

Анђела Нићифоровић,*

Асистент,

DOI:10.5937/zgpfm1-51467

Правни факултет Универзитета у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици

ИЗБОР СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА КАО ГАРАНЦИЈА УСТАВНОСУДСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ**

Апстракт: У систему власти заснованом на принципу поделе и равнотеже власти, уставни суд се сматра самосталном и независном уставном влашћу. Независност уставног суда подразумева и независност његових чланова, и то како од свих других носилаца власти, тако и од самих државних органа који су учествовали у њиховом избору. Избор судија уставног суда једна је од најважнијих гаранција његове независности. Осим тога, избор судија уставног суда гаранција је и обезбеђења његовог одговарајућег легитимитета, очувања његове функције политички неутралне власти, као и избора лица одговарајућих професионалних и личних квалитета. У раду се анализирају услови које судије морају да испуне да би обављале ову важну функцију, различити модели избора, као и дужина трајања њихових мандата. Аутор на почетку рада указује на решења ових питања упоредно, док се у наставку рада усмерава на правила које предвиђа Устав Републике Србије из 2006. године. Циљ истраживања јесте да се кроз анализу постојећих уставних и законских одредби других земаља и њихово упоређивање са регулативом наше земље дође до одговора на питање који је кључ опстанка ове институције као независне, непристрасне, политички неутралне и професионалне власти.

Кључне речи: уставно судство, избор, независност, Уставни суд Републике Србије.

* andjela.niciforovic@pr.ac.rs ; <https://orcid.org/0000-0002-1871-8649>

** Рад је резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација (Евиденциони број Уговора 451-03-65/2024-03/200254 од 5. фебруара 2024. године).

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Правни принципи у савременом праву“, одржаној 19. и 20. априла 2024. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

У рационализованом парламентарном моделу власти, дакле, систему државне власти заснованом на принципу поделе и равнотеже власти, захваљујући неопозивом уздизању начела уставности изнад принципа суперматрије парламента, уставно судство има посебну улогу. Временом ова институција добија задатак да контролом уставности најзначајнијих манифестационих форми правних функција, како стварања тако и примене права, односно својеврсном контролом законодавне, извршне и судске функције, гарантује примат и интегритет устава као највише рангираног права у држави. Смисао и најопштији циљ уставног правосуђа јесте чување и одржавање највишег ранга уставног права (Стојановић, 2016а: 78).

Неспорно је да је у низу држава чији устави своју заштиту поверавају уставном суду та институција уз државног поглавару, парламент и владу, највиши уставни орган и да је, не без разлога, у теоријским радовима истицан став да је уставни суд функционално највиши орган одлучивања. Да би био функционално највиши орган одлучивања и обављао најважнију функцију заштите и контроле уставности и законитости, уставни суд мора бити самостална и независна уставна власт.¹ Контрола уставности и законитости се не може успешно обављати уколико судије ових судова нису потпуно независне, и то не само у смислу избегавања да њихове одлуке буду под утицајем и контролом других власти или владајуће странке, већ и да њихов положај и професионално искуство гарантују интелектуалну независност, а за шта су први услов начин избора и претпоставке за престанак функције судије уставног суда. Имајући у виду да уставни суд контролише рад свих државних органа, у теоријским радовима се јасно истиче да је избор његових судија политички осетљиво и институционално деликатно питање, зато што би тим избором требало ускладити неколико противречних захтева – обезбедити самосталност и независност тог суда од других државних органа који учествују у његовом формирању, сачувати његову функцију неутралне власти, обезбедити одговарајући легитимитет, јер је функција тог суда да контролише представничко тело које располаже непосредним политичким легитимитетом, обезбедити да за судије буду бирана лица одговарајућих професионалних и личних квалитета и омогућити да састав суда осликава сложену структуру државе у националној, конфесионалној, језичкој, регионалној и свакој другој сфери (Симовић, 2013: 309).

¹ Уставни суд је независан државни орган чији је задатак не само да обезбеди контролу законодавне власти већ и да спречи сваку злоупотребу и прекорачење овлашћења било ког од органа власти (Пејић, 2006: 1158).

Дакле, имајући у виду да је уставни суд према свим осталим уставним органима самостална и независна државна институција, такав његов положај са собом повлачи и независан положај његових чланова, и то како од било ког другог носиоца власти, тако и од државних органа који су учествовали у њиховом избору. Једна од најважнијих гаранција независности уставног суда управо је начин избора његових чланова (Стојановић, 2016а: 110 и 114). Међутим, с обзиром на то да контролише рад свих државних органа, поступак избора судија уставног суда је често високополитизован.² У којој мери ће уставни суд остваривати своју улогу заштитника устава и јемца уставом установљене равнотеже власти превасходно зависи од његовог састава, јер људи уливају живот правним институцијама и начин на који ће оне заживети у пракси првенствено зависи од њиховог персоналног састава (Симовић, 2013: 242).

2. Избор и именовање судија уставног суда

Постоје три кључна питања која се постављају када је реч о избору судија уставног суда. На првом месту је питање услова које једно лице треба да испуни да би било изабрано за судију уставног суда. На другом месту је питање начина њиховог избора. Док је треће питање – питање трајања мандата судије уставног суда (Петров, 2022: 270).

2.1. Услови за избор

Поред општих услова који се траже за рад у државним органима, да би једно лице било изабрано за судију уставног суда, неопходно је да испуњава и одређене додатне, посебне услове за избор. Имајући у виду сложеност уставносудског одлучивања и вишеструки утицај који он оставља на друштвени и државни живот, неопходно је да судија уставног суда има одређене године живота и одређено професионално искуство (Петров, 2022: 270). Земље које прописују године живота као услов за избор на функцију судије уставног суда најчешће се опредељују за 40 година живота.³ Такав је случај са Србијом, Црном Гором, Словенијом. Тако висока старосна граница се поставља због тога што се начин размишљања и погледа судије испољава управо кроз његову животну зрелост и поверење које она са собом носи. Године живота се не морају поклапати са радним искуством и стручношћу, будући да два кандидата

2 О мешовитој „политичко-правној“ природи уставног суда, као и о његовом легитимитету говорио је и Stone Sweet, Alec. у својој књизи *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (2000: 151).

3 Мада се распон година живота које су прописане као услов креће од 25 до 45 година живота (Џакић, 2019: 125).

која имају по 40 година живота могу имати различите дужине радног стажа у зависности од момента ступања у радни однос након завршетка студија (Џакић, 2019: 125).

Када је реч о радном искуству, као другом услову за избор на функцију судије уставног суда, оно се везује за одређени број година рада у већини држава, и премда отежава избор, представља додатну гаранцију за квалитетно обављање посла од стране изабраних кандидата. Иако постоје дилеме око тога да ли судија уставног суда мора да буде правник или може да буде и стручњак неке друге области друштвених наука, већина устава у свету се опредељује за решење по којем судија уставног суда мора бити дипломирани правник (Петров, 2022: 271). А имајући у виду да за уставне судове треба да буде својствена правничка елита, и то радно искуство би требало да подразумева значајан број година. Међутим, број година се разликује од земље до земље, и креће се од 5 до 20 година радног искуства. Иако у Мађарској, на пример, судије уставног суда морају имати најмање 45 година радног искуства (Џакић, 2019: 126).

Посткомунистичка уставност указује да се, поред јасно одређених услова, захтевају и извесне неодређене и тешко проверљиве квалификације кандидата, попут: „истакнути правник“, „уважени познавалац права“ или „правни стручњак“. О чему сведоче и примери земаља којима је у наставку рада посвећена пажња. Али, пошто се овај правни стандард може у мањој или већој мери прецизирати, као пример таквог чињења може се навести Република Хрватска, чији Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске прописује да се за уставног судију може изабрати особа која је хрватски држављанин, дипломирани правник са најмање 15 година радног искуства у правној струци у којој се истакла стручним радом или јавним деловањем, као и особа која је стекла докторат правних наука и има најмање 12 година радног искуства у правној струци.⁴ Чињеница је, међутим, да у случајевима постојања једног недовољно дефинисаног услова право уступа место савесности и поштењу кључних политичких чинилаца, јер од њиховог избора судија зависи како ће уставни суд вршити своју функцију (Симовић, 2013: 251). У том смислу, општи правни појмови остављају простор за продирање политичке воље у систем избора судија уставног суда и проглашавање истакнутим правницима кандидата политичких странака или политички подобних кандидата, који бивају непознати као правници правној и широј јавности (Петров, 2022: 271).

4 Čl. 5 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99, 29/02, 49/02 – proć. tekst).

2.2. *Начин избора*

Важно организационо питање везано за Уставни суд је сам поступак избора судије. Ко бира судије Уставног суда је врло осетљиво питање, јер тај суд треба да контролише рад свих државних власти преко правних аката које те власти доносе вршећи своју надлежност (Марковић, 2007: 24). Упоредна анализа указује да се могу разликовати три основна начина избора судија уставног суда и то: избор од стране парламента; избор који чине заједно парламент и шеф извршне власти (председник владе или шеф државе); и избор од стране више државних органа који су носиоци различитих државних функција (Петров, 2022: 273). У наредним редовима је описан начин на који се бирају судије уставних судова земаља у окружењу, како би се имала јаснија слика о организацији ових органа, али и прилика да исте упоредимо са поступком избора судија Уставног суда Републике Србије.

Уставни суд Босне и Херцеговине има девет чланова. Четири члана бира Представнички дом Федерације, а два члана Народна скупштина Републике Српске. Преостала три члана бира председник Европског суда за људска права након консултација са Председништвом. Сваки пуноправни гласач са квалификацијом истакнутог правника великог моралног угледа може да буде судија Уставног суда. Судије које изабере председник Европског суда за људска права не могу бити држављани Босне и Херцеговине, нити неке од суседних земаља.⁵ Процес избора започиње објављивањем јавног конкурса од стране ентитетске парламентарне комисије за избор и именовање. Ове комисије предлажу кандидате ентитетским законодавцима, који потом врше избор апсолутном већином посланика (Marković, 2019: 274).

Уставни суд Републике Хрватске састављен је од тринаест судија које бира Хрватски сабор двотрећинском већином гласова укупног броја заступника из реда истакнутих правника, нарочито судија, државних адвоката, адвоката и универзитетских професора правних наука, на начин и у поступку прописаним уставним законом.⁶ Процес избора судија Уставног суда покреће одбор Хрватског сабора који је надлежан за Устав, и то објављивањем позива у Народним новинама. Овај одбор обавља јавни разговор са сваким кандидатом који испуњава услове за избор⁷,

5 Čl. 6 Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Sl. glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I).

6 Čl. 122 Ustava Republike Hrvatske „Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10. i 5/14.

7 Čl. 6 st. 4 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99, 29/02, 49/02 – proć. tekst).

чиме доприноси транспарентности читавог процеса. Ипак, број оних који могу да предложе кандидате практично је неограничен, јер се као предлагачи могу јавити: правосудне институције, правни факултети, адвокатске коморе, правна удружења, политичке странке, као и било која друга правна или физичка лица. Такође, појединац може и сам себе да предложи као кандидата (Marković, 2019: 9).

Уставни суд Републике Северне Македоније чини девет судија, које из реда истакнутих правника бира Скупштина.⁸ Уставни суд сам одлучује када ће судији под условима утврђеним Уставом престати функција. Према Уставу, двоје судија Уставног суда предлага председник Републике, а двоје Судски савет Републике из реда судија. У погледу начина избора, Скупштина шест судија бира апсолутном већином, док је за избор још троје судија предвиђено посебно правило (Marković, 2019: 275). Наиме, сходно амандману XV Устава Републике Северне Македоније, Скупштина бира троје судија већином гласова од укупног броја народних посланика, при чему мора постојати већина гласова од укупног броја народних посланика који припадају заједницама које нису већина у Републици Македонији.⁹

Судије Уставног суда Црне Горе, којих има седам, бира и разрешава Скупштина. Она то чини тако што двоје судија бира на предлог председника Црне Горе, а пет судија на предлог надлежног радног тела Скупштине по расписаном јавном позиву који предлагачи спроводе.¹⁰ Може се рећи да је поступак избора судија транспарентан, будући да се јавни позив објављује у Службеном гласнику Црне Горе и у најмање једном штампаном медију, а списак пријављених кандидата се објављује на интернет страници предлагача. Предлог за именовање мора бити образложен и предлагач мора водити рачуна о пропорционалној заступљености мањина и етничких заједница, као и уравнотеженој заступљености полова. Осим тога, неопходно је да предлог за именовање судија садржи исти број кандидата као и број судија Уставног суда, које се именују на предлог тог предлагача (Marković, 2019: 276). Пошто Скупштина бира и разрешава судије Уставног суда двотрећинском већином у првом гласању, или ако одлука није донета, тропетинском већином свих посланика у другом гласању најраније након месец дана,¹¹ питање је да ли она заиста врши избор или само потврђује предлоге предлагача (Marković, 2019: 276).

8 Чл. 109 Устава Републике (Северне) Македоније

9 <https://ustavensud.mk/%D0%BC%D0%BA/%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2>, приступљено 26. 12. 2024.

10 Чл. 153, st. 3, Ustava Crne Gore (Чл. 153, st. 3, Ustava Crne Gore („Sl. List CG”, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I-XVI).

11 Amandman IV Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826465-amandmani-i-do-xvi-na-ustav-crne-gore.pdf>, приступљено 24. 12. 2024.

У савременој теорији доминира став да је најбољи могући начин избора судија уставног суда онај у којем учествују све три гране државне власти¹², као што је то предвидео Устав Италије из 1947. (Петров, 2022: 273). Још је Кезен предлагао да је најбољи начин именовања судија уставних судова онај који предвиђа комбинацију утицаја парламента са утицајем шефа државе или владе. Веома је битно да се приликом избора судија спречи политизација овог поступка, како једна власт, било законодавна, било извршна, не би имала монопол у постављању судија уставног суда (Стојановић, 2016а: 110). Стога, не може се рећи да је овај модел избора најсавршенији, с обзиром на то да из оваквог начина избора произлази опасност да сваки од органа који су овлашћени да врше избор може том приликом изабрати „своје судије“, које ће, потом, у свом раду морати да покажу лојалност телу које их је бирало (Sadurski, 2005: 17).

Истиче се да у процесу конституисања уставног суда највећи ризик од политизације постоји када је парламент једини надлежан орган за избор свих судија (Симовић, 2012: 273). Упоредноправна пракса је, међутим, показатељ да такво институционално решење није увек сметња за установљавање узорног уставног суда (Симовић, 2013: 249). Један такав узоран суд постоји у Немачкој, у којој судије Савезног уставног суда, којих је укупно 16, бирају домови савезног парламента (по осам судија) (Петров, 2022: 273).

Осим Немачке, пример неполитизованог уставног суда којег бира парламент постоји и у Мађарској и Пољској. Суштина је, заправо, да је начин избора судија уставног суда адекватан, односно да обезбеђује услове за конституисање једног релативно независног уставног суда само онда када је начин избора компактан уставној култури која постоји у једној држави. Другим речима, уколико је свест о поштовању устава неразвијена, постојање формално уравнотеженог начина избора неће спречити непримерену политизацију уставног суда, као што ни теоријски „лошији“ начин избора није препрека за обезбеђивање политички независног уставног суда уколико постоји релативно висок степен уставне културе (Петров, 2022: 273).

2.3. *Трајање мандата*

Мандат представља време у оквиру којег судија обавља своју функцију. Потребно је имати у виду да треба да постоји укомпонованост избора судија уставног суда и дужине њиховог мандата, како би она била гаранција уставносудске независности, компетентности и

12 Podolnjak, R. (2007). Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 57 N. 3, 557.

непристрасности, а да не би дошло до „прекомерне политизације“ уставног суда, али и до формалног и рутинског рада (Симовић, 2013: 251). Наиме, дужина мандата је повезана са питањем независности судства у том смислу што се истиче да доживотни мандат представља највиши степен независности, док именовање на одређени период изазива супротан ефекат (Sadurski, 2005: 14). Сходно томе, могу се разликовати две врсте мандата: мандат на неодређено време и мандат на одређено време. Мандат који траје одређено време може бити обновљив или не (Џакић, 2019: 139), односно може постојати могућност поновног избора на ту функцију или то не мора бити случај (Николић, 2017: 28).

Мандат на неодређено време постоји у Аустрији и у САД (Симовић, Орловић, 2023: 891). Тако, на пример, питање трајања мандата судије Врховног суда САД је увек питање краја и почетка (једног живота). На крају мандата судије највишег америчког суда налази се почетак процеса именовања његовог наследника. Специфичност америчког система огледа се у неизвесности када ће до тог краја доћи, с обзиром на то да моменат престанка функције практично зависи од воље самог судије или од једине неизбежне животне чињенице (Марковић, 2023: 46).

Од земаља у региону, Устав Босне и Херцеговине предвиђа да мандат уставних судија траје до навршених 70 година живота, осим ако не поднесу оставку или не буду са разлогом разршени консензусом осталих судија.¹³ Став теорије је да решење по којем се судије бирају на неодређени мандатни период, односно до испуњења услова за старосну пензију¹⁴, није добро, будући да овакав начин избора не може на задовољавајући начин да обезбеди прилагођеност уставног суда културолошким условима земље, а поред тога, доводи и до опасности претварања уставног суда у „стерилног чувара мртвог слова устава“ (Симовић, 2013: 251).

Иако је избор за судију уставног суда врхунац каријере једног правника, професор Владан Петров наводи да је у уставној демократији боље да на том месту судија буде привремено. При томе, он под привременошћу подразумева трајање мандата довољно дуго, попут оног у Немачкој, где се судија Савезног уставног суда бира на мандат од 12 година, и који, иако представља изузетак, може бити оправдан и прихватљив (Петров, 2022: 274). Свакако, дужи мандати обезбеђују

13 Član VI Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Sl. Glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I)

14 С обзиром на то да мандат уставном судији траје до навршених 70 година живота, треба водити рачуна да за судију не буду изабрани кандидати којима се ближи пензија или старосна граница за престанак функције, јер је вероватно да ће те судије бити мање заинтересоване да своју функцију обављају савесно, редовно и одговорно (Петров, 2022: 275).

континуирани рад уставног суда и његову већу креативност (Николић, 2017: 28).

Када је у питању мандат на одређено време, могућност поновног избора предвиђа на пример Република Хрватска, у којој мандат судији Уставног суда траје осам година, као и Република Србија, у којој се судије Уставног суда бирају на девет година. За разлику од њих, Република Северна Македонија и Република Словенија, у којима мандат уставних судија траје девет година, као и Црна Гора, у којој дужина мандата судије Уставног суда износи 12 година, не предвиђају могућност поновног избора на ту функцију (Ђорђевић, 2019: 279).

Могућност поновног избора сматра се да нарушава независност уставног суда због зависности судија од органа који су их изабрали, односно именовали. То је разлог бројних полемика које се јављају око укидања реизбора, будући да и сама пракса пружа доказе о довођењу у питање непристрасности уставног суда и политизације судија, те њиховој знатнијој повезаности са политичким факторима захваљујући којима су дошли на ту функцију (Николић, 2017: 28).

3. Избор и састав Уставног суда Србије

Уставом Републике Србије из 2006. године први пут су дефинисани посебни услови¹⁵ које, поред општих услова предвиђених за рад у свим државним органима, мора да испуњава судија Уставног суда. Ти услови обухватају: најмање 40 година живота, најмање 15 година искуства у правној струци и избор, односно, именовање из реда истакнутих правника (Петров, 2022: 275). За разлику од Устава, Закон о Уставном суду у чл. 11, ст. 1 истиче само да Уставни суд чини 15 судија¹⁶, који се бирају и именују на начин прописан Уставом.¹⁷

15 Упркос постојању Уставног суда, у уставном систему Србије више од пола века, ни у једном од претходних устава Србије, односно Југославије (1963, 1974, 1990, односно 1992), нису били прописани услови за избор судија тих судова (Кутлешић, 2013: 259).

16 Овај број судија установљен је по угледу на италијански уставни суд. Иако је број судија са 9 (по Уставу из 1990), порастао на 15 због проширене надлежности Суда, а нарочито због одлучивања о уставној жалби, остаје спорно да ли је тај број судија превелик за Србију у поређењу са многољуднијим државама које имају мањи или сличан број (Италија 15, Немачка 16, Француска и САД – Врховни суд, по 9) (Симовић, Орловић, 2023: 891).

17 Чл. 11, ст. 1 Закона о Уставном суду, *Сл. гласник РС*, 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015, 40/2015 – др. закон, 10/2023 и 92/2023.

Према Мишљењу Венецијанске комисије о Нацрту Закона о Уставном суду, овим законом би требало прецизније уредити питања која се тичу услова за избор судија Уставног суда (Venice Commission, 2007). Међутим, такав став је у домаћој правној науци побијан аргументацијом да посебне услове за избор судија треба дефинисати

Док је први услов у погледу година живота јасно одређен, други услов који се односи на искуство у правној струци делимично је одређен и наводи на постављање питања шта се сматра искуством у правној струци, односно, које конкретне послове овај појам обухвата (Ђурић, 2022: 616). Из уставних одредби јасно произлази да у ове послове спада професура, с обзиром на то да судија Уставног суда не може да врши другу јавну или професионалну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом.¹⁸ Како претходни устав није предвиђао никакве изузетке од инкомпатибилности уставносудске функције са било којом јавном или професионалном делатношћу, може се сматрати да је Устав из 2006. године учинио значајан квалитативан помак на овом пољу¹⁹ (Симовић, 2013: 248–249). Међутим, изузетку који је Уставом допуштен – професура на правном факултету – може се замерити да није довољно одређен, јер на правним факултетима постоје и ванправни предмети или наставни предмети који се само (мањим) делом могу сматрати правним (Стојановић, 2018: 40). Трећи услов пак, као непрецизно одређен, представља правни стандард чија се конкретна садржина одређује приликом сваког избора, односно именовања за судију Уставног суда (Симовић, 2013: 248). У погледу непрецизно одређеног услова „истакнути правник“, јављају се различита мишљења.²⁰ Она се крећу од тога да је овај услов требало

Уставом и да кад уставотворац није нашао за сходно да их прецизира, то не би требало да учини ни законодавац. Прецизирању услова нема места у обичном закону, посебно ако се има у виду да уставотворац није ни наговестио, а камоли изричито наложио законодавцу да прецизира значење појединих услова (Ђурић, 2022, 611–612).

18 Чл. 173, ст. 1 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

19 Тиме што је препуштено закону да прецизно одреди шта обухвата „професура на правном факултету“ заправо је дато овлашћење законодавцу да суштински одреди одступање од начела инкомпатибилности, односно стварни домаћај уставне норме о сукобу интереса. Закон о Уставном суду под „професуром на правном факултету“ сматра обављање наставе на факултету у звању редовног или ванредног професора, што је само делимично конкретизовање уставне норме. Један овакав изузетак, међутим, мора у свему да буде одређен Уставом (Стојановић, 2018: 40).

20 Према једном тумачењу, истакнути правник је врхунски правни стручњак, односно, особа која располаже највишим знањима у тумачењу и примени права, нарочито највишег правног акта и који се издваја од осталих правника по стручним и научним квалитетима. Под тим се не мисли на његово издвајање само по основу искуства, година живота, стажа и формално високих квалификација (судије највиших судова у земљи, професори на правним факултетима итд.), већ и по поседовању конкретних „доказа“ своје „изузетности“, попут стручних и научних радова који представљају значајан допринос одређеној области права, пресуде у великим предметима итд. Према другом тумачењу, истакнути правник је више од врхунског правног стручњака, с обзиром на то да мора поседовати изузетна лична својства, попут високог моралног

Уставом учинити што одређенијим и проверљивијим, преко тога да је Уставом прописани услов требало прецизније одредити Законом, до тога да је правни стандард „истакнути правник“ најбоље решење, јер посебна својства која се траже од судије Уставног суда не могу бити уобличена правном нормом.²¹ Ипак, изрицање комплетног суда о предвиђеном услову „истакнути правник“, али и о осталим условима, захтева узимање у обзир и других елемената уставноправног положаја судије, попут његовог начина избора, могућности поновног избора, те броја судија уставног суда (Петров, 2013: 45–46).

Када је у питању начин избора, Уставом је предвиђено да пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика (Симовић, Орловић, 2023: 892), пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног суда. Народна Скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Високи савет тужилаштва. Дакле, у питању је специфичан систем теже и противтеже, сходно којем све три гране државне власти учествују у поступку избора. Уставни суд на тај начин не дугује своје постојање ниједном посебном органу, па се гаранције његове независности и самосталности повећавају (Ђурић, 2022: 610–611). Мада, ако се узме у обзир и право предлагања судија, Народна скупштина и председник Републике учествују у избору 10 судија (двотрећинска већина). Регионална заступљеност и право на покрајинску аутономију испољавају се у одредби да са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина²² (Симовић, Орловић, 2023: 892).

Повећање броја судија Уставног суда са девет на петнаест има своје позитивне и негативне стране. Позитивна страна и оправдање овог решења испољава се у потреби да већи број судија допринесе ефикаснијем раду Суда и његовој већој компетентности. Док негативна страна подразумева да у случају већег броја судија уставног суда, поред врхунских правника

интегритета, аутономности мишљења, храбрости, умерености, креативности, развијене свести о одговорности итд. (Петров, 2013: 44–45).

21 Професор Слободан Орловић је става да би, с обзиром на то да је услов „истакнут правник“ остао до те мере неодређен и као такав недоказив, а да је исти при избору судије кључан (јер Уставни суд са недовољно угледним правницима објективно не може да заштити Устав), неопходно било увести мерила путем којих би се ценио степен испуњености овог услова код сваког кандидата за уставног судију (Орловић, 2017: 103).

22 Чл. 172, ст. 4 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

високих моралних квалитета, за судије могу да буду изабрана и лица која то својим дотадашњим професионалним животом нису заслужила. Односно, мањи број судија уставног суда нагони органе који врше избор на опрезније поступање.²³ Из овога следи да је претходно институционално решење, које је предвиђало девет судија, било адекватније друштвено-политичком амбијенту Србије (Симовић, 2013: 250).

Последње, али не мање значајно у низу питања о избору судија Уставног суда Србије, јесте питање дужина њиховог мандата. Наиме, судији Уставног суда мандат траје девет година, и то је у основи добро решење. Међутим, Устав предвиђа да једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута.²⁴ Други избор би могао да представља и стицање сталне судијске функције, јер би се у највећем броју случајева, а имајући у виду старосну структуру судија, за време трајања другог мандата стекли услови за старосну пензију (мандат судији Уставног суда може бити продужен до истека времена на које је изабран)²⁵ (Симовић, Орловић, 2023: 895). Поред тога што је могућност да једно лице буде поново изабрано или именовано за судију Уставног суда супротна строго правном карактеру функције судије Уставног суда, која није и не сме да буде политичка функција, она оставља простор судији да обавља први мандат на начин за који верује да ће му обезбедити његово поновно добијање (Стојановић, 2018: 38).

4. Закључак

Како се на почетку навело, уставни суд је према свим осталим уставним органима самостална и независна државна институција. Једна од најважнијих гаранција његове независности јесте начин избора његових чланова. Поред одређених година живота и адекватног професионалног искуства, посткомунистичка уставност показала је да се захтевају и извесне неодређене и тешко проверљиве квалификације, као што је „истакнути правник“. Због особина које представљају нераскидиви део личности, не може се очекивати да ће уставна норма која предвиђа овакав услов икада бити довољно прецизна. Свакако да прецизирање овог услова не би само по себи могло да потпуније обезбеди независан и

23 „Изграђена свест о значају мисије у једном демократском друштву које тежи остварењу владавине права очекује се од надлежних органа за спровођење изборних процедура једнако као и од свих других на које се одлуке уставних судова односе“ (Вучић, 2012: 145).

24 Чл. 172, ст. 6 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

25 Чл. 14 Закона о Уставном суду, *Сл. гласник РС*, 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015, 40/2015 – др. закон, 10/2023 и 92/2023.

самосталан уставни суд и независност и самосталност његових чланова, уколико оно не буде праћено променама и у погледу других елемената уставноправног положаја суда и судија. Такође, осим поменутих, поједине земље предвиђају и одређене етничке или територијалне квалификације, које додатно „помажу“ у сужавању избора судија уставног суда.

Упоредна анализа указује да се могу разликовати три основна начина избора судија уставног суда, а да је најбољи могући начин онај у којем учествују све три гране државне власти. Ипак, не може се рећи да је овај модел избора најсавршенији, с обзиром на то да из оваквог начина избора произлази опасност да сваки од органа који су овлашћени да врше избор може том приликом изабрати „своје судије“, које ће потом у свом раду морати да покажу лојалност телу које их је бирало.

Мандат судија уставног суда обично траје девет година, мада постоје и изузеци од оваквог решења, па чак и случајеви доживотног трајања мандата. Посебна пажња се посвећује предвиђању могућности поновног избора, односно обновљивог мандата, услед којег се може довести у питање независност и непристрасност уставног суда, политизација судија, те њихова знатнија повезаност са политичким факторима захваљујући којима су дошли на функцију.

Да би процес избора био резултат ширег политичког и друштвеног консензуса, али и да би се очувао легитимитет уставног суда, као добро решење могло би се истаћи доношење одлуке од стране органа који врше избор квалификованом већином гласова. У циљу транспарентности поступка и решавању нејасноћа које се могу јавити приликом избора судија уставног суда, важно је постојање не само уставних већ и прецизнијих законских решења овог питања. А оно што је најважније јесте да се не сме изгубити из вида да је контекст у којем треба вршити избор и именовање, као и сам циљ избора, обезбеђивање самосталности и независности уставног суда и осигуравање делотворне заштите уставности, законитости и људских и мањинских права и слобода. У те сврхе је преко потребна политичка култура која подразумева свест о томе да је уставни суд последњи заштитник демократског поретка и људских и мањинских права и слобода и да је његово постојање у интересу свих. Зато је начин избора судија уставног суда адекватан, односно такав да обезбеђује услове за конституисање једног релативно независног уставног суда, само онда када је компактан уставној култури која постоји у једној држави. Постојање формално уравнотеженог начина избора није довољна гаранција спречавања сувишне политизације уставног суда ако је свест о поштовању устава неразвијена, као што ни теоријски „лошији“ начин избора није препрека за обезбеђивање политички независног уставног суда ако постоји релативно висок степен уставне културе.

Литература

Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore, https://api.skupstina.me/media/files/1605826_465-amandmani-i-do-xvi-na-ustav-crne-gore.pdf, приступљено 24. 12. 2024.

Вучић, О. (2012). Избор и састав уставних судова – мукотрпан пут достизања европских стандарда. Лилић, С. (прир.). *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. 132–145.

Venice Commission. *Draft law on the Constitutional court of the Republic of Serbia*, comments by MS Hanna Suchocka, Opinion No. 445/2007, преузето 30. 03. 2024. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2007\)067-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)067-e)

Ђурић, В. (2022). Избор и именовање судија Уставног суда у РС. *Зборник радова Копраоничке школе Природног права – Слободан Перовић*. Београд: Копраоничка школа природног права – Слободан Перовић. (III). 607–624.

Закон о Уставном суду, „Сл. гласник РС“, 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015, 40/2015 – др. закон, 10/2023 и 92/2023.

Кутлешић, В. (2013). Услови за избор судија уставних судова – упоредна анализа 51 устава. *Зборник радова Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, округли сто. Београд: Уставни суд. 259–267.

Marković, G. (2022). On the methods of selection of judges of constitutional courts. *Collectio of Papers „Controversies od The contemporary Law“*. Е. Сарајево. 371–395.

Марковић, Р. (2007). Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године. *Анали Правног факултета у Београду*. 2 (LV). 19–56.

Марковић, Ђ. (2023). Природа уставносудске функције. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Marković, Ђ. (2019). Procedures and conditions for the selection of the constitutional court judges in the post-yugoslav states. *Анали Правног факултета у Београду*. LXVII, 3. 267–289.

Nikolić, О. (2017). Положај судије уставног суда – упоредноправна анализа. *Strani pravni život*. Београд: Институт за упоредно право.

Орловић, С. (2017). Правни положај и реалност Уставног суда Србије. *Српска политичка мисао*. Београд: Институт за политичке студије.

Пејић, И. (2006). Улога уставног суда у очувању уставне демократије. *Правни живот*, вол. 55, бр. 12. 1155–1173.

Петров, В. (2022). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Petrov, V. (2013). „Istaknuti pravnik“ – poseban uslov za izbor sudija Ustavnog suda ili prazna ustavna norma. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pra-*

vo, Kriminalističko-policijska akademija. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija. 41–52.

Podolnjak, R. (2007). Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. Vol. 57 N. 3

Симовић, Д. Орловић, С. (2023). Коментар Устава Републике Србије са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права. *Службени гласник*.

Симовић, Д. (2013). Проблем политизације и састав Уставног судства. Зборник радова *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, округли сто. Београд: Уставни суд. 242–258. 547–575.

Симовић, Д. (2012). Слабост институционалних гаранција независности Уставног суда Србије. У Шарчевић, Е. (Ур.) *Ко бира судије уставног суда?* Сарајево: Фондација Центар за јавно право. 263–284.

Стојановић, Д. (2018). Да ли и како реформисати Уставни сад? *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 78 (LVIII). 31–46.

Стојановић, Д. (2016а). *Уставно правосуђе*, Ниш: Правни факултет у Нишу.

Стојановић, Д. (2016б). Уставносудско испитивање судских одлука. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 74 (LV). 35–53

Sadurski, W. (2005) *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*.

Stone Sweet, Alec. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, New York: Oxford University Press Inc.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Sl. glasnik BiH“, br. 25/2009 – Amandman I).

Ustav Republike Hrvatske „Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10. i 5/14.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99, 29/02, 49/02 – proć. tekst).

Ustav Crne Gore (Ćl. 153, st. 3, Ustava Crne Gore („Sl. List CG“, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I–XVI)

Уставен суд на Република Северна Македонија. <https://ustavensud.mk/%D0%BC%D0%BA/%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%Bo%D0%B2>, приступљено 26. 12. 2024.

Џакић, Т. (2019). *Гарантије независности уставних судова*. Докторска дисертација. Београд. Правни факултет Универзитета у Београду.

Andela Nićiforović, LL.M.,
*Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Priština,
Head Office in Kosovska Mitrovica*

ELECTION OF CONSTITUTIONAL COURT JUDGES AS A GUARANTEE OF CONSTITUTIONAL COURT INDEPENDENCE

Summary

In a system of government based on the principle of separation and balance of powers, the constitutional court is considered to be an autonomous and independent constitutional authority. The independence of the constitutional court also implies the independence of its members from all other power holders and from the state bodies that participated in their election. The election of constitutional court judges is one of the most important guarantees of the constitutional court independence. Their election is also a guarantee of its legitimacy, preservation of its function as a politically neutral authority, and selection of persons with appropriate professional and personal qualities. The paper analyzes the legal requirements that judges must meet in order to qualify for this important judicial position, different election models, and the length of judicial mandates. After providing an overview of the comparative law solutions on this matter, the author focuses on the rules provided in the Constitution of the Republic of Serbia (2006). The aim of the research is to analyze the existing constitutional and legal provisions of other countries and compare them with the provisions in Serbia in order to address the following question: what is the key to the survival of this institution as an independent, impartial, politically neutral and professional authority?

Keywords: constitutional judiciary, election, independence, Constitutional Court of the Republic of Serbia.