

Blaže Krčinski*

Izbor sudije Ustavnog suda u Republici Makedoniji

Sadržaj

1. Uvod
2. Postupak izbora sudije Ustavnog suda Republike Makedonije
3. Izbor sudija ustavnih sudova: pravni ili politički akt
4. Zaključak: izbor sudija u kojem učestvuju tri grane vlasti

1. Uvod

U istoj mjeri u kojoj je bitno uvideti značaj Ustavnog suda kao organa koji obezbeđuje vladavinu prava i održava i štiti pravni poredak od samovolje vlasti, bitno je posvetiti više pažnje njegovom sastavu i pre svega načinu na koji se sudije biraju. Treba imati u vidu da je ustavni sud specifičan organ vlasti koji je strukturno i funkcionalno odvojen od sve tri grane vlasti i često je pozicioniran kao četvrta vlast. No, ono što ga razlikuje od ostalih grana vlasti je kontrola nad drugim granama vlasti, tj. ustavni sud kontroliše rad sve tri grane vlasti preko akata koje oni donose.

Po sebi je veoma osetljivo pitanje ko će učestvovati u postupku izbora sudija. Prema tome, veoma je važno precizno urediti ko sve može predlagati i birati sudije, a naravno ukoliko je to moguće, najbolje je da ustavni sud ne bira samo jedna grana vlasti, već da u izboru učestvuju sve tri grane vlasti. Takođe, bitno pitanje koje se nadovezuje na model izbora sudija je i kredibilitet koji treba imati svaki sudac. Naime, sudije ustavnih sudova treba da budu afirmisani pravници koji imaju široka znanja iz oblasti ustavnog prava i uživaju društveni ugled. Samo tako uloga i mesto ustavnog suda može da sačuva svoj normativni značaj kojeg nesumljivo ima.¹ Bezimene sudije teško mogu da uspostave autoritet ustavnog suda.²

* Autor je stručni saradnik u advokatskoj kancelariji *Krčinski* u Skoplju.

¹ O tome npr. govori Đorđević: „Sudija ustavnog suda nije obični pravnik ili ma kakav uspešni funkcioner. Oni su obično ubitačni za ugled suda. Sudija Ustavnog suda mora istovremeno biti pravnik široke kulture i profesionalnog znanja i čovek moralnog ugleda i podrške u široj javnosti. Čovek koji se poštuje, sluša i cení. Ovakav sudija može jedino da obezbedi standarde koji se traže za ocenu i zaštitu ustavnosti“. Jovan Đorđević „*Položaj i uloga ustavnog sudstva u Jugoslaviji*“, u zborniku „Uloga i mesto ustavnog sudstva u društveno-političkom sistemu“, Beograd 1986, s. 19.

² R. Marković *Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006 godine*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, godina LV, 2/2007, s. 45.

2. Sastav i postupak izbora sudije Ustavnog suda Republike Makedonije

Kada govorimo o Ustavnom sudu Makedonije moramo pre svega napomenuti da Republika Makedonija ima ustavnosudski kontinuitet punih četrdeset i osam godina. Makedonija je još sa Ustavom iz 1963. godine kao članica Savezne Republike Jugoslavije bila treća zemlja u svetu, a prva socijalistička zemlja koja je uvela ustavno sudstvo. Ovaj kontinuitet je održan i sa Ustavom iz 1974. godine, a produžen je sa Ustavom iz 1991. godine kada je Republika Makedonija postala neovisna država. Stvaranje ustavnih sudova uvek se povezivalo sa željom da se raščisti sa autoritarnom prošlošću i željom za novim početkom³. Međutim, to u Makedoniji nije bilo slučaj. Naime, 1991. godine, kada je bio donet novi ustav koji je bio u talasu demokratizacije i razvoja ustavnosti koji je zahvatio centralnu i istočnu Evropu, Makedonija je bila u trendu. U novom ustavu predviđene su nove nadležnosti sa čime je ustavotvorac hteo istaći želju za poštivanje novih demokratskih vrednosti. No, ustavotvorac se nije baš najbolje i najobuhvatnije posvetio pitanju postupka izbora sudija i određivanju kriterija koje treba da ispunjava svaki kandidat.

Ustavni sud Republike Makedonije sastavljen je od devet sudija. Njihov mandat traje devet godina bez prava ponovnog izbora. Predsednik Suda bira se između samih sudija sa dvotrećinskom većinom glasova svih sudija. Parlament bira šest sudija Ustavnog suda većinom glasova ukupnog broja njegovih članova, dok se troje sudija bira većinom glasova svih članova parlamenta, pri čemu treba imati i većinu glasova koji pripadaju zajednicama koje nisu većina u Republici Makedoniji⁴. Pravo da predlažu kandidate za sudije Ustavnog suda imaju predsednik Republike⁵ koji predlaže dva kandidata i Sudski savet⁶ koji također predlaže dva kandidata. Preostalih petoro kandidata predlaže Komisija za izbore i imenovanje parlamenta. Svi predloženi kandidati biraju se na plenarnoj sednici i to pojedinačno svaki kandidat treba da dobije potrebni broj glasova da bi bio izabran. Također prema amandmanu XV Ustava troje od kandidata trebaju biti iz redova manjina⁷. Sudski savet predlaže dva kandidata iz redova sudija. „Savet iz redova sudija, po prethodno utvrđenoj oceni njihovih rezultata u poslu i doprinosu za razvoj stručnoj i teoretskoj misli, predlaže parlamentu dva kandidata za izbor. Predlog koji treba biti dostavljen parlamentu utvrđuje se dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja članova sudskog saveta“⁸. Naime Sudski Savet nakon prethodne detaljnije analize o radu i dostignućima sudija⁹, bira sudije koje se upućuju parlamentu. Svaki član Sudskog saveta može predložiti jednog kandidata, ukoliko obezbedi podršku od 5 ostalih članova Sudskog saveta, a pri tome svaki član

³ C. Dupre, *Importing the Law in Post-communist Transitions, The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford and Portland Oregon, 2003, s. 22

⁴ Čl. 109 i amandman XV Ustava Republike Makedonije, Sl. vesnik br. 52 od 22.11.1992 r.

⁵ Predsednik snagom Ustava ima pravo da predloži dvoje kandidata za sudije Ustavnog suda – čl. 84 alineja 4 Ustava Republike Makedonije. Sl. vesnik br. 52 od 22.11.1992 r.

⁶ Čl. 105 zamenjen sa amandmanom XV Ustava Republike Makedonije. Sl. vesnik br. 52 od 22.11.1992 r.

⁷ Prema amandmanu XV nije izričito predviđeno da sudije koje se biraju sa ovom većinom budu iz redova nacionalnih manjina, no sama ova formulacija je svojevrsna garancija da troje od ukupno devet sudija, budu iz redova nacionalnih manjina. Tako pri izboru sudija Ustavnog suda u 2003. bilo je predloženo troje sudija koji su pripadali nacionalnoj manjini. Iako pri samom izboru sudije Ustavnog suda sa posebnom većinom nisu birane samo sudije koje pripadaju nacionalnim manjinama, ipak je zapažen *paritetni princip što samo po sebi govori o značaju same ustavne formulacije*.

⁸ Čl. 61 od Zakon za sudski ot sovet, Sl. vesnik br. 60/06 i Čl. 9 od Delovnikot za rabota na sudski ot sovet, Sl. vesnik br. 15-07.

⁹ Ova materija je detaljnije uređena Pravilnikom o postupcima i kriterijima za praćenje i ocenjivanje rada sudija, dostupno na www.ssrn.mk.

Sudskog saveta može glasati samo za jednog kandidata. Ukoliko ima više kandidata, dvoje sa najvećim brojem glasova idu u drugi krug. Svakom kandidatu potrebna je dvotrećinska većina da bi ga oficijelno Sudski savet predložio parlamentu¹⁰.

Što se tiče predloga predsednika, moramo napomenuti da nisu normativno uređena pravila po kojima on predlaže kandidate. To je ostavljeno njegovom slobodnom nahođenju. Parlamentarna komisija za izbore i imenovanja na sednici odlučuje o kandidatima koje ona odabire¹¹. Ni u Poslovniku o parlamentu, ni u odluci o osnivanju stalnih radnih tela¹² u parlamentu, nije detaljnije utvrđeno po kojim kriterijima se vrši predlaganje kandidata. Po svemu sudeći možemo zaključiti da je postupak izbora normativno neuređen i nejasan.

Ono što je karakteristično za Makedoniju, je da ni u Ustavu, ni u Poslovniku o radu Ustavnog suda nigde nisu spomenute reči „postupak“ i „uslovi“ po kojima se biraju sudije. Indirektno je u Ustavu reč samo o uslovima koje kandidati trebaju ispunjavati, no i to je urađeno na veoma neodređen način. Naime, sudije Ustavnog suda biraju se iz redova istaknutih pravnika¹³. Na osnovu toga se može zaključiti: da kandidati moraju imati završen fakultet pravnih nauka, i drugo da kandidati moraju uživati društveni ugled i da su dobri pravni znalci. Prema ovom rešenju ostavljena je mogućnost da se biraju kandidati i koji nisu podobni da budu sudije Ustavnog suda. Na ovaj način se vrši direktna partizacija suda. Više puta se u makedonskoj javnosti govorilo o tome kako neki kandidati nemaju potrebne kvalifikacije, dok su njihovi predlagači govorili da su oni istaknuti pravnici. S tim u vezi postavilo se pitanje, da li je „istaknut pravnik“ onaj pravnik koji je istaknut na kandidatskoj listi?¹⁴ Klasičan primer je izbor u 2003. godini kada se jedan od izabranih sudija povukao sa dužnosti odmah nakon izbora, jer nije bio izabran za predsednika suda¹⁵.

Ustav ne predviđa ni koliko godina radnog staža bi trebao imati jedan kandidat, a također nije predviđena ni donja starosna granica izbora za sudiju. Apsolutno je neprihvatljiv disparitet u bazičnim uslova kod već izabranih sudija. Tako sudija koji dolazi iz redova Vrhovnog suda po svom stažu treba da ima najmanje 12 godina radnog iskustva u sistemu sudske vlasti od najniže do najviše instance kako bi došao na mesto sudije Vrhovnog suda. Zato on i ne može imati manje od 40 godina starosti. Međutim, problem se javlja kod onih sudija koji ne dolaze iz redova

¹⁰ U svemu ovome nejasno je kako je postupak izbora sudija od strane Sudskog saveta detaljnije uređen u Poslovniku o radu sudskog saveta i pravilniku. Nejasno je zašto se ova materija ne uređuje sa Zakonom o Sudskom savetu. Sa ovim samo se povećava mogućnost politizacije Ustavnog suda ako se ima u vidu kako se donosi Poslovnik sudskom savetu i pravilnik, a kako zakon – koji prolazi iz parlamenta posebno ako se ima u vidu da član Sudskog saveta po službenoj dužnosti je i ministar pravde. (Ustavni sud Makedonije na javnoj sednici održanoj 15.09.2010. ukinuo je pravilnik o razrešenju sudija, sa obrazloženjem da je Sudski savet sam preuzeo uloge zakonodavca i u pravilniku regulisao pitanja koja mogu biti regulisana isključivo zakonom - odluka Ustavnog Suda Republike Makedonije U. br. 56/2010-0-1). Isti je slučaj i sa pravilnikom o oceni rada sudija, gde se može videti da se sa njim utvrđuju kriterijumi po kojima se sudije ocenjuju za svoj rad i kvalitetu svog rada, a na osnovu tih kriterija vrši se izbor sudija Ustavnog suda od strane Sudskog saveta.

¹¹ Sjednice radnog tela o izboru i imenovanju se zadnjih godina prenose na televiziji u direktnom prenosu tako da se šira javnost može informirati o predloženim kandidatima i mišljenjima članova komisije o svakom kandidatu ponaosob.

¹² Sl. vesnik br. 77/2008, Odluka za osnivanje na postojani radni tela na Sobranieto na Republika Makedonija.

¹³ Čl. 109 st. 4 Ustav na Republika Makedonija.

¹⁴ Prema R. Marković, *Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006 godine*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, godina LV, 2/2007.

¹⁵ Isti je slučaj i sa jednim sudijom Ustavnog suda koji je podnio ostavku na mesto sudije Ustavnog suda da bi postao ministar pravosuđa.

sudija i koji nemaju odgovarajuće iskustvo. Neuređenost kriterija omogućava da se kandidati koji imaju iste kvalifikacije propisane ustavom pozicioniraju na isto nivo, samo na osnovu ovih kriterijuma. Nije svejedno da li je kandidat radio kao profesor na fakultetu, u ustavnom sudu, advokaturi, ili je bio pravnik u javnoj administraciji ili nekoj vladinoj službi, iako sva spomenuta zanimanja ispunjavaju predviđene kriterijume (da budu istaknuti pravnici). Svaki dosad izabrani sudija, ma koliko da je stručan i neovisan, bio je povezivan sa nekim političkim strankama¹⁶. Zato ovako normativno neuređen postupak i kriteriji za izbor sudija koji daju preveliku slobodu tumačenja od strana organa koji biraju sudije, dovodi do situacije da se sudije koje su birane od strane neke političke stranke koja je u tom momentu bila na vlasti, poistovete kao sudije i zastupnici te političke stranke¹⁷. To je apsolutno neprihvatljivo, jer se tako jedino ruši ustavni poredak i ustavni sud koji treba da ustavni sistem održava vitalnim. Zbog toga bi se posredstvom jasno navedenih kriterijuma suzio izbor nekompetentnih kandidata i omogućio bi se sistem koji se praktikira u svim razvijenim evropskim državama.

Ako pogledamo aktualni sastav Ustavnog suda, a i prošli sastavi istog suda, uočićemo jednu veoma zanimljivu stvar. Makedonski Ustavni sud od devet članova koliko trenutno ima, samo troje dolazi iz redova profesora na fakultetima. I u prošlom sastavu taj broj je bio sveden na dvoje sudija i nikad se nije popeo na pet ili više sudija¹⁸. Ako pogledamo uporedna iskustva zaključićemo da dvije trećine od ukupnog broja sudija u evropskim zemljama dolaze iz redova profesora na fakultetima. Također, zabrinjava podatak da od neovisnosti 1991. pa do danas, a smenili su se tri puna sastava suda i niz sudija u međuvremenu, nijedan sudija Ustavnog suda

¹⁶ O tome govori i Cvetan Cvetkovski koji u svom radu navodi : „, zadnji izbor sudija ustavnog suda pokazao je, bez obzira na to šta se po dvoje kandidate predlažu od strane predsednika i sudskog saveta, da stranačka struktura u Parlamentu ima presudni utjecaj na personalni sastav Ustavnog suda, a to je račun koji treba da se plati da bi se došlo do većina glasova koji su potrebni da se sudije odaberu“. Isti, *Ustavniot sud na Republika Makedonija: osnovi i predizvici vo ostvaruvanje na ustavot*, Sporedbeno Ustavno Pravo – Zbornik na Pravniot fakultet vo Skopje vo čest na prof. Evgenij Dimitrov, Skopje 1999, s. 365.

¹⁷ Tako je aktualni premijer Republike Makedonije u izjavi za dnevni list Dnevnik otvoreno govorio o tome: „Meni je žao šta živimo u vremenu partijski dirigiranog Ustavnog suda. U ovakvoj situaciji kada sudije odlučuju prema smjernicama izrečenim u političkoj stranci koja ih je izabrala, ili prema tome kakvu pripadnost oni imaju, ne uvijek sa članskom knjižicom, dotada imaćemo proteste i probleme u državi“. (više o ovome pod: <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=D13946554A1ABA4BB600516C89B43FD5>). Nasuprot ovakve tvrdnje je i podatak da je bivši sudija Ustavnog suda i njegov predsednik Trendafil Ivanovski razrešen u parlamentarnoj proceduri na neustavan način, dok je na njegovo mesto dan pre raspuštanja parlamenta, izabran novi sudija o kome se opozicija izjasnila da je to čisto političko rešenje. Čak što više, kada su poslanici pitali čemu žurba, ako se već ne rezultat izbora, da se izabere sudija dan pre raspuštanja parlamenta i raspisivanja prevremenih izbora (jer je kandidat bio predlog Sudskog saveta, a Sudski savet se sastao na hitnoj sednici koja je sazvana na samom kraju radnog vremena, da bi se isti sudija mogao sledećeg dana predložiti na plenarnoj sednici parlamenta), poslanici vladajuće većine su objašnjavali kako oni ne smeju da dozvole da Ustavni sud radi u nepotpunom sastavu mjesec dana, jer bi to smanjio legitimitet njihovih odluka. Pri tom su zaboravili da je isti sud radio sa svega šest sudija u 2007, a tada su isti poslanici odbijali predloge tadašnjeg predsednika države (sadašnji opozicioni lider), i nisu se bojali da odluke nemaju legitimitet i da je otežan rad Ustavnog suda čitavih tri meseca. Više o ovome pod: <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=3474203E0BFCA44B85EFD03DF70128E5>.

¹⁸ Broj sudija koji dolazi iz reda profesora na pravnim fakultetima koji predaju pravne predmete trebao bi da je uvek visok, jer tako u sud mogu da uđu afirmisani pravnici iz raznih pravnih oblasti koji bi pokrili različita pravna područja i uneli bi u sam sustav funkcionisanja multidisciplinarniji pristup prema pravnim pitanjima. Kada se uzme u obzir činjenica da sudije kojima isteče mandat mogu ponovo raditi na fakultetima na kojima su predavali (jer je njihova profesura bila u mirovanju) moralo bi biti jasno da oni mogu odolevati pritisku politike, nego sudije i ostali istaknuti pravnici koji nakon završetka njihovog mandata, podležu ponovnom izboru ili njihovo unapređivanje ne ovisi isključivo od njihove kvalifikacije.

nije bio profesor ustavnog prava. Jedini kandidat profesorica Vesela Mukovska Čingo koja je predavala ustavno pravo, bila je predložena od strane republičkog Sudskog saveta¹⁹, ali nije dobila odgovarajuću podršku u parlamentu. Treba pomenuti da u Republici Makedoniji još nema zakona o ustavnom sudu u kojem bi se detaljnije odredile odredbe postupka po kojima bi se sudije birale²⁰. Na području kontinentalne Evrope, Makedonija je jedna od retkih zemalja koja prakticira centralizovani sistem ustavnog sudstva, a nema zakona o ustavnom sudu²¹. Zato velika je potreba donošenja zakona kojim bi se uredio postupak izbora sudija. Ono po čemu se razlikuje makedonski izbor sudija od istih sistema u evropskim državama je to što su sudije većinom stranački kandidati i stranačka rešenja. U prilog tome ide i konstantno prozivanje sudija, na račun njihove kompetentnosti i obrazovanja. Zato smatram da je sadašnji postupak izbora krajnje neobjektivan, tako da su potrebne drastične promene.

3. Izbor sudija ustavnih sudova: pravni ili politički akt

Pre svega, dok govorimo o postupku izbora sudija ustavnih sudova nameće se sljedeća dilema: da li sam akt s kojim se odabira ili imenuje pojedini kandidat predstavlja pravni ili politički akt.

Kada govorimo o političkim aktima moramo napomenuti da su to pravni akti, koji imaju izvjesne osobine, osobine zbog kojih se razlikuju od pravnih – upravnih akata. Njihova osnovna karakteristika je da ih donose najviši politički organi kao što je skupština ili predsednik republike i da ne podležu ocenama redovnih i upravnih sudova, a da sa njima izričito izvršava ustavna dispozicija. Pri donošenju političkih akata, najviši politički organi svoja ovlaštenja crpe iz samog ustava u kome je izričito navedena nadležnost tog političkog organa za njegovo donošenje.

Prilikom njegovog donošenja politički akt nije na zakonu zasnovan ili ako kojim slučajem jeste tada je samo prepisana ista ustavna formulacija. Nakon njegovog donošenja koje, moramo napomenuti, zavisi isključivo od političke volje (diskrecije) organa koji ga donosi, taj akt ne podliježe drugostepenoj političkoj izvršnoj kontroli. Ono što je za nas zanimljivo u ovom slučaju jeste pitanje da li u materijalnom smislu pojedinačni akti kojim se odabiru sudije ustavnih sudova predstavljaju pravni – upravni, ili politički akt.

Sam postupak izbora sudija ustavnih sudova je uređen ustavom i u njemu su jasno propisani kriterijumi koje kandidati trebaju da ispune, kao i koji su to organi nadležni za njihov izbor. Takođe je ovo pitanje detaljnije uređeno i u zakonima o ustavnim sudovima (tamo gde su takvi zakoni doneseni), pa čak neke odredbe se sreću i u zakonima o parlamentu. Prvo pada u oči, da su donosioci ovih akata ciljno ograničeni.²² Tako su propisani uslovi koji trebaju sudije da ispunjavaju (da budu istaknuti pravници, da imaju završen pravni fakultet, imaju 40 godina života, preko 15 godina radnog iskustva, budu državljani predmetne države, itd.), međutim imaju diskrecionu ocenu da odaberu jednog od više predloženih kandidata koji ispunjavaju propisane uslove. Sam organ koji bira kandidate, imajući u vidu značaj ustavnosudske funkcije, trebao bi se voditi bona fide i lege artis postupanjem, i sa primarnim javnim interesom. Nakon izbora sam akt

¹⁹ Danas se ova institucija naziva Sudski savet Republike Makedonije, i po starom zakonu, republički Sudski savet je mogao da predlaže i kandidate koji ne dolaze iz redova sudija, dok prema novom zakonu imaju pravo predlagati kandidate koji su isključivo iz redova sudija.

²⁰ I posle 19 godina od donošenja Ustava nije donesen zakon o ustavnom sudu.

²¹ Prema Ustavu R. Makedonije čl. 113 navodi se da sud sam uređuje način svog rada.

²² D. S. Manojlović, *Pojedinačni politički akti (razgraničenje od upravnih)*, master rad, neobjavljen manuskript, Beograd 2010, s. 53.

ne podliježe ni sudskoj ni upravnosudskoj kontroli, već nadležni organ snosi samo političku odgovornost, za koju račun može biti ispostavljen jedino na izborima. Tako će se složiti sa mišljenjem kolege Manojlovića koji iznosi da „*enormno visok kvantitativni značaj, drastično menja 'osobine' ovih akata, uporno gura liniju razdvajanja, između političkih i upravnih akata, tu opnu potiskuje i izlazi u sferu političkog deformišući fizionomiju akta, ali ne probijajući je i ne prelazeći 'crvenu nit' razdvajanja između političkih i upravnih akata*”²³.

No, sa druge strane kada pogledamo Ustav Republike Makedonije (jer nemamo zakon o ustavnom sudu) videćemo da ta tanka nit koja postoji između političkih i pravnih akata ne bi bila pređena ukoliko postoje tačno predviđeni uslovi i ukoliko je sam postupak sasvim precizno normativno utvrđen. U suprotnom, iako i sam smatram, da sam akt (odluka) o izboru sudija ustavnog suda predstavlja upravni, a ne politički akt, nema nikakve naučne osnovanosti da se ovi akti nazovu „upravni“ kada njihov izbor zavisi isključivo od strane parlamenta, a da pri tom jedini uslov koji kandidati trebaju ispunjavati je „istaknuti pravnik“. Ni ustavom, ni poslovníkom o rada ustavnog suda nije predviđena nikakva sudska ili upravno sudska zaštita protiv ovih akata. Međutim, ona nije ni isključena. Upravni akti podležu oceni zakonitosti od strane Upravnog suda prema važećem Zakonu o upravnim sporovima (u daljem tekstu ZUS). Međutim, kad se radi o političkim aktima u ZUS-u je jasno navedeno da ne postoji upravno sudska zaštita za pojedinačne akte koje donosi parlament ili predsednik Republike, a koji su doneti na osnovu direktnih ustavnih ovlašćenja iz čl. 9 s. 1 t. 2 Ustava Makedonije. Jer se tu radi o aktima koje parlament donosi na osnovu direktnih ustavnih ovlašćenja, nesporno je da su to akti *političke naravi* (aktima vladanja – kako ih naziva Ustavni sud Republike Hrvatske)²⁴. *Tako proizlazi da se u ovom slučaju radi o političkom aktu.*

Na kraju treba imati u vidu mišljenje Venecijanske komisije Veća Evrope koje je iznešeno povodom novele Zakona o Ustavnom sudu Armenije: “Odluku o povredi postupka imenovanja suca Ustavnog suda (članak 14.7.7) trebao bi doneti sam Sud, a ne redovni sud (bez sudelovanja suca o kojem je riječ).”²⁵ Takođe treba imati u vidu da mišljenja Venecijanske komisije Evropski sud za ljudska prava smatra izvorom prava.²⁶ Zato treba razmišljati da bi, kada dođe do donošenja zakona o ustavnom sudu, ovo pitanje trebalo da bude uređeno zakonom, kako ne bi bilo dileme je li i koji je to organ koji je nadležan da odlučuje o njemu.

4. Zaključak: izbor sudija u kojem učestvuju tri grane vlasti

Izbor koji je prakticiran u mnogim zemljama Centralne i Istočne Evrope, a koji se bazira na njemačkom modelu, u ovom slučaju je neprimenjiv. Naime, Republika Makedonija je višestranačka demokratija u kojoj možemo razlikovati uglavnom dve veće stranke iz Makedonskog bloka i dve veće stranke iz Albanskog bloka. Imajući u vidu dosadašnje

²³ *Ibid*, s. 54.

²⁴ U prilog ovoj tvrdnji ide i presuda Upravnog suda Hrvatske br. Zpa-13/2008-29.

²⁵ CDL-AD(2006)017 Opinion on amendments to the law on the Constitutional Court of Armeni, u: *Vademecum on Constitutional Justice*, 11. V. 2007. - CDL-JU(2007)012, s. 9.

²⁶ *Apostol v. Gruzija* (28. 12. 2006); *Oya Ataman v. Turska* (05. 11. 2006); *Georgian Labour Party v. Gruzija* (08. 07. 2008); *Yumak i Sadak protiv Turske - Veliko veće* (08. 07. 2008); *Melnychenko v. Ukrajina* (19. 10. 2004); *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i drugi v. Rusija* (11. 01 2007); *Sukhovetsky v. Ukrajina* (28. 03. 2006); *Hirst v. Ujedinjeno Kraljevstvo* (br. 2) - *Veliko veće* (06. 10. 2005).

postizborne koalicije (to proizlazi iz duha Ohridskog okvirnog ugovora)²⁷ veoma je lako postići dvotrećinsku većinu koja bi bila potrebna za izbor. Tako je ovaj sistem izbora sudija nekompatibilan za Makedoniju, jer ništa suštinski ne bi bilo urađeno. Prema tome, kada govorimo o izboru sudija u Republici Makedoniji trebamo razmotriti „kelzenov model“ koji preporučuje da sve tri grane vlasti učestvuju u izboru sudija²⁸. Takođe trebamo razmotriti i opciju da se poveća broj sudija, jer je dosadašnja praksa pokazala da broj sudija nije dovoljno visok kako bi izišao u susret zahtjevima i obavezama koje Ustavni sud ima prema Ustavu.

Moj predlog bi bio da Ustavni sud broji dvanaest sudaca, da njihov mandat traje devet godina bez prava da se ponovo kandiduju, da sudije iz svojih redova biraju predsednik Suda na period od četiri godine. Nadalje, da parlament bira četiri sudije, predsednik Republike imenuje četiri, dok Sudski savet bira preostalih četvero sudija. Zadatak parlamenta ne bi bio kao do sad, da preko Komisije o izboru i imenovanju predlaže kandidate, već bi poslovnikom parlamenta bila uvedena nova komisija koja bi se formirala sa ciljem izbora sudija Ustavnog suda. Ta komisija bila bi sačinjena od po dva člana najvećih političkih stranaka (pri čemu bi i pozicija i opozicija imali jednak broj kandidata) i ona bi predložene kandidate uputila na plenarnu sednicu parlamenta, a sama komisija bi odlučivala dvotrećinskom većinom pri izboru kandidata koji ispunjavaju kriterije propisane Ustavom²⁹. Za svakog kandidata koji je predložen i takođe za onog koji nije prošao izbor u komisiji, trebalo bi da bude dato opširno obrazloženje u kome će se navesti zašto je komisija tako postupila u datom slučaju. Izbor bi se odvijao na plenarnoj sednici parlamenta sa dvotrećinskom većinom³⁰, pri tome dvoje kandidata trebalo bi biti iz redova nacionalnih manjina. Predsednik bi imao pravo da imenuje četvero sudija i to sa obavezom da svi budu iz redova profesora pravnih fakulteta, a jedan od imenovanih sudija da bude iz redova nacionalnih manjina³¹. Dok bi Vrhovni sud predložio četiri kandidata iz redova sudija, Sudski

²⁷ Dogovor je pretočen u ustavne amandmane 4 – 18. Amandmanmi su objavljeni u Sl. vesnik br. 91/01.

²⁸ O. Vučić i dr, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*, Beograd 2010, s. 95.

²⁹ Pri tome mislim da je korisno pogledati i osvrnuti se na američko rešenje u kojem pri izboru sudija Vrhovnog suda SAD okupljaju se timovi koji prate i proveravaju svaku reč kandidata, sve sa ciljem da se javnost što bolje upozna o kakvim kandidatima je reč. Također u Njemačkoj razgovori sa kandidatima se javno objavljuju. Kod nas kada su pitali Igora Spirovskog šta misli o izabranim sudijama Ustavnog suda (kada je izabran prvi sastav Ustavnog suda) on je odgovorio sledeće : „Moram da pročitam neku njihovu odluku pa tek ću vam onda reći“. Izlaganje sudija Igor Spirovski na Konferenciju „Ustavno sudstvo u teoriji i praksi“ – Zbornik Referata sa regionalne konferencije ustavnih sudova. U tome je problem u Republici Makedoniji, niko se ne interesuje pre samog izbora ko će biti izabran za sudiju, kakva je njegova stručnost i naobrazba, već se sve radi naknadno, nakon izbora za sudiju Ustavnog suda, a tada već je kasno za eventualno ispravljanje pogreške. Ostaje nejasno kako se javnost više interesuje za svakog ministra, ambasadora ili direktora javnog preduzeća, a potpuno je nezainteresirana kada se radi o sudiji Ustavnog suda. Pri tom sudije imaju mandat od 9 godina i svojim odlukama postavljaju granice zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti i zadržavaju se duže nego svi ostali ustavni akteri.

³⁰ Važno je napomenuti jedan argument koji ide u prilog ovom rešenju. Cilj predloženog rešenja je suradnja između pozicije i opozicije i odabir sudija koji su najkompetentniji za sudijsku funkciju. Kada su se ispraznila dva mesta nakon podnošenja ostavke dvoje sudije u martu 2008. godine, predsednik Republike imao je pravo da predloži dva kandidata, međutim u parlamentu većinu je imala suprotna politička stranka. Kandidate koji su bili predloženi od strane predsednika bili su odbačeni kao neprihvatljivi. Zato se pri sledećem predlaganju vodilo računa i izbor je pao na stručne i nestranačke kandidate koji bi bili prihvaćeni od strane vladajuće političke stranke. Tako su izabrane ugledne profesorice Gzime Starova i Nataša Gaber – Damjanovska. Nakon toga kada su bile prozivane neke sudije da rade u interesu političke stranke, ove dve sutkinje nisu uopšte pominjane. To samo govori da kada se postigne konsenzus o izboru nekog sudije sa kojim bi se složili politički protivnici, nema mesta prozivanju kandidata kao pristrasnih, naklonjenih nekoj političkoj opciji ili da rade za nečije interese.

³¹ U pravcu ovog rešenja ide i čl. 81 promenjen sa amandmanom XXXI gde predsednik treba da dobije većinu glasova od birača koji su glasovali pod uvjetom da je glasovalo 40 % od ukupnog broja birača.

savet bi na plenarnoj sednici sa dvotrećinskom većinom izabrao predložene kandidate³². Pravo da bude izabran za sudiju imao bi svaki državljanin Republike Makedonije koji je navršio 40 godina života, ima završen pravni fakultet i ima 15 godina radnog iskustva povezanog sa primjenom prava – ako je stekao doktorat pravnih nauka onda može da bude izabran za sudiju i sa 12 godina radnog iskustva. Dalji uslov bi bio da se poslednje četiri godine nije bavio politikom, niti je bio član političke stranke. Za sudiju Ustavnog suda ne može biti izabran sudija koji je bio izabran za člana parlamenta, vlade, lokalne samouprave, gradonačelnika, savetnika opštine, ukoliko mu nije istekao mandat koji je trebao da odsluži. Ukoliko je na ova radna mesta dao ostavku samo da se kandiduje za sudija Ustavnog suda onda njegova kandidatura neće biti razmotrena. Sudije Ustavnih sudova za vreme trajanja njihovog mandata ne mogu obavljati nikakvu javnu funkciju i profesiju,³³ izuzetak bi predstavljale samo sudije koji su izabrani iz redova profesora na pravnim fakultetima koji predaju pravne predmete. Oni bi mogli izvan radnog odnosa i u smanjenom opsegu nastaviti obavljati naučni rad na fakultetu.

Smatram da je ovakva rešenja, bez većih kritika, moguće implementirati u samom ustavu i zakonu o ustavnom sudu, jer su u saglasnosti sa već postojećim rešenjima koja uspešno funkcionišu u evropskim zemljama. Međutim, osim predloženih rešenja, ipak je najbitnije izabrati najbolje kandidate koji će ispunjavati osim normativno opredeljenih uslova, i najvažnije od svega da imaju moralni i lični integritet. Samo takve sudije mogu na odgovarajući način obavljati ovu veoma zahtevnu i prestižnu funkciju.

³² Pri tome, mora se pristupiti izmjenama zakona o Sudskom savetu gde po funkciji članovi su ministar pravosuđa i predsednik Vrhovnog suda.

³³ Time bi se doprinelo da sudije stručno i savesno obavljaju svoju dužnost, kao i povećavanje efikasnosti suda.