

Marko Rajčević\*

## Izbor i mandat sudija Ustavnog suda Republike Srpske

### Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Izbor sudija Ustavnog suda Republike Srpske
  - 2.1. Uslovi za izbor sudija
  - 2.2. Procedura izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske
3. Mandat sudija Ustavnog suda Republike Srpske
  - 3.1. Dužina mandata
  - 3.2. Prestanak mandata
4. Zaključak

### 1. Uvodne napomene

Ustavni sud Republike Srpske (u daljem tekstu i Sud) je kao osnovni nosilac zaštite ustavnosti konstituisan na osnovu odredaba Ustava Republike Srpske koji je donijet 1992. godine.<sup>1</sup> Glava IX Ustava sadrži odredbe o Ustavnom sudu i ima šest članova (član 115 do 120). Tim članovima utvrđena je nadležnost Suda, sastav i izbor sudija, nespojivost sudijske funkcije sa drugom javnom funkcijom, sudijski imunitet, razlozi za razrješenje od dužnosti, karakter i dejstvo odluka Suda, te određuje ko može dati inicijativu a ko može pokrenuti postupak pred Sudom. U članu 120 određeno je da se postupak pred Sudom, pravno dejstvo njegovih odluka i druga pitanja njegove organizacije i rada uređuju zakonom. Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske<sup>2</sup> donesen je 1994. godine, a te godine u martu izvršen je izbor sudija, da bi Sud nakon izvršenih organizacionih, kadrovskih i drugih priprema počeo sa radom 1. jula 1994. godine.

Ustavne odredbe o Ustavnom sudu mijenjane su više puta. Promjene su se odnosile kako na nadležnost, tako i na njegovu organizaciju ali i na njegov sastav, te mandat sudija. Prvobitno je članom 116 Ustava bilo određeno da sud ima sedam sudija, da se sudije biraju na osam godina i da ne mogu biti ponovo birane. Zatim je član 116 bio dopunjen tačkom 2 Amandmana

---

\* Autor je sudija Ustavnog suda Republike Srpske i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci.

<sup>1</sup> *Sl. gl. RS*, br. 3/92.

<sup>2</sup> *Sl. gl. RS*, br. 29/94.

LXXXVIII koji je određivao da Sud ima «maksimalno devet članova», a da se Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Suda sastoji od sedam članova, po dva iz konstitutivnih naroda i jedan iz reda ostalih, te da sudije bira Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda. Zatim su krajem 2005. godine Amandmanom CXX brisane odredbe stavova 1, 2 i 3 člana 116 koje su određivale da sud ima sedam sudija (st. 1), da se sudije biraju na osam godina i da ne mogu biti ponovo birane (st. 2), da isto lice ne može dva puta biti birano na funkciju predsjednika Suda (st. 3), a ujedno je u tački dva Amandmana LXXXVIII riječ «maksimalno» brisana, tako da sada Sud ima devet članova.

S obzirom na to da je mijenjan Ustav Republike Srpske, a da Zakon o Ustavnom sudu sadrži odredbe koje su relevantne za izbor i mandat sudija Ustavnog suda, to je i taj zakon morao da pretrpi odgovarajuće izmjene,<sup>3</sup> ali ne samo zbog toga, već i zbog činjenice da je i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> relevantan propis za proceduru izbora, s obzirom da Visoki sudski i tužilački savjet (dalje i VSTS) ima ingerencije u postupku izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske. Prvobitnim tekstom Zakona o Ustavnom sudu iz 1994. godine bilo je određeno da Sud ima predsjednika i šest sudija (član 9), da ih bira Narodna skupština na prijedlog predsjednika Republike (član 10 st. 1), te da prije stupanja na dužnost predsjednik i sudije polažu svečanu zakletvu na sjednici Narodne skupštine (član 12). Kasnije izmjene Zakona pratile su izmjene ustavnog teksta o sastavu i mandatu sudija Suda, ali je važno napomenuti da je izmjenama i dopunama zakona iz 2004. godine određen mandat sudija do navršene 70. godine života,<sup>5</sup> što je u suštini potvrđeno i novim Zakonom o Ustavnom sudu Republike Srpske.<sup>6</sup>

Ove uvodne napomene pružaju kratki pregled historijata teme koja se obrađuje, a ovim radom pokušaćemo se dati odgovor na pitanje da li su način izbora članova Ustavnog suda Republike Srpske i njihov mandat dovoljna garancija da se ovaj organ može smatrati nezavisnim, posebno u usporedbi sa načinom izbora (imenovanja) i mandatom sudija ustavnih sudova u okruženju i zemljama sa tradicijom ustavnosudskog djelovanja.

## 2. Izbor sudija Ustavnog suda Republike Srpske

Ustavni sud Republike Srpske ima devet sudija, i taj broj odgovara broju sudija ustavnih sudova Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. On je u vezi sa brojem članova njegovog Vijeća za zaštitu vitalnog interesa koje obavezno ima sedam sudija, a pošto Sud mora imati veći broj članova od Vijeća, kao i zbog poteškoća u odlučivanju koje bi se mogle javiti da Sud ima osam članova, to je logičan izbor bio broj od devet sudija.

No, pitanje broja sudija, mada značajno, nije u onolikoj mjeri bitno kao pitanje načina i postupka njihovog odabira, koji ima za cilj, između ostalog, i da osigura nezavisnost suda prema organima koji učestvuju u proceduri izbora, a to su organi izvršne i zakonodavne vlasti. Način izbora treba, u svrhu postizanja navedenog cilja, omogućiti odabir najkompetentnijih, najodgovornijih i moralno autoritativnih ličnosti. Međutim, kako je ispravno primjećeno, idealnog i opšteprihvaćenog modela odabira za sada nema, o čemu svjedoči i raznolikost modela izbora ili

<sup>3</sup> *Sl. gl. RS*, br. 54/05.

<sup>4</sup> *Sl. gl. BiH*, br. 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>5</sup> Čl. 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 97/04.

<sup>6</sup> *Sl. gl. RS*, br. 104/11.

imenovanja sudija u savremenoj uporednoj praksi.<sup>7</sup> Tri su modela odabira sudija ustavnih sudova. Najrašireniji model je model biranja sudija od strane zakonodavnog tijela. Ovaj model može se u podvarijantama razlikovati po tome ko je ovlašćeni predlagač. Tako je najčešće da je predlagač predsjednik države, kako je to u Sloveniji, Crnoj Gori i Makedoniji, ali kao predlagač može se pojaviti i tijelo parlamenta kako je to u Hrvatskoj i Poljskoj<sup>8</sup> (bar 50 poslanika ili Predsjedništvo Sejma) ili nekog drugog ad hoc tijela kao u Mađarskoj<sup>9</sup> gdje se sudije biraju na prijedlog komisije sastavljene od po jednog predstavnika svake partije predstavljene u parlamentu. Drugi model je imenovanje (postavljenje) sudija, što je npr. slučaj u Slovačkoj<sup>10</sup> (imenuje predsjednik Republike) ili Španije<sup>11</sup> (imenuje kralj). Treći model je kombinacija prethodna dva, tj. jedan se broj sudija bira a drugi imenuje, kako se to čini u Italiji,<sup>12</sup> Srbiji<sup>13</sup> i Rumuniji.<sup>14</sup>

U Republici Srpskoj koristi se model izbora sudija i on je, istorijski posmatrano, doživio svojevrsnu evoluciju. Naime, prvi sastav Suda izabran je na prijedlog predsjednika Republike Srpske bez procedure kandidovanja i kroz to selektiranja mogućih kandidata, da bi potom sljedeći sastav bio odabran kroz proceduru konkursa i učešće VSTS Bosne i Hercegovine, ali sa proceduralnim manjkavostima (o čemu će na odgovarajućem mjestu biti riječ), da bi posljednji izbor protekao na način kako to relevantni propisi i nalažu.

S obzirom da su u procesu odabira sudija najvažnija pitanja uslova za izbor i sama procedura izbora, to će se ona posebno razmotriti.

### 2.1. Uslovi za izbor sudija

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine propisuje, za sve sudije za čije je imenovanje Savjet nadležan, odnosno za sudije entitetskih ustavnih sudova za koje daje prijedloge, osnovne uslove za imenovanje na dužnost, kao i stručne sposobnosti koje kandidati za sudijska mjesta moraju posjedovati.<sup>15</sup> Za sudije entitetskih ustavnih sudova propisuju se i posebni kriterijumi.<sup>16</sup>

Osnovni uslovi koje svaki aspirant na mjesto sudije mora ispunjavati nisu sporni. Zahtijeva se državljanstvo Bosne i Hercegovine, intelektualna i fizička sposobnost za obavljanje dužnosti, diploma pravnog studija i položen pravosudni ispit. Zakon propisuje i opšti uslov da se «sudije i tužioci odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokaznim stručnim sposobnostima, te imaju odgovarajuću obuku i stručnu spremu».<sup>17</sup> Od ovih uslova najfluidniji uslov je da to treba da bude osoba «visokih moralnih kvaliteta». Ovo zato što je vrlo

<sup>7</sup> B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova (Sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije)*, Beograd 2012, s. 87.

<sup>8</sup> A. Lopatka, *Ustavni tribunal Republike Poljske*, Pravni život br. 11, Beograd 1997, s. 987.

<sup>9</sup> A. Antal, *Ustavno sudstvo u Mađarskoj*, Pravni život br. 11, Beograd 1997, s. 940.

<sup>10</sup> J. Slavinšek, *Organizacija i sastav ustavnih sudova*, Pravni život br. 11, Beograd 1997, s. 1139.

<sup>11</sup> Slavinšek (bilj. 10) s. 1139.

<sup>12</sup> P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd 1994, ss. 308-309.

<sup>13</sup> Nenadić (bilj. 7) s. 88.

<sup>14</sup> F. Bucur Vasilescu, *Ustavni sud Rumunije*, Pravni život br. 11, Beograd 1997, s. 1007.

<sup>15</sup> Čl. 21 i 22.

<sup>16</sup> Čl. 24.

<sup>17</sup> Čl. 22.

teško praviti razliku između «visoko moralne» i «moralne» osobe, što bi mogao biti razlog da jedan kandidat bude u prednosti u odnosu na drugog kandidata, jer nema propisanih objektivnih mjerila za kvalifikaciju «visoko moralne» osobe, niti bi se to moglo uspješno učiniti. Zato mislim da se taj uslov mora pretpostavljati i podrazumijevati za svakog kandidata, a da se suprotno mora dokazivati od strane onih koji to tvrde.

Posebni uslovi za izbor, odnosno imenovanje sudija ustavnih sudova entiteta određeni su različito zavisno od toga da li su kandidati lica koja su sudije redovnih sudova, tužioc, advokati i pravnici sa položenim pravosudnim ispitom ili su to, na drugoj strani, lica sa akademskom karijerom u zvanju profesora i docenata pravnih fakulteta u Bosni i Hercegovini. Čini se da se Zakonom o VSTS BiH favorizuju lica koja su pravnici praktičari, za koje nije propisano minimalno radno iskustvo, ali će se radno iskustvo uzeti u obzir prilikom vrednovanja kandidata uz njihovo akademsko iskustvo i, kako kaže Zakon, «dostignuća» te ostale informacije koje VSTS smatra relevantnim za podobnost kandidata da obavlja funkciju sudije ustavnog suda. Treba pretpostaviti, što je stvar ocjene VSTS, da će kandidati sa više radnog i akademskog iskustva imati prednost u odnosu na druge kandidate sa manje iskustva, te će se na to dodati i dostignuće kandidata, pod čim bi trebalo podrazumijevati uspjeh u karijeri, pa će, na primjer, prednost imati sudije viših u odnosu na niže sudove, što će se kao kriterij odnositi i na tužioce, dok će za advokate i druge pravnike praktičare biti uzeti u obzir drugi egzaktni kriterijumi. S druge strane, formulacija da VSTS «može» predložiti da i profesori i docenti pravnih fakulteta budu izabrani odnosno imenovani za ustavne sudije, pod uslovom da su nastavnici na tačno navedenim predmetima i da imaju najmanje deset godina iskustva u radu kao profesori i docenti, daje utisak da je to izuzetak od pravila da su za sudijska mjesta predodređeni pravnici praktičari. Međutim, iz dosadašnje prakse u radu VSTS na izboru ustavnih sudija, takav zaključak se ne može izvesti, već zaključiti da su i kandidati koji su dolazili iz akademske zajednice ravnopravno tretirani. No, u nabrojanim predmetima, koji kvalifikuju kandidate iz reda akademske zajednice, napravljen je neopravdan propust zbog toga što u obzir nisu uzeti nastavnici koji predaju Teoriju države i prava, jer su znanja iz ovog predmeta, kao što su, na primjer, prostorno i vremensko važenje zakona, njihovo stupanje na snagu, hijerarhija opštih pravnih akata i druga slična, vrlo važna za rad ustavnih sudova i gotovo se svakodnevno pojavljuju u rješavanju složenih ustavnosudskih sporova.<sup>18</sup> Pored toga, vrlo je diskutabilan zahtjev za najmanje deset godina iskustva u radu u zvanju docenta na navedenim predmetima. Naime, po relevantnim zakonima za oblast visokog obrazovanja, ono lice koje je provelo deset godina u zvanju docenta ne može se pohvaliti naročitim dostignućem u univerzitetskoj karijeri, jer, po pravilu, izuzev pravdajućih razloga koji «zamrzavaju» njegov status docenta, vjerovatno neće ostati nastavnik pravnog fakulteta.

Smatram da je dobro što ustavne sudije mogu biti samo pravnici, jer ustavni sud odlučuje o sukobu normi i o drugim pravnim pitanjima iz njegove nadležnosti, o čemu mogu odlučivati samo osobe koje su po vokaciji pravnog obrazovanja, mada se u nekim zemljama omogućava da

<sup>18</sup> U vezi sa ovim moram iznijeti i jednu krajnje apsurdnu situaciju koja se dogodila u praksi izbora za sudiju Ustavnog suda Republike Srpske. Naime, na raspisani konkurs za sudijsko mjesto aplicirala je osoba u zvanju redovnog profesora za predmet Teorije države i prava, uz to i dopisni član Akademije nauka i umjetnosti Republike Srpske, bivši sudija i predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ali ne na osnovu tih referenci, pošto predmet Teorija države i prava ne omogućava učešće na konkursu, već na osnovu činjenice da je toj osobi na temelju relevantnog zakona priznat položen ispit s obzirom da je magistrirala iz oblasti privrednog prava.

to budu i lica drugih profesija.<sup>19</sup> Treba primijetiti da Zakon o VSTS BiH, za razliku od Ustava BiH, ne traži, kao uslov za izbor, da se radi o «istaknutom pravniku».<sup>20</sup> Očigledno je da se ovakvim i sličnim formulacijama uspostavlja pravni standard, koji bi se mogao definisati kao opšte uvjerenje onih koji učestvuju u proceduri odabira da se radi o osobi naročitih profesionalnih i stručnih kvaliteta. Za takvu kvalifikaciju nekog kandidata moguće je ustanoviti i konkretna mjerila koja se mogu podvesti pod već navedenu zakonsku formulaciju «dostignuća» kandidata. Nema, na primjer, nikakve sumnje da je izuzetno karijerno dostignuće postati sudija ili tužilac, posebno viših sudskih i tužilačkih instanci, biti ministar pravosuđa, odnosno pravde, biti profesor univerziteta sa objavljenim naučnim i stručnim radovima te učešćem na naučnim i stručnim skupovima. Tu spadaju i osobe za koje se u javnosti i medijima koristi epitet «poznati» (pravnik, advokat), a ta formulacija mogla bi se primjenjivati za pravnike koji su u struci «priznati», kao autoriteti, čime su i «istaknuti». To je ukratko osoba koja pored moralnog ima i stručni autoritet, jer kako napisala profesor J. Đorđević, sudija ustavnog suda mora biti neko ko se «poštuje, sluša i cijeni».<sup>21</sup> Priznati kvaliteti kandidata utiču i na odluku političkih faktora u procesu izbora, odnosno oni ne dozvoljavaju olako zapostavljanje i eliminisanje kandidata takvih referenci, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je procedura izbora kandidata, što direktno što indirektno, izložena i sudu šire javnosti. Neosporno je da se ugled ustavnog suda ne bazira samo na mjestu tog organa u državnoj strukturi, njegovim nadležnostima i odnosu i ulozi prema drugim organima, već se uveliko zasniva i na pojedinačnom ugledu sudija u njegovom sastavu, pa se otuda treba pretpostaviti, čak i ako nije propisano, da kandidati za te sudove moraju biti «istaknuti», «ugledni» i «priznati», jer, kako je dobro konstatovano, «samo ličnosti sposobne za obavljanje ustavnosudske funkcije i ličnosti koje nijednog trenutka ne gube iz vida cilj kome služe, mogu biti sigurne i oduprijeti se pritiscima i uticajima (spolja i iznutra) kojih neosporno u svakoj zemlji ima, pa i u onim koje se danas smatraju demokratskim».<sup>22</sup>

Zakon o VSTS BiH ne propisuje, osim navedenog izuzetka, za razliku od drugih pozicija u pravosuđu BiH, minimalne godine radno stručnog iskustva kao uslov da bi neko mogao da se kvalifikuje na poziciju sudije entitetskog ustavnog suda, ali isto tako ne propisuje minimalnu ni maksimalnu životnu dob koju kandidat mora imati da bi se kandidovao, što se čini u nekim zemljama. To je u skladu sa zauzetim stavom Venecijanske komisije da potrebno profesionalno i životno iskustvo, koje se zahtijeva za ustavne sudije, «ne bi trebalo propisivati tako da se potencijalno ograničavaju pojedini kandidati».<sup>23</sup> Kroz dosadašnju praksu izbora za sudije Ustavnog suda Republike Srpske, de facto je zauzet stav da se na konkurs mogu prijavljivati i kandidati koji su u penziji (po osnovu navršenih 65 godina života ili četrdeset godina staža osiguranja) ili su čak u sedamdesetoj godini života, što je limit za odlazak u penziju na svim pozicijama u pravosuđu Bosne i Hercegovine. No, treba reći da je to bilo u vrijeme važenja norme Ustava Republike Srpske po kojoj je mandat sudija Ustavnog suda bio ograničen na

<sup>19</sup> Takav je slučaj u Turskoj, Francuskoj, Belgiji i Austriji, a u prvoizabranom sastavu Ustavnog suda Republike Srpske jedan od sudija bio je ekonomista.

<sup>20</sup> U pravnoj literaturi govori se i o «priznatom pravnom stručnjaku» te o «pravniku priznate stručnosti», vidjeti, M. Pajvančić, *Ustavno pravo-ustavne institucije*, Novi Sad 2003, s. 302. U uporednom pravu nailazimo na formulacije kao što su «pravnici čija je kompetencija priznata» (Španija), «ugled istaknutog pravnog stručnjaka» (Crna Gora), «uvaženi poznavaoци prava» (Poljska).

<sup>21</sup> J. Đorđević, *Položaj i uloga ustavnog sudstva u Jugoslaviji*, Zbornik radova Uloga i mesto ustavnog sudstva u društveno političkom sistemu, Beograd 1982, s. 19.

<sup>22</sup> Nenadić (bilj. 7) s. 151.

<sup>23</sup> Po Nenadić (bilj. 7) isto.



period od osam godina, pri čemu se smatralo da godine životne dobi taj mandat ne mogu okončavati.

Mišljenja sam da nije potrebno propisivati minimalnu životnu dob kao uslov za prijavu na konkurs, jer se s obzirom na važnost ustavnosudske funkcije može pretpostaviti da će prednost pri odabiru imati osobe sa znatnim i bogatim radnostručnim iskustvom, što se može ostvariti, po logici stvari, najranije navršanjem četrdesete godine života, a to je u nekim zemljama i eksplicitno propisana minimalna životna dob. Isto tako, organi koji učestvuju u proceduri izbora ocijenice potrebu za kandidatom kojem je do navršanja sedamdesete godine života ostalo relativno kratko vrijeme, pa zato nema potrebe da se propisuje maksimalna životna dob za učešće u proceduri izbora.

## 2.2. Procedura izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske

Procedura izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske uređena je Zakonom o Ustavnom sudu, jer je to materija koju Ustav Republike Srpske detaljno ne reguliše, već samo određuje broj članova Suda i Vijeća za zaštitu vitalnog interesa, te nalaže da se sudije biraju od strane Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda, a na prijedlog predsjednika Republike.<sup>24</sup> Ustav i kaže da se pitanja njegove organizacije i rada uređuju zakonom.<sup>25</sup> Međutim, proceduru izbora sudija reguliše i Zakon o VSTS BiH, tako da se ta dva zakona upotpunjuju u fazama procedure izbora.

Može se s pravom tvrditi da procedura izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske (adekvatno tome i Federacije Bosne i Hercegovine) u dovoljnoj mjeri, pa čak i ako se sagledaju procedure izbora odnosno imenovanja u uporednom pravu, obezbjeđuje ono što je njen krajnji cilj – izbor kompetentnih i nezavisnih sudija, što opet osigurava i nezavisnost i efikasnost Suda. Principijelno su regulisana sva pitanja procedure izbora, počev od toga ko pokreće postupak, kako se oglašavaju upražnjena sudijska mjesta, kako se utvrđuju kandidatske liste, ko i kome predlaže odabrane kandidate, kako se i ko glasa za njihov izbor. U proceduri odabira postoji više «filtera» oličenih u organima koji su stručnog karaktera, jer su predstavnici pravosuđa, ali se proceduri obezbjeđuje i demokratski legitimitet kroz učešće predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti. Sigurno je da u Bosni i Hercegovini ne postoji zahtjevnija procedura odabira za poziciju u pravosuđu od izbora za entitetskog ustavnog sudiju.

Procedura izbora započinje najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata aktivnim sudijama, kada Narodna skupština mora obavijestiti VSTS BiH radi pokretanja postupka izbora novog predsjednika i sudija.<sup>26</sup> Ovo je novina u odnosu na prethodni Zakon o Ustavnom sudu jer nije bilo regulisano ni ko ni kad pokreće proceduru izbora novih sudija. Po primljenom obavještenju VSTS će objaviti konkurs i provesti Zakonom o VSTS BiH propisanu proceduru, koja uključuje imenovanje odgovarajućeg podvijeća, čiji će članovi obaviti razgovore i rangirati kandidate «na osnovu sposobnosti, podobnosti i stručnosti».<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Vidjeti čl. 80 i 116 st. 3 Ustava Republike Srpske.

<sup>25</sup> Čl. 12 st. 1.

<sup>26</sup> Čl. 15 st. 4 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske.

<sup>27</sup> Vidjeti čl. 36, 38, 40 i 41 Zakona o VSTS BiH.

Može se postaviti pitanje sposobnosti VSTS BiH da provjerava stručne kvalifikacije kandidata za ustavne sudije, s obzirom da njegov sastav ne daje garanciju kompetentnosti, jer je taj organ sastavljen od osoba koje nemaju iskustva u radu ustavnih sudova. Međutim, Zakon o VSTS BiH dozvoljava mogućnost angažovanja stručnjaka, koji nisu članovi Vijeća, da učestvuju u njegovom radu ili radu komisije koju je osnovalo Vijeće, u svojstvu savjetnika a bez prava glasa, u rješavanju pitanja o kojima odlučuje Vijeće.<sup>28</sup> Ta mogućnost je u posljednjem izboru ustavnih sudija za Sud Republike Srpske korišćena izborom kompetentne osobe sa relevantnim iskustvom u radu Suda. Time se i prigovor nekompetentnosti VSTS BiH prilikom odabira za prijedlog ustavnih sudija može osporiti. Osim toga, VSTS je prije davanja prijedloga u obavezi da traži pismeno mišljenje entitetskog ustavnog suda, što bi se moglo protumačiti kao još jedan uticaj struke u procesu odabira ustavnih sudija. Međutim, takva tvrdnja je diskutabilna. Ovo zato što nije propisan efekat datog mišljenja, na primjer, da li to mišljenje može uticati na izmjenu rang liste kandidata koja je dostavljena sudu na mišljenje. Nije propisano šta je sadržina tog mišljenja, da li se radi o afirmativnom ili negativnom mišljenju, odnosno da li mišljenje ima za cilj da nekog podrži ili ospori. Isto tako, entitetski sud može davati mišljenje samo za one kandidate koji su mu poznati (preciznije, poznati sudijama) ali ne i za njemu nepoznate, čime se neopravdano mogu favorizovati neki kandidati. U dosadašnjoj praksi davanja mišljenja od strane Suda upravo su navedena pitanja bila predmet rasprave i nesnalaženja. Naročito je problematično bilo pitanje kako to mišljenje formulisati. Do sada je VSTS-u upućivano mišljenje, ne Suda, već sudija koje su se izjašnjavale o «svojim» favoritima i pravile «svoju» rang listu koja je bila bitno različita od dostavljene liste VSTS. Smatram da je mišljenje Suda izjašnjavanje o listi kandidata, pa je moguće da se lista podrži u cjelini ili dostavi VSTS, uz primjedbe na utvrđeni redosljed kandidata, izglasane većinom glasova sudija. U svakom slučaju, činjenica da VSTS dostavljeno mišljenje Suda nije uzeo u obzir i da je ostao pri svojoj rang listi kandidata, dovoljno govori o značaju i uticaju mišljenja Suda u procesu odabira. Zato bi navedenu zakonsku odredbu o mišljenju Suda trebalo precizirati ili brisati, jer nema efekta, a razmisliti o angažovanju *ad hoc* komisije pri VSTS (sastavljene od aktivnih ustavnih sudija) koja bi svojim stručnim i drugim autoritetom bila dovoljna garancija korektnog prijedloga za entitetske ustavne sudije, čime bi angažman VSTS u proceduri izbora ostvario svoj puni smisao.

Prijedlog koji se dostavlja predsjedniku Republike je rang lista najuspješnijih po kriterijumima iz Zakona o VSTS BiH i prakse tog organa. On je riječ struke o tome ko je najkompetentniji da obavlja ustavnosudsku funkciju. Vrlo je bitno da prijedlog omogućava opcije odabira između više uspješnijih kandidata, jer se na taj način pruža mogućnost predsjedniku, kao predlagачu, da svojim prijedlogom iskaže mišljenje o tome ko je, po njemu, najadekvatniji kandidat. Ako bi VSTS predložio samo po jednog kandidata za sudijske pozicije, opravdano bi se postavilo pitanje uloge predsjednika, jer on onda ne bi imao pravo odabira već bi bio neko ko skupštini samo prosljeđuje prijedlog VSTS, što, principijelno gledano, ne bi bilo nezakonito ali bi bilo nelegitimno jer bi minimiziralo i formalizovalo ulogu predsjednika u proceduri izbora.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Čl. 13 Zakona o VSTS BiH.

<sup>29</sup> Prilikom predzadnjeg izbora sastava Suda, 2003. godine, dogodio se upravo takav slučaj jer je VSTS BiH predsjedniku Republike Srpske predložio listu kandidata za predsjednika i sedam sudija i to tako da predsjednik Republike nije imao mogućnost izbora, jer je lista sadržavala osam kandidata, po jednog za svako upražnjeno mjesto. Predsjednik je dopisom VSTS-u izrazio negodovanje takvim načinom predlaganja kandidata, naglašavajući «da neće da bude poštar». Međutim, na tom prijedlogu je uporno insistirano (ne znam ko je to činio) tako da je prosljeđen Narodnoj skupštini koja nije izglasala predložene kandidate. U takvoj situaciji bilo je za očekivati da se

Predsjednik je u obavezi da predloži kandidata sa liste VSTS. To ne bi mogao biti neko ko nije na listi jer bi takav izbor bio nezakonit. Prijedlogom VSTS koji se upućuje predsjedniku trebali bi biti predloženi samo oni najbolji, i to više njih, kako je rečeno. Da li bi predsjednik, da mu bude dostavljena lista i slabije rangiranih, mogao da predloži i lošije kandidate? Odgovor je da bi mogao, ali bi se onda postavilo pitanje mjesta i uloge VSTS u postupku izbora i negiranja značaja struke. To bi značilo i da su politički ili drugi razlozi bili jači od stručnog kvaliteta najbolje rangiranih kandidata, što bi za posljedicu imalo rušenje autoriteta Suda, o čemu svaki odgovoran političar na poziciji predsjednika mora da vodi računa. Treba naglasiti da VSTS mora da poštuje obavezu popune upražnjenog sudijskog mjesta kandidatom određene nacionalne pripadnosti, jer od Narodne skupštine Republike Srpske dobija obavještenje o tome koje sudijsko mjesto je upražnjeno i da li treba da ga popuni kandidat koji dolazi iz reda konstitutivnih naroda ili ostalih. Ovo zahtijeva i ustavna odredba o sastavu Vijeća za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu, ali i član 15 st. 4 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske.

Kada dobije prijedlog VSTS, predsjednik Republike može, ili da predloži samo po jednog kandidata za svaku upražnjenu sudsku poziciju, ili da sa liste predloži dva ili više kandidata, te da time Narodnoj skupštini omogući više opcija izbora. Ova druga varijanta postupanja predsjednika malo je vjerovatna, jer predsjednik, po pravilu, hoće da konzumira svoje pravo odabira predloženih kandidata i da na taj način u najvećoj mjeri utiče na izbor, što je njegovo legalno i legitimno pravo.

U procedurama izbora ustavnih sudija od suštinske važnosti je uloga parlamenta jer se glasanjem o kandidatima izboru daje demokratski legitimitet. Naravno, poslanici u skupštini su predstavnici zastupljenih političkih opcija, te se kroz učešće skupštine kao zakonodavnog organa vlasti, isto kao i predsjednika predstavnika izvršne vlasti, ispoljava i uticaj političkih faktora na izbor ustavnih sudija. Ideal je, kako to može da se pročita u teoretskim radovima na ovu temu, da izbor za ustavni sud bude bez političkog uticaja, ali stvarno stanje u uporednom zakonodavstvu govori da je takvo što za sada nemoguće, a sa sigurnošću se može tvrditi da će tako ostati i u buduću. Ono što se može zahtijevati je da se u proceduri i načinu izbora ustavnih sudija nađu rješenja po kojima bi se osigurao optimalan balans između uticaja politike i struke, jer, ipak, realno gledano, izbor za tako važnu funkciju, kao što je funkcija sudije ustavnog suda, ne može proteći bez uticaja politike. Politika će na kraju uvijek biti ta koja će odrediti mjeru uticaja struke na izbor ustavnih sudija.

Izborom u skupštini procedura i kandidati su na uvidu javnosti. O kandidatima odlučuje pozicija a raspravlja opozicija. Njihove biografije dostupne su poslanicima kroz prijedlog predsjednika. Da li bi bilo dobro da kandidati za ustavne sudije imaju obavezu i pravo da se u ličnom obraćanju predstave parlamentu? Takvo što bi bilo poželjno, ali u našim uslovima teško je tvrditi da bi to imalo nekog velikog uticaja na odluku poslanika za koga da glasaju, jer poslanici podržavaju stav svoje stranke. Takav ishod može se očekivati ne samo kad su u pitanju entitetski parlamenti i parlament Bosne i Hercegovine, već i kad su u pitanju predstavnička tijela zemalja razvijene demokratije. No, kroz parlamentarnu proceduru kandidati su izloženi sudu javnosti, s obzirom da je izbor ustavnih sudija događaj koji je uvijek medijski popraćen. Osim toga, opozicija taj događaj redovno koristi za kritiku pozicije, kroz kritiku prijedloga kandidata. U

---

konkurs i čitava procedura ponovi, ali do toga nije došlo. Na jednoj od narednih skupštinskih zasjedanja predsjednik Republike je predložio ponovo iste kandidate i oni su odgovarajućom većinom izglasani čime je faktički došlo do nametanja kandidata odabranih od VSTS.



dosadašnjoj praksi izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske nije bilo ozbiljnijih osporavanja stručnih kvaliteta predloženih kandidata koji su dolazili iz raznih oblasti pravne prakse, kao i iz univerzitetskih krugova, ali je bilo primjedbi na politički angažman predloženih kandidata. Međutim, mišljenja sam da će u tom pogledu uvijek biti opozicionih primjedbi, jer nije neobično, ne samo kod nas nego ni u drugim zemalja, da se za sudije ustavnih sudova predlažu kandidati sa političkim iskustvom, što za njih ne mora biti minus.<sup>30</sup>

Da bi predloženi kandidat za sudiju Ustavnog suda Republike Srpske bio izglasan potrebna je obična poslanička većina. Da li bi se, zbog značaja funkcije, mogla zahtijevati i kvalifikovana većina? U političkim okolnostima koje postoje u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini u cjelini, teško bi bilo za očekivati da bi bilo koja kvalifikovana većina brzo okončala izbor sudija, pa prostu većinu za izbor treba u ovom trenutku naše stvarnosti smatrati jedino realnom.

U postupku za izbor ustavnih sudija u Republici Srpskoj učešće uzima i Vijeće naroda, koje pored Narodne skupštine vrši zakonodavnu vlast. Vijeće naroda ima specifičnu funkciju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda, a ocjenu povrede takvih interesa daje Sud, preko svog Vijeća za zaštitu vitalnog interesa. Otuda je logično da i ovaj zakonodavni organ učestvuje u izboru o čemu odlučuje prostom većinom svih svojih članova.

Za kritiku je da ni u Republici Srpskoj, a ni u BiH, ne postoji utvrđeni mehanizam ni sredstva pravne zaštite u slučaju eventualne povrede materijalnih i procesnih pravila izbora sudija ustavnih sudova, što bi se moralo obezbijediti adekvatnim regulisanjem.

Procedura izbora završava sa polaganjem zakletve izabраниh sudija pred poslanicima Narodne skupštine, od kada počinje teći njihov mandat.

### 3. Mandat sudija Ustavnog suda Republike Srpske

#### 3.1. Dužina mandata

Republika Srpska je ograničenjem mandata ustavnih sudija na mandatni period od osam godina indirektno prihvatila stav o specifičnosti ustavnosudijske funkcije u odnosu na sudije redovnih sudova za koje važi načelo stalnosti funkcije. Međutim, produženjem mandata do ispunjavanja uslova za penziju, prihvaćena je koncepcija stalnosti ustavnosudske funkcije.<sup>31</sup>

Ova promjena dužine mandata ima i zanimljivu istoriju. Kako je rečeno, sve do ustavnih izmjena krajem 2005. godine mandat je ustavnom normom bio limitiran na osam godina i bio neobnovljiv, da bi tada ta odredba Ustava bila stavljena van snage. U obrazloženju Nacrta amandmana CXIX, kojim je to učinjeno, stoji da je norma o ograničenju mandata ustavnih sudija protivna „opšteusvojenom stavu sprovedene pravosudne reforme u Bosni i Hercegovini da treba uspostaviti istinski nezavistan i nepristrasan sudski sistem, a jedan od postulata takvog stava je i stalnost sudijske funkcije“, te da se norma Ustava kojom se vremenski ograničava trajanje sudijske funkcije „u postojećim okolnostima ne može opravdati“. <sup>32</sup> Stavljanjem navedene norme

<sup>30</sup> Venecijanska komisija smatra da, s obzirom na prirodu ustavnosudske jurisdikcije, ustavnom sudu treba dodatni legitimitet koji se obezbjeđuje u većem stepenu ako se kroz njegov sastav u većoj mjeri izražavaju «različite struje društva», ako njegove sudije imaju «širi raspon iskustva od onog samo sudijskog», odnosno ako imaju iskustvo u različitim područjima prava, ali i u «demokratskom životu zemlje» - po Nenadić (bilj. 7) s. 94.

<sup>31</sup> Čl. 15 st. 3 i 77 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske.

<sup>32</sup> Nacrt Amandmana CXIV – CXX na Ustav Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 114/05.

van snage, ustavotvorac je zauzeo i stav o stalnosti sudijske funkcije, što je bilo i potvrđeno odredbom člana 15 Zakona o Ustavnom sudu iz 2005. godine, po kojoj je mandat ustavnih sudija do navršene sedamdesete godine života.<sup>33</sup> Međutim, nastao je problem sa mandatom sudija koji su izabrani po ustavnoj normi stavljenoj van snage a koji su u momentu stupanja na snagu Amandmana na Ustav Republike Srpske imali preko sedamdeset godina života. Za njih je nađeno rješenje kroz normu člana 78 Zakona o Ustavnom sudu iz 2005. godine, koja je glasila: „Predsjedniku i sudiji, koji su izabrani do stupanja na snagu ovog zakona, mandat ne može biti kraći od pet godina, računajući od dana stupanja na dužnost, bez obzira na uslove iz člana 15 ovog zakona“. Ovakvom formulacijom norme pojavio se problem isteka mandata, jer se na osnovu nje nije moglo odrediti kad mandat prestaje. Zatraženo je njeno tumačenje od strane Narodne skupštine Republike Srpske. Po tom tumačenju, mandat sudijama koji su ispunili zakonski uslov prestajao bi istekom navedenog roka od pet godina, ali po njemu nije postupljeno, jer se nije postavljalo pitanje razrješenja ustavnih sudija na koje se norma odnosila. Te sudije su smatrale da je njihov mandat osam godina i da se radi o stečenom pravu na osnovu ustavne norme koja je prestala da važi! Čak je to pitanje stavljeno na dnevni red sjednice Suda i većinom je donijeta odluka da je mandat sudija osam godina. Sudije koje su bile protiv takve odluke smatrale su da o pitanju mandata sudija Sud ne može odlučivati, jer to nije u njegovoj nadležnosti, te da je odluka sporna i zato što je donijeta na osnovu glasova direktno zainteresovanih sudija koje su odlučivale u svojoj stvari, što je nedopustivo i protivno osnovnim principima prava. Odluka nikad nije objavljena u Službenom glasniku te stoga nikog i nije mogla obavezati. Na kraju je novim Zakonom o Ustavnom sudu, koji je donijet 2011. godine, baš u vrijeme koje se poklapalo sa istekom osmogodišnjeg mandata sudija izabranih 2003. godine, nađeno rješenje po kojem „predsjedniku Suda i sudijama koji su izabrani do stupanja na snagu ovog zakona i koji su navršili sedamdeset godina života, mandat prestaje istekom osam godina od dana stupanja na dužnost, a izuzetno, mandat im se produžava do stupanja na dužnost novog predsjednika Suda i sudija na njihova sudijska mjesta“.<sup>34</sup>

Mišljenja sam da je promjena stava ustavotvorca o dužini mandata ustavnih sudija doprinos naporima da se Ustavni sud Republike Srpske učini što nezavisnijim od uticaja organa zakonodavne i izvršne vlasti u procesu donošenja odluka, jer se tim rješenjem obezbjeđuje institucionalna stabilnost suda i daje čvršća garancija sudijske nezavisnosti. Nema naročito pravdajućih razloga koji bi osporavali princip stalnosti ustavnosudske funkcije (rutinerstvo, birokratizacija, rizik pretjeranog starenja suda, uljuljivanje na funkciji i „okamenivanje sudija“)<sup>35</sup>, odnosno oni su skoro zanemarljivi u odnosu na cilj koji se tim principom postiže. Stalnost ustavnosudske funkcije, kao rješenje, ima sa aspekta zahtjeva sudijske nezavisnosti apsolutnu prednost u odnosu na rješenje o jednom neobnovljivom mandatu, a pogotovu u odnosu na rješenje koje dopušta jednu obnovu mandata kakv je slučaj u Srbiji. Ovo i zato što svaki novi izbor sudija ustavnih sudova otvara pitanje uticaja aktuelne političke pozicije na izbor sudija. Osim toga, mišljenja sam da nema razloga da se pravi razlika u stavu da je za sudije redovnih sudova potrebno obezbijediti stalnost njihove funkcije, dok to za sudije ustavnih sudova nije neophodno, iako su razlozi za usvajanje tog principa za ustavne sudije sasvim logični i opravdani.

<sup>33</sup> *Sl. gl. RS*, br. 54/05.

<sup>34</sup> Čl. 77 st. 1.

<sup>35</sup> Po Nenadić (bilj. 7) s. 153.

### 3.2. Prestanak mandata

Mandat sudija Ustavnog suda Republike Srpske prestaje iz razloga koji su utvrđeni Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu.

Sudiji Ustavnog suda, na osnovu člana 118 Ustava, prestaje funkcija kada to sam zatraži, kada bude osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije, kada trajno izgubi sposobnost da obavlja funkciju, kao i „iz drugih razloga utvrđenih Ustavom i zakonom“.

Zakon o Ustavnom sudu određuje dužinu mandata ustavnog sudije i reguliše proceduru razrješenja jer Ustav sadrži samo osnove prestanka mandata ali ne i proceduru.

Važeći Zakon o Ustavnom sudu, za razliku od prethodnog, ne reguliše proceduru razrješenja kad sudija zatraži da mu funkcija prestane prije isteka vremena na koje je izabran. Po prethodnom zakonu, takav zahtjev je morao biti upućen Narodnoj skupštini, pa ukoliko ona ne donese odluku o njemu Sud je morao konstatovati da mu je prestala funkcija, što je bilo krajnje diskutabilno jer je pravilo da organ koji bira treba i da razrješava. Sada bi u nedostatku adekvatne norme trebalo primijeniti analogiju u proceduri razrješenja iz drugih razloga koji se Zakonom regulišu, što pretpostavlja obavezu Suda da obavijesti predsjednika Republike koji će Narodnoj skupštini predložiti donošenje odluke o razrješenju. Takva je procedura u slučaju da je sudija pravosnažno osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije.<sup>36</sup> Međutim, koje krivično djelo ima takvu kvalifikaciju, kao i ko to ocjenjuje, nije određeno, za razliku od ranijeg zakona koji je nalagao Sudu da odmah ocijeni da li osuda čini sudiju nedostojnim za obavljanje sudijske funkcije. Isto tako, raniji zakon, je za razliku od važećeg, regulisao situaciju kad je protiv sudije pokrenut krivični postupak, pa je nalagao Sudu da odluči da li će taj sudija obavljati dužnost dok krivični postupak traje. Mišljenja sam da bi ove situacije trebalo i dalje tako regulisati, jer nije bilo razloga da se ove norme u novom zakonu izostave.

Zakonom je jasno regulisana procedura razrješenja u slučaju trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje funkcije. Tada će Sud na osnovu mišljenja nadležne zdravstvene organizacije ocijeniti da li je sudija trajno izgubio sposobnost za obavljanje svoje funkcije i o tome odmah obavijestiti predsjednika Republike koji će Narodnoj skupštini predložiti donošenje odluke o razrješenju. Pod trajnim gubitkom sposobnosti smatraće se gubitak fizičke ili mentalne sposobnosti za obavljanje funkcije.<sup>37</sup>

U slučaju redovnog isteka mandata navršanjem životne dobi od 70 godina, postupak izbora novih, odnosno razrješenje starih sudija, pokreće se najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata obavještenjem VSTS-u od strane Narodne skupštine, kako bi VSTS mogao pokrenuti svoju proceduru izbora novih sudija. Moguće je da iz raznih razloga procedura izbora novog sudije ne bude okončana do dana navršanja 70 godina života, pa će sudija ostati u mandatu sve dok novi sudija ne položi svečanu zakletvu na sjednici Narodne skupštine, što podrazumijeva i razrješenje sudije kome je istekao mandat, iako to u Zakonu nije eksplicitno navedeno. Ovo izuzetno produženje mandata je bilo neophodno kako bi se osigurala stalna operativnost Vijeća za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa koje radi u nacionalno izbalansiranom i tačno određenom sastavu, te je za njegov legitiman rad, s obzirom na osjetljivost predmeta o kojima odlučuje, potreban puni sastav. Da nema ovakvog zakonskog rješenja, a da mandat ističe većini sudija Vijeća, čitav

<sup>36</sup> Čl. 15 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu RS.

<sup>37</sup> *Ibid*, st. 2.

zakonodavni proces u Republici Srpskoj morao bi biti zaustavljen u slučaju pokretanja procedure zaštite vitalnih nacionalnih interesa, jer ne bi bilo mogućnosti da se spor o povredi vitalnih interesa riješi dok se ne izaberu nove sudije. Osim toga, na ovaj način se eliminiše potreba postojanja tzv. «sudije nasljednika», koji se bira prije isteka mandata sudije kome prestaje mandat.

Ni Ustav ni Zakon o Ustavnom sudu ne regulišu procedure u slučaju da sudija prekrši zabranu vršenja bilo koje druge javne funkcije, kao i poslova koji su nespojivi sa sudijskom funkcijom.<sup>38</sup> Zakon samo kaže da o nespojivosti funkcija mišljenje daje Sud.<sup>39</sup> Međutim, smatram da je obavljanje druge javne funkcije razlog za razrješenje, jer funkcija sudiji prestaje iz onih razloga koji su izričito nabrojani Ustavom, ali i iz „drugih razloga utvrđenih Ustavom“, a to je, neosporno, obavljanje druge javne funkcije. I u ovom slučaju, s obzirom da nema propisane procedure, morala bi se koristiti analogija sa drugim regulisanim slučajevima.

#### 4. Zaključak

Nakon izloženog da se zaključiti da su način izbora i dužina mandata dovoljna garancija nezavisne pozicije sudija i Ustavnog suda Republike Srpske. Iako ne postoji idealan model odabira ustavnih sudija, smatram da je, principijelno gledano, model koji se primjenjuje u Republici Srpskoj adekvatan potrebi da se izaberu najkvalitetniji kandidati za te važne funkcije. Ovo zato što je u dovoljnoj mjeri zastupljen uticaj struke kroz djelovanje VSTS kao politički nezavisnog organa, ali i osigurano učešće izvršne i zakonodavne vlasti kao političkih faktora procedure izbora, što joj obezbjeđuje neophodan demokratski legitimitet. Kada se ovome doda i stalnost sudijske funkcije, može se tvrditi da su tako stvoreni osnovni preduslovi objektivnog obavljanja poslova iz nadležnosti Ustavnog suda Republike Srpske.

---

<sup>38</sup> Čl. 117 st. 1 Ustava i čl. 10 st. 5 Zakona o Ustavnom sudu.

<sup>39</sup> Čl. 10 st. 6.