹ *Olujić protiv Hrvatske*, presuda ESLJP od 5. februara 2009. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%7D>, poslednji pristup 21. jula 2024.

je to isključenje zasnovano na objektivnim razlozima i u državnom interesu. Sam sastav i način izbora članova Državnog sudbenog veća ukazuju na to da se ovo telo može smatrati tribunalom u smislu čl. 6(1) EKLJP, odnosno da je Državno sudbeno veće vršilo sudska ovlašćenja u disciplinskom postupku. Protiv odluke Državnog sudbenog veća o razrešenju sa sudijske funkcije postojala je mogućnost podnošenja ustavne žalbe, a Ustavni sud je imao ovlašćenje da ispita ceo slučaj u meritumu i da poništi odluku Državnog sudbenog veća ukoliko smatra da su za to ispunjeni uslovi. Imajući u vidu sve navedeno, podnosilac predstavke imao je pravo na pristup sudu u disciplinskom postupku koji je protiv njega vođen, pa se čl. 6(1) EKLJP primenjuje na taj postupak (st. 31–45 presude).

U predmetu *Juričić protiv Hrvatske*²² ESLJP se bavio primenom čl. 6(1) EKLJP u postupku za izbor sudija Ustavnog suda Hrvatske. Podnositeljka predstavke je podnela prijavu na javni konkurs, ali nije dobila potrebnu većinu glasova u Saboru, nakon čega je osporila odluku o izboru druge kandidatkinje pozivajući se na to da ona nije ispunjavala propisan uslov u pogledu godina profesionalnog iskustva neophodnih za izbor sudije Ustavnog suda. Odlučujući o zahtevu za zaštitu prava podnositeljke predstavke, Upravni sud je ukinuo odluku Sabora o izboru druge kandidatkinje navodeći da se iz priložene dokumentacije ne može zaključiti da ona ima profesionalno iskustvo koje se traži za izbor sudije Ustavnog suda. Izabrana kandidatkinja je protiv presude Upravnog suda podnela tužbu Ustavnom sudu, zahtevajući istovremeno da Ustavni sud privremenom merom zabrani izvršenje odluke Upravnog suda, što je Ustavni sud i učinio. Nakon toga je i ukinuta presuda Upravnog suda, a izabrana kandidatkinja je ostala na funkciji sudije Ustavnog suda. Podnositeljka predstavke se obratila ESLJP navodeći da je odlukom Ustavnog suda povređeno njeno pravo na pravično suđenje iz čl. 6(1) EKLJP. Pozvala se na pristrasnost dvoje sudija koji su učestvovali u donošenju odluke, kao i na to da je povređeno pravo na kontradiktoran postupak zato što joj pre donošenja odluke nisu dostavljeni dokazi na kojima je Ustavni sud zasnovao svoju odluku. Prvo se postavilo pitanje da li podnositeljka predstavke uopšte uživa „pravo“ u smislu čl. 6(1) EKLJP, odnosno da li se odlučivanje o njenoj prijavi za izbor za sudiju Ustavnog suda može smatrati sporom građanskopravne prirode. Da bi odgovor na to pitanje bio potvrđan, neophodno je da nacionalno zakonodavstvo Hrvatske to pravo zaista i priznaje. Pozivajući se na praksu Upravnog suda prema kojoj svaki kandidat koji ispunjava zakonske uslove ima pravo

²² *Juričić protiv Hrvatske*, presuda ESLJP od 26. jula 2011. godine, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58402%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58402%22]}), poslednji pristup 21. jula 2024.

da ravnopravno učestvuje na konkursu za izbor na javnu funkciju i na Ustavom Republike Hrvatske zagantovano pravo na jednak pristup javnoj službi, ESLJP je zauzeo stav da se podnositeljka predstavke može smatrati titularom prava koje je zaštićeno na osnovu čl. 6(1) EKLJP. U pogledu građanskopravne prirode tog prava, ESLJP je podsetio na ranije zauzet stav da se čl. 6(1) EKLJP primenjuje na postupak odlučivanja o platama i drugim naknadama sudije, na postupak odlučivanja o premeštaju sudije i na postupak odlučivanja o razrešenju sudije. Na kraju, hrvatsko pravo dozvoljava da se odluke Sabora pobijaju pred nadležnim sudovima ukoliko su one suprotne ustavnom pravu na jednak pristup javnoj službi i pravu na jednak pristup zapošljavanju. Uzimajući u obzir sve te argumente, ESLJP je zaključio da je čl. 6(1) EKLJP primenljiv u svom građanskopravnom aspektu (st. 51–58 presude).

Jedna od najnovijih presuda ESLJP doneta je u predmetu *Oktan Alkaj protiv Turske (Oktan Alkay v. Turkey)*.²³ Podnosilac predstavke se žalio na postupanje Saveta sudija i tužilaca koji je odbio da potvrdi njegov izbor na sudijsku funkciju iako je završio obuku u propisanom roku, kao i na nemogućnost osporavanja odluke Saveta u postupku pred sudom (uskraćivanje prava na pristup sudu). Podnosilac predstavke je završio pravni fakultet, položio potrebne ispite, prošao test psihofizičkih sposobnosti, započeo obuku, položio završni ispit sa visokim brojem bodova, ali je Savet nakon obavljenog usmenog intervjua objavio da kandidat nije završio potrebnu obuku za izbor na sudijsku funkciju, pri čemu nikakvi razlozi za takvu odluku nisu saopšteni. Nakon podnošenja prigovora, Ministarstvo pravde je promenilo prvobitnu odluku i saopštilo da je podnosilac predstavke položio završnu obuku. Savet je uprkos tome odbio da potvrdi njegovo imenovanje pozivajući se na različite isprave, od kojih su neke za kandidata bile nedostupne. Nakon razgovora sa predstavnicima Saveta saopšteno mu je da je izbor odbijen iz zdravstvenih razloga. Prigovor kandidata je odbijen, a Ustavni sud je odbacio njegovu žalbu navodeći da nije nadležan da preispituje odluke Saveta. Podnosilac predstavke je bio kandidat za sudiju, pa se postavilo pitanje da li se na njega mogu primeniti stavovi koje je ESLJP zauzimao u pogledu prava sudija zaštićenih po čl. 6(1) EKLJP. Uzimajući u obzir da je podnosilac predstavke ispunio sve zakonske uslove za izbor na sudijsku funkciju i da se čekala samo potvrda Saveta, ESLJP je primenio svoje stavove koji se odnose na zaštitu prava sudija. Zadatak ESLJP nije da preispituje različite sisteme izbora sudija koji postoje u državama Saveta Evrope, ali

²³ *Oktan Alkaj protiv Turske*, presuda ESLJP od 20. juna 2023. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%7D>, poslednji pristup 21. jula 2024.

ako je isključeno pravo na pristup sudu, onda to isključenje mora zadovoljiti kriterijume postavljene u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske*. Ključno pitanje na koje je trebalo odgovoriti jeste da li je isključenje prava na pristup sudu u pogledu mogućnosti osporavanja odluka Saveta bilo zasnovano na opravdanim razlozima i u državnom interesu. To isključenje je opravdano ukoliko je predmet spora takav da dovodi u pitanje odnos poverenja i lojalnosti koji postoji između nosioca javne funkcije i državne vlasti. Međutim, država ugovornica ne može isticati postojanje tog odnosa kao razlog za isključenje prava na pristup sudu ukoliko bi to proizvelo posledice koje su u suprotnosti sa principima sudske nezavisnosti. Upravo je sam integritet postupka izbora sudija jedan od pokazatelja na osnovu kojih se ocenjuje da li ta nezavisnost postoji. Zato izbor i napredovanje sudija treba da budu zasnovani na objektivnim kriterijumima, a time se jača i poverenje javnosti u pravosuđe. Zbog svega navedenog, uskraćivanje prava kandidatu koji je ispunio sve zakonom propisane uslove da učestvuje u završnoj fazi izbora i da u sudskom postupku osporava odluku kojom se ne potvrđuje njegov izbor nije zasnovano na objektivnim razlozima, što znači da se na taj postupak primenjuje čl. 6(1) EKLJP, i to u svom građanskopravnom aspektu (st. 49–58 presude).

5. UMEMO ZAKLJUČKA

Primena jemstava koje obuhvata pravo na pravično suđenje iz čl. 6(1) EKLJP postepeno se proširila i na postupke u kojima se odlučuje o položaju sudija, ali i na sam postupak izbora na sudijsku funkciju. Najveći doprinos tome dao je ESLJP koji je svojim presudama ustanovio jasne kriterijume u pogledu ovlašćenja države da uskrati pravo na pristup sudu u tim postupcima. U početku je čl. 6(1) EKLJP u svom građanskopravnom aspektu primenjivan samo na postupke u kojima se odlučivalo o pravima i obavezama lica koja se već nalaze na sudijskoj funkciji (razrešenje, udaljenje, disciplinska odgovornost, zarade i druge naknade), a u svojoj novijoj praksi ESLJP je zauzeo stav da se jemstva pravičnog suđenja primenjuju i na lica koja se nalaze u statusu kandidata za izbor na sudijsku funkciju.

U našem zakonodavstvu dugo je bilo sporno da li treba i u kojoj meri obezbediti pravo na pristup sudu u tim postupcima. U zakonima koje smo analizirali postojalo je malo odredaba koje su se bavile tim pitanjima. Zakonom koji je važio devedesetih godina bilo je izričito isključeno pravo na sudsku zaštitu protiv odluke o prestanku sudijske funkcije (čl. 49 st. 3 ZS 1991). Usvajanjem ZS 2001 garantovano je pravo na žalbu Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku sudijske funkcije koju je donela Narodna skupština,

a na sam postupak odlučivanja o toj žalbi shodno su se primenjivala pravila po kojima Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima (čl. 63 st. 3 ZS 2001). Odredbama ZS 2008 bilo je priznato pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu protiv pravosnažne odluke o prestanku sudijske funkcije koju je doneo Visoki savet sudstva. Nijednim od tih zakona nije bila predviđena mogućnost osporavanja odluke o izboru na sudijsku funkciju, a videli smo da su u praksi podnošene tužbe Upravnom sudu, o kojima se odlučivalo dve ili tri godine nakon donošenja odluke o izboru i nakon što je izabrani kandidat stupio na sudijsku funkciju.

Zakonima donetim nakon ustavnih promena iz 2022. godine znatno je proširena mogućnost kontrole odluka Visokog saveta sudstva propisivanjem da se protiv tih odluka može podneti žalba Ustavnom sudu koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. To se odnosi na odluke kojima se odlučuje o pravima i obavezama sudijama (odluka o udaljenju sudije, odluka o trajnom premeštaju i privremenom upućivanju, odluka o prestanku sudijske funkcije i sl.), ali i na odluku o izboru na sudijsku funkciju (čl. 59 ZS 2023). Prvi put u našem zakonodavstvu izričito je priznato pravo kandidata da osporava odluku o izboru na sudijsku funkciju, podnošenjem žalbe Ustavnom sudu koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Zakonom je ustanovljeno i suspenzivno dejstvo žalbe, odnosno da izabrani kandidat ne može stupiti na sudijsku funkciju dok se o toj žalbi ne odluči. Ukazali smo na određene pravne praznine i nedoslednosti koje se odnose na sam postupak podnošenja žalbe Ustavnom sudu, na vrste odluka koje se donose u tom postupku i na računanje roka za stupanje na sudijsku funkciju. Ti nedostaci koji se otklanjaju postupanjem Visokog saveta sudstva i Ustavnog suda ne dovode u pitanje osnovnu ideju da odluka o izboru na sudijsku funkciju mora biti podložna preispitivanju.

Odlučujući o žalbama podnetim protiv odluka o izboru na sudijsku funkciju, Ustavni sud je tokom godinu dana primene novih zakonskih rešenja proveravao da li se Visoki savet sudstva kretao u granicama zakonom propisanih ovlašćenja, da li je donošenju odluke prethodilo sprovođenje zakonom propisanog postupka i da li doneta odluka o izboru na sudijsku funkciju sadrži obrazloženje u skladu sa odredbama ZS 2023 i odredbama Zakona o Visokom savetu sudstva. Prema shvatanju Ustavnog suda, Visoki savet sudstva ima obavezu da obrazloži zašto je izabrao određenog kandidata na sudijsku funkciju, ali nije dužan da obrazloži razloge zbog kojih ostali kandidati nisu izabrani niti da poredi izabranog kandidata i neizabrane kandidate.

LITERATURA

- [1] Ballon, Oskar J. 2009. *Einführung in das österreichische Zivilprozessrecht: Streitiges Verfahren*. 12. Auflage. Graz: Leykam Buchverlag.
- [2] Bodiroga, Nikola. 2019. *Ustavna jemstva u parničnom postupku*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [3] Ilić, P. Goran. 2009. *Pravosudno organizaciono pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- [4] Keča, Ranko, Marko Knežević. 2022. *Građansko procesno pravo*. 19. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik.
- [5] Leunberger Christoph, Beatrice Uffer-Tobler. 2010. *Schweizerisches Zivilprozessrecht*. Stämpfli Verlag AG Bern.
- [6] Poznić, Borivoje, Vesna Rakić-Vodinelić. 2015. *Građansko procesno pravo*. 17. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta Union.
- [7] Popović, Dragoljub. 2012. *Evropsko pravo ljudskih prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- [8] Rakić-Vodinelić, Vesna. 2012. *Pravosudno organizaciono pravo*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta Union.
- [9] Schilken, Eberhard. 2010. *Zivilprozessrecht*. München: Verlag Franz Vahlen GmbH.
- [10] Stanković, Gordana, Ljubica Mandić. 2013. *Organizaciono građansko procesno pravo*. Niš: Sven.

Nikola BODIROGA, PhD

Profesor, University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

DECISION ON THE ELECTION TO THE JUDICIAL FUNCTION AND ITS REVIEW BY CONSTITUTIONAL COURT

Summary

The paper explores the review of decisions on the election to judicial functions. The candidate may file an appeal on the decision on the election to the judicial function to the Constitutional Court within 15 days from the day of the publication of the decision in the Official Gazette of the Republic of Serbia, which excludes the right to submit a constitutional appeal.

Appeal to the Constitutional Court suspends the enforcement of the decision, which means that the elected candidate cannot take office before the appeal is decided. The scope of the Constitutional Court review has been limited to proper execution of powers by the High Judicial Council, following procedure provided for in the Law on Judges and the quality of reasoning in decisions on the election to the judicial function. So far, all appeals submitted to the Constitutional Court have been dismissed as manifestly ill-founded.

Key words: *Election of judges. – Legal remedy. – Constitutional Court. – European Court of Human Rights.*

Article history:
Received: 31. 7. 2024.
Accepted: 5. 9. 2024.