

VLADIMIR ĐURIĆ

IZBOR I IMENOVANJE SUDIJA USTAVNOG SUDA U REPUBLICI SRBIJI

PRILOG TEORIJSKOM ODREĐENJU PRAVNE PRIRODE POSTUPKA, USLOVA I AKATA

U radu se analizira pravna priroda postupka, uslova i akata za izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda u Republici Srbiji. Zaključak je da su u pitanju dva, međusobno uslovljena, po fazama i pravnom okviru identična i normativno nedovoljno regulisana, ali svakako različita postupka. Suštinske razlike koje se u tim postupcima javljaju i koje ima implikacije na materiju pravnog pobijanja i zaštite izbora odnosno imenovanja proističu iz ustavnog položaja i odnosa između NS i PR i odnose se na pravnu prirodu određivanja kandidata i konačnog izbora, odnosno imenovanja.

Ključne reči: izbor, imenovanje, sudije, Ustavni sud

U V O D

Nesporno je da je u nizu država čiji ustavi svoju zaštitu poveravaju ustavnom sudu, ta institucija uz državnog poglavara, parlament i vladu, najviši ustavni organ i da je, ne bez razloga, u teorijskim radovima istican stav da je ustavni sud funkcionalno najviši organ odlučivanja.¹ Da bi bili funkcionalno najviši organi odlučivanja i obavljali najvažniju funkciju zaštite i kontrole ustavnosti i zakonitosti,

Dr Vladimir Đurić, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: vđuric12@gmail.com.

¹ Rene Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963, 202.

ustavni sudovi moraju biti samostana i nezavisna ustavna vlast. Kontrola ustavnosti i zakonitosti se ne može uspešno obavljati ukoliko sudije ovih sudova nisu potpuno nezavisne, ne samo u smislu izbegavanja da njihove odluke budu pod uticajem i kontrolom drugih vlasti ili vladajuće stranke, već i da njihov položaj i profesionalno iskustvo garantuju intelektualnu nezavisnost, a za šta su prvi uslov način izbora i pretpostavke za prestanak funkcije sudije ustavnog suda.² Imajući u vidu da ustavni sud kontroliše rad svih državnih organa, u teorijskim radovima se jasno ističe da je izbor njegovih sudija politički osetljivo i institucionalno delikatno pitanje, jer bi tim izborom trebalo uskladiti nekoliko protivrečnih zahteva – obezbediti samostalnost i nezavisnost tog suda od drugih državnih organa koji učestvuju u njegovom formiranju, sačuvati njegovu funkciju neutralne vlasti, obezbediti odgovarajući legitimitet, jer je funkcija tog suda da kontroliše predstavničko telo koje raspolaže neposrednim političkim legitimitetom, obezbediti da za sudije budu birana lica odgovarajućih profesionalnih i ličnih kvaliteta i omogućiti da sastav suda odslikava složenu strukturu države u nacionalnoj, konfesionalnoj, jezičkoj, regionalnoj i svakoj drugoj sferi.³

Načelno posmatrano, iskustva savremenih evropskih zemalja u pogledu propisivanja uslova za izbor sudija ustavnog suda su različita, ali preovlađuju zemlje u čijim su ustavima, odnosno zakonima precizno uređeni uslovi u pogledu potrebnih stručnih kvalifikacija i ličnih svojstava za izbor sudija ustavnog suda u koje najčešće spadaju obrazovanje, godine života, radno iskustvo, zanimanje, državljanstvo, jezik, prebivalište, biračko pravo, moral i integritet, kao i drugi uslovi, tako da se ti uslovi, po pravilu, ne razlikuju se od uslova za izbor na bilo koju drugu državnu funkciju ili službu, a posebno od uslova za izbor sudija redovnih sudova.⁴ U uporednom pravu postoje različiti modeli dolaska na funkciju sudije ustavnog suda. Venecijanska komisija uočava postojanje tri modela – model direktnog

² Dragan Stojanović, *Ustavno pravo*, knj. II, Niš, 2003, 414, 415.

³ Darko Simović, Vladan Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd, 2018, 432. U vezi s poslednjim od navedenih zahteva, Venecijanska komisija u svom dokumentu *Vademecum on Constitutional Justice* ističe potrebu garantovanja nezavisnosti ustavnog sudstva spram različitih interesnih grupa, ali i doprinosu da se kroz uspostavljanje ustavnosudskog organa vodi računa o tom pluralizmu (uravnoteženi sastav) – CDL-JU(2007)012, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2007\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2007)012-e), 22. 7. 2022.

⁴ Bosa Nenadić, Snežana Labus, „Uslovi za izbor sudija ustavnih sudova u savremenim evropskim zemljama“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 9–10, Vol. 21, Novi Sad, 2004, 3–16. Ispravno označavajući ove uslove kao *uslove za dolazak na funkciju*, Tiho Džakić ih u svojoj doktorskoj disertaciji dublje analizira – Tiho Džakić, „Garantije nezavisnosti sudija ustavnih sudova“, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019, <https://uvidok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/3148/Doktorat.pdf?sequence=1>, 18. 7. 2022.

imenovanja koji ne uključuje bilo kakvu proceduru glasanja već, po toj Komisiji, zavisi od diskrecione ocene o kandidatima koju donose tela ovlašćena za postavljenje, izborni model koji podrazumeva veću demokratsku legitimaciju i uključuje glasanje najčešće u nacionalnom parlamentu i mešoviti (hibridni) model koji obuhvata kombinaciju imenovanja i izbora kao načina dolaska na funkciju, postoji u više varijeteta i omogućava učešće različitih grana državne vlasti u odlučivanju o dolasku na funkciju sudije ustavnog suda.⁵

U domaćoj udžbeničkoj literaturi pitanje dolaska na funkciju sudija ustavnih sudova najčešće je bilo sagledavano u uporednopravnom kontekstu državnih organa koji učestvuju u njihovom izboru i imenovanju.⁶ Poslednjih godina, uoči i od usvajanja Ustava 2006, pitanja u vezi s dolaskom na funkciju sudija ustavnih sudova, naročito o uslovima za dolazak na funkciju, zavređuju više pažnje u domaćoj pravnoj nauci.⁷ Uprkos tome, koliko je autoru ovog teksta poznato, mali broj

⁵ Venice Commission, *The Composition of Constitutional Courts*, CDL-STD(1997)020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e), 18. 7. 2022.

⁶ Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd, 1994, 308, 309; Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995, 664–669.

⁷ Olivera Vučić, Vladan Petrov, Darko Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa*, Beograd, 2010; Olivera Vučić, „Izbor i sastav ustavnih sudova – mukotrpan put dostizanja evropskih standarda“, *Zbornik radova Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (ur. Stevan Lilić), knj. 2, Beograd, 2012, 132–146; Vladan Kutlešić, „Uslovi za izbor sudija ustavnih sudova – uporedna analiza 51 ustava“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava* (ur. Bosa Nenadić), Beograd 2013, 259–268; Ratko Marković, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Analitičnog fakulteta u Beogradu*, Godina LV, br. 2, 2007, 19–46; Savo Manojlović, „Izbor i položaj sudija Ustavnog suda u Republici Srbiji“, *Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Savo_Manojlovic.pdf, 11. 7. 2022; B. Nenadić, S. Labus, op. cit.; Bosa Nenadić, „Predgovor“, *Zakon o Ustavnom sudu*, Beograd 2008, 11–53; B. Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije – U svetlu Ustava iz 2006. godine“, *Revus* br. 11, 2009, 127–150; B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Beograd, 2012; Vladan Petrov, „Zašto sudija ustavnog suda (ne) mora biti istaknuti pravnik? – analiza pojma „istaknuti pravnik“ u Ustavu Srbije od 2006.“, *Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov.pdf, 10. 7. 2022; V. Petrov, „Istaknuti pravnik – poseban uslov za izbor sudija Ustavnog suda ili prazna ustavna norma?“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 18, br. 3, Beograd, 2013, 41–52; Darko Simović, „Slabosti institucionalnih garantija nezavisnosti Ustavnog suda Srbije“, *Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic.pdf, 9. 7. 2022; D. Simović, „Problem politizacije i sastav ustavnog suda“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava* (ur. Bosa Nenadić), Beograd 2013, 242–258, i dalje.

autora se dublje bavio *pravnom prirodom* normi kojima su regulisani uslovi za izbor i imenovanje, kao i *pravnom prirodom* postupka u kojem se odlučuje o dolasku na funkciju i akata o izboru i imenovanju.⁸ Ovaj rad predstavlja skromni doprinos teorijskom sagledavanju i određenju pravne prirode uslova, postupka i akata u vezi s dolaskom na funkciju sudija Ustavnog suda Srbije koji, u različitim kontekstima, u praksi mogu izazvati kontroverze i proizvesti neželjene i teške situacije. U radu će se prvenstveno koristiti dogmatsko-pravni metod, a u određenoj meri i upored-nopravni metod.

PRAVNI OKVIR IZBORA I IMENOVANJA SUDIJA USTAVNOG SUDA

Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu URS)⁹ izboru i imenovanju sudija Ustavnog suda (u daljem tekstu US) posvećuje samo pet odredbi. Članom 172. predviđeno je da pet sudija US bira Narodna skupština (u daljem tekstu NS), pet imenuje predsednik Republike (u daljem tekstu PR), a pet opšta sednica Vrhovnog suda (st. 2), da NS bira pet sudija US između deset kandidata koje predloži PR, PR imenuje pet sudija US između deset kandidata koje predloži NS, a opšta sednica Vrhovnog suda imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva (st. 3) da sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina (st. 4), da se sudija US bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci (st. 5), te da jedno lice može biti birano ili imenovano za sudiju US najviše dva puta (st. 6). Rešenje na osnovu koga svaka od tri grane državne vlasti učestvuje u postupku izbora sudija tako da se uspostavlja svojevrsni sistem teža i protivteža, a US svoju egzistenciju ne duguje nijednom posebnom organu, smatra se mnogo većim jemstvom njegove samostalnosti i nezavisnosti,¹⁰ odnosno rešenjem koje je u skladu s evropskim standardima ostvarenim u pogledu ovih pitanja, te da ga je „teško kritikovati uz oslanjanje na ozbiljniju argumentaciju“.¹¹ Ipak, izvesna nelogičnost je primetna kod izbora pet sudija od strane sudske vlasti, jer bi, držeći se ustavnog ranga ovih organa, logičnije bilo da su ovde uloge bile promenjene, pa da tih pet sudija Ustavnog suda imenuje Visoki savet sudstva na osnovu liste od deset kandidata koju sastavi Vrhovni kasacioni sud (nakon ustavnih promena Vrhovni sud – prim. V. Đ.)

⁸ Hvale vredan izuzetak u tom smislu je rad S. Manojlovića, op. cit.

⁹ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

¹⁰ D. Simović (2012), op. cit., 4.

¹¹ O. Vučić (2012), op.cit., 143.

na opštoj sednici zajedno sa Državnim većem tužilaca (nakon ustavnih promena Visoki savet tužilaštva – prim. V. Đ.), pošto je Vrhovni savet sudstva taj koji bira i razrešava sudije, a ne obrnuto. Na ovaj način, Vrhovni savet sudstva je degradiran, jer se prilikom izbora sudija US on pojavljuje u ulozi predlagачa odluke koju treba da donese organ koji je on izabrao.¹² Izložena argumentacija, makar u formalnom smislu, dobija na težini ukoliko se u vidu ima i ustavno rešenje (usvojeno u okviru promena URS) prema kome NS bira članove Visokog saveta sudstva među istaknutim pravnicima sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, od osam kandidata koje predloži nadležni odbor NS, posle javnog konkursa, glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u skladu sa zakonom, dakle među licima koja bi trebalo da ispunjavaju jedan uslov koji je isti kao i za sudije US (istaknuti pravnici) i u uređenom postupku u kojem se za izbor zahteva kvalifikovana većina, nasuprot većini koja je u NS potrebna za izbor sudija US. U daljem tekstu pažnja će prvenstveno biti usmerena na izbor i imenovanje od strane NS i PR.

Izbor i imenovanje sudija US regulisani su URS. Zakon o US (u daljem tekstu ZUS)¹³ u čl. 11. st. 1 ističe samo da US čini 15 sudija, koji se biraju i imenuju na način propisan URS. Pojedina pitanja u vezi s uslovima za izbor i imenovanje, postupkom izbora i imenovanja, kao i pravnim aktima o izboru i imenovanju nisu rešena ni zakonima koji se odnose na organe koji učestvuju u takvom postupku – Zakonom o NS¹⁴ i Zakonom o PR.¹⁵ Jedini, i to vrlo uzak, izuzetak od ustavnog „uređivanja“ materije uslova, postupka i akata u vezi s dolaskom na funkciju sudija US čini Poslovnik NS¹⁶ (o čemu će više reči biti u odeljcima koji slede). U vezi s pitanjem vrste i pravne snage akata kojima je uređena materija izbora i imenovanja sudija US važno je istaći da je u Mišljenju o Nacrtu ZUS koje je dostavljeno Venecijanskoj komisiji izložen stav da bi ZUS-om trebalo preciznije urediti pitanja u vezi s uslovima za izbor,¹⁷ ali je takav stav u domaćoj pravnoj nauci pobijan s argumentacijom da se posebni uslovi za izbor sudija US moraju definisati URS,

¹² R. Marković (2006), op. cit., 25–26.

¹³ Zakon o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015 i 40/2015 – dr. zakon.

¹⁴ Zakon o Narodnoj skupštini, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2010.

¹⁵ Zakon o predsedniku Republike, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2007.

¹⁶ Prečišćeni tekst Poslovnika Narodne skupštine, [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html), 15. 7. 2022.

¹⁷ Venice Commission, Draft law on the Constitutional court of the Republic of Serbia, comments by MS Hanna Suchocka, Opinion No. 445/2007, CDL-AD(2007)039, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)039-e), 12. 7. 2022.

te da, kad ustavotvorac nije našao za shodno da ih precizira, to ne bi trebalo da uradi ni zakonodavac, jer preciziranju uslova nema mesta u uobičajenom zakonu, naročito zbog toga što ustavotvorac nije ni nagovestio, a kamoli izričito naložio zakonodavcu da precizira značenje pojedinih uslova (videti dalji tekst).¹⁸ S druge pak strane, iako URS takođe ne nalaže zakonodavcu da bliže uredi pojedina pitanja u vezi s prestankom dužnosti, to ipak nije bila smetnja da se ona, makar i delimično, regulišu odredbama ZUS, a što nije naišlo na značajniju kritiku u domaćoj pravnoj književnosti. Bilo kako bilo, izloženi pravni okvir otvara niz pitanja u vezi s postupkom, uslovima za izbor i imenovanje i aktima o izboru i imenovanju koja, u pojedinim slučajevima, imaju karakter pravnih praznina.

POSTUPAK/CI IZBORA I IMENOVANJA

U postupku/cima izbora i imenovanja sudija US, kako to jasno proističe iz odredbi URS, učestvuju NS, PR i Vrhovni sud. Takav način izbora odgovara načelu podele vlasti, tačnije omogućava odlučivanje o kandidatima od strane organa različitih grana vlasti i implicira da se među sudijama US nađu lica koja pripadaju različitim pravnicijskim profesijama. U tom smislu, u relevantnim radovima se ističe da bi bilo logično da NS na listi istakne kandidate koji imaju iskustva u zakonodavnim poslovima, PR da predloži profesore prava, iskusne pravnike u najvišim organima državne uprave itd., a Vrhovni sud, tj. Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva, istaknute sudije najviših sudova, javne tužioce, advokate od ugleda itd.¹⁹ U vezi s učešćem pojedinih ustavnih organa u postupku izbora i imenovanja sudija US u domaćim radovima se zapaža da se PR javlja kao organ koji ima najveći uticaj na izbor sudija US, ili bar veći od ostala dva organa vlasti, jer on „preteže“ u tom izboru, budući da, ako je pripadnik iste političke opcije koja ima većinu u parlamentu, može presudno da utiče na izbor kandidata u dva maha, jednom kod predlaganja, drugi put kod imenovanja.²⁰

Osim o učešću pojedinih ustavnih organa u izboru i imenovanju sudija US, URS ne sadrži bilo kakve odredbe o nizu pitanja što, prema pojedinim mišljenjima,

¹⁸ V. Petrov (2012), op. cit., 6.

¹⁹ *Ibidem*. Prof. Petrov navodi da se u praksi, ovo logično očekivanje izjavilo, u najvećoj meri, prilikom izbora i imenovanja prvog sastava US. Tome bi se, sasvim opravdano, moglo dodati da i ponjoni izbori i imenovanja nisu u svemu udovoljili tom logičnom očekivanju. Primera radi, Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda, imenovala je četvero sudija Ustavnog suda na sednici održanoj 19. aprila 2019. godine, sa liste od 10 kandidata, pri čemu dvoje od četvero imenovanih sudija nisu uopšte bili iz pravosuđa! <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/op%C5%A1ta-sednica-vrhovnog-kasacionog-suda-imenovala-sudije-ustavnog-suda>, 19. 7. 2022.

²⁰ O. Vučić, V. Petrov, D. Simović (2010), op. cit., 111.

ostavlja širok prostor za arbitrarnost u postupanju organa koji učestvuju u formiranju US.²¹ Reč je o sledećim pitanjima: ko i kako pokreće postupak izbora i imenovanja sudija, kako se oglašavaju (obznanjuju) upražnjena sudijska mesta, kako teče postupak utvrđivanja liste kandidata, kako se utvrđuje koji kandidati ispunjavaju uslove da budu na listi, odnosno da budu izabrani za sudiju, kako se vrši „odmeravanje snage kandidata“ i utvrđuje njihova osposobljenost za vršenje ove izuzetne i posebne funkcije, može li se lista „vratiti podnosiocu“, tj. predlagraču, i ako može kada i pod kojim uslovima, u kom roku se pre isteka mandata sudiji US mora izvršiti izbor, odnosno imenovanje novog sudije i kad taj sudija stupa na dužnost, itd.²² Svakako da bi detaljnija analiza svakog od navedenih pitanja uveliko prevazišla dozvoljeni obim ovog rada, ali je važno istaći da su mnoga od njih po svojoj prirodi pravne praznine koje bi se, upotrebom odgovarajućih metoda tumačenja, mogle popuniti i/ili bi ih, kada po svojoj prirodi ne spadaju u ustavne rezervate, valjalo zakonski bliže urediti. Na ovom mestu bi trebalo ukazati na one segmente postupka koji bi, naročito u kontekstu ustavnih načela građanske suverenosti, vladavine prava (i, sledstveno tome, mesta i uloge US) i podele vlasti, mogli biti sistemski sagledani i objašnjeni, a pojedine procesne solucije, ako ih ima, jezički protumačene, što bi utrlo put odgonetanju pravne prirode postupka izbora i imenovanja sudija US.

URS propisuje da NS *bira* pet sudija US između deset kandidata koje predloži PR, PR *imenuje* pet sudija US između deset kandidata koje predloži NS, a opšta sednica Vrhovnog suda imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva. Prema Poslovniku NS, reč je o jednom od *postupaka za izbor i prestanak funkcije* koje vrši NS. Budući da je po sredi *postupak*, jasno je da, osim organa koji ga sprovodi/e, on/i mora/ju imati početak i pokretača/e, učesnike, tok, odnosno faze i rokove u kojima se preduzimaju određene procesne radnje i, što je najvažnije, svoj predmet.

Imajući u vidu da prema čl. 174. st.1 URS sudiji US dužnost prestaje istekom vremena na koje je izabran ili imenovan, na njegov zahtev, kad napuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju ili razrešenjem, jasno je da su navedene okolnosti relevantne za sagledavanje početka postupka izbora i imenovanja. Prema ZUS-u, predsednik US dužan je da šest meseci pre isteka perioda od devet godina na koji je imenovan, odnosno izabran sudija US, obavesti o tome ovlašćenog predlagrača i NS (čl. 12), a u istom roku pre ispunjenja uslova za starosnu penziju je, prema čl. 14. st. 3 ZUS-a, u obavezi da o tome obavesti ovlašćenog predlagrača i NS. Sudija US podnosi zahtev da mu prestane dužnost pre isteka perioda na koji je

²¹ D. Simović (2012), op. cit., 6.

²² B. Nenadić (2012), op. cit., 139.

izabran, odnosno imenovan, ovlašćenom predlagraču, NS i predsjedniku US, a, ako NS ne donese odluku o tom zahtevu u roku od tri meseca od dana njegovog podnošenja, sudiji dužnost prestaje po sili zakona istekom tog roka. Ispunjenost uslova za razrešenje sudije utvrđuje US, a postupak za razrešenje pokreću ovlašćeni predlagrač za izbor, odnosno imenovanje. Iako se rok od šest meseci za obaveštavanje ovlašćenih predlagrača o nastupanja uslova za prestanak dužnosti sudije US spominje samo u dva od četiri predviđena slučaja prestanka dužnosti, ipak bi se moglo stati na stanovište da je namera zakonodavca išla za tim da se celokupan postupak izbora, odnosno imenovanja novih sudija okonča u tom periodu, te da ovlašćeni predlagrač odmah po dobijanju takvog obaveštenja započnu postupak.

Učesnici postupka za izbor i imenovanje su *kandidati* za sudije US. Iz takvog određenja sledi da se zapravo ceo postupak sastoji iz dve faze – faze kandidovanja i faze izbora, odnosno imenovanja, pri čemu bi se, s osloncem na uporednopravna rešenja i uprkos razlikama koje u obimu uređenosti postupka postoje između Republike Srbije i tih primera, zaista moglo stati na stanovište da se faza kandidovanja sastoji u isticanju kandidatura i kandidovanja u užem smislu, tačnije utvrđivanja konačne liste kandidata.²³ U pogledu isticanja kandidatura domaće zakonodavstvo ne sadrži niti jednu jedinu odredbu! Takav pristup omogućava tumačenje prema kome između isticanja kandidatura i kandidovanja u užem smislu, tačnije utvrđivanja konačne liste kandidata od strane ovlašćenih predlagrača, nema razlike, te da se te dve etape prve faze postupka zapravo spajaju. Međutim, produbljenijom sistemskom analizom moglo bi se doći do sasvim oprečnog zaključka. Naime, nema mnogo institucionalne logike, a još manje opravdanja da se prilikom nekih drugih izbora koje sprovodi NS, kao što je to već predočeni slučaj izbora članova Visokog saveta sudstva, URS izričito predviđa javni konkurs za isticanje kandidatura. Takođe, javni poziv za isticanje kandidatura predviđen je i kod izbora Zaštitnika građana (propisan zakonom na osnovu ustavne odredbe da se izbor uređuje zakonom), Poverenika za informacije od javnog značaja, kao i u drugim zakonom predviđenim slučajevima (npr. izbora članova određenih saveta). Argument kojim bi se eventualno pobijala mogućnost popunjavanja pravne praznine u pogledu uređivanja isticanja kandidatura na javnom konkursu, odnosno po javnom pozivu (bar u slučaju kandidata koje predlaže NS) upotrebom analogije, a koji bi počivao na tezi da su takvi načini isticanja kandidatura mahom predviđeni zakonom, ne bi bio održiv kako zbog činjenice da je jedan takav slučaj predviđen URS (*analogia constitutionis*), tako i zbog činjenice da bi NS kao donosilac takvih

²³ U tom smislu Teodor Antić, „Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske“, *Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, 7, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Teodor_Antic.pdf, 10. 7. 2022.

zakona inače mogla da donese i odluku o sprovođenju konkursa za isticanje kandidatura, a ni upotreba *analogia iuris* u ustavnom pravu nije isključena. Drugim rečima, pravna praznina u ustavnopravnom poretku RS u pogledu isticanja kandidatura za sudiju US bi u pogledu kandidata koje utvrđuje i predlaže NS morala biti popunjena analogijom, a istovetno rešenje bi upotrebom *argumentum a maiore ad minus* moglo da važi i za isticanje kandidatura za utvrđivanje kandidata od strane PR, jer, ako bi takav model važio za kandidate NS, onda bi *a fortiori* trebalo da važi za kandidate PR.

Na osnovu izložene ustavne odredbe, moglo bi se stati na stanovište da meritum (srž – predmet) postupka čine *biranje* (izbor) ili *imenovanje*, već u zavisnosti od toga koji je ustavni organ nadležan da odlučuje. Biranje, odnosno imenovanje se može odnositi samo na *kandidate*, tačnije lica koja su se našla na konačnim listama kandidata odgovarajućih ovlašćenih predlagača. U tom smislu, kao prethodno pitanje, pitanje koje prethodi izboru ili imenovanju, nameće se dilema kako se utvrđuje koji kandidati ispunjavaju uslove da budu na listi, odnosno da budu izabrani za sudiju, a tek nakon njegovog rešavanja pitanje kako se i na osnovu čega konačno vrši „odmeravanje snage kandidata“ i utvrđuje izbor odnosno imenovanje. Za konačne odgovore na izložena pitanja od kojih svakako presudno zavisi utvrđivanje pravne prirode postupka neophodno bi bilo sagledati i odrediti pravnu prirodu uslova za izbor, odnosno imenovanje. No, pre tog razmatranja potrebno je dati dve važne napomene.

Najpre, ako se stane na stanovište da bi se isticanje kandidatura moglo vršiti na javnom konkursu, odnosno po javnom pozivu, onda je jasno da bi u utvrđivanju konačne liste kandidata od strane ovlašćenih predlagača mogla da učestvuju i posebna tela, odnosno službe u njihovom sastavu – nadležni odbor NS u slučaju utvrđivanja konačne liste kandidata NS i Generalni sekretarijat PR u slučaju konačne liste kandidata PR. Takvo rezonovanje podržavaju i odgovarajuća poslovnička, odnosno zakonska rešenja. Naime, prema čl. 48 Poslovnika NS, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo *razmatra pitanja* u vezi s izborom i imenovanjem sudija US.²⁴ Ako razmatra pitanja u vezi s izborom i imenovanjem, onda bi taj Odbor mogao i da, ako ne utvrđuje, a onda svakako NS uputi obrazloženu konačnu listu kandidata (evetualno nakon obavljenog razgovora s licima koja su istakla kandidaturu). S druge strane, Generalni sekretarijat PR kao služba koja mu pruža stručnu i tehničku podršku bi trebalo da, po sprovedenom javnom konkursu odnosno pozivu, PR pripremi predlog konačne liste kandidata.

²⁴ Takođe i u vezi s izborom Zaštitnika građana i drugih funkcionera, u skladu sa zakonom, što je još jedan, doduše posredni, dokaz o mogućnosti primene analogije za popunjavanje pravne praznine o isticanju kandidature.

Druga se napomena odnosi na utvrđivanje lista kandidata. URS uopšte ne sadrži odredbu na koji način NS utvrđuje konačnu listu kandidata, ali, ako je već reč o *njenoj* listi, onda bi nesumnjivo tačno bilo da se ona utvrđuje na sednici i to većinom glasova svih narodnih poslanika. Tu listu bi NS mogla da uputi PR bez bilo kakvog obrazloženja. Naprosto, iz ustavnog određenja prema kome je NS najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, te da je čine narodni poslanici koji predstavljaju građane od kojih potiče suverenost, jasno sledi da NS ne bi bila dužna da PR posebno obrazlaže svoju listu kandidata za sudije US. S druge pak strane, takvo se rezonovanje ne bi moglo odnositi na PR i njegovu listu kandidata. Takav zaključak ne proističe samo iz činjenice da PR nema ustavnu ulogu koja se vezuje za suverenost građana, već, a u vezi s tim, i iz ustavnih rešenja o odnosima između njega i NS, posebno onome prema kome je dužan da donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, *uz pismeno obrazloženje*, vrati NS, ali, i da ga obavezno proglasi u slučaju da ga ona ponovo izglasa većinom od ukupnog broja poslanika, dakle istom većinom kojom bira sudije US i kojom bi trebalo da utvrđuje svoju listu kandidata!

USLOVI ZA IZBOR I IMENOVANJE

Da bi jedno lice bilo izabrano za sudiju US neophodno je da ispunjava tri uslova – 1. da ima najmanje 40 godina života, 2. da ima 15 godina iskustva u pravnoj struci i 3. da bude istaknuti pravnik. Jasno je da je uslov godina starosti jasno određen, da je uslov u pogledu godina iskustva delimično određen, te da zavisi od shvatanja pojma „pravna struka“, dok uslov koji se vezuje za kvalitet kandidata (istaknuti pravnik) nije precizno određen. Navedeni uslovi iziskuju bliže sagledavanje.

Prvo pitanje koje se u vezi s izloženim uslovima nameće je pitanje što se uopšte može smatrati iskustvom u pravnoj struci, tačnije koje konkretne poslove obuhvata taj pojam. Iz odredbi URS nedvosmisleno proističe da u njih spada profesura, jer sudija US ne može vršiti drugu javnu ili profesionalnu funkciju niti posao, *izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji*, u skladu sa zakonom. U stranim radovima posvećenim materiji izbora sudija ustavnih sudova, u pogledu istovetno postavljenog uslova, ističe se da se, izuzev profesure i poslova u pravosuđu, problem određivanja javlja u vezi s onim poslovima koje obavljaju pravnici, a koji nisu klasični pravni poslovi i koji, od slučaja do slučaja, mogu pretežno ili tek u manjem delu obuhvatati pravne poslove.²⁵ U tom smislu, navodi se da je, s obzirom na raznovrsnost poslova, vrlo verovatno da će u svakom konkretnom slučaju biti potrebno oceniti koji se od njih smatraju poslovima kojima se stiče radno

²⁵ T. Antić, op. cit., 14.

iskustvo u pravnoj struci, naročito zbog toga što svako propisivanje i nabranje tih poslova na apstraktnom i generalnom nivou ne bi rešilo problem, između ostalog, zbog toga što nije moguće precizno i potpuno navesti sve različite pravne poslove i njihove nazive.²⁶ U vezi s ovim uslovom za izbor posebno je važno ukazati da pojmovi „radno iskustvo“ i „radni staž“ ne moraju biti istoznačni, jer, s jedne strane, lice može imati određeni radni staž, a da je pritom samo jedan njegov deo ostvaren u pravnoj struci, dok, s druge strane, lice može imati iskustvo u pravnoj struci koje mu iz raznih razloga nije priznato u radni staž.²⁷

Domaću pravnu nauku posebno je intrigiralo pitanje tumačenja uslova „istaknuti pravnik“. Naime, ponuđena su bila dva tumačenja – prema jednom, istaknuti pravnik je vrhunski pravni stručnjak, pravnik koji se izdvaja po profesionalnim dostignućima od ostalih pravnika,²⁸ dakle lice koje raspolaže najvišim znanjima u tumačenju i primeni prava, pogotovo najvišeg pravnog akta i čiji ga stručni i (ili) naučni kvaliteti izdvajaju među pravnicima. Prema drugom shvatanju, istaknuti pravnik je više od vrhunskog pravnog stručnjaka – lice koje mora posedovati izuzetna lična svojstva, kao što su visok moralni integritet, autonomnost mišljenja, hrabrost, umerenost, kreativnost, razvijenu svest o odgovornosti itd., tako da takav kandidat može obavljati funkciju na način koji odgovara njenom visokom dostojanstvu, pri čemu je to shvatanje nemoguće pretočiti u relativno preciznu pravnu normu, jer se viša merila koja treba da ispunjava sudija US, a koja obuhvata standard „istaknuti pravnik“, ne mogu ni propisati ni obezbediti Ustavom i zakonom.²⁹

Od tumačenja, odnosno utvrđivanja pravog značenja uslova za izbor i imenovanje sudija US čini se da je, bar u kontekstu teme ovog rada, značajnije utvrditi njihov pravni karakter. Načelno, iako to pitanje nije bilo predmet prevashodnog interesovanja domaće pravne misli, ipak se, makar i sporadično, u pojedinim radovima navode dva oprečna stava. Pojedini autori stoje na stanovištu da je, bar u pogledu uslova „istaknuti pravnik“, reč o *pravnom standardu* čija se konkretna sadržina određuje prilikom svakog izbora, odnosno imenovanja za

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ U tom smislu nesumnjivo je da se iskustvo u pravnoj struci ne može dokazivati odnosno utvrđivati na osnovu podataka iz radne knjižice, jer se njom kao javnom ispravom dokazuje samo trajanje radnog staža i organizacija u kojoj je on ostvaren, ali ne i poslovi na kojima je ostvaren, pa je stoga je verodostojni dokument za dokazivanje iskustva u pravnoj struci jedino potvrda kojom poslodavac (u najširem smislu) pod materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da je jedno lice u određenom razdoblju kod njega ili za njega obavljalo pravne poslove, pri čemu bi bilo korisno da takva potvrda sadrži i osnovni opis pravnih poslova koji su obavljani – *Ibidem*.

²⁸ Ratko Marković, *Ustavno pravo, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Beograd, 2009, 178; D. Simović (2012), op. cit., 5, 6.

²⁹ V. Petrov (2012), op. cit., 7; V. Petrov (2013), op. cit.

sudiju US.³⁰ S druge pak strane, iznošen je i stav da je ovaj uslov sadržan u normi kojom je prepuštena *diskreciona ocena* donosiocima odluke o izboru i/ili imenovanju sudija.³¹

Pravni standardi su opšti pravni kriterijumi koji nisu jasni i koji iziskuju komplikovano sudsko donošenje odluke (odnosno donošenje odluke od strane primenjivača norme – prim. V. Đ).³² Drugim rečima, to su pojmovi koji menjaju svoju konkretnu sadržinu zavisno od svakog konkretnog slučaja, a ipak ostaju u suštini isti. Budući da nije moguće da se ta sadržina odredi unapred za svaki konkretan slučaj, to se upotrebljavaju dotični neodređeni pojmovi.³³ Važno je istaći da u slučaju normi koje sadrže pravne standarde *za svaki konkretan slučaj postoji samo jedno ponašanje koje odgovara dispoziciji* i koje treba utvrditi, a sva druga moguća ponašanja su suprotna dispoziciji i predstavljaju njen prekršaj.³⁴ S druge pak strane, kod normi koje sadrže mogućnost diskrecionog odlučivanja državnim organima koji ih primenjuju se *daje ovlašćenje da utvrde pravilo ponašanja koje se odnosi na obavezanog subjekta*, pri čemu je državni organ (najčešće upravni) dužan da savesno, odgovorno i stručno propiše dispoziciju kojom se u najvećoj mogućoj meri ostvaruje cilj države, odnosno njen interes, a suština diskrecione vlasti državnog organa sastoji se u oceni svrsishodnosti (celishodnosti) na osnovu koje se utvrđuje pravilo ponašanja.³⁵ Suštinska, ali i veoma tanana, razlika između pravnih standarda i neodređenih pojmova s jedne, i diskrecionog odlučivanja, s druge strane, leži u tome što kod prvih opšta pravna norma stipuliše uslove kod kojih je teže pronaći pravu zakonsku volju, a što uslovljava veću ili manju meru subjektivnog prosuđivanja primenjivača norme, ali kod kojih je još uvek merodavna volja zakona (opšteg akta – V. Đ.), dok je kod drugih ostavljeno nadležnom organu uprave da, prema sopstvenom nahođenju, odabere optimalnu alternativu.³⁶ U praksi je međutim veoma teško uočiti razlikovanje, a u pojedinim teorijskim pristupima se zastupa „srednje rešenje“ prema kome od volje donosioca opšte norme zavisi da li će neodređeni pojam značiti i pravo na diskrecionu ocenu.³⁷

³⁰ D. Simović (2012), op. cit., 5; V. Petrov (2012), op. cit., 6.

³¹ S. Manojlović, op. cit., 9.

³² Hans-Bernd Schaefer, „Legal Rules and Standards“, *The Encyclopedia of Public Choice* (eds. Charles K. Rowley, Friedrich Schneider), Springer, Boston, 2004, 671–674.

³³ Radomir Lukić, Budimir Košutić, Dragan Mitrović, *Uvod u pravo*, Beograd 1999, 435.

³⁴ Gordana Vukadinović, Radivoj Stepanov, *Teorija prava I*, Petrovaradin, 2001, 267.

³⁵ Snežana Savić, Matej Savić, *Teorija države i prava*, Banja Luka, 2017, 331.

³⁶ Ivo Krbek, *Diskreciona ocena*, Zagreb, 1937, 341.

³⁷ Walter Jelinek, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, Tübingen, 1913, 35, navedeno prema Mirjana Drenovak, „Diskreciona ocena u upravnom pravu Srbije sa osvrtom na uporedno pravo i evropske standarde“, magistarski rad, Beograd, 2009.

Imajući u vidu teorijski okvir razlikovanja između pravnih standarda i diskrecione ocene, moglo bi se stati na stanovište da je za odgonetanje pravne prirode pojma „istaknuti pravnik“ od suštinske važnosti kontekst u kojem se to određenje pojavljuje kao uslov za izbor, jer se samo posredstvom tog konteksta može utvrditi da li je volja donosioca opšte norme u kojoj je taj uslov sadržan išla za tim da se organima koji vrše izbor i imenovanje ostavi da u svakom konkretnom slučaju odrede sadržinu tog određenja (pravni standard), ili pak da prema sopstvenom nahodjenju, odaberu optimalnu alternativu (diskreciono odlučivanje). U tom smislu, od značaja je uočiti da se u čl. 172. st. 5 URS navodi da se sudija US bira i imenuje *među* istaknutim pravnicima, dakle među licima koja su već prethodno, dobijajući status kandidata, određena kao istaknuti pravnici. Drugim rečima, pravna priroda određenja „istaknuti pravnik“ jeste od značaja za utvrđivanje pravne prirode određivanja kandidata, ali ne u istoj meri i od značaja za utvrđivanje pravne prirode samog izbora i imenovanja. Od presudne važnosti za sagledavanje pravne prirode samog čina izbora i imenovanja jeste činjenica da se ono (izbor i imenovanje) odnosi na *sudiju US kao samostalnog i nezavisnog državnog organa koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode*. Dakle, kontekst u kojem se vrši izbor i imenovanje, kao i njegov cilj je obezbeđivanje samostalnosti i nezavisnosti US i osiguravanje delotvorne zaštite ustavnosti, zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava. Takvo shvatanje uveliko omogućava određivanje pravne prirode izbora i imenovanja sudija US. Ipak, radi svestranijeg sagledavanja i razumevanja ove materije, neophodno je osvrnuti se i na formu, sadržinu i pravnu prirodu akata o izboru i imenovanju.

AKTI O IZBORU I IMENOVANJU

NS i PR o izboru i imenovanju sudija US donose akte u formi odluke. Jedina razlika je u nazivu – akt NS nosi naziv Odluka o izboru sudija US,³⁸ dok akt PR nosi naziv Odluka o imenovanju sudija Ustavnog suda.³⁹ U uvodu odluke NS se poziva na relevantne odredbe URS i Zakona o NS, dok se PR poziva na odredbu URS i Zakona o PR.⁴⁰ Takođe, u uvodu odluke NS ne navode se podaci o listi kandidata koje je dostavio PR (datum utvrđivanja i dostavljanja liste, kao i eventualni službeni

³⁸ Odluka o izboru sudija Ustavnog suda, *Službeni glasnik RS*, br..101/2016.

³⁹ Odluka o imenovanju sudija Ustavnog suda, *Službeni glasnik RS*, br..101/2016.

⁴⁰ Zanimljivo je uočiti da se u uvodu svoje odluke NS, osim na čl.99..st..2..tač. 2 URS i čl. 2 Zakona o NS, poziva i na i čl. 172. st. 2 URS, dok se PR, osim na čl. 24. st. 1 Zakona o PR, poziva na čl. 172. st. 3 URS! Drugim rečima, NS se u svojoj odluci poziva na odredbu koja govori o tome koliko sudija US bira i imenuje koji organ, dok se PR poziva na odredbu koja upućuje da on imenuje pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži NS.

broj), ali se navode podaci o broju sednice na kojoj je donesena odluka i datumu njenog održavanja. S druge strane, u uvodu odluke PR se poziva i na službeni broj i datum utvrđivanja liste kandidata NS (što znači da tu listu NS utvrđuje posebnim aktom!). Zatim u obe odluke sledi deo u kojem se navodi da se određena lica biraju, odnosno imenuju za sudije US i da se odluka objavi u Službenom glasniku. Prema pojedinim autorima, taj deo odluka sadrži ono što bi klasičan upravni akt sadržao u izreci.⁴¹ Obe odluke ne sadrže obrazloženje.

U pogledu pravne prirode odluke o izboru i imenovanju sudija US u domaćoj pravnoj nauci nije mnogo pisano. U retkim primerima izloženo je shvatanje prema kome je akt o izboru (imenovanju) sudija US konkretan, pojedinačan i individualan pravni akt, jer se njime rešava pojedinačna situacija koja se odnosi na određeno lice, te da se njime vrši konkretizacija opšte, ustavne, odnosno zakonske norme (pravna utemeljenost akta), od strane pravno nadležnog, merodavnog organa (autoritativnost akta), zbog čega je akt neposredno izvršiv (izvršnost akta) i kao takav principijelno se određuje kao upravni akt.⁴² U stranim radovima nastalim u državama sličnog pravnog nasleđa koji su posvećeni tom pitanju ističe se da je odluka (parlamentarna) o izboru sudija ustavnog suda nesumnjivo političke prirode i da, u tom smislu, predstavlja „akt vladanja“, ali i da, budući da je njeno donošenje uslovljeno ispunjenjem određenih pravnih pretpostavki koje se odnose na postupak donošenja kao i na uslove koje moraju zadovoljiti kandidati za izbor na tu dužnost, reč o *pravno vezanom aktu pravno-političke prirode*.⁴³ Suštinska dilema je dakle sledeća – da li je odluka o izboru sudija US upravni akt donet po diskrecionoj oceni, a što bi značilo i da podleže kontroli (is)pravnosti, ili je pak reč o političkom aktu, aktu koji donose najviši državni organi neposredno odlučujući na osnovu svojih ustavnih ovlašćenja i koji, iako zaodenu u pravno ruho, izmiče sudskoj kontroli.

Za odgonetanje prirode odluka NS i PR o izboru, odnosno imenovanju sudija US od značaja može biti i pozivanje na odgovarajuće pravne osnove u njihovim uvodnim delovima. Naime, u uvodu odluke PR stoji pozivanje na čl. 24. st.1 Zakona o PR, a budući da se rubrum tog člana odnosi na *vrste pravnih akata* koje donosi PR, jasno je da iz toga sledi da se odluka PR mora smatrati *pravnim aktom*. U tom smislu, izostanak obrazloženja takve odluke predstavlja krupan propust. Naime, obrazloženje odluke PR bi bilo nužno ne samo iz istovetnih razloga koji su u ovom radu izloženi u pogledu obrazloženja liste kandidata PR, a u kontekstu njegovog odnosa s NS, već i zbog toga što takvom svojom odlukom PR zaista (doduše, ne prevashodno) odlučuje o pravima, obavezama i interesima lica koja je kao kandidate prethodno utvrdila NS

⁴¹ S. Manojlović, op. cit., 14.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ T. Antić, op. cit., 18.

kao nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, a naročito zbog toga što PR kao inokosni organ svojim imenovanjem čiji bi cilj trebalo da bude obezbeđivanje samostalnosti i nezavisnosti US i osiguravanje delotvorne zaštite ustavnosti, zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava (suštinski) odlučuje koji od kandidata, za koje je NS prethodno utvrdila da ispunjavaju uslove i čijom je listom vezan, najviše doprinose ostvarivanju tog cilja.⁴⁴ Drugim rečima, odluka PR o imenovanju bi po svojoj pravnoj prirodi jedino mogla da bude donesena diskrecionim odlučivanjem što je svrstava u upravni akt za koji bi, u skladu s čl. 198. st. 2 URS, trebalo da važi mogućnost preispitivanja pred sudom u upravnom sporu. To što bi takve mogućnosti bile limitirane samo na slučajeve izostanka obrazloženja, ili mana svrhe, načelno ne bi trebalo da opovrgava tom aktu svojstvo upravnog akta. S druge strane, odluka NS o izboru kandidata s liste PR je nesumnjivo pravni akt, ali nešto drugačije prirode od odluke PR. Evo i zašto. NS, za razliku od PR, svoje diskreciono odlučivanje o tome koji od kandidata s liste PR najviše obezbeđuju samostalnost i nezavisnost US i osiguravaju delotvornu zaštitu ustavnosti, zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava, kao nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, ne bi ni trebalo da obrazlaže iz prostog razloga što je sve što ona odluči *per definitionem* u skladu s javnim interesom. Drugim rečima, i odluka NS ima karakter upravnog akta donesenog po slobodnoj oceni, ali takav akt, imajući u vidu cilj diskrecionog odlučivanja i ustavnu ulogu NS, ni na koji način ne može biti pravno manjkav, osim u slučaju grubog kršenja prava pojedinih kandidata,⁴⁵ kojima bi na raspolaganju stajao put ustavnosudske zaštite posredstvom ustavne žalbe.⁴⁶

ZAKLJUČAK

Na osnovu svega izloženog, moglo bi se stati na stanovište da se izbor i imenovanja sudija US od strane NS i PR sprovode kroz dva, međusobno uslovljena, po fazama i pravnom okviru identična i normativno nedovoljno regulisana, ali svakako

⁴⁴ Ovo, zbog ustavnog naloga da sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina, ne bi važilo u slučaju da NS na svoju listu stavi samo jednog kandidata s teritorije autonomnih pokrajina. U tom slučaju, PR bi bio u poziciji „zlatne ribice“ koja bi obavezno ispunila „želju“ NS i *vice versa*.

⁴⁵ Npr. da je u skupštinskoj raspravi jasno istaknuto da neko lice neće biti izabrano zbog svoje nacionalne, verske ili jezičke pripadnosti.

⁴⁶ Kritika izložena u pojedinim stranim radovima prema kojoj bi u takvom slučaju jedini kontrolor tih akata bio Ustavni sud, dakle one sudije koji su prethodno izabrane takvim aktima (u analizi se ukazuje da su to akti vladanja), a što bi imalo implikacije na funkcioniranje načela podela vlasti (Miljenko Appio Giunio, „Izbor sudaca Ustavnog suda kao akt vladanja i 'odgoda učinaka' konstitutivne presude“, *Informator*, br. 5733, 2009) ne može biti osnovana, jer bi posredi bilo odlučivanje o povredi prava kandidata.

različita postupka – postupku izbora i postupku imenovanja. Istovete pravne praznine koje se u njima javljaju, a koje se odnose na fazu kandidovanja mogu biti popunjene analogijom za šta u domaćoj pravnoj nauci i praksi svakako ima kapaciteta (sredstava). Suštinske razlike koje se u tim postupcima javljaju i koje imaju implikacije na materiju pravnog pobijanja i zaštite izbora odnosno imenovanja proističu iz ustavnog položaja i odnosa između NS i PR i odnose se na pravnu prirodu određivanja kandidata i konačnog izbora, odnosno imenovanja. U fazi kandidovanja URS opredeljeni uslovi, naročito uslov „istaknuti pravnik“ su za NS pravni standardi čiju bi sadržinu ona u svakom konkretnom slučaju trebalo da odredi, dok su za PR smernice za odabir optimalnih kandidata što utvrđivanje njegove liste čini diskrecionim odlučivanjem koje bi moralo biti obrazloženo. U fazi izbora, odnosno imenovanja po sredi je diskreciono odlučivanje upravnim aktom oba organa u cilju obezbeđivanja samostalnosti i nezavisnosti US i osiguranja delotvorne zaštite ustavnosti, zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava, s tim što je odlučivanje NS *per definitionem* u skladu s javnim interesom i, kao takvo, za razliku od odluke PR, ne bi moglo da bude predmet upravnosudske kontrole, već samo i u retkim slučajevima ustavnosudske zaštite ljudskih i manjinskih prava kandidata.

Dr. VLADIMIR ĐURIĆ

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law
Belgrade

THE ELECTION AND APPOINTMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Contribution to the theoretical determination of the procedure,
conditions' and acts' legal nature

Summary

This paper analyzes the legal nature of the procedure, conditions and acts for the election and appointment of the Constitutional Court judges in the Republic of Serbia. The conclusion is that there are two, mutually conditioned, in terms of stages and legal framework identical and normatively insufficiently regulated, but certainly different procedures. The essential differences in those proceedings which have implications for the matter of legal protection in matter of elections and appointments arise from the constitutional position and relationship between National Assembly and the president of the Republic and refer to the legal nature of the selection of candidates and the final election and appointment.

Key words: election, appointment, judges, Constitutional Court

Literatura

- Antić T., „Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske“, Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Teodor_Antic.pdf.
- Džakić T., „Garantije nezavisnosti sudija ustavnih sudova“, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019, <https://uvidok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/3148/Doktorat.pdf?sequence=1>.
- Drenovak M., „Diskreciona ocena u upravnom pravu Srbije sa osvrtom na uporedno pravo i evropske standarde“, magistrarski rad, Beograd, 2009.
- Giunio M. A., „Izbor sudaca Ustavnog suda kao akt vladanja i „odgoda učinaka“ konstitutive presude“, *Informator*, br. 5733, 2009.
- Jelinek W., *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, Tübingen, 1913.
- Krbek I., *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1937.
- Kutlešić V., „Uslovi za izbor sudija ustavnih sudova – uporedna analiza 51 ustava“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava* (ur. Bosa Nenadić), Beograd, 2013.
- Lukić R., Košutić B., Mitrović D., *Uvod u pravo*, Beograd, 1999.
- Manojlović S., „Izbor i položaj sudija Ustavnog suda u Republici Srbiji“, Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Savo_Manojlovic.pdf.
- Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995.
- Marković R., „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LV, br. 2, 2007.
- Marković R., *Ustavno pravo, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Beograd, 2009.
- Marcic R., *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963.
- Nenadić N., Labus S., „Uslovi za izbor sudija ustavnih sudova u savremenim evropskim zemljama“, *Pravo – teorija i praksa*, Vol. 21, No. 9–10, Novi Sad, 2004.
- Nenadić B., „Predgovor“, *Zakon o Ustavnom sudu*, Beograd 2008.
- Nenadić B., „Ustavni sud Republike Srbije – U svetlu Ustava iz 2006. godine“, *Revus* br. 11, 2009.
- Nenadić B., *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Beograd, 2012.
- Nikolić P., *Ustavno pravo*, Beograd, 1994.
- Petrov V., „Zašto sudija ustavnog suda (ne) mora biti istaknuti pravnik? – analiza pojma 'istaknuti pravnik' u Ustavu Srbije od 2006“, Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov.pdf.
- Petrov V., „'Istaknuti pravnik' – poseban uslov za izbor sudija Ustavnog suda ili prazna ustavna norma?“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 18, No. 3, Beograd, 2013.

- Savić S., Savić M., *Teorija države i prava*, Banja Luka, 2017.
- Simović D., „Slabosti institucionalnih garantija nezavisnosti Ustavnog suda Srbije“, Regionalna konferencija o izboru sudija ustavnih sudova, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic.pdf.
- Simović D., „Problem politizacije i sastav ustavnog suda“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava* (ur. Bosa Nenadić), Beograd, 2013.
- Simović D., Petrov V., *Ustavno pravo*, Beograd, 2018.
- Stojanović D., *Ustavno pravo*, knj. II, Niš, 2003.
- Schaefer H. B., „Legal Rules and Standards“, *The Encyclopedia of Public Choice* (eds. Charles K. Rowley, Friedrich Schneider), Springer, Boston, 2004.
- Vučić O., Petrov V., Simović D., *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa*, Beograd, 2010.
- Vučić O., „Izbor i sastav ustavnih sudova – mukotrpan put dostizanja evropskih standarda“, *Zbornik radova Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (ur. Stevan Lilić), knj. 2, Beograd, 2012.
- Vukadinović G., Stepanov R., *Teorija prava I*, Petrovaradin, 2001.

ORIGINALAN NAUČNI RAD