

Vladan Petrov\*

**Zašto sudija ustavnog suda (ne)mora biti istaknuti  
pravnik? – analiza pojma „istaknuti pravnik“ u  
Ustavu Srbije od 2006.**

## Sadržaj

1. Uvod
2. Istorijsko nasleđe u Srbiji i raskid sa ranijom koncepcijom ustavnog sudstva
3. Da li sudija Ustavnog suda mora biti istaknuti pravnik? – Kratak uporedni pregled ustavnih rešenja zemalja u regionu (bivših jugoslovenskih republika)
4. „Istaknuti pravnik“ u Ustavu Srbije od 2006. – uslov kojeg (ne) treba preciznije odrediti
5. Uslov „istaknuti pravnik“ i drugi elementi pravnog položaja ustavnih sudija i Ustavnog suda u Ustavu od 2006.
6. Zaključak

## 1. Uvod

U mladoj predstavničkoj demokratiji, aristokratija po poreklu, smeštena u gornjem domu, trebalo je da čuva poredak od demokratskog „zanosa“ donjeg, opštedstavničkog doma. U modernoj ustavnoj demokratiji, „aristokratija“ po profesiji, znanju i moralnom integritetu treba da čuva demokratski ustav. Ovoj „aristokratiji“ mesto je u Ustavnom sudu.

Sastav Ustavnog suda zavisi, u najvećoj meri, od shvatanja prirode ove institucije. U osnovi, postoje tri shvatanja. Prvo, prema kojem je ustavni sud kao svaki sud, ali s izvesnim osobenostima. Ovo shvatanje zahteva da sudija ustavnog suda bude pravnik i da, po pravilu, ispunjava posebne uslove koji se traže od sudija najviših sudova. Prema drugom shvatanju, ustavni sud je poseban organ koji rešava ustavne sporove. Njihovo rešavanje traži sposobnosti koje karijerne sudije ne moraju imati. Stoga, sudije ustavnog suda moraju biti pravnici, i to „istaknuti“, „priznati“, „ugledni“ itd. Prema trećem shvatanju, ustavni sud je kombinacija sudskog i političkog organa. U takvom organu neophodna je ravnoteža nauke i struke, s jedne, i politike, s druge strane. Stoga, bilo bi najbolje da ustavni sud podjednako čine (istaknuti) pravnici i (iskusni) političari.

Ustav Srbije od 2006. uređuje Ustavni sud na način koji najviše odgovara drugom shvatanju. Reč je o posebnom organu (organu *sui generis*).<sup>1</sup> Ustavni sud je smešten u posebnom delu Ustava i

---

\* Autor je vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

definisan kao „nezavisni i samostalni državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“ (čl. 166 st. 1 Ustava). Sudija Ustavnog suda se bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci (čl. 172 st. 5 Ustava). Dakle, tri su posebna uslova koja mora ispunjavati kandidat za sudiju Ustavnog suda: 1) starosna dob – najmanje 40 godina života; 2) profesionalno iskustvo – najmanje 15 godina iskustva u pravnoj struci; 3) pravnik „nadprosečnih“ svojstava – istaknuti pravnik. Prva dva uslova su određeni (egzaktni), a treći nije.<sup>2</sup> Zakon o Ustavnom sudu od 2007.<sup>3</sup> nije preciznije odredio značenje pojma „istaknuti pravnik“.<sup>4</sup>

## 2. Istorijsko nasleđe u Srbiji i raskid sa ranijom koncepcijom Ustavnog suda

Pravilo je da se izbor i sastav ustavnog suda određuju ustavom (*materia constitutionis*). Posebni uslovi za izbor sudija ustavnog suda,<sup>5</sup> uglavnom se ne ostavljaju zakonodavcu da ih uredi, jer bi to, na normativnom planu, znatno oslabilo pretpostavke nezavisnosti ovog organa.<sup>6</sup> Ipak, u Srbiji u doba tzv. socijalističke ustavnosti, od 1963. do 1990. godine, nijedan republički ustav (po ugleda na savezne) nije propisivao posebne uslove za izbor sudija Ustavnog suda. To nije bio propust ustavotvoraca, već logična posledica položaja Ustavnog suda u sistemu jedinstva vlasti. Ustavni sud bio je političko-sudski organ, sa naglaskom na prvo svojstvo.<sup>7</sup> Teorijski, bilo je „opravdano...očekivati da se sudije biraju između istaknutih pravnih stručnjaka i drugih građana koji po svom radu, spremi i drugim osobinama zaslužuju poverenje koje mora imati sudija ovog suda“.<sup>8</sup> Praktično, i na saveznom i na republičkom nivou, ustavno sudstvo bilo je nedelotvorno zbog „nedovoljne stručnosti vodećih ljudi u tim sudovima i karakterne slabosti skoro svih sudija“.<sup>9</sup> Za sudije Ustavnog suda birani su i profesori prava i drugi ugledni pravници, ali se, uglavnom, „podrazumevala njihova savitljivost i poslušnost, a time i karakterna slabost“.<sup>10</sup>

Ustav Srbije od 1990. predstavljao je raskid sa većinom tekovina tzv. socijalističke ustavnosti, ali je nastavio tradiciju nepropisivanja posebnih uslova za izbor sudija Ustavnog suda. Sudija Ustavnog suda i dalje je moglo biti lice koje nije diplomirani pravnik.<sup>11</sup> U jednom periodu, na

<sup>1</sup> B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova, sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Beograd 2012, ss. 49-57.

<sup>2</sup> „Aludirajući na takvu neodređenost, jedan od narodnih poslanika je primetio da je istaknuti pravnik onaj pravnik koji je istaknut na listi kandidata za sudiju Ustavnog suda“. R. Marković, *Ustavno pravo, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Beograd 2009, s. 178.

<sup>3</sup> Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/07.

<sup>4</sup> Ni u srpskoj ustavnopravnoj teoriji nema celovitog rada posvećenog ovom uslovu za izbor sudija Ustavnog suda.

<sup>5</sup> Uslovi koji se odnose na posedovanje stručnog znanja, profesionalnog iskustva, određenih godina života, a ponekad i ličnih svojstava.

<sup>6</sup> Verovatno najpoznatiji izuzetak je Ustav Pete francuske republike od 1958. koji ne propisuje posebne uslove za izbor članova Ustavnog saveta. Poznat je i primer Ustava Švajcarske konfederacije, ali Savezni vrhovni sud nije ustavni sud, već najviši sud opšte nadležnosti.

<sup>7</sup> „Dvojestvo karaktera Ustavnog suda možda je najdoslednije izražavalo gledište da je arbitraža Ustavnog suda po formi pravna, a po sadržini i značaju politička“. *Ustavni sud Republike Srbije, 1963 – 2003*, Beograd 2003, s. 18.

<sup>8</sup> J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1986, s. 766.

<sup>9</sup> K. Čavoški, „Ustavni zakon kao sprovedbeni zakon“, *Spomenica akademiku Gaši Mijanoviću*, Banja Luka 2011, s. 83.

<sup>10</sup> Čavoški (bilj. 9), s. 83.

<sup>11</sup> Na sednici Narodne skupštine od 30. 05. 1991, pre glasanja o predlogu predsednika Republike da za sudiju Ustavnog suda bude izabran kandidat koji je po struci ekonomista, jedan narodni poslanik je primetio: „Nije mi

čelu Ustavnog suda bio je čak i diplomirani ekonomista. Za razliku od ranijih, socijalističkih ustava, Ustav od 1990. sadržao je normu o najstrožem inkompatibilitetu sudija Ustavnog suda sa drugom javnom funkcijom ili profesionalnom delatnošću. U praksi, to je dovelo do znatnog „osiromašnja“ sastava Ustavnog suda, jer u ovaj organ nisu mogli ulaziti profesori pravnih fakulteta. Tokom 16 godina važenja Ustava od 1990. Ustavni sud imao je samo jednog sudiju izabranog među profesorima pravnih fakulteta, i to kratko (pet meseci).<sup>12</sup> Ustavna obaveza odricanja od profesure radi prihvatanja ugledne, ali složene i odgovorne funkcije, u uslovima rađanja političkog pluralizma, odbijala je istaknute pravnike iz reda univerzitetskih profesora.

Ustavni sud je ubrzo po konstituisanju okarakterisan kao „bojažljiv“ organ, a nikako bitan činilac izgradnje poretka zasnovanog na vladavini prava.<sup>13</sup> Za vrhunac nemoći Ustavnog suda uzima se period od februara 2001. do juna 2002. godine kada ovaj organ nije radio zbog nepostojanja kvoruma.<sup>14</sup> Od juna 2002, poslednji sastav Ustavnog suda po Ustavu od 1990. činili su diplomirani pravnici.

Rukovodno načelo Ustavnog suda od 1990. do 2006. bilo je merilo političke celishodnosti, a ne ustavnosti i zakonitosti. Sastav Ustavnog suda nije bio ključni razlog njegove nedelotvornosti, ali je značajno doprineo opštoj slabosti ove institucije. Ustavom Srbije od 2006. prvi put su propisani posebni uslovi za izbor sudija Ustavnog suda. Što se tiče nekih drugih liberalno-demokratskih načela i institucija, ovaj ustav prethodio je većini ustava donetih u regionu (u bivšim jugoslovenskim republikama), ali je poslednji među njima propisao posebne uslove za izbor sudija Ustavnog suda.

### **3. Da li sudija Ustavnog suda mora biti istaknuti pravnik? – Kratak uporedni pregled ustavnih rešenja zemalja u regionu (bivših jugoslovenskih republika)**

U kratak uporedni pregled ustavnih rešenja zemalja u regionu (bivših jugoslovenskih republika) ulazi sledeći bilnas:<sup>15</sup>

Ustav Hrvatske od 1990, najstariji među važećim ustavima zemalja sa prostora bivše SFRJ, propisuje da se sudije Ustavnog suda biraju iz reda istaknutih pravnika, „osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti“ (čl. 125 Ustava). Ustavni zakon o Ustavnom sudu precizira ove uslove: za sudiju Ustavnog suda može biti izabrana osoba koja je hrvatski državljanin i diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, uz izuzetak osobe koja je stekla doktorat pravnih nauka, od koje se traži najmanje 12 godina rada u struci. Ustavni zakon precizira i ko se smatra istaknutim

---

logično da sudija Ustavnog suda bude čovek koji nije pravnik“. Njegova opaska bila je praćena negodovanjem većine njegovih kolega u Skupštini. Početkom 90-ih u Srbiji nije postojala svest o neophodnosti da sudija Ustavnog suda bude pravnik, a još manje istaknuti pravnik. U Narodnoj skupštini se glasalo bez ikakve ozbiljnije, tj. argumentovane rasprave o kandidatima koje je predložio predsednik Republike. Rečju, glasalo se po automatizmu. M. Filipović, „*Nezavisnost ustavno-sudske funkcije*“, Pravni život br. 11, Beograd 1997, ss. 1131-1132.

<sup>12</sup> Marković (bilj. 2), s. 181.

<sup>13</sup> K. Čavoški, „*Bojažljivost Ustavnog suda*“, Pravni život br. 5-6, Beograd 1993.

<sup>14</sup> Do toga je došlo, jer je Narodna skupština, koja je prema Ustavu Srbije od 1990. birala sve sudije Ustavnog suda, propustila da blagovremeno izvrši izbor novih sudija (prethodno je više sudija ispunilo uslove za penziju).

<sup>15</sup> U ovom pregledu naglasak je na uslovu „istaknuti pravnik“, dok se drugi uslovi spominju u meri u kojoj je neophodno da bi se stekla relativno celovita slika o posebnim uslovima za izbor sudija ustavnih sudova, što važi i za trajanje mandata sudija i zabranu (ograničenja) ponovnog izbora na funkciju.

pravnikom. To je osoba koja se, pored određenih godina iskustva u pravnoj struci, istakla u „toj struci znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem“ (čl. 5 Ustavnog zakona). Sudije Ustavnog suda, njih 13, biraju se na vreme od osam godina, bez ograničenja ponovnog izbora.

Ustav Slovenije od 1991. predviđa da se sudije Ustavnog suda biraju iz reda pravnih stručnjaka na period od devet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Zakon o Ustavnom sudu od 1994. (noveliran 2007), određuje još i da sudija Ustavnog suda mora biti državljanin Republike Slovenije i imati najmanje 40 godina života. Ustavni sud sastoji se od devet sudija.

Ustav Makedonije od 1991. određuje da se sudija Ustavnog suda bira iz reda istaknutih pravnika, na devet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Ustavni sud sastoji se od devet sudija.

Prema Ustavu Crne Gore od 2007, za sudiju Ustavnog suda može biti izabrano lice koje uživa ugled istaknutog pravnika, sa najmanje 15 godina rada u struci. Ovo rešenje „prepisano“ je iz Ustava CG od 1992.<sup>16</sup> Ustavni sud ima sedam sudija.

Ustav Bosne i Hercegovine od 1995. zahteva da sudije Ustavnog suda budu istaknuti pravnici i „svaki punopravni glasač sa tim kvalifikacijama može da bude sudija Ustavnog suda“. Specifičnost rešenja Ustava BiH ogleda se u dve stvari. Prvo, od devet članova Ustavnog suda, četiri člana bira Predstavnički dom Federacije, dva člana Narodna skupština Republike Srpske, a tri člana bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava posle konsultacija sa Predsedništvom. Sudije koje bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava ne mogu biti državljani BiH, ni susednih država. Drugo, mandat sudija koje su imenovani na početku iznosi pet godina, osim ako ne podnesu ostavku ili ne budu s razlogom razrešene konsenzusom ostalih sudija. Te sudije ne mogu biti ponovo imenovane, a sudije koje su imenovane posle toga vrše funkciju do 70 godina, osim ako ne daju ostavku ili ne budu s razlogom razrešene konsenzusom ostalih sudija.<sup>17</sup>

Selektivni prikaz uslova za izbor sudija ustavnih sudova bivših republika SFRJ pokazuje da od šest ustava, imajući u vidu i Ustav Srbije od 2006, svi zahtevaju da sudija Ustavnog suda bude (diplomirani) pravnik, i to ne „običan“. Pet ustava (Hrvatska, Makedonija, BiH, Srbija, Crna Gora) upotrebljava izraz „istaknuti pravnik“. Jedino Ustav Slovenije govori o „pravnom stručnjaku“. Da li je to niži zahtev od „istaknutog pravnika“? Reklo bi se da jeste. „Pravni stručnjak“ je pravni standard koji se odnosi isključivo na stručne kvalitete kandidata za sudiju Ustavnog suda, dok „istaknuti pravnik“, čini se, mora biti više od vrhunskog pravnika zanatlije. Reč je o određenim ličnim svojstvima (hrabrost, umerenost, moralni integritet itd.) kandidata za sudiju. U Hrvatskoj, uslov „istaknuti pravnik“ dobija zakonsku konkretizaciju. U ostalim državama, značenje ovog uslova nije dalje precizirano pozitivno-pravnim propisima. Opređenjenje ustava bivših jugoslovenskih republika da jedan od uslova za izbor ili imenovanje sudija ustavnih sudova bude pravni standard „istaknuti pravnik“ delom je proizišlo iz ugledanja na velike ustavne sudove (Nemačka, Austrija, Italija, Španija). Ipak, evropska ustavna rešenja

<sup>16</sup> Za razliku od Srbije, s kojom je bila u dvočlanjoj federaciji (1992-2003), a zatim u labavoj državnoj zajednici (2003-2006), Crna Gora je još u Ustavu od 1992. predvidela da sudija Ustavnog suda mora biti biran iz reda istaknutih pravnika. Ustav SRJ od 1992, kao najviši pravni akt tadašnje federacije, nije propisivao uslove za izbor sudija Saveznog ustavnog suda. Zakon o Saveznom ustavnom sudu od 1992. predviđao je da sudija mora biti lice koje uživa ugled istaknutog stručnjaka.

<sup>17</sup> Detaljnije o izboru i sastavu ustavnih sudova bivših jugoslovenskih republika: O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa*, Beograd 2010, ss. 103-115.

značajno se razlikuju, te nisu mogla biti siguran putokaz. Za ovakvo opredeljenje bila su presudna dva činioca. Prvi, zajedničko pravno-političko nasleđe ovih država u periodu od 1963. do 1990. Praksa da se u ustavne sudove biraju, pored (uglednih) pravnika, politički podobne ličnosti, dovela je do toga da država (SFRJ) ima ustavne sudove, ali ne i ustavno sudovanje.<sup>18</sup> Da bi se prekinulo sa takvom praksom, ustavi bivših jugoslovenskih republika, istakli su zahtev da sudija ustavnog suda bude istaknuti pravnik (u Sloveniji, „pravni stručnjak“), što bi, bar teorijski i normativno, trebalo da obezbedi njegovu „istinsku intelektualnu nezavisnost“ (B. Nenadić) i „moralnu autonomnost“ (V. Stanovčić).

Drugo, države proizišle iz SFRJ dugo su bile odsutne sa demokratske političke scene (više od 70 godina). Izgradnja stabilnog demokratskog političkog sistema, zasnovanog na vladavini prava, posle početnog „revolucionarnog“ oduševljenja, pokazala se kao složen i dugotrajan proces. U tom procesu, u kojem je najpre trebalo stvoriti elementarnu svest o neophodnosti poštovanja ustava i zakona, središnju ulogu morao je imati ustavni sud. Od ove institucije očekivalo se mnogo. „Od njih se (ustavnih sudova, V. P.) očekivalo i zahtevalo...ne samo da obezbede kontrolu ustavnosti zakona i da održavaju ustavom ustanovljenu ravnotežu između organa vlasti..., već da budu ključni kontrolori nad ustavnošću rada svih političkih autoriteta u državi, i da time obezbede dominaciju ustava nad politikom, a ne samo nad zakonima i opštim pravnim aktima“.<sup>19</sup> Da bi merilo objektivnog prava bilo rukovodno merilo aktuelnih političara, tj. objektivno pravo okvir u kojem se njihova aktivnost odvija, ustavni sud mora činiti pravnička elita. Reč je o pravnicima koji, ne samo svojim formalnim kvalifikacijama, nego zrelošću, iskustvom i odgovornošću, mogu da ostvare misiju uspostavljanja vladavine prava. Što ustavni sudovi u ovim zemljama nisu u znatnijoj meri ispunili očekivanja, brojni su objektivni i subjektivni razlozi. Jedan je od izuzetne važnosti. Pitanje je da li u ovim državama ima dovoljno kandidata koji bi ispunjavali kriterijume „istaknutog pravnika“; onih koji nisu samo formalno visoko pozicionirani u pravnoj nauci i struci, nego su i suštinski, najpre, mentalno spremni da igraju odlučujuću ulogu u dostojanstvenoj i teškoj borbi za „politiku u granicama prava“. Bilo bi dobro da je odgovor pozitivan više od 20 godina posle otpočinjana izgradnje ustavne demokratije. U suprotnom, ustavni zahtev da sudije ustavnog suda budu „istaknuti pravници“ biće bez ikakvog praktičnog dejstva; imaće ova norma samo „papirnatu“ vrednost.

#### 4. „Istaknuti pravnik“ u Ustavu Srbije od 2006 – uslov kojeg (ne) treba preciznije odrediti?

Ustavom Srbije od 2006. prvi put su, od kako postoji ustavno sudstvo u Srbiji, propisani posebni uslovi za izbor sudija Ustavnog suda. „Sudija Ustavnog suda se bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci“ (čl. 172 st. 5 Ustava). Smatra se da je „ustavno utvrđivanje pomenutih uslova izraz ... sazrele svesti našeg (srpskog, V. P.) ustavotvorca da se pravo, odnosno ustav, ne može tumačiti samo iz ‘zdravorazumske logike’, jer je tumačenje osnovnog zakona zemlje stvar ‘struke, odnosno nauke i znanja’, kojima raspolažu samo oni koji su do tog došli dugim učenjem i iskustvom“.<sup>20</sup> Ustav Srbije od 2006. nije preciznije odredio značenje pojma „istaknuti pravnik“. To nije učinio ni

<sup>18</sup> Upravo kako je Krbeć određivao svrhu ustavnog sudovanja u smislu „depolitiziranja“. „Ustavnom sudu se ne daje u nadležnost neko pitanje zbog njegova politička sadržaja, već da ga riješi prvenstveno pravnim, a ne političkim rezoniranjem“. I. Krbeć, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, s. 7.

<sup>19</sup> Nenadić (bilj. 1), s. 27.

<sup>20</sup> B. Nenadić, „Predgovor“, *Zakon o Ustavnom sudu*, Beograd 2008, s. 24.

Zakon o Ustavnom sudu od 2007. Istaknuta su dva prigovora. Prvi, odredbe Zakona u delu koji se odnosi na izbor sudija Ustavnog suda su nedopustivo površne. Drugi, pojam „istaknuti pravnik“ trebalo je preciznije odrediti.<sup>21</sup> Nepostojanje zakonske odredbe koja bi preciznije odredila ko se smatra istaknutim pravnicima nije rezultat propusta, već namere zakonodavca.<sup>22</sup> Zakonodavac je stao na stanovište da je izraz „istaknuti pravnik“ (u Ustavu se koristi množina „istaknuti pravnici“) pravni standard čija se konkretna sadržina određuje prilikom svakog izbora, odnosno imenovanja za sudiju Ustavnog suda.<sup>23</sup> Dva su osnovna argumenta koja podržavaju ovo stanovište; jedan je ustavnopravni, a drugi, u izvesnom smislu, politički. Ustavnopravni argument ogleda se u sledećem. Posebni uslovi za izbor sudija ustavnog suda moraju se definisati ustavom.<sup>24</sup> Kad ustavotvorac nije našao za shodno da precizira šta podrazumeva pod „istaknutim pravnicima“, to ne bi trebalo da uradi ni zakonodavac. Preciziranju uslova „istaknuti pravnik“ bilo bi mesta u ustavnom zakonu, poput onog u Hrvatskoj, ali ne u običnom zakonu, poput ovog u Srbiji. Pritom, ustavotvorac nije ni nagovestio, a kamoli izričito naložio zakonodavcu da precizira značenje ovog uslova.

Kad je reč o političkom argumentu, on nema težinu kao prvi, ustavnopravni, ali nije zanemarljiv. Za političke organe koji biraju sudije,<sup>25</sup> istaknuti pravnik je svaki pravnik kojeg oni smatraju (proglase) takvim. I najmanje preciziranje ovog uslova, smanjuje im manevarski prostor, čega se oni ne odriču lako. Tako, Narodna skupština i predsednik Republike na svoje liste od 10 kandidata ističu pravnike koje prema svojim merilima smatraju „istaknutim“.<sup>26</sup> Forma je ispoštovana, a političko kvalifikovanje ko jeste, a ko nije istaknuti pravnik, omogućava da se u praksi ovaj uslov izokrene u svoju suprotnost; u politički podobnog pravnika, kategoriju čije značenje ustavno sudstvo u Srbiji vrlo dobro poznaje, za razliku od pravog značenja izraza „istaknuti pravnik“. Kako je srpska ustavnopravna teorija shvatila značenje uslova „istaknuti pravnik“ i, uopšte, kakav je stav zauzela u pogledu ovog ustavnog rešenja, nije jednostavno zaključiti, jer su izlaganja o ovom pitanju do sada bila, uglavnom, fragmenatarna i uzgredna. Kad je reč o prvom značenju pojma „istaknuti pravnik“, moguće je, u osnovi, uočiti dva tumačenja.

<sup>21</sup> „(...) Zakon treba da reguliše zahtevane kriterijume za sudije Ustavnog suda na detaljniji način. U tom smislu, član 172 Ustava upotrebljava termin ‘istaknuti pravnici’. Čini se da izvršni akt (misli na Zakon, V. P.) treba jasno da precizira ovaj kriterijum“. Venice Commission, Draft law on the Constitutional court of the Republic of Serbia, comments by MS Hanna Suchocka, Opinion No. 445/2007, CDL(2007)067\*, s. 3. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL\(2007\)067-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)067-e.pdf).

<sup>22</sup> Autor ovog rada je bio član radne grupe Ministarstva pravde za izradu Nacrta zakona o Ustavnom sudu. U radnoj grupi se postavilo pitanje bližeg određenja izraza „istaknuti pravnik“, ali je prevagnulo stanovište da je to pravni standard kojeg treba ostaviti neodređenim.

<sup>23</sup> Pravni standardi su „pojmovi koji menjaju svoju konkretnu sadržinu zavisno od svakog konkretnog slučaja, a ipak ostaju u suštini isti. Pošto je nemoguće da se ta sadržina odredi unapred za svaki konkretan slučaj, to se upotrebljavaju dotični neodređeni pojmovi“. R. Lukić, B. Košutić, D. Mitrović, *Uvod u pravo*, Beograd 1999, s. 435.

<sup>24</sup> „Postojanje, sastav i nadležnosti ustavnih sudova moraju se propisati ustavom, da obični zakonodavac u njih ne bi mogao da zadire“. L. Favoreu, „*Jurisdiction constitutionnelle*“, Dictionaire constitutionnel, Paris 1992, s. 547.

<sup>25</sup> U Republici Srbiji, pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije (čl. 172 st. 2 Ustava). Dakle, 10 od 15 sudija biraju i imenuju politički organi (Narodna skupština i predsednik Republike), a pet najviša sudska instanca.

<sup>26</sup> To potvrđuju reči nekadašnjeg ministra pravde Republike Srbije, D. Petrovića, u vreme izbora prvih 10 sudija Ustavnog suda po Ustavu Srbije od 2006. „(...) Ovaj parlament procenjuje ko su to istaknuti pravnici, kada bude vršio izbor sa liste od 10 kandidata koje je predsednik Republike uputio Skupštini Srbije. S druge strane, parlament će, kada utvrđuje svoj predlog od 10 kandidata, takođe proceniti ko je istaknuti pravnik, a ko ne. Ovo je jedna usmeravajuća norma, usmeravajući pravni standard (misli na standard „istaknuti pravnik“, V. P.) i mislim da to nije sporno“.

Prema jednom tumačenju, istaknuti pravnik je vrhunski pravni stručnjak. „(...) Pod istaknutim pravnikom trebalo bi podrazumevati pravnika koji se izdvaja po profesionalnim dostignućima od ostalih pravnika“.<sup>27</sup> Dakle, prema ovom shvatanju, istaknuti pravnik nije samo izuzetni pravni „tehničar“ ili pravni „zanatlija“, već osoba koja raspolaže najvišim znanjima u tumačenju i primeni prava, pogotovo najvišeg pravnog akta, a njegovi stručni i (ili) naučni kvaliteti ga izdvajaju među pravnicima. „Izdvajati se po profesionalnim dostignućima od ostalih pravnika“ znači ne samo imati iskustvo, godine života i staž, kao i formalno visoke kvalifikacije (sudije najviših sudova u zemlji, profesori na pravnim fakultetima itd.), već imati konkretne „dokaze“ svoje „izuzetnosti“ – stručne i naučne radove koji predstavljaju značajan doprinos određenoj oblasti prava, presude u velikim predmetima itd. Ovo značenje uslova „istaknuti pravnik“ pretpostavlja vrhunske pravničke kvalitete kandidata za sudiju Ustavnog suda. Ono se može, istina nikad do kraja precizno, pravno definisati.<sup>28</sup>

Prema drugom tumačenju, istaknuti pravnik je više od vrhunskog pravnog stručnjaka. On mora posedovati izuzetna lična svojstva, kao što su visok moralni integritet, autonomnost mišljenja, hrabrost,<sup>29</sup> umerenost, kreativnost, razvijenu svest o odgovornosti itd. Takav kandidat može obavljati funkciju na način koji odgovara njenom visokom dostojanstvu. Takav kandidat, čak i kad ga predlažu političke stranke,<sup>30</sup> imaće svest da političkim činocima ne duguje ništa. On duguje samo profesiji, čiji je elitni predstavnik. „Istaknuti pravnik je spreman da ‘sudi’ i političkoj vlasti, a da ‘služi’ samo jednom ‘gospodaru’, Ustavu“.<sup>31</sup> Ovo shvatanje nemoguće je pretočiti u relativno preciznu pravnu normu. Viša merila koja treba da ispunjava sudija Ustavnog suda, a koja obuhvata standard „istaknuti pravnik“, ne mogu se ni propisati ni obezbediti Ustavom i zakonom;<sup>32</sup> ona se pretpostavljaju.<sup>33</sup>

Teorijski, između dva tumačenja pojma „istaknuti pravnik“, deluje jednostavno opredeliti se za drugo, šire i kompletno. Istaknuti pravnik je, dakle, osoba sposobna da tumači ustav, „hladne glave, topla srca i čistih ruku“;<sup>34</sup> pravnik aristokrata sa demokratskim pogledima; imalac neprikosnovenog stručnog i moralnog autoriteta; snažna individua koja oseća duh institucije, spremna da poštuje opšta pravila, a da ne izgubi svoju individualnost.<sup>35</sup> Pritom, on ne sme biti

<sup>27</sup> Marković (bilj. 2), s. 178.

<sup>28</sup> Uzorit primer je Ustav Italije od 1947. Prema ovom ustavu, sudije Ustavnog suda se biraju među službenicima (mogu biti i u penziji) koji pripadaju najvišim instancama sudske ili upravne vlasti, profesorima prava na univerzitetima i advokatima koji obavljaju tu delatnost najmanje 20 godina.

<sup>29</sup> Olivera Vučić naglašava da sudija Ustavnog suda, između ostalog, treba da ima „građansku i profesionalnu kuraž“. Vučić, Petrov, Simović (bilj. 17), s. 112.

<sup>30</sup> U praksi je to gotovo nemoguće izbeći. To nije svojstveno samo Republici Srbiji, već mnogim državama sa jakim ustavnim sudstvom. Na primer, u Nemačkoj čak nije ni zabranjeno da sudije Ustavnog suda budu članovi političkih stranaka. U stvari, u zemljama poput Srbije, politizacija ustavnog sudstva ostvaruje se ne toliko zbog načina izbora sudija, koliko zbog njihove nespremnosti da se, pri odlučivanju, distanciraju od političkih činilaca koji su učestvovali u njihovom izboru.

<sup>31</sup> V. Petrov, „Novi ustavni sud Republike Srbije“, NSPM/Posebno izdanje, 2/2008, s. 81.

<sup>32</sup> Najviše što se u tom pogledu može učiniti jeste da se, pored drugih uslova, za sudiju ustavnog suda zahteva da bude pravnik „priznatog ugleda“ (Španija), „nesporne reputacije“ (Litvanija), „visokog profesionalnog i moralnog integriteta“ (Bugarska), „priznatog ugleda“ (Španija) itd.

<sup>33</sup> Nenadić (bilj. 20), s. 24

<sup>34</sup> Z. Lauc, „Novo ustavno uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada“, Zbornik Hrvatsko ustavno sudovanje, Zagreb 2009, s. 285.

<sup>35</sup> Sudija Ustavnog suda treba da razume i „unutrašnju politiku“ organa čiji je član. On svoje znanje, stručnost i iskustvo podređuje kolektivu. To ne isključuje njegovo pravo da se ne slaže sa kolegama (izdvojena mišljenja), ali

„politički evnuh“; on ima političke poglede i mora razumeti politički trenutak, širi, društveno-politički kontekst u kojem odlučuje, kao i političko dejstvo odluke ustavnog suda. Istaknuti pravnik je vrhunski stručnjak sa vizurom iskusnog političara. Praktično, usvajanje ovog „savršenog“ modela „istaknutog pravnika“ stvara bar dve poteškoće. Prva je nemogućnost preciznog normativno-pravnog definisanja ovog uslova za izbor sudije Ustavnog suda. Druga je nemogućnost pronalaženja dovoljnog broja istaknutih pravnika za relativno kratak period (devet godina). Stoga, nema jedinstvenog stava da li je rešenje iz Ustava Srbije od 2006. adekvatno ili nije.

Prema jednom mišljenju, nije trebalo Ustavom predvideti ovaj neodređeni uslov. Bilo je dovoljno propisati da sudija Ustavnog suda mora biti diplomirani pravnik, određenih godina života i značajnog iskustva u obavljanju poslova pravne struke. Drugim rečima, trebalo je ići na sasvim određene i proverljive uslove koje ispunjava kandidat za sudiju Ustavnog suda.<sup>36</sup> Prema drugom mišljenju, Ustavom propisani uslov trebalo je preciznije odrediti Zakonom. Prema trećem, pravni standard „istaknuti pravnik“ najbolje je rešenje, jer posebna svojstva koja se traže od sudije Ustavnog suda ne mogu biti uobličena pravnom normom. U stvari, da bi se izrekao kompletan sud o rešenju Ustava Srbije od 2006. u pogledu uslova „istaknuti pravnik“, neophodno je uzeti u obzir i druge uslove za izbor sudija Ustavnog suda, druge elemente njegovog ustavnopravnog položaja (način izbora, trajanje mandata, mogućnost ponovnog izbora, broj sudija Ustavnog suda), ali i Ustavom propisane nadležnosti (ne toliko vrste, koliko obim nadležnosti).

## 5. Uslov „istaknuti pravnik“ i drugi elementi pravnog položaja ustavnih sudija i Ustavnog suda u Ustavu Srbije od 2006

Pored toga što se sudija Ustavnog suda bira i imenuje među istaknutim pravnicima, zahtev je da ima najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci. Godine života i iskustva u pravnoj struci su uobičajeni posebni uslovi za izbor, odnosno imenovanje sudija ustavnog suda. Imajući u vidu da se sudija bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa 15 godina iskustva u pravnoj struci, uslov koji se odnosi na godine života čak je i suvišan. Petnaest godina iskustva u pravnoj struci je uslov koji se kreće u granicama uporednopravnog proseka (između 10 i 20 godina iskustva). Ovaj uslov je logičan, jer se teško može zamisliti da pojedinac bude istaknuti pravnik bez relevantnog iskustva u pravnoj struci. S druge strane, iskustvo u pravnoj struci, samo po sebi, nije dovoljno da bi se lice smatralo istaknutim pravnikom.

Ustavni sud čini 15 sudija. U poređenju sa zemljama u regionu, to je previsoko odmeren broj sudija (jedino Ustavni sud Hrvatske ima 13 sudija, ostali znatno manje). Pri određivanju broja sudija, proširivanje nadležnosti Ustavnog suda bilo je od najvećeg uticaja. Ipak, pitanje je kako u maloj državi, u kojoj su do pre nekoliko godina politička podobnost i karakterna slabost bili glavni kriterijumi odabira sudija, pronaći toliko nesporno „istaknutih pravnika“. Čak i političke stranke moraju se svojski potruditi da nađu kandidate koji bi mogli poneti „titulu“ istaknutog

---

prečesto „opozicionarstvo“ u svim i svakakvim pitanjima ruši duh institucije iznutra i doprinosi lošem ugledu spolja. Ukoliko u sastav ustavnog suda ulaze sudije od karijere, visoki državni službenici, ugledni advokati, univerzitetski profesori, to nikako ne bi smela da bude njegova slabost, nego poseban kvalitet.

<sup>36</sup> V. Kutlešić, *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope, uporednopravna studija*, Službeni list SCG, Beograd 2004, ss. 112-113.



pravnik. Otuda i prigovori da su prilikom izbora i imenovanja sudija prvog sastava Ustavnog suda po Ustavu od 2006. predlagani kandidati sumnjivog iskustva, stranački „preletači“ (kadrovi vladajućih stranaka iz 90-ih godina prošlog veka čije je iskustvo u stranačkim poslovima dobro došlo i političkim strankama koje su bile na vlasti posle 5. oktobra 2000). Mnogi od njih su „bezimeni“ pravnici, malo poznati u užim, stručnim krugovima, a kamoli široj, društvenoj javnosti. Ovakav pristup izboru i imenovanju sudija Ustavnog suda ne može se pravdati prevelikim brojem sudija. Ipak, pravnička aristokratija je koncentracija malog broja ljudi nadprosečnog znanja i sposobnosti. Petnaest sudija Ustavnog suda Srbije, u aktuelnim pravnim i političkim okolnostima, je previše. Jedan od uslova da Ustavni sud čine istaknuti pravnici je smanjenje broja sudija na devet (kako bi se zadržao tripartitni način izbora i imenovanja).<sup>37</sup> Za razliku od Ustava Srbije od 1990, koji je proklamovao stalnost funkcije sudija Ustavnog suda, Ustav od 2006. uveo je rešenje koje preovlađuje u uporednom pravu, vremenski ograničeni mandat. Sudije Ustavnog suda se biraju i imenuju na devet godina. To je, u osnovi, dobro rešenje, koje bi trebalo kombinovati sa zabranom ponovnog izbora. Ustav je, međutim, dopustio da jedno lice bude birano ili imenovano za sudiju Ustavnog suda najviše dva puta. Ovakvo rešenje opravdano je kod izbora na određene političke funkcije (npr. izbor predsednika Republike), ali se ne smatra adekvatnim kad je reč o funkciji sudije Ustavnog suda. Lice koje zna da može biti ponovo izabrano, vodiće računa o svojim postupcima prema političkim vlastima, kako bi se „preporučilo“ za još jedan mandat. U tom smislu, dopuštanjem ponovnog izbora (imenovanja) jednog lica za sudiju Ustavnog suda, Ustav od 2006. je, u izvesnom smislu, oslabio dejstvo zahteva da sudija mora biti „istaknuti pravnik“. Istaknuti pravnik je lice koje treba da se iskaže u punoj meri vršeći funkciju sudije Ustavnog suda. Postavlja se pitanje koliko je čak i istaknuti pravnik spreman da ide daleko u suprotstavljanju arbitretnoj volji političkih vlasti, ako zna da njegov drugi mandat zavisi od tih vlasti. To ne dolazi značajno do izražaja na početku mandata, ali na njegovom kraju i kod najboljih ljudi stvara se osećaj da je ponovni izbor potvrda uspešnog obavljanja funkcije. U prilikama koje će još znatno vreme postojati u Srbiji, jer se ustavna demokratija i odgovarajuća pravna kultura sporo razvijaju, neizbor na funkciju po drugi put (ako je predviđena takva mogućnost), podnošenje ostavke i sl., retko se tumače kao primeri lične i profesionalne časti i moralne čvrstine, već kao dokazi neuspešnosti u obavljanju funkcije.<sup>38</sup> Ako se ima u vidu dobar materijalni položaj sudija Ustavnog suda, jasno je da će (ne)sporni „istaknuti pravnici“ više razmišljati kako da ostanu još jedan mandat (ako ih u tome ne sprečava penzija), nego da, rezonovanjem i odlučivanjem, „ostanu upisani u istoriju“ modernog ustavnog sudstva u Srbiji. Prema tome, da bi istaknuti pravnici bili „neopterećeni“ drugim mandatom, najbolje je takvu mogućnost isključiti promenom Ustava (prva opcija)<sup>39</sup> ili vratiti stalnost funkcije (druga, manje opravdana opcija).

<sup>37</sup> „Tamo bi trebalo (misli se na Ustavni sud, V. P.) da budu samo oni koji znaju da rade svoj posao i to ne da znaju u nekom prosečnom sadržaju – to bi trebalo da budu natprosečni pravnici, ugledni i poznati ljudi...Vade se ljudi iz šešira koji su bliski određenim političkim partijama...Ima nekih imena za koja ja nikad nisam čuo, a pošto sam pravnik to mi nije baš jasno – kako je moguće da bude predložen neko za koga ne zna pravnička javnost“ (Zoran Ivošević, bivši sudija Vrhovnog suda Srbije).

<sup>38</sup> U tom pogledu, izuzetan primer dala je sudija Bosa Nenadić, koja je 2010. odbila da bude ponovo izabrana na funkciju predsednika Suda, po isteku trogodišnjeg mandata, iako je uživala gotovo nepodeljenu podršku svih sudija.

<sup>39</sup> Ne treba smetnuti s uma i jedan ozbiljan prigovor protiv ove opcije. „Gde pronaći toliko stručnjaka za ustavno pravo koje zahteva zamena ustavnih sudija svakih devet godina“? C. Ribičić, *Ljudska prava i ustavna demokratija – Ustavni sudija između negativnog i pozitivnog aktivizma*, Beograd 2012, s. 125.

Kad je reč o načinu izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda, on se čini „dobro uravnoteženim“ (Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije). Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca (čl. 172 st. 3 Ustava). Ovakav način izbora i imenovanja sudija ne bi samo trebalo da omogućiti odlučivanje o kandidatima od strane tri grane vlasti, već i ravnomernu zastupljenost različitih pravničkih profesija. Logično bi bilo da Narodna skupština na listi istakne kandidate koji imaju iskustva u zakonodavnim poslovima, predsednik Republike da predloži profesore prava,iskusne pravnike u najvišim organima državne uprave itd., a Vrhovni kasacioni sud, tj. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, istaknute sudije najviših sudova, javne tužioce, advokate od ugleda itd.<sup>40</sup> U praksi, ovo logično očekivanje izjavilo se, u najvećoj meri, prilikom izbora i imenovanja prvog sastava Ustavnog suda po Ustavu od 2006. Na to su bitno uticala dva činioca, politički i „ustavnopravni“. Politički činilac se ticao nejedinstva Narodne skupštine u utvrđivanju liste kandidata (predsedniku Republike je posao olakšan jer sam utvrđuje listu od 10 kandidata sa koje Skupština mora izabrati pet). Umesto da, bar kad je reč o izboru sudija Ustavnog suda, Skupština deluje kao jedinstvena institucija, parlamentarne stranke su se jedva dogovorile koliko će svaka od njih predložiti kandidata. Bila je to stranačka „trgovina“ (jedan narodni poslanik je primetio da bi novi Ustavni sud trebalo nazvati „trgovinskim sudom“). Što se tiče „ustavnopravnog“ činioca, on se odnosi na odredbu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, koja glasi: „Izborom, odnosno imenovanjem dve trećine od ukupnog broja sudija Ustavnog suda smatra se da je Ustavni sud konstituisan...“ (čl. 9 st. 3 Ustavnog zakona). Ovom odredbom sprovedbenog ustavnog zakona, koja omogućava da Ustavni sud bude konstituisan izborom i imenovanjem 10 sudija, povređen je Ustav iz dva razloga. Prvo, Ustav izričito zahteva da Ustavni sud čini 15, a ne 10 sudija. Drugo, izborom i imenovanjem sudija od strane Narodne skupštine i predsednika Republike (tzv. političke vlasti) prekršena je i ustavna odredba o uravnoteženom načinu izbora sudija Ustavnog suda.<sup>41</sup> Slučaj konstituisanja prvog sastava Ustavnog suda, novembra 2007, ipak, nije posledica lošeg ustavnog rešenja o izboru i imenovanju sudija Ustavnog suda. To rešenje bi trebalo zadržati, ali ga možda dopuniti normom kojom se određuju različite profesije iz kojih se regrutuju istaknuti pravnici. Najzad, Ustav od 2006. uveo je nove (npr. odlučivanje o ustavnim žalbama) i proširio obim starih nadležnosti (prethodna kontrola ustavnosti zakona, naknadna kontrola ustavnosti potvrđenih međunarodnih ugovora, zabrana rada političkih stranaka, sindikalnih organizacija ili udruženja građana, kao i verskih zajednica). Premda u uporednom pravu postoji tendencija proširivanja nadležnosti ustavnog suda, ona je opravdana u zemljama sa bogatom praksom ustavnog sudovanja. U Srbiji, u narednom periodu, najbolje bi bilo usredsrediti Ustavni sud na dve osnovne funkcije: zaštitu ustavnosti i zaštitu Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava. Na taj način, omogućiće se da sudije Ustavnog suda, kao istaknuti pravnici, budu usmerene na poslove od najvećeg značaja za uspostavljanje vladavine

<sup>40</sup> Način izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda u Ustavu Srbije od 2006. najvećim delom je preslikan iz Ustava Italije od 1947. Ustav Italije, međutim, precizno određuje iz kojih pravničkih profesija se biraju sudije, dok Ustav Srbije takvu odredbu ne sadrži.

<sup>41</sup> Sve ovo učinjeno je pod izgovorom da izbor pet sudija vrši Vrhovni kasacioni sud, koji u tom trenutku, novembra 2007, nije bio konstituisan zbog političke odluke (koja opet nije bila zasnovana na Ustavu, nego na sprovedbenom ustavnom zakonu) da se izvrši reforma pravosuđa, a u okviru nje i tzv. opšti reizbor sudija. Vrhovni kasacioni sud izabrao je pet sudija Ustavnog suda više od dve godine kasnije (početkom 2010. godine).

prava. Njima bi trebalo obezbediti više vremena i više „komocije“, koja se ne sme pretvoriti u neodgovorno i neefikasno obavljanje funkcije. To je, bez sumnje, nužan uslov za „produbljen i poletan, kreativan i razvojni pristup tumačenju Ustava“.<sup>42</sup> Da bi se ovo postiglo, neophodno je: 1) redefinisati ustavne nadležnosti Ustavnog suda i svesti ih, u pogledu vrste i obima, na razumnu meru; 2) stvoriti bolje ustavne i zakonske pretpostavke da se sudije Ustavnog suda previše ne opterećuju procesnim pitanjima, već suštinskim, meritornim rešavanjem sporova.

## 6. Zaključak

Nema univerzalnog odgovora na pitanje da li sudija ustavnog suda mora biti istaknuti pravnik, čak i pravnik uopšte. Ipak, srpski ustavotvorac je dobro postupio što je predvideo da sudija Ustavnog suda mora biti istaknuti pravnik. Jasno je da će taj uslov još dugo biti teško ostvariv, kao i da će mnoge sudije još dugo biti daleko od istaknutih pravnika u pravom smislu. I da su petnaestoro „odabranih“ redom istaknuti pravници, u pravnom i političkom okruženju koje se sporo menja u Srbiji, Ustavni sud bio bi organ u senci Vlade i predsednika Republike. Možda je i to razlog što se vrsni iiskusni pravници, a naročito profesori prava, ne odriču mira koji im pruža kabinetski rad i ne prihvataju se funkcije koja bi, u izvesnom smislu, trebalo da bude „kruna“ njihove karijere.

Ustavnu normu koja zahteva da sudija Ustavnog suda bude istaknuti pravnik ne treba dovoditi u pitanje. Nju samo treba ojačati odgovorajućim promenama Ustava, kako bi se stvorile solidnije normativne pretpostavke za nezavisnost Ustavnog suda i njegovih sudija.

*Prvo*, trebalo bi Ustavom precizirati koje uslove mora ispunjavati istaknuti pravnik. Ta ustavna norma nikada neće biti do kraja precizna. Ona ne može iskazati svojstva koja mora imati istaknuti pravnik, a koja su neraskidivi deo ličnosti. U svakom slučaju, preciziranje pojma „istaknuti pravnik“ ne sme se izvršiti Zakonom, jer običan zakonodavac nema kapacitet da odredi šta je to istaknuti pravnik. To je pitanje za onog koji donosi ili menja Ustav.

*Drugo*, preciziranje pojma „istaknuti pravnik“ podrazumevalo bi uvođenje zahteva za ravnomernom predstavljenošću više pravničkih profesija. Dakle, Ustav bi mogao da kaže koliko se najmanje sudija Ustavnog suda bira i imenuje iz reda sudija, visokih državnih službenika, profesora prava itd.

*Treće*, trajanje mandata sudije Ustavnog suda ne treba menjati, ali bi trebalo uvesti zabranu ponovnog izbora. Sudija Ustavnog ne sme da vrši funkciju tako da se u toku prvog mandata priprema za još jedan.

*Četvrto*, broj sudija Ustavnog suda treba redukovati. Umesto 15, bilo bi dovoljno da Ustavni sud ima devet sudija. Nije reč samo o tome da u Srbiji nema dovoljno istaknutih pravnika. Reč je o neophodnosti da Ustavni sud postane jezgro pravničke aristokratije, a ova je, po logici stvari, malobrojna. Dakle, smanjenje broja sudija nalaže izuzetnost institucije, ali i potreba da ovaj organ deluje kompaktnije. U manjem društvu, duh zajedništva se lakše stvara.

*Peto*, smanjenje broja sudija mora pratiti i sažimanje pojedinih nadležnosti Ustavnog suda. Malo društvo uglednih pravnika mora se usredsrediti na najvažnije ustavne sporove, one o zaštiti ustavnosti i zaštiti ljudskih i manjinskih prava. Jednog dana, Ustavni sud može preuzeti i druge

<sup>42</sup> Ribičič (bilj. 39), s. 109.

nadležnosti, ali treba se kloniti onih netipičnih, kao i onih koji nemaju težinu da o njima Ustavni sud odlučuje. Pravnička elita mora se baviti elitnim, u stvari, najtežim pravno-političkim pitanjima, a pitanja pravne svakodnevice ne smeju da budu na „stolu“ Ustavnog suda.

Prema tome, uslov „istaknuti pravnik“ može se preciznije odrediti, ali to, samo po sebi, neće bitno uticati na nezavisnost i kvalitet rada Ustavnog suda, ukoliko se bolje ne „našteluju“ i drugi elementi ustavnopravnog položaja Suda i sudija. Sve to opet nije dovoljno. Bez ustavnog morala, koji najpre podrazumeva svest o ograničenju vlasti u sadržinskom i vremenskom smislu, elitni pravnici će, umesto čuvari Ustava, postati njegovi gospodari, a radi očuvanja privilegija, verne sluge aktuelnim političarima i politici.

Jedan narodni poslanik, doktor pravnih nauka, u raspravi na sednici Narodne skupštine povodom izbora sudija Ustavnog suda, primetio je da će način na koji se pristupilo izboru prvih sudija Ustavnog suda po Ustavu od 2006. proizvesti „partijski, krnji, penzionerski (mislio je na kandidate sa liste predsednika Republike od kojih su neki bili pred penzijom, V. P.), laički i potpuno nekvalifikovan, nekompetentan i nestručan sud“.<sup>43</sup> Da nije reč o proizvoljnoj, politički motivisanoj oceni, pokazala je praksa Ustavnog suda do danas. Premda je imao i druge ozbiljne zadatke, Ustavni sud je pao na najznačajnijem ispitu od kako je konstituisan 2007. Odbivši da se upušta u ocenu ustavnosti pravosudnih zakona, kojima je izvršena tzv. reforma pravosuđa u Srbiji, ne usvojivši na vreme ustavne žalbe i žalbe sudija kojima je prestala funkcija po sili zakona (u postupku tzv. opšteg reizbora sudija), zauzevši stav da nije nadležan za ocenu ustavnosti sprovedbenog ustavnog zakona (čl. 7 st. 2 bio je pravni osnov za opšti reizbor sudija kojim je pogaženo ustavno načelo o stalnosti sudijske funkcije), Ustavni sud je potvrdio da ustavni moral u Srbiji nema onu vrednost koju u ozbiljnoj ustavnoj državi mora imati. Kako su „istaknuti pravnici“ u Ustavnom sudu mogli tako da postupaju, oglašujući se o upozorenja ustavnopravne nauke i struke? Tako što nisu ni razmišljali „o svom ugledu i dobrom glasu u stručnoj i svekolikoj javnosti, jer ih nemaju niti ih mogu steći“.<sup>44</sup>

Nemoć ustavne norme nekada se čini poražavajućom. Ipak, uslov da sudija Ustavnog suda bude istaknuti pravnik ostaje kao jedna od smernica na putu izgradnje ustavne demokratije.

<sup>43</sup> Stenografske beleške sa Treće sednice drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine od 12. 11. 2007.

<sup>44</sup> Čavoški (bilj. 9), s. 98.