

IZBOR SUDIJA USTAVNIH SUDOVA U SLOVENIJI I KOMPARATIVNO

Apstrakt

Sistemi izbora sudija ustavnog suda međusobno se veoma razlikuju, zato se ne može govoriti o optimalnom, prevladavajućem ili čak o jedinstvenom sistemu izbora. Ponegde pri biranju sudija ustavnog suda daju prednost zakonodavnim telima, drugde prepuštaju imenovanje ustavnih sudija šefu države, ne tako retko i organima obema ili svim trima granama vlasti. U Republici Sloveniji Državni zbor bira devet ustavnih sudija na predlog predsednika Republike na mandat od devet godina bez mogućnosti ponovnog izbora. Taj sistem izbora predmet je kritičkog prosuđivanja tako stručne kao i političke javnosti sve od stupanja na snagu novog ustava. Osnovna kritika takvog uređenja uperena je na njegovo omogućavanje preterane politizacije postupka izbora, jer sve ustavne sudije bira parlament, a osim toga za njihov izbor dovoljna je apsolutna većina glasova poslanika. Ustavnom sudu kao samostalnom i nezavisnom ustavnom organu izvan klasične trodeobe vlasti bitno više bi odgovarao način izbora odnosno imenovanja ustavnih sudija koji bi omogućavao organima svih triju grana vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) da zajedno formiraju sastav tog suda. Uvođenje takvog kombinovanog sistema izbora i imenovanja ustavnih sudija bio je odbijen, a nije bio prihvaćen ni predlog koji je umesto apsolutne većine propisivao dvotrećinsku većinu u Državnom zboru za izbor sudija.

Ključne reči: ustavni sud, sistemi izbora ustavnih sudija, izbori sudija Ustavnog suda Slovenije, kandidiranje sudija, tripartitni sistem izbora i imenovanja, ustavne promene.

¹ Pravni fakultet, Univerzitet u Ljubljani; mail: igor.kaucic@pf.uni-lj.si

1. Uvod

Samostalnost i nezavisnost ustavnog suda zagaranтовani su redom elemenata pravne i političke prirode. Među prve spadaju pre svega način izbora odnosno imenovanja sudija ustavnog suda, uslovi za njihov izbor, imunitet, mandat, način razrešenja i neudruživost funkcije sudije, finansijska autonomija suda i još neki. Među formalnim elementima jedan od najvažnijih je način izbora odnosno imenovanja sudija ustavnog suda. U ovom prilogu ne analiziram sve elemente, koji čine sistem izbora ustavnih sudija u širem smislu, nego se ograničavam na kandidiranje i način izbora sudija, znači na sistem izbora u užem smislu reči.

Sistemi izbora sudija ustavnog suda u svetu veoma se razlikuju, a to važi i za sve evropske države. O optimalnom ili prevladavajućem, a kamoli o jedinstvenom sistemu izbora zato se ne može govoriti. Ponegde daju prednost izboru sudija ustavnog suda u zakonodavnim telima, drugi daju prednost načinu da sudije ustavnog suda imenuju izvršni organi (posebno šef države), a ne tako retko i organi sve tri grane vlasti.

Sistem izbora sudija Ustavnog suda Republike Slovenije (u nastavku Ustavni sud) predmet je kritičkog prosuđivanja tako stručne kao i političke javnosti sve od stupanja na snagu Ustava Republike Slovenije² (u nastavku Ustav). Rasprave o izborima sudija ustavnih sudova pojavile su se paralelno s opštom svešću političke, stručne i druge javnosti o pravnom i političkom značaju i moći Ustavnog suda. Pokušaji izmene Zakona o Ustavnom sudu u onom delu, koji uređuje postupak izbora ustavnih sudija, nisu imali uspeha, a jedina novela tog zakona iz 2007. godine³ u to uređenje nije bitno zadirala. Bez uspeha ostao je i predlog za izmenu ustavnog uređenja Ustavnog suda iz 2008. godine, koji je predviđao i izmene u izborima ustavnih sudija.⁴ Kao i u nekim drugim evropskim državama predlaganim izmenama zajednička je tendencija da se postigne ravnomerna uravnoteženost i saradnja sva tri organa vlasti u formiranju Ustavnog suda, a isto tako i uravnoteženost političkog i pravnofilozofskog sastava, kao i pogleda na svet Ustavnog suda. Ta tendencija proizlazi iz saznanja da priroda ustavnosudijskog odlučivanja

² Ustav Republike Slovenije, *Službeni list RS*, br. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013.

³ Zakon o ustavnom sodišču - ZUstS, *Službeni list RS*, br. 15/1994 i 51/07.

⁴ I. Kaučič, P. Pavlin, S. Bardutzky (ur.), *Ustavna reforma ustavnega sodstva*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 2011, 54-59.

svrstava rad ustavnog suda u sivu zonu između pravnog i političkog.⁵ Pomenute uravnoteženosti mogu se garantovati redom elemenata tako pravne kao i političke prirode.

Ali, osim ovog cilja, koji je zajednički svim predlagačima izmena, mišljenja o sredstvima za njegovo postizanje su dosta različita. Jedni vide rešenje u kandidacijskom postupku, u kojem bi se moralo uspostaviti strože stručno proveravanje kandidata nego što je bilo do sada, a takođe i u uravnoteženijoj saradnji sva tri organa vlasti u ovom postupku, dok drugi vide izlaz u obaveznom predlaganju većeg broja kandidata nego što je broj biranih sudija, i u zahtevnijoj većini za izbor ustavnih sudija u Državnom zboru Republike Slovenije (u nastavku Državni zbor). Po mišljenju nekih, za postizanje cilja nije potrebno menjati sistem izbora ustavnih sudija, nego povećati ili smanjiti broj sudija odnosno produžiti njihov mandat.

2. Sistem izbora sudija ustavnog suda u nekim evropskim državama

U Evropi su ustavni sudovi preovladavajući organ kontrole ustavnosti. Pravna uređenja načina izbora odnosno imenovanja sudija ustavnog suda vrlo se razlikuju. Razlike postoje pogotovo među sistemima, u kojima ustavne sudije bira odnosno imenuje: (1) zakonodavno telo, (2) šef države ili (3) zakonodavno telo i šef države zajedno, a ponegde i sudstvo. U okviru ta tri sistema razlikuju se i uređenja u kojima se ustavne sudije imenuju, biraju, ili delimično imenuju a delimično biraju.⁶

2.1. Sistem izbora sudija ustavnog suda u zakonodavnim telima

Zakonodavna tela često jače utiču na izbore sudija ustavnih sudova nego na izbore sudija redovnih sudova. U Evropi je sistem izbora sudija ustavnog suda u parlamentu uveden npr. u Nemačkoj, Portugaliji, Poljskoj, Mađarskoj, Hrvatskoj, Ruskoj Federaciji i u Sloveniji. Uređenja u tim državama razlikuju se posebno obzirom na veću ili manju samostalnost zakonodavnog tela u biranju ustavnih sudija. Ponegde je postupak biranja

⁵ Komentar člana 163 Ustava Republike Slovenije, u: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, 1149.

⁶ Opširnije o tome A. Mavčič, „Slovenian constitutional review, Its Position in the World and Its Role in the Transition to a New Democratic System“, *Nova revija*, Ljubljana 1995, 38-39; A. Mavčič, „Zakon o Ustavnom sodišču s pojasnili“, *Založba Nova revija*, Ljubljana 2000, 102-113; I. Kaučič, „Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča“, *Javna uprava* 2-3/2006, 415-419.

u celini u nadležnosti zakonodavnog tela (npr. u Hrvatskoj), a u drugim zemljama u tom postupku sudeluju kao predlagači i drugi najviši državni organi, posebno šef države (npr. u Ruskoj Federaciji i u Sloveniji). Time se garantuje uticaj na biranje sudija ne samo u parlamentu nego i u drugim državnim organima.

Tipična predstavica takvog sistema izbora je Nemačka. U Nemačkoj dva senata Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) odvojeno biraju šesnaest ustavnih sudija. U svaki senat, koji je sastavljen od osam ustavnih sudija, bira svaki dom saveznog parlamenta (*Bundestag* i *Bundesrat*) po polovinu sudija. Od osam sudija svakog senata biraju se troje iz redova vrhovnih sudija saveznih sudova, a ostalih pet sudija obično se izabere iz redova istaknutih pravnih stručnjaka - članova parlamenta, iz redova državnih službenika, sudija, advokata i profesora prava. Kandidate za sudije ustavnog suda može predlagati svaka poslanička grupa, savezna i pokrajinske vlade, a listu kandidata sastavlja savezni ministar za pravosuđe. Osobitost nemačkog uređenja su i indirektni izbori ustavnih sudija. Polovinu sudija bira *Bundestag* indirektno preko specijalno formiranog elektorskog tela (sastavljenog od dvanaest članova, izabranih po proporcionalnom sistemu), a drugu polovinu ustavnih sudija bira na isti način *Bundesrat*, ali na direktnim izborima. Za izglasanje sudije propisana je dvotrećinska većina glasova svih članova biračkog tela (u *Bundestagu* najmanje osam glasova elektora). Predsednika i potpredsednika Saveznog ustavnog suda biraju naizmenično *Bundestag* i *Bundesrat*, tako da jedan dom parlamenta bira predsednika a drugi dom potpredsednika. Posle izbora sudije ustavnog suda imenuje i predsednik Republike.⁷ U nemačkoj teoriji podvlače opasnost politizacije ovakvih izbora, ali s druge strane naglašavaju demokratsku legitimaciju, koju dobija Ustavni sud izborima u parlamentu, kao i federativni element koji je institucionaliziran *Bundesratom*.⁸

U Hrvatskoj Ustavni sud čini trinaest sudija i celokupna procedura izbora sudija je u isključivoj nadležnosti zakonodavnog tela. Sudije bira Hrvatski sabor iz redova istaknutih pravnika, posebno sudija, državnih pravobranilaca, advokata i univerzitetskih profesora prava (predsednika ustavnog suda biraju sudije iz svojih redova na period od četiri godine).⁹ Uslovi za biranje sudija i postupak izbora detaljnije su uređeni ustavnim

⁷ Čl. 94. Temeljnog zakona SR Nemačke i čl. 1-11. Zakona o Saveznom ustavnom sudu. Sudije se biraju za mandat od dvanaest godina bez mogućnosti ponovnog izbora.

⁸ V. K. von Beyme, *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*, Visokoškolsko središće v Kopru, Koper 2002, 342.

⁹ Čl. 122. Ustava Republike Hrvatske. Pre izmene ustava 2000. godine jedanaest sudija ustavnog suda birao je *Zastupnički dom* na predlog *Županijskog doma*.

zakonom. Ovaj određuje da može biti izabran za sudiju ustavnog suda hrvatski građanin, diplomirani pravnik s najmanje petnaest godina radnog iskustva u pravnoj struci (odnosno sa najmanje dvanaest godina, ako je postigao doktorat pravnih nauka), koji se istakao naučnim i stručnim radom, ili svojim javnim radom. Postupak kandidiranja ustavnih sudija započinje i sprovodi saborski odbor, nadležan za ustav, a za izglasanje propisana je dvotrećinska većina svih saborskih zastupnika.¹⁰ U Mađarskoj bira Parlament petnaest sudija Ustavnog suda na predlog parlamentarnih političkih stranaka.¹¹ U Portugaliji bira Nacionalna skupština sa dvotrećinskom većinom od trinaest sudija, koji čine Ustavni sud, deset sudija, a tri sudije Ustavnog suda kooptiraju ustavne sudije same iz reda sudija redovnih sudova.¹²

Česta su i uređenja, gde u postupku izbora ustavnih sudija u parlamentu u većem ili manjem obimu sudeluju i subjekti izvan parlamenta, koji imaju pravo predlagača. To pravo ima najčešće predsednik republike. Pored Slovenije taj način usvojile su i Ruska Federacija i Litva. U Ruskoj Federaciji imenuje sudije ustavnog suda Savet Federacije (federalni dom ruskog parlamenta) na predlog predsednika Ruske Federacije,¹³ a u Litvi imenuje ih parlament na predlog predsednika Republike, predsednika parlamenta i predsednika Vrhovnog suda (po trećinu sudija sa svake od tri liste kandidata, koje predlože gore navedeni predlagači). Predsednika ustavnog suda imenuje parlament iz reda kandidata koje predloži predsednik Republike.¹⁴

2.2. Sistem imenovanja sudija ustavnog suda od strane šefa države

Šef države (predsednik republike ili monarh) ne može, za razliku od zakonodavnog tela, samostalno da imenuje ustavne sudije, nego to može učiniti samo u saradnji odnosno na predlog drugih organa vlasti (parlamenta, vlade ili sudstva). No uprkos tome, u tom sistemu njegova uloga i uticaj naglašeniji su nego u sistemu, u kojem raspolaže samo pravom predlagača. To naročito važi za uređenja, u kojima je dovoljno

¹⁰ Članovi 5-16. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Pre zadnje izmene ustava bila je propisana manje zahtevna većina, to je većina svih poslanika Sabora. Mandat ustavnog sudije traje osam godina.

¹¹ Čl. 32/a Ustava Mađarske. Ustavni sudije izabrani su dvotrećinskom većinom poslanika na mandat od devet godina sa mogućnošću ponovnog izbora.

¹² Čl. 224. Ustava Republike Portugalije.

¹³ Slično je po srpskom Ustavu od 1990. godine (čl. 73. i 83.) devet članova Ustavnog suda birala *Narodna skupština* na predlog predsednika Republike.

¹⁴ Čl. 103. Ustava Republike Litve.

da predsednik republike za imenovanje sudija dobije samo saglasnost parlamenta (u Češkoj npr. saglasnost Senata). Šef države imenuje sudije ustavnog suda u Austriji, Španiji, Češkoj i Slovačkoj.¹⁵

Savezni ustavni sud Austrije (*Verfassungsgerichtshof*) čine predsednik, potpredsednik, dvanaest članova i šest zamenika. Predsednik Republike imenuje ustavne sudije na predlog savezne vlade i oba doma saveznog parlamenta. Predsednik Republike imenuje na predlog Vlade predsednika i potpredsednika Ustavnog suda, šest članova i tri zamenika iz redova sudija, službenika uprave i univerzitetskih profesora prava. A ostalih šest članova i tri zamenika imenuje predsednik Republike, to je tri člana i dva zamenika, na predlog *Nationalrata*, i tri člana i jednog zamenika na predlog *Bundesrata* (za svako mesto po tri kandidata iz redova diplomiranih pravnika sa najmanje deset godina profesionalne prakse).¹⁶ I pored toga, da normativno uređenje čvrsto podvlači ulogu eksekutive (predsednik Republike u saradnji sa vladom imenuje većinu ustavnih sudija, takođe i predsednika i potpredsednika Ustavnog suda), u izborima ustavnih sudija u praksi preovladava uticaj parlamentarnih političkih stranaka.¹⁷

U Španiji Ustavni sud čini dvanaest članova, a sudije Ustavnog suda imenuje kralj. Četiri sudije imenuje na predlog Kongresa (prvog doma španskog parlamenta - *Generalnog kortesa*), četiri na predlog Senata (oba doma parlamenta biraju kandidate za ustavne sudije s tropetinskom većinom svih svojih članova), dva na predlog Vlade i dva na predlog Generalnog sudskog saveta. Predsednika Ustavnog suda imenuje kralj iz redova ustavnih sudija na predlog Ustavnog suda.¹⁸ U Češkoj predsednik Republike imenuje petnaest sudija sa saglasnošću Senata (birani su na deset godina), a u Slovačkoj predsednik Republike imenuje deset sudija Ustavnog suda iz sastava dvanaest kandidata koje predlaže Nacionalni savet. Predsednika Ustavnog suda imenuje predsednik Republike iz sastava ustavnih sudija.

¹⁵ Taj model imenovanja sudija usvojen je još i u Danskoj, Irskoj, Turskoj i na Cipru.

¹⁶ Čl. 147. st. 1-2. Saveznog ustavnog zakona Republike Austrije.

¹⁷ V. H. Hausmaninger, *Avstrijski pravni sistem*, Cankarjeva založba, Ljubljana 2002, 141-142.

¹⁸ Čl. 159. Ustava Kraljevine Španije.

2.3. Kombinovani (mešoviti) sistem izbora i imenovanja sudija ustavnog suda

Osobenost ovog sistema formiranja ustavnog suda je, da ustavne sudije biraju odnosno imenuju zakonodavno telo i šef države zajedno, ponegde i sudstvo. Kombinovani odnosno mešoviti sistem izbora i imenovanja ustavnih sudija može biti širi ili uži. Širi način usvojile su države, u kojima organi svih triju grana vlasti zajedno ravnopravno biraju odnosno imenuju sudije ustavnog suda, a uži način države, u kojima u izborima ne sudeluje sudska grana vlasti. Od evropskih država prvi način među prvima je usvojila Italija, a u poslednje vreme usvajaju ga i neke druge države (npr. Srbija, Bugarska i Ukrajina), dok drugi način upotrebljavaju Rumunija i još neke države.

Ustavni sud Italije (*La Corte costituzionale*) čini petnaest sudija, koji su izabrani odnosno imenovani po tzv. tripartitnom sistemu na mandat od devet godina bez mogućnosti ponavljanja mandata. Pet sudija imenuje predsednik Republike (po vlastitom izboru), pet sudija izglaša parlament na zajedničkom zasedanju oba doma (Poslaničke komore i Senata), a pet sudija izaberu najviši redovni i upravni sudovi (od toga tri sudije iz Kasacionog, a dvoje iz najvišeg upravnog suda, Državnog saveta ili Računskog suda). Sudije ustavnog suda biraju se iz redova sudija (takođe i onih u penziji) redovnih i upravnih viših sudova, redovnih univerzitetskih profesora prava i advokata sa najmanje dvadeset godina profesionalne prakse. Sudije Ustavnog suda biraju predsednika Ustavnog suda iz svog sastava.¹⁹

Po italijanskom uzoru formiran je i Ustavni sud Republike Srbije.²⁰ I njega čini petnaest sudija, koji su izabrani odnosno imenovani na devet godina s mogućnošću jednog ponovljenog mandata (reelekcije), a proizlaze iz redova istaknutih pravnika sa najmanje četrdeset godina života i petnaest godina iskustva u pravnoj struci. Pet sudija bira Narodna skupština između deset kandidata koje predloži predsednik Republike, pet sudija imenuje predsednik Republike iz sastava deset kandidata koje predloži Narodna skupština, pet sudija imenuje opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici

¹⁹ Čl. 135. Ustava Republike Italije. Osobenost italijanskog uređenja je proširenje sastava Ustavnog suda u postupku *impeachmenta* - optužbe predsednika Republike i ministara pred Ustavnim sudom. U tom postupku Ustavni sud se proširuje sa 16 članova, izzrebanih s liste građana koji imaju pasivno pravo glasanja za Senat (tu listu sastavi parlament svakih devet godina biranjem po jednakom postupku kao što je određen za imenovanje redovnih sudija).

²⁰ Čl. 172. Ustava Republike Srbije.

predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Sudije Ustavnog suda iz svog sastava biraju predsednika na period od tri godine, tajnim glasanjem.²¹ Sličan sistem uspostavljen je i u Bugarskoj, gde Ustavni sud čini dvanaest sudija: trećinu ustavnih sudija bira parlament, trećinu imenuje predsednik Republike, a trećinu biraju Vrhovni kasacioni sud i Vrhovni upravni sud. Predsednika bugarskog Ustavnog suda takođe biraju sudije iz svog sastava.²² Takav model usvojila je i Ukrajina. Predsednik Republike imenuje u osamnaestčlani Ustavni sud šest sudija, šest sudija bira parlament, a šest sudija kongres sudija (predsednika Ustavnog suda biraju sudije iz svog sastava).²³

Kad ga uporedimo s prvim načinom, nešto manje je uravnotežen način biranja odnosno imenovanja sudija ustavnog suda u Rumuniji. Devetočlani Ustavni sud isto tako formira se tripartitno, ali za razliku od Italije, Srbije i Bugarske pri tome ne sarađuju sudski organi. Trojicu sudija Ustavnog suda imenuje poslanička komora, trojicu Senat, a trojicu predsednik Republike. Predsednika Ustavnog suda biraju sudije u svojim redovima.²⁴ Način formiranja Ustavnog suda Rumunije ugleda se na model francuskog Ustavnog saveta.²⁵

3. Izbori sudija Ustavnog suda Republike Slovenije

3.1. Ustavno uređenje izbora sudija ustavnog suda

Slovenija je usvojila sistem izbora sudija Ustavnog suda u zakonodavnom telu uz saradnju predsednika Republike Slovenije (u nastavku predsednik Republike). Ustavni sud čini devet sudija koje bira Državni zbor na predlog predsednika Republike iz reda pravnih stručnjaka. Predsednika Ustavnog suda biraju sudije iz svog sastava na period od tri godine.²⁶ Sudije Ustavnog suda birani su na mandat od devet

²¹ »Svaka grana vlasti ima mogućnost da sa šire liste izvrši izbor odnosno imenovanje, ali nema mogućnosti da bira odnosno imenuje većinu sudija«. Šire o izboru sudija ustavnog suda M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd 2009, 219-225; B. Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije“, *Revus* 11/2009, 141-144.

²² Čl. 147. Ustava Republike Bugarske.

²³ Čl. 148. Ustava Ukrajine.

²⁴ Čl. 140. Ustava Rumunije.

²⁵ U francuski devetočlani Ustavni savet (*Conseil constitutionnel*) imenuju svaki po trećinu članova: predsednik Republike (on imenuje i predsednika Ustavnog saveta), predsednik Nacionalne skupštine i predsednik Senata. U Ustavni savet svake tri godine imenuje se trećina novih članova. Osobenost tog organa je da su njegovi članovi takođe i svi bivši predsednici Republike (čl. 56. Ustava Republike Francuske).

²⁶ Čl. 163. Ustava.

godina bez mogućnosti ponovnog izbora.²⁷ Odredbe o izborima ustavnih sudija po slovenačkom Ustavu – ako ga uporedimo sa ustavima većine evropskih zemalja (npr. sa nemačkim, austrijskim, italijanskim, španskim itd.) - dosta su oskudne. Ustav određuje samo predlagača (predsednika Republike) i elektora (Državni zbor), dok uređenje načina izbora prepušta zakonu.

U pripremama novog slovenačkog Ustava pitanje načina izbora sudija Ustavnog suda nije posebno problematizirano. Prilikom ustavne rasprave bio je postignut visok stepen političke saglasnosti o tome, da sudije Ustavnog suda bira Državni zbor na predlog predsednika Republike. Pri tome se navodilo da je sistem uveden po uzoru nemačkog, mada je jedina značajna zajednička tačka oba sistema ta, da ustavne sudije bira parlament.²⁸ Uzimajući u obzir neke razlike (npr. duži mandat nemačkih sudija i veći broj sudija), koje igraju u konkretnim stranačkim i političkim okolnostima i te kako značajnu ulogu, takvo upoređenje deluje suviše opšte i neubedljivo.

Takav način biranja bio je argumentiran i time, da su izbori ustavnih sudija u parlamentu najskladniji s parlamentarnim sistemom. Ovakav stav ne potvrđuju ni ustavnopravna teorija, doktrina ni praksa. Ubedljiviji razlozi za uvođenje takvog uređenja izbora ustavnih sudija nalaze se u preuzimanju (nastavljanju) bivšeg skupštinskog sistema, osnovanog na načelu jedinstva vlasti, jer su izbori ustavnih sudija identični izborima po bivšem uređenju.²⁹ Elemente starog sistema nalazimo i u drugim odredbama Ustava (npr. o izborima sudija, o imenovanju ministara itd.) Zbog brojnih elemenata skupštinskog sistema, osnovanog na načelu jedinstva vlasti, može se ustanoviti, da se ustavnopravno u Sloveniji radi o neuravnoteženom parlamentarizmu u korist zakonodavne vlasti. Zato nije slučaj da je postao Državni zbor elektor svih mogućih javnih funkcionera, a predsednik Republike njihov predlagač.

Na temelju odredbe prvog stava 163. člana Ustava po kojoj ustavne sudije bira Državni zbor na način određen zakonom, postupak izbora uređuje Zakon o ustavnom sudu. Postupak čine dve faze: a) kandidiranje

²⁷ Čl. 165. Ustava. Predsednik Ustavnog suda bira se većinom glasova svih ustavnih sudija s mogućnošću ponovnog izbora (na jednak način bira se i potpredsednik Ustavnog suda). Izbori predsednika Ustavnog suda u okviru samog suda naglašavaju načelo nezavisnosti Ustavnog suda.

²⁸ Razlike postoje u predlaganju kandidata za sudije (u Nemačkoj krug predlagača je širi, a u Sloveniji to pravo pripada isključivo predsedniku Republike), u sastavu ustavnog suda (nemački ima dva senata a pored toga je sastavljen iz dve vrste članova), u izborima sudija (u Nemačkoj ih biraju oba doma parlamenta, pored toga izbori su i indirektni) itd.

²⁹ Čl. 425. Ustava SRS iz 1974. određivao je da se sudije Ustavnog suda biraju na predlog predsedstva republičke Skupštine SR Slovenije.

i b) izbori ustavnih sudija. Prva faza je u nadležnosti predsednika Republike, a druga u nadležnosti Državnog zbora.

3.2. Kandidiranje sudija ustavnog suda

U postupku izbora ustavnih sudija funkcija predsednika Republike kao predlagača čak je i važnija od elektorske funkcije Državnog zbora. Ne samo zato, jer pri predlaganju kandidata predsednik Republike nije vezan na predloge koji su mu bili dati na osnovu poziva (on može da predlaže i druge kandidate), nego posebno zato, jer Državni zbor može da izabere sudije samo iz redova kandidata koje predlaže predsednik Republike. Kako je jedini predlagač, samo od njegovog prosuđivanja zavisi ko će uopšte biti kandidat na izborima. Državni zbor doduše ima pravo da odbije predsednikovog kandidata, ali ne može da izglasa kandidata po vlastitom izboru. U tom delu se naše uređenje približava onim uređenjima, po kojima šef države vrlo značajno utiče na izbor ustavnih sudija.

Značaj predlagalačke funkcije predsednika Republike toliko je veći i zbog toga, jer su Ustav i Zakon o Ustavnom sudu vrlo skromni u određivanju uslova za izbor u funkciju ustavnog sudije. Samim tim predsednikova odgovornost je bitno veća, jer nije samo posrednik između institucija i pojedinaca, koji predlažu odnosno evidentiraju moguće kandidate i Državnim zborom koji ih bira. Predsednik Republike može u velikoj meri umanjiti uticaj političkih kriterija na izbor ustavnih sudija u Državnom zboru i odgovarajućim sastavom kandidatura umanjiti mogućnost (mada je ne može potpuno ukloniti) da aktuelna parlamentarna većina odabere sebi naklonjene ustavne sudije. Političko odlučivanje može biti u velikoj meri korigovano od strane predsednika Republike kao predlagača. On može da ublaži preterane političke ambicije stranaka u Državnom zboru, mada prilikom predlaganja kandidata ne može zaobići odnose političkih snaga u njemu; u suprotnom, rizikuje da njegovi kandidati neće biti izabrani.³⁰

Kandidiranje se sastoji od postupka skupljanja predloga o mogućim kandidatima za sudije Ustavnog suda i postupka za njihovo predlaganje. Predsednik Republike mora se u tom postupku obazirati na ustavnu

³⁰ Zato u praksi vlada običaj da se predsednik Republike pre formiranja predloga posavetuje s poslaničkim grupama u Državnom zboru, mada ga pravo na to ne obavezuje. U vezi toga neki upozoravaju da je takvo prethodno savetovanje u suprotnosti s predsednikovom samostalnom ulogom predlagača jer se u predlozima preterano pokušava uspostaviti političke kriterije.

odredbu drugog stava 163. člana, po kojoj se sudije biraju iz redova pravnih stručnjaka,³¹ a pored toga i na zakonski kriterij da može biti za sudiju izabran samo građanin Republike Slovenije sa najmanje četrdeset godina života. Postupak izbora sudije Ustavnog suda započinje predsednik Ustavnog suda, koji mora obavestiti predsednika Republike i Državni zbor o završetku mandata sudije najkasnije šest meseci pre isteka mandata.

3.2.1. Evidentiranje i predlaganje kandidata za sudije ustavnog suda

Predsednik Republike objavi u Službenom listu RS poziv na skupljanje predloga o mogućim kandidatima za sudije Ustavnog suda. Zakon o Ustavnom sudu izričito ne određuje subjekte koje može predsednik Republike pozvati da predlože moguće kandidate. Za svako mesto sudije predsednik može predlagati jednog kandidata (zatvorena lista kandidata) ili više kandidata (otvorena lista kandidata).³² Može predlagati kandidate za slobodna mesta sudija Ustavnog suda iz redova: (1) kandidata koji su se sami prijavili na poziv, (2) kandidata koje su predlagali različiti subjekti (pojedinci ili institucije, kao npr. pravni fakulteti, Vrhovni sud, advokatska komora itd.), a može predlagati i (3) druge kandidate (koji se nisu odazvali na poziv) po svom izboru.

3.2.2. Otvorena i zatvorena lista kandidata

Zbog takvog zakonskog uređenja postavlja se pitanje da li je ono uopšte odgovarajuće i da li je u skladu s Ustavom. U ustavno-pravnoj teoriji naime nije sporno da akt izbora pretpostavlja biranje između više predlaganih kandidata za jednu funkciju, a ne da se samo potvrđuje jedan kandidat. Ustav izričito određuje da se sudije Ustavnog suda biraju, a ne imenuju, a na osnovu toga može se osnovano zaključivati da ustavotvorac pretpostavlja biranje između većeg broja kandidata, a ne samo potvrđivanje predsednikovog predloga. Godine 1998. bila je predlagana izmena Zakona o Ustavnom sudu koja bi predsedniku

³¹ Većina tuđih uređenja konkretizuje ovaj uslov s određivanjem dodatnih kriterija, kao npr. s profesionalnim opredeljenjem kandidata (sudija, državnih tužilaca, advokata, univerzitetnih profesora prava i sl.), vremenskom dužinom profesionalne pravne prakse (dvadeset i više godina), stručnim radom i ugledom itd.

³² U praksi predsednik Republike retko upotrebljava sistem otvorene kandidatne liste.

Republike naređivala predlaganje samo otvorene liste kandidata za sudije Ustavnog suda, ali je taj predlog bio odbačen. S druge strane neki, suprotno, upozoravaju da može biti otvorena lista kandidata sporna, jer unosi u izbore još veću politizaciju, a pored toga predsjednik Republike njome unapred nakazuje da neki od kandidata neće biti izabrani, čime pokazuje određeno nepoverenje u njihov kvalitet.³³ Ali, po pravilu, takve stvari u izborima ne mogu se izbjeći. No svakako, otvorena lista kandidata može, uz nedostatak odgovarajućih kandidata za sudije ustavnog suda, prouzrokovati u praksi poteškoće.

Po preovladavajućem mišljenju je sadašnje uređenje predlaganja kandidata odgovarajuće, jer je dovoljno fleksibilno i otvoreno. Od odnosa snaga u parlamentu, aktuelnih odnosa između stranaka itd. zavisi sa kakvom listom kandidata (otvorenom ili zatvorenom) su veće mogućnosti za biranje dovoljnog broja sudija; obzirom na to da je predsjednik Republike jedini ovlašćeni predlagač, njemu je prepušten i izbor najadekvatnijeg načina kandidiranja, a time i odgovornost za izbore.³⁴ S te tačke gledišta zanimljivo je i uređenje u Republici Hrvatskoj, koje predviđa da mora biti parlamentu predložena šira i uža lista kandidata za ustavne sudije. Prva sadrži spisak svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, a druga (uža) samo imena onih kandidata kojima predlagač daje prednost (razlozi moraju biti jasno objašnjeni), a pri tome je uspostavljeno pravilo da mora i na užoj listi biti veći broj kandidata nego što je broj ustavnih sudija koji se biraju.³⁵

3.2.3. Diskrecija biranja

Na postupak kandidiranja vezano je i pitanje, da li je dužnost predsjednika Republike da predlaže Državnom zboru evidentiranog kandidata za ustavnog sudiju ili ga može i odbiti. Razumljivo je da predsjednik Republike ne može i ne sme da predlaže kandidate koji ne ispunjavaju ustavne i zakonske uslove za izbor. Ali, ako kandidat te uslove ispunjava, predsjednikovo postupanje zavisi samo od toga da li je za slobodno mesto ustavnog sudije evidentirano više kandidata ili samo jedan. Pošto predsjednik Republike ima po zakonu pravo da predlaže

³³ S. Zagorc, „Pravni akti predsjednika republike“, *Zbornik znanstvenih razprav PF v Ljubljani* LXV/2005, 333. Autor dodaje da je prednost otvorene liste ta, da u slučaju neizglasanja jednog kandidata proceduru kandidature nije potrebno izvesti ponovo od samoga početka, nego je potrebno samo glasanje o preostalim kandidatima.

³⁴ A. Mavčič, *Zakon o Ustavnom sodišču s pojasnili*, 109.

³⁵ O tome R. Podolnjak, „Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi“, *Zbornik PF Zagreb* 57/2007, 552-556.

Državnom zboru i zatvorenu listu kandidata, može između više kandidata predložiti Državnom zboru samo jednog (diskrecija biranja).

Složenije je pitanje, da li je predsednik dužan predlagati kandidata koji ispunjava formalne uslove, ali po njegovom mišljenju nije podesan za obavljanje funkcija sudije. Radi se o pitanju dimenzije predsednikovog ovlašćenja, njegovog političkog prosuđivanja, diskrecije i arbitrarnosti, što može biti zbog tako skromnih kriterija za biranje ustavnih sudija i te kako važno pitanje. Protiv toga, da je dužnost predsednika Republike da predloži za biranje takvog kandidata, govori posebno to da se njegova nadležnost ne može svesti na »prijemni ured za podnošenje kandidatura«, zato bi mu morali priznati pravo da kandidata ne predloži za izbor.³⁶ Na osnovu toga predsedniku Republike moralo bi biti dopušteno odlučivanje o (ne)izbiranju kandidata. To se posebno odnosi na prosuđivanje o ispunjavanju ustavnog uslova po kojem kandidat mora biti stručnjak iz oblasti prava. S druge strane, prevelika arbitrarnost u izvršavanju te funkcije i političko prosuđivanje mogućih kandidata mogli bi biti u suprotnosti s predsednikovom funkcijom predlagača, jer je biranje (izbor) kandidata u nadležnosti Državnog zbora. Obzirom da Zakon o Ustavnom sudu predpisuje da mora biti svaki predlog kandidature objašnjen, može se imati na umu i treća mogućnost, to je, da predsednik Republike predloži Državnom zboru i (jedinog) kandidata koji po njegovom mišljenju nije podesan za obavljanje funkcije ustavnog sudije i u objašnjenju Državnom zboru ne preporuči mu da ga izabere.

3.3. Postupak biranja sudija ustavnog suda

Zakon o Ustavnom sudu određuje da sudiju ustavnog suda bira Državni zbor tajnim glasanjem većinom glasova svih poslanika. Komparativno je apsolutna većina za izglasanje ustavnih sudija jedna od manje zahtevnih.³⁷ Obzirom na dva moguća načina predlaganja kandidata za ustavne sudije (otvorena i zatvorena lista kandidata) zakon omogućava i dva načina biranja ustavnih sudija:

1. U slučaju da predsednik Republike predloži na slobodno mesto sudije jednog kandidata (zatvorena lista kandidata), a taj nije izabran, u ponovljenom postupku (u drugom krugu izbora) na raspoloženju je jedna od sledećih mogućnosti:

³⁶ S. Zagorc, 333-334.

³⁷ Pored Slovenije usvojile su je npr. Litva i Poljska.

- u Službenom listu RS ponovo se objavi poziv za skupljanje predloga mogućih kandidata za sudiju Ustavnog suda ili
- može predlagati na slobodna mesta sudija Ustavnog suda kandidate iz sastava kandidata koji su se prijavili na raniji (prvi) poziv ili
- predlaže druge kandidate koje izabire sam.

U slučaju da sudija Ustavnog suda ni na taj način nije izabran, izbori se obave (u trećem krugu) na osnovu novog postupka objavljivanjem poziva u Službenom listu RS.

2. U slučaju da predsednik Republike predlaže više kandidata nego što se bira sudija Ustavnog suda (otvorena lista kandidata) o zapoređu kandidata na glasovnici odlučuje se ždrebom. Ako nijedan kandidat ne dobije predpisanu većinu glasova, ili je bio izabran manji broj sudija nego što je potrebno, izbori se ponove (u drugom krugu) iz redova kandidata koji su dobili najviše glasova. Glasa se o toliko kandidata koliko je potrebno izabrati sudija. U slučaju da i na ponovljenim izborima nije bio izglasan dovoljan broj kandidata, za slobodna mesta sudija obave se novi izbori (treći krug) na osnovu novih kandidatura.

Ustavom i zakonom uređeno je i pitanje prorogacije funkcije sudija. U slučaju da do isteka mandata na ispražnjeno mesto nije izabran novi sudija ili novo izabrani sudija još nije započeo da izvršava svoju funkciju, tu funkciju obavlja dotadašnji ustavni sudija sve do izglasanja novog sudije (2. stav 165. člana Ustava). Time se jemči funkcionisanje Ustavnog suda u punom sastavu sa svih devet sudija mada do isteka mandata još nije bio izabran novi sudija. Ako predlagani ustavni sudija nije bio izglasan u Državnom zboru odnosno ako je bilo izabran manji broj ustavnih sudija nego što je bilo slobodnih mesta sudija, obavljaju funkciju sudija do izglasanja novih oni dotadašnji sudije čiji je mandat započeo kasnije. Ako predsednik Republike odjednom predlaže kandidate za više slobodnih mesta sudija kojima mandat ističe na isti dan, a Državni zbor ne izabere kandidate za sva slobodna mesta i biranje novih sudija pre završetka mandata dotadašnjih sudija nije više moguće, ždreb određuje koji od sudija, čiji je mandat istekao, će obavljati sudijsku funkciju posle isteka mandata do izbora novih sudija.³⁸

³⁸ Taj sistem poznat je i u nekim drugim uređenjima, predvidela ga je i Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (drugi stav 23. člana) za novi sastav Evropskog suda ljudskih prava 1998. godine.

Prorogacija funkcije ustavnog sudije ne nastupa samo zbog neizglasanja novog ustavnog sudije, nego i kada izabrani sudija posle polaganja zakletve ne prekida s aktivnostima koje se sukobljavaju s funkcijom ustavnog sudije, nego to učini tek kasnije (ali pre isteka tri meseca od izbora).³⁹ U tom slučaju započne izabrani sudija s obavljanjem svoje funkcije na dan prestajanja obavljanja nespojive delatnosti. Pri tom se postavlja pitanje, ko će (i da li će uopšte) obavljati funkciju ustavnog sudije u međuvremenu, to je u vreme dok novoizglasani sudija zbog nespojivosti funkcije još ne može početi da izvršava funkciju ustavnog sudije. U tom slučaju bilo bi svrsishodno upotrebiti odredbu drugog stava 165. člana Ustava, po kojoj sudija obavlja funkciju i po isteku vremena na koje je izabran, do izbora novog sudije.

4. Predlozi za izmenu sistema izbora sudija Ustavnog suda

Tokom više nego dvadesetogodišnjeg rada novog ustavnog sudstva u Sloveniji bilo je predlaganih nekoliko formalnih i neformalnih izmena Zakona o Ustavnom sudu, a takođe i jedna izmena Ustava koja se odnosi na nadležnost i položaj Ustavnog suda. Među predlozima bilo je i takvih, koji se odnose na način biranja ustavnih sudija. Razlog za te predloge bila je preterana politizacija postupka izbora, što zadire u samostalan i nezavisan položaj Ustavnog suda. Neki dodaju tome i težnju za političkom i pravno-filozofskom uravnoteženošću kao i uravnoteženošću pogleda na svet sastava Ustavnog suda, što sve proizlazi iz saznanja da priroda odlučivanja ustavnog suda svrstava rad Ustavnog suda u sivu zonu između pravnog i političkog.⁴⁰ Uz to se može konstatovati da je u našoj situaciji mogućnost veće političke i druge uravnoteženosti ustavnog suda realnija od nastojanja za njegovu depolitizaciju. Pokušaj depolitizacije ustavnog suda je, ako proizlazimo iz iskustava država koje su to pokušavale, manje više neuspešan. Zato se neki opravdano pitaju, da li je u situacijama preterane politizacije prava uopšte moguće i da li ima smisla depolitizirati ustavni sud.

³⁹ Zakon o Ustavnom sudu određuje, da mora izabrani ustavni sudija najkasnije tri meseca od dana kada je bio izabran prestati s obavljanjem nespojive delatnosti, inače mu prestaje funkcija sudije Ustavnog suda.

⁴⁰ M. Krivic, „Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoteženja Ustavnega sodišča“, *Javna uprava* 2-3/2006, 455-461; Komentar člana 163. Ustave Republike Slovenije, u: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 1149.

4.1. Izmene zakona o izboru sudija ustavnog suda

Razmišljanja o izmenama zakonskog uređenja izbora ustavnih sudija i predlagana rešenja različita su, no sva ostaju u okviru ustavnog uređenja. Prvu grupu čine predlozi koji se odnose na kandidacijski postupak, a drugu grupu predlozi koji zadiru u način biranja ustavnih sudija. Neki vide izlaz u prethodnom (kandidacijskom) postupku izbora, u kojem bi se uspostavilo strože stručno proveravanje kandidata nego što je bilo do sada, kao i u uravnoteženijoj saradnji odnosno ravnopravnijem uključivanju organa svih triju grana vlasti u kandidacijski postupak. Drugi vide izlaz u obaveznom predlaganju većeg broja kandidata nego što se bira sudija, kao i u dvotrećinskoj većini za izbor ustavnih sudija, ili čak u indirektnim izborima sudija.⁴¹

Među predlozima za izmenu načina izbora ustavnih sudija posebno istupa predlog, po kojem bi Državni zbor birao sudije dvotrećinskom većinom svih ili bar svih prisutnih poslanika. Cilj ovog predloga je sprečiti parlamentarnoj većini da izglasa sebi naklonjene ustavne sudije, i zajedno s postupkom tzv. *hearinga*,⁴² ojačati stručne kriterije za izbor kandidata, a ujedno i zagwarantovati političku i pravnofilozofsku uravnoteženost, a takođe i uravnoteženost što se tiče pogleda na svet sastava ustavnog suda i različitih pravnih disciplina.⁴³ Predlog o dvotrećinskoj većini Državni zbor nije usvojio zbog opasnosti da tako zahtevna većina ne bi omogućavala izbor sudija ustavnog suda.⁴⁴

Raspravljalo se i o predlogu za uvođenje indirektnih izbora ustavnih sudija u Državnom zboru po nemačkom uzoru. Po tom predlogu elektori bi birali sudije ustavnog suda s dvotrećinskom većinom svih svojih

⁴¹ Opširnije o tome M. Krivic, „Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko većino“, *Delo-SP* 27.1.1996, 33; M Krivic, „Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoteženja Ustavnega sodišča“, 455-456.

⁴² Po tom predlogu kandidati za ustavne sudije trebali bi javno predstaviti stručne, posebno ustavnopravne poglede i stavove pred posebnim parlamentarno-stručnim telom i odgovarati na pitanja. O tome M. Krivic, „Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko većino“, 33, a o dvoumljenju u vezi toga T. Jerovšek, „Ustavno sodstvo in funkcija sodstva v luči (prepotrebni?) ustavnih sprememb“, *Podjetje in delo* 6-7/1998, 1202-1209. Sličan postupak uspostavljen je u Hrvatskoj. O tome R. Podolnjak, 553-556.

⁴³ V. M. Krivic, „Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko većino“, M. Krivic, „Predlaganje ustavnih sodnikov prehaja v roke pravnika dr. Türka“, *Pravna praksa* 44/2007, 6; L. Ude, „Je politična in ideološka uravnoteženost sploh potrebna“, *Pravna praksa* 28/2007, 19; B. Zalar, „Izbiranje ustavnih sodnikov“, *Dignitas* 37-38/2008, 160-192.

⁴⁴ I u Nemačkoj konstatuju da dvotrećinska većina često otežava izglasavanje sudija i utiče na dugotrajnost postupka izbora, ipak vide prednost u tome da se na taj način izabere kandidat koji ima najveću potporu ne samo kod poslanika parlamentarne većine, nego i opozicije.

članova.⁴⁵ Prednost takvog načina izbora su jednostavnija procedura izbora (što može biti od važnosti u više puta ponovljenim glasanjima) i viša kvalificiranost elektora. Time bi bilo moguće povećati uticaj stručnih i smanjiti uticaj političkih kriterija, iako ne bi valjalo zanemariti mogućnost da bi se zbog proporcionalnog načina biranja elektora zadržala i u elektorskom telu proporcionalnost političkih snaga u Državnom zboru.

Pored zahtevnije većine za izglasanje sudija ustavnog suda ili drukčijeg načina samih izbora važan je i postupak evidentiranja i predlaganja kandidata za sudije ustavnog suda. Loš stručni izbor kandidata ne može kasnije ispraviti nikakva zahtevnija većina za njihovo izglasanje. U postupak evidentiranja kandidata za sudije ustavnog suda bilo bi potrebno sistemski uključiti predstavnike organa svih triju grana vlasti, posebno sudske, i omogućiti javno stručno prosuđivanje kandidata. Uprkos tome da ustavne odredbe ne omogućavaju politički uravnoteženiji način izbora ustavnih sudija, zakonodavca ne sprečavaju da ugradi te elemente u postupak evidentiranja i predlaganja kandidata za sudije ustavnog suda. Od više mogućnosti zakon bi mogao predpisati da predsednik Republike predlaže Državnom zboru tri liste kandidata (tripartitnu ili sastavljenu listu kandidata), a Državni zbor bi među tim kandidatima izabrao sudije.⁴⁶ Takav način evidentiranja i predlaganja kandidata za sudije ustavnog suda (uveden je u Litvi i Španiji) omogućavao bi ne samo širi izbor među kandidatima, nego i bolju zastupanost pravnih disciplina i profesija, posebno vrhovnih sudija.

Jedina dosadašnja novela Zakona o Ustavnom sudu iz 2007. godine zadire, doduše, u postupak izbora sudija Ustavnog suda, ali izmenjene i dopunjene bile su samo odredbe koje uređuju neizglasanje ustavnog sudije (odredbe koje su neophodne za neometano kadrovsko uspostavljanje i rad Ustavnog suda), a ne i odredbe o načinu izbora.⁴⁷ Novela je zaobišla izmenu postupka izbora odnosno kandidiranja sudija Ustavnog suda, kojeg bi bilo moguće bolje zakonski urediti i bez izmena odredaba Ustava. Verovatno i zbog toga, jer se radi o osetljivim političkim odnosima između organa državne vlasti, koji bi mogli jako zamrsiti (zakomplicirati) ili čak ugroziti donošenje te novele.

⁴⁵ Sličan predlog formiran je već 1992. godine kada je bio u pripremi Zakon o Ustavnom sudu. Predviđao je da Državni zbor među poslanicima (po pravilu s pravnim obrazovanjem) bira po proporcionalnom (*d'Hondtovem*) sistemu dvanaest elektora, a ti biraju ustavne sudije s dvotrećinskom većinom svih svojih članova.

⁴⁶ V. I. Kaučič, *Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča*, 423-424.

⁴⁷ Opširnije o toj izmeni I. Kaučič, „Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča“, *Podjetje in delo* 6-7/2007, 1013-1024.

4.2. Izmena ustavnog uređenja izbora sudija ustavnog suda

Celovita izmena sistema izbora ustavnih sudija može se sprovesti samo revizijom Ustava. U stručnim raspravama istupa predlog, po kojem bi sudije Ustavnog suda birali po kombinovanom odnosno mešovitom sistemu. Predlog je osnovan i na tome da je ustavni sud samostalan i nezavisan ustavni organ i kao takav deluje izvan klasične trodeobe vlasti, iako je u širem značenju i organ sudske grane vlasti. Neki čak govore o ustavnom sudstvu kao o četvrtoj grani vlasti ili bar o međuvlasti koja, doduše, nije hierarhijski iznad ostale tri, ali ih u izvesnom smislu kontroliše.⁴⁸ Takvom položaju i ulozi ustavnog suda suštinski više odgovara način izbora odnosno imenovanja sudija, koji omogućava organima sve tri grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) zajedničko formiranje sastava ustavnog suda. S načelnog gledišta, princip deobe vlasti najviše je zadovoljen kada nosioci sve tri grane vlasti biraju odnosno imenuju sudije ustavnog suda ili kad one bar na neki način saraduju u tom postupku (time da jedan organ vlasti raspolaže pravom glasanja odnosno imenovanja sudija ustavnog suda, a drugi organi pravom predlaganja kao što to npr. uređuje srpski ustav). Takav sistem, naime, uspostavlja ravnomernu ravnotežu i saradnju (*checks and balances*) između sve tri grane vlasti u postupku izbora odnosno imenovanja sudija ustavnog suda. S te tačke gledišta imalo bi smisla sistemski uključiti u postupak izbora predstavnike organa sve tri grane vlasti, tj. Državni zbor, predsednika Republike i Sudski savet (odnosno njemu odgovarajući organ).⁴⁹ Takav sistem bi dosta bolje od sadašnjeg jemčio samostalan i nezavisan položaj Ustavnog suda i sudija, jer bi omogućavao političku ravnotežu između organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁵⁰ Odgovarao bi i parlamentarnom modelu organizacije vlasti, osnovanom na načelu deobe vlasti.

Tripartitni odnosno mešoviti sistem omogućavao bi Državnom zboru i Sudskom savetu da izglasaju svak po tri sudije, a tri sudije bi imenovao

⁴⁸ Ustavni sud kao najviši organ sudske vlasti za zaštitu ustavnosti, zakonitosti i ljudskih prava i sloboda kontroliše rad zakonodavne vlasti s gledišta ustavnosti, izvršne grane vlasti, tako s gledišta ustavnosti kao i zakonitosti, i sudske grane vlasti s gledišta zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁴⁹ Tom modelu bio je bil najbliži predlog u Nacrtu Ustava Republike Slovenije koji je predviđao da pet ustavnih sudija bira Državni zbor, dvoje Sudski savet a dvoje imenuje predsednik Republike. Taj predlog nije bio prihvaćen. V. Cerar i G. Perenič (ur.), *Nastajanje slovenske ustave - izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991)*, III. sveska, Ljubljana 2001, 1188-1190.

⁵⁰ I taj sistem izbora ima nekoliko slabih strana među kojima se posebno pominje da vodi do nehomogenog sastava suda. V. B. Nenadić, 142.

predsednik Republike. Osim toga bilo bi svrsishodno uvesti načelo kontinuiranog obnavljanja sastava Ustavnog suda (kao što su to uradile neke evropske države, npr. Francuska, Italija, Španija, Litva, Rumunija, Bugarska i Poljska), po kojem bi Državni zbor svake tri godine izabrao trećinu sudija, u tom slučaju sa svake liste po jednog sudiju.⁵¹ Kontinuirano obnavljanje Ustavnog suda bilo bi svrsishodno već u sada važećem uređenju, i to na način, da Državni zbor svake tri godine izabere trećinu ustavnih sudija. Takav sistem sprečavao bi svakoj aktuelnoj vladajućoj većini u Državnom zboru da izabere većinu ustavnih sudija po svom ukusu (što je po sadašnjem uređenju uz prestanak mandata većeg broja sudija potpuno moguće), a s druge strane svaka aktuelna parlamentarna većina imala bi mogućnost da izabere u svom mandatu trećinu ustavnih sudija (što sada nije uvek moguće).

Takav koncept pokušavala je uspostaviti radna verzija teksta za izmenu VIII. glave Ustava o Ustavnom sudu 2009. godine.⁵² Po tom predlogu Državni zbor bi birao trećinu ustavnih sudija, a po trećinu sudija imenovali bi predsednik Republike i Vrhovni sud. U skladu s izmenjenim načinom izbora bilo je predviđeno da ustavni sudija položi zakletvu pred predsednikom Republike, a ne kao po važećem uređenju pred Državnim zborom. Ujedno je bilo predlagano i produženje mandata ustavnih sudija na dvanaest godina. Razmišljanje o produžetku mandata ustavnih sudija postalo je posebno aktuelno 2007. godine kada je bilo primećeno bitno smanjeno interesovanje nekih vrhunskih pravnih stručnjaka za kandidaturu. Takvo stanje još uvek traje.⁵³ No, ta pitanja kasnije nisu bila uključena u nacrt ustavnog zakona o promeni VIII. glave Ustava zbog strahovanja da se Državni zbor neće odreći monopola nad biranjem ustavnih sudija i odbijanje tog predloga ugrozilo bi celokupan predlog reforme ustavnog sudstva. Treba, naime, uzeti u obzir da je Državni zbor do sada odbijao sve predloge za izmenu Ustava koji bi mu smanjili ili

⁵¹ I. Kaučič, *Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča*, 429.

⁵² Predlog za početak postupka za promene 160., 161. i 162. člana Ustava Republike Slovenije sa nacrtom ustavnog zakona (UZ160,161,162, EPA 959-V, 19.3.2010). Sadržaj predloga bile su promene odredaba o nadležnosti Ustavnog suda i broju inicijatora postupka, a bilo je predviđeno i uvođenje tzv. diskrecijskog prava suda u odlučivanju o raspravama o ustavnim žalbama po uzoru Saveznog vrhovnog suda SAD. Opširnije o tome I. Kaučič, P. Pavlin, S. Bardutzky (ur.), *Ustavna reforma ustavnega sodstva*, 13-46.

⁵³ To posebno važi za univerzitetske profesore prava. Tada je bilo zamenjenih šest sudija, a za tu funkciju kandidirao je samo jedan profesor prava, ali i taj je posle nekoliko meseci odstupio s funkcije sudije ustavnog suda. Zabrinjavajuće je i to da do sada nije bio za ustavnog sudju kandidiran nijedan advokat. Osim toga neki potencijalni kandidati upozoravali su da ih takav (preterano politiziran) način izbora sudija odvraća moguće kandidate od kandidature za mesto ustavnog sudije. Uprkos tim razmišljanjima većina nije podržavala promjenu devetogodišnjeg mandata.

oduzeli vrlo široko određenu izbornu funkciju.⁵⁴ I pored isključenja tog pitanja iz revizijskog predloga, predlog za izmenu Ustava bio je 2011. godine u celini odbijen.

Prof. Igor Kaučič, Ph. D.

Professor of constitutional Law

Faculty of Law

University of Ljubljana

ELECTION OF JUDGES OF CONSTITUTIONAL COURTS IN SLOVENIA AND COMPARATIVELY

Summary

The election systems of the constitutional court judges are very diverse; therefore it is impossible to talk about an optimal, prevailing or even unified system. In some places the election priority is given to the legislative body, in other places the election priority is given to the head of state and quite regularly it is given to the organs of both or even all three branches of authority. In the Republic of Slovenia, nine Constitutional Court judges are elected by the National Assembly on the proposal of the President of the Republic for a term of nine-year mandate, without a possibility of re-election. The election system in question has been a subject of critical consideration of both professional and political public ever since the adoption of the new constitution. The fundamental disapproval of this arrangement is that it enables excessive politicization of the selection process since all constitutional judges are elected by the parliament and in addition, an absolute majority vote of deputies is sufficient for the judges to be elected. The Constitutional Court, as an

⁵⁴ Posebnost slovenačkog ustavnog uređenja je da Državni zbor ne bira samo ustavne sudije nego i sve druge sudije. Pored toga bira predsednika Vlade i imenuje ministre, ombudsmana, guvernera i viceguvernera Banke Slovenije, informacijskog ovlašćenika, generalnog državnog tužioca i druge nosioce javnih funkcija. Elektorska funkcija slovenačkog parlamenta ne može da se uporedi s evropskim uređenjima o kojima smo govorili.

individual and independent constitutional organ outside the classical three-branch authority, would significantly benefit with the kind of election method, or appointment of the constitutional judges, that would allow all three branches of authority (the legislative body, the executive body and the judicial body) to “co-design” the composition of this Court. The introduction of this kind of combined system and appointment of the constitutional judges was rejected. Likewise, the proposal for prescribing two-thirds of majority vote instead of the absolute one for electing the judges in the National Assembly, was rejected as well.

Key Words: constitutional court, election system of the constitutional judges, Constitutional Court of Slovenia judges’ elections, judges’ candidacy, tripartite system of elections and appointments, constitutional amendments