
Ustavno sudstvo u političkom procesu

HEINRICH SCHOLLER*

Sažetak

Autor analizira suvremenu ulogu ustavnog sudstva i tradicionalnu teoriju trodiobe vlasti. Radikalno zaključuje: Podjela vlasti u smislu Montesquieua, kao oruđa nadzora i balansa u modernoj državi, ne postoji. Nema više socijalnog nasilja na koje bi se takav balans, nadzor ili korektura primijenilo. U takvoj situaciji postaju uloga, izbor i djelatnost ustavnih sudaca od prvorazrednog značaja za nadzor, korekturu i balansiranje političkog procesa.

I. Općenito o imenovanju sudačkog zbora u ustavnom sudstvu

Uvođenjem sustava ustavnog suda politički je proces u demokratskoj državi s diobom vlasti dobio jedno osobito obilježje ili, bolje rečeno, modifikaciju koja može nametnuti problem prihvaćanja ili opravdanosti takve instancije. Prihvaćanje je upitno onda kad se ustavno sudstvo razvije u ekspertokraciju bez lanca legitimiteta; opravdanost postojanja je upitna onda kad je ustanovi sud suviše izložen utjecajima političkih stranaka u parlamentu ili izvan njega. Stoga je stvaranje sudačkog zbora, dakle postupak kojim se suci biraju u ustavni sud, odlučujući postupak legitimacije. Naravno da razne ovlasti ustavnog suda, kao što primjerice stoji u čl. 125 Ustava Republike Hrvatske¹, zahvaćaju duboko u politički proces. No zabrana političkih stranaka, nadzor izbora, tužba protiv vrhovnika ili poništenje zakona predstavljaju uvijek mjere izvanrednog političkog značenja, koje duboko zahvaćaju u ovlasti i zadatke državnih tijela te mogu značiti kresanje pojedinih ovlasti i njihove legitimnosti. Tako poništenje zakona predstavlja duboko zahvaćanje u suverenost naroda ili parlamenta u ime suverenosti suda ili prava koje on primjenjuje.

* *Heinrich Scholler*, redovni profesor ustavnog prava na Sveučilištu u Münchenu

¹Pravni temelj hrvatske ustavnosti nalazi se u čl. 122 do 127 Ustava Republike Hrvatske od 22.12.1990. (*Narodne novine RH*, br. 56/1990., 1.092) i Ustavnom sudu Republike Hrvatske od 21.3.1991. (*Narodne novine RH*, br. 13/1991., 366). V. također Brunner, Georg, "Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa", *ZaöRV* 53 (1993.), str. 280 i slj.

Međutim, djelatnosti ustavnog suda u smislu kontrole i balansa, kao posebnog sudstva, nije tako novo kako se na prvi pogled može činiti. Ustavni sudovi nastali su nakon Prvog svjetskog rata na prijedlog Hansa Kelsena, no zapravo je ustanovo sudstvo postojalo u Sjedinjenim Američkim Državama već 1803. godine. Ali može se zaći još dalje u prošlost, i to do francuskog suca i mislioca koji se bavio pravom, Montesquieua, i njegova čuvenog djela “De l'esprit des lois” iz godine 1748.² U njegov sustav ograničavanja vlasti (le pouvoir arret le pouvoir) bio je ugrađen mehanizam nadzora balansa i korekture, samo što te funkcije nije preuzelo posebno sudstvo, nego tri vlasti i njihova funkcionalna podjela. Ustavno sudstvo, prema Montesquieuu, bilo je ujedno prapodjela vlasti.

U federativno uređenim državama poput Sjedinjenih Američkih Država (SAD) ili Savezne Republike Njemačke postojao je, naravno, uvijek još jedan razlog za ustavnosudsku kontrolu; naime, nužnost arbitražne instancije za konflikte između saveza, tj. države i zemalja, tj. pokrajina, odnosno između samih zemalja, tj. pokrajina. Tako su podjela vlasti i federalizam “kumovali” nastanku ustavnog sudstva. Već je u njemačkom ustavu za vrijeme Bismarcka tadašnji Bundesrat (Savezno vijeće) bio pozvan da arbitrira u slučaju federalnih sporova. Arbitriranje, tada pod okriljem i nadležnošću Saveznog vijeća carskog Ustava, nije bilo pravni, nego politički proces. Otud možda proizlazi da je Carl Schmitt, za razliku od Hansa Kelsena, još dugo ustrajao na tome da ustavno sudstvo nije juridička, nego politička procedura. Juridiciranje ustavnog sudstva proizlazi iz temeljnog smisla i načela pravne države; naime, preobrazbe politike u pravnu formu koliko god to bilo moguće. Priključimo li se Forsthoffu u promatranju pravne države kao sustava pravnotehničkih vještih zahvata³, što su njegovi protivnici snažno osporavali, tada je ustavno sudstvo bitan element u zbirci tih pravnotehničkih vještih zahvata za uspostavu uređenog života države.

1. Problematika postavljanja sudaca

U svim državama s ustavnim sudstvom pitanje postavljanja sudačkog zbora izuzetno je važan problem. U Saveznoj Republici Njemačkoj, gdje ustavno sudstvo postoji, kako na razini države (Bund) tako i na razini gotovo svih pokrajina (Bundesland), rečeno je da je to “životno pitanje” ustavnog sudstva⁴. Ispravna je u svakom slučaju osnovna misao da upravo ustavno sudstvo zbog svoje funkcije ne smije biti ovisno o parlamentu poput odraza u zrcalu, jer će u suprotnom izgubiti funkciju nadzora nad

²Usporediti, Desgraves, Louis, *Montesquieu*, s francuskog preveo Christoph Vornweg, Frankfurt a. M., 1992.

³Forsthoff, Ernst, “Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates”, *VVDStRL* (1954.), str. 16.

⁴Müller, H., “Die Auswahl der Verfassungsrichter”, *ZöRn.F.* 8 (1957/58), str. 149—170.

zakonodavcem. Ustavno sudstvo, koje je s jedne strane upućeno na političko iskustvo kako bi moglo sadržajno raditi, mora s druge strane biti što je moguće udaljenije od političkog središta donošenja odluka koje mora nadzirati.

2. Načela postavljanja Ustavnog suda na razini države

U Saveznoj Republici Njemačkoj postavljanje dvaju senata Saveznog ustavnog suda relativno je poznato⁵, dok je modus stvaranja pokrajinskog ustavnog sudstva gotovo nepoznat.

U nastavku će se ispitati koji se od temeljnih načela stvaranja Saveznog ustavnog sudstva mogu prenijeti i na pokrajinsko ustavno sudstvo te povrh toga i na druge države.

Posebno se mogu izdvojiti sljedeće karakteristike imenovanja:

- a) Savezni ustavni sud, koji se sastoji od dvaju vijeća — Senata, biraju Bundestag i Bundesrat (domovi Parlamenta; Savezni parlament i Savezno vijeće) u ravnomjernom omjeru 50:50;
- b) Bira se neposrednim izborima, odnosno preko biračkog odbora Saveznog parlamenta i Saveznog vijeća;
- c) Za izbor saveznih ustavnih sudaca potrebna je dvotrećinska većina i u Saveznom parlamentu i u Saveznom vijeću, odnosno u biračkom odboru, pri čemu u pravilu i oporba ima pravo sudjelovati u postupku;
- d) Svi suci moraju ispunjavati stručne uvjete za obnašanje sudačke dužnosti, čime se čuva pravna tradicija i kodeks sudaca;
- e) Tri od osam sudaca svakog Senata moraju biti bivši suci saveznih sudova, čime se u Savezni ustavni sud unosi iskustvo saveznog sudstva te kontakt sa saveznim sudovima;
- f) Ostalih pet sudaca svakog Senata mogu se birati iz područja pravne znanosti ili politike, čime se čuva tradicija znanstvenosti i političkog iskustva;
- g) Valja istaknuti pravo Saveznog ustavnog suda da uputi prijedloge biračkom odboru u slučaju da se ne postigne dogovor u Parlamentu (§7a Zakona o Saveznom ustavnom sudu).

Savezne pokrajine moraju uzeti u obzir i pridržavati se svih ovih načela, osim federalnog.

⁵Stern, Klaus, u Starck/Stern (izd.), *Landesverfassungsgerichtbarkeit*, Baden-Baden, 1983., str. 1—2.

II. Opća ustavnopravna načela za ustavno sudstvo

Sa stajališta Temelnog zakona (Ustava) i različitih ustava saveznih zemalja u pogledu položaja ustavnog sudstva u Ustavu, značajna su sljedeća četiri načela:

1. Ustavno je sudstvo postalo pravosudni organ, koji je u nekim slučajevima čak dobio svojstvo vrhovnog državnog organa⁶.
2. Ustavno sudstvo dio je sudbene vlasti i ne utječe na podjelu vlasti, ako je ona ustavnopravno zajamčena.
3. Općenito uzevši, ustavno je sudstvo više od pravosuđa u napetom odnosu između prava i politike.
4. Za suca ustavnog sudstva također vrijedi načelo zakonitog suca i neovisnosti suca.

Uz 1. načelo:

Još je Carl Schmitt⁷ zastupao mišljenje da je ustavno sudstvo politički instrument za rješavanje konflikta.

Suvremeni francuski ustav još slijedi taj koncept, koji se poziva na suverenitet parlamenta⁸. Sukladno tome, ustavno se sudstvo može samo u okviru nekoga parlamentarnog odbora shvatiti više-manje kao parlamentaran rad.

Iz Temelnog se zakona, suprotno tome, razvila drukčija ocjena, prema kojoj se ustavno sudstvo smatra punim sudstvom. Ponekad se, međutim, u pogledu Saveznog ustavnog suda naglašava da je taj sud vrhovni državni organ, čime se oživljava teorija o posebnom sudstvu iz razdoblja Weimarske republike. Druga, pak, mišljenja⁹ drže da je ustavno sudstvo, ako je potpuno razvijeno, u biti treći dom parlamenta.

Uz 2. načelo:

Iz rečenoga u prethodnoj točki slijedi da se onda kad se ustavno sudstvo smatra državnim organom ili zadatkom parlamenta, dioba vlasti

⁶Knöpfle, Franz, "Richterbestellung und Richterbank", u Starck/Stern, nav. dj., str. 231—233.

⁷Schmitt, Carl, "Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung", u *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, 1973., str. 63, 74 i dalje.

⁸Usp. Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 2. izd., 1966., str. 709.

⁹Zuck, Rainer, "Das Bundesverfassungsgericht als dritte Kammer", u *ZRP*, 1978., str. 189, 194.

modificira uvođenjem ustavnog sudstva. Isto vrijedi ako se na mjesto suvereniteta naroda, kojeg zapravo zastupa parlament, stavi suverenitet prava¹⁰.

S druge strane, utjecajem Parlamenta na imenovanje sudaca pokušava se modificirati ili oslabiti nastajanje četvrte vlasti na način da parlament utječe djelotvornije. Ustavno sudstvo ima nedvojbenu tendenciju da se emancipira iz položaja sudbene vlasti te da se razvije u četvrtu vlast.

Uz 3. načelo:

U napetom odnosu između prava i politike¹¹ ustavnom sudstvu prijeti i jedan drugi problem. Dopusti li se politici da u potpunosti utječe na ustavno sudstvo, imenovanje sudaca postalo bi imenovanjem parlamentarnih odbora. Time bi se doduše napetost između prava i politike maksimalno otklonila, ali ne bi više bilo govora o sudačkoj i neovisnoj vlasti i o pravosudnoj funkciji. Stoga zakoni imenovanje sudaca radije stavljaju u ruke parlamenta, no pokušavaju oslabiti neposredan zahvat na osobu suca. Da sudac i izvan ustavnog sudstva mora biti stručno kvalificiran povrh sudačke dužnosti, može se dokazati upućivanjem na §§ 109, 110 GVG za imenovanje trgovačkih sudaca. I u tom pogledu je sigurno dopuštena mogućnost uzimanja u obzir političkog elementa kod imenovanja politički kvalificiranih sudaca, a da se time ne onemogućuje uloga suca kao neutralnog arbitra.

Ustavno sudstvo ne postaje oruđem parlamenta time što imenovani sudac ima političko iskustvo. Bilo bi drukčije kad bi zbor sudaca morao odgovarati razmjeru stranaka u pokrajinskom ili saveznom parlamentu.

Osim kvalifikacije sudaca koje će se imenovati, može se međutim postići i određena neutralizacija sudačke funkcije tako da se u najvećoj mogućoj mjeri reduciraju ili isključe utjecaji na tekuće postupke, primjerice sprječavanjem ponovnog izbora suca¹². Važnu ulogu pri neutralizaciji utjecaja parlamenta ima i pravo prijedloga za izbor sudaca, jer se ono ne bi trebalo dati parlamentu, a možda ni ministru pravosuđa¹³.

Uz 4. načelo:

Načelo zakonitog suca konkretizacija je načela pravne države na području sudbene vlasti¹⁴. Načelo zakonitog suca treba prije svega štiti suca od utjecaja politike ili stranaka za vrijeme obnašanja dužnosti. Pritom je

¹⁰Čak i ukazivanjem na stvarno načelo pravne države, dioba vlasti u tradicionalnom smislu ne može se više opravdavati uvođenjem ustavnog sudstva, koje u punom opsegu ima funkciju normativne kontrole.

¹¹Knöpfle, Franz, nav. dj., str. 235 i dalje.

¹²Müller, H., nav. dj., str. 164.

¹³Opperman, Diethard, *Richterberufung und richterliche Unabhängigkeit*, Marburg, 1996., str. 75. i dalje.

¹⁴Čl. 101, str. 1, al. 2 *Temeljnog zakona*.

zakoniti sudac onaj koji u svakom pogledu odgovara zahtjevima Temelnog zakona¹⁵. Prema stalnoj judikaturi Saveznog ustavnog suda¹⁶ to načelo zahtijeva da bi trebali postojati samo oni sudovi koji u svakom pogledu odgovaraju zahtjevima Ustava. Prema judikaturi, sljedeća načela čine jezgru jamstva zakonitog suca:

- a) Jamstvo nije samo subjektivno pravo pojedinog građanina, nego objektivno ustavno načelo;
- b) To objektivno ustavno načelo zabranjuje drugim državnim vlastima oduzeti građaninu suca neovlaštenim postupcima koji nisu temeljeni na zakonu;
- c) Zakonodavci su zakonom obvezni jasno urediti nadležnosti suca. Prije nastajanja pravnog slučaja zakonski se mora odrediti koji je sud, koje tijelo i koji sudac nadležan odlučivati u pojedinom slučaju.

Zakonitom sucu pripadaju konačno i svi elementi koje je, vezano uz nezavisnost suca, razradilo pravosuđe¹⁷.

III. Stvaranje sudačkog zbora

1. Razni modeli stvaranja

Modeli stvaranja mogu se klasificirati na različite načine:

- a) Putem izbora. Birati može narod, parlament ili parlamentaran odbor;
- b) Imenovanje od strane izvršne vlasti;
- c) Postavljanje sudačkog zbora od strane sudbene vlasti, pri čemu postojeća sudačka tijela primaju nove članove kooptacijom (naknadnim izborom);
- d) Nasuprot tome, osim ovih “čistih” oblika stvaranja postoje i mješoviti oblici koji ujedinjuju izbor preko parlamenta ili odbora i kooptaciju od strane suda, tako da se jedan dio sudaca bira na izborima, a drugi kooptacijom;

¹⁵Stalna judikatura, *BVerfGE*, vol. 3, str. 377 (381); vol. 10, str. 200 (213 i d.); vol. 60, str. 175 (214).

¹⁶*BVerfGE*, vol. 14, str. 156 (162); vol. 21, str. 139 (145 i d.); vol. 40, str. 356 (361). Nadležnost nekog suda mora se, apstraktno i općenito, unaprijed utvrditi, *BVerfGE*, vol. 6, str. 45 (50 i d.); vol. 21, str. 139 (145); vol. 63, str. 77 (79); DVBI, 1990., 996.

¹⁷Temeljni zakon razlikuje ovdje između stručne (Čl. 97, st. 1 TZ) i osobne nezavisnosti (Čl. 97, st. 2 TZ). Usporedi *BVerfGE*, vol. 26, str. 186 (198); vol. 36, str. 174 (185); vol. 60, str. 175 (214).

e) Osim toga jednostupanjskog modela mješovitog postavljanja, mogući su i višestupanjski modeli. Prema njima pravo predlaganja ima sudski organ ili organ izvršne vlasti, a izbor zatim vrši parlament, parlamentarni odbor ili neko za to određeno tijelo. Usto daljnji mješoviti oblici mogu nastati time što i posredno demokratski legitimne osobe dobiju pravo odlučivanja u izbornom postupku. Prilikom stvaranja moraju se odrediti stanoviti ustavnosudski zahtjevi, kao, primjerice, iz načela diobe vlasti, što treba spriječiti da jedna od državnih vlasti dobije premoć kod stvaranja te da unatoč nezavisnosti koja se treba stvoriti kontrola ustavnog sudstva ostaje moguća.

Uz prvo stajalište treba nadodati da se sustav “check and balances” ne treba poništiti ustavnim sudstvom. Taj se sustav, štoviše, treba ojačati.

Uz drugo stajalište treba navesti: Za sudstvo, uključujući i ustavno sudstvo, također vrijedi postavka da ono podliježe nadzoru drugih državnih vlasti.¹⁸

Zbog jednostupanjske naravi pokrajinskog ustavnog sudstva ne postoji nikakva mogućnost provjere u postupku obraćanja nadređenom sudu¹⁹. Ovdje se neće razmatrati u kolikoj je mjeri moguće obratiti se Saveznom ustavnom sudu protiv pokrajinskog ustavnog suda²⁰. Pri tome se zastupa mišljenje da bi čista dopuna kooptacijom bila protuustavna zbog povrede diobe vlasti²¹.

Ne mogu se pridružiti tom mišljenju, iako tako ekstremna rješenja ne izgledaju oportuna. Retardirajući element konvencionalno-tradicionalne pravosudne vlasti neće biti u mogućnosti svladati brzi tempo kojim pravo živi u modernoj zakonodavnoj državi. Pristaše mišljenja koje isključuje kooptaciju bez oklijevanja bi, međutim, dali pravo predlaganja Ustavnom sudu, čiji se sastav treba popuniti. I u tijelu za izbor sudaca mjesto i glas mogu se dati predsjedniku Ustavnog suda, a da se time ne bi dopustila majorizacija.

Načelu diobe vlasti, kao što je preuzeto iz Temelnog zakona i pokrajinskih ustava, mogao bi pod određenim okolnostima najbolje odgovarati sustav koji predviđa zajedničko djelovanje više drugih ustavnih organa prilikom postavljanja sudaca na temelju općeg konsenzusa²². Smijem na ovom mjestu možda još naglasiti da pokrajine na temelju podjele ustavnih

¹⁸Billing, Werner, *Das Problem der Richterwahl zum BVerfG*, Berlin, 1969., str. 39.

¹⁹Kröger, Klaus, “Richterwahl”, u *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Tübingen, 1976., str. 78; Werner Billing, nav. dj., str. 105.

²⁰Čl. 93, st. 1, br. 2, 99, 100 st. 1, 3 TZ.

²¹Böckenförder, Ernst-Wolfgang, *Verfassungsfragen der Richterwahl*, Berlin, 1974., str. 65. i d.; Fritz Baue, “Richterwahl und Gewaltenteilung”, u *DRIZ* 1971., str. 401—402.

²²Usp. Bauer, Fritz, nav. dj., str. 403.

prostora na savez i savezne pokrajine imaju pravo urediti vlastito ustavno sudstvo prema vlastitoj procjeni, ukoliko ne krše osnovna načela koja su sadržana u načelu istovrsnosti (homogeniteta).

Pokrajinsko ustavno sudstvo ne pozna uostalom ni u jednoj pokrajini tip doživotnog člana Ustavnog suda. Kao i za Savezni ustavni sud²³, tako je i za trajanje mandata pokrajinskih ustavnih sudaca predviđeno ograničenje. Ukoliko to vremensko ograničenje ne povređuje sudačku nezavisnost, onda je ona sukladna s načelima demokracije i diobe vlasti iz Ustava. I mogućnost prijevremenog razrješenja s dužnosti u slučajevima koji su zakonom točno određeni, instrumenti su kojima drugi ustavni organi mogu djelovati na sastav ustavnih sudova.

2. O demokratskoj legitimnosti

Utjecaj političkih stranaka izvan plenuma ili parlamentarnog odbora za izbor te mimo ministra pravosuđa moglo bi se možda spriječiti tako da se pravo predlaganja dade parlamentarnom odboru, koji je sastavljen na načelu pariteta, odnosno u kojem su stranke proporcionalno zastupljene. Na taj bi način barem utjecaji političkih stranaka bili vidljivi. Nasuprot tome, bilo bi bolje kad bi se predsjedniku Ustavnog suda, odnosno plenumu Ustavnog suda prepustilo sastavljanje popisa kandidata. Naravno, moglo bi se uzeti u obzir i to da Ustavni sud popuni sudačka mjesta kooptacijom te da tako reći samo popuni sudački zbor. Na taj bi način, međutim, nastala određena ekspertokracija, koja bi sa sobom donijela opasnost da suci zbog svoje starosti i dužeg mandata u odnosu prema legislaturi imaju određenu distancu prema parlamentu, koji se brže prilagođava brzim društvenim promjenama nego Sud koji je sam po sebi oduvijek bio sklon retardaciji.

Postavka demokratske legitimnosti nalaže da parlament barem posredno ili neposredno sudjeluje u izboru sudaca. Pritom je postavljen zahtjev za najvećom mogućom demokratsko-parlamentarnom legitimnom blizinom, što intenzivnije Ustavni sud može zahvaćati u zakonodavni postupak. Drugim riječima, postavka glasi: lanac legitimiteta mora biti to kraći, što je veći značaj legitimnih državnih organa u političkom zbivanju.²⁴ Posljedica je toga, međutim, da tako izabrani sudski organi dolaze u napet odnos s diobom vlasti.²⁵

²³§ 4 Zakona o Saveznom ustavnom sudu.

²⁴Knöpfle, Franz, nav. dj., str. 252.

²⁵Kröger, Klaus, nav. dj., str. 78 i d.; Werner Willig, nav. dj., str. 94 i d.; Gunnar Folke Schuppert, *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der auswärtigen Gewalten*, Baden-Baden, 1983., str. 215 i dalje.

Ako Ustavni sud vrši funkciju neutralne vlasti, tada u lancu legitimiteta ne bi smio stajati preblizu parlamentarnom izboru.²⁶ Iz tog razloga je postulirano da druge vlasti moraju djelovati zajednički s Parlamentom, kako bi se veći značaj pridao načelu diobe vlasti. Budući da su organi izvršne vlasti, koji možda moraju sudjelovati, također birani demokratskim legitimnim postupcima, s tim u svezi se ne može pojaviti nikakav prigovor.²⁷ To vrijedi i onda kad se uslijed pridruženja takvih organa izvršne vlasti novo produži lanac legitimiteta, pri čemu se ukazuje na teoriju suglasnosti u okviru područja temeljnih prava.²⁸ Pod ovim se mora razumjeti teorija koju je razvio Hesse, prema kojoj je zadatak politike i ustavnog prava uspostaviti praktičnu suglasnost između različitih pravnih područja koja su dospjela u napeti odnos.

IV. Oblikovanje ustavnog sudstva u Istočnoj Europi

Oblikovanje novih ustavnih sudova u Istočnoj Europi htio bih u nastavku prikazati u sažetom obliku.²⁹

1. Postavljanje i trajanje mandata ustavnih sudaca

Polazište. Nove demokracije prihvatile su Kelsenov model odvojenog Ustavnog suda. Stoga su donesena posebna pravila za imenovanje ustavnih sudaca. To se posebice očituje:

- a) određenjem sastava Ustavnog suda,
- b) dodjelom parlamentu isključivog ili bitnog ovlaštenja pri imenovanju ustavnih sudaca,
- c) određenjem načela imenovanja ustavnih sudaca na određeno vrijeme.

²⁶Müller, H., nav. dj., str. 149, 152.

²⁷Böckenförder, Ernst-Wolfgang, nav. dj., str. 74.

²⁸Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik Deutschland*, 13. izd., München, 1982., str. 476—499.

²⁹Garlicki, Leszek Lech, "Das Verfassungsgericht im politischen Prozeß", u *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, izd. Otto Luchterhandt, Berlin, 1996., str. 275 i d.; G.Brunner (fn. 1), str. 820 (835 i d.).

2. Broj sudaca novih ustavnih sudova:

Broj sudaca	Ustavni sud u
9	Albaniji, Rumunjskoj, Makedoniji, Sloveniji i Litvi
10	Slovačkoj
11	Hrvatskoj
12	Poljskoj i Bugarskoj
15	Mađarskoj, Ukrajini, Češkoj Republici i Rusiji I.
19	Rusiji II.

3. Imenovanje ustavnih sudaca

Zemlja	Dodjela ovlaštenja
Poljska, Mađarska, Makedonija, Rusija I.	* za imenovanje ustavnih sudaca isključivo parlamentu
Rusija II., Slovenija	* ovlaštenje izbora parlamenta ograničeno isključivim ovlaštenjem predsjednika da predloži kandidate
Litva	* za imenovanje kandidata predsjedniku, predsjedniku Seima i predsjedniku Vrhovnog suda
Ukrajina	* predsjedniku (pravo predlaganja) i predsjedniku parlamenta
Rumunjska	* odgovara podjeli ovlasti imenovanja između zakonodavne i izvršne vlasti
Albanija	* pet sudaca bira parlament, a četiri određuje predsjednik
Bugarska	* po četiri suca bira parlament, predsjednik i Skupština vrhovnih sudova
Češka Republika	* imenovanje vrši predsjednik, ali uz suglasnost Senata
Slovačka	* imenovanje vrši predsjednik, ali iz kruga kandidata koje predlaže parlament
Hrvatska	* izbor vrši Zastupnički dom Sabora na prijedlog Županijskog doma

4. Mandat ustavnih sudaca

Mandat	Država
7 godina	Slovačka
8 godina	Poljska, Hrvatska
9 godina	Mađarska, Rumunjska, Litva, Bugarska, Slovenija, Makedonija
10 godina	Češka Republika, Ukrajina
12 godina	Rusija II., Albanija

5. Postupci protiv političkih stranaka

Ovlaštenje odlučivanja o neustavnosti političkih stranaka imaju ustavni sudovi u *Albaniji, Bugarskoj, Češkoj Republici, Hrvatskoj, Makedoniji, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Rusiji I.*

6. Tumačenje Ustava

U *Albaniji, Bugarskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Rusiji II.* Ustavni sud je ovlašten provesti apstraktno tumačenje odredaba Ustava.

Apstraktno tumačenje zakona od strane Ustavnog suda moguće je u *Poljskoj.*

7. Ocjena

Uređenje nadležnosti novih ustavnih sudova nadovezuje se na zapadno-europski model, pri čemu postojanje i oblikovanje pojedinih ovlaštenja u velikoj mjeri ovisi o tome koji se od zapadnih sustava pokazao najbližim pojedinoj zemlji.

Posebice je uočljiva stanovita suglasnost kod dodjele prava na raspravljanje o sporovima glede nadležnosti, kao i dodjele prava Ustavnom sudu da osudi predsjednika države. Pri tome mogu i novi ustavni sudovi u političkom procesu biti uplateni u napetosti, sve dok novi ustavi ne dosegnu sposobnost funkcioniranja.

V. Zaključak

Na posljetku nam mora biti jasno sljedeće: podjela vlasti u smislu Montesquieua, kao oruđe nadzora i balansa, u modernoj državi ne postoji. Socijalnog nasilja na koje bi se takav balans, nadzor ili korektura primijenila, više nema. Postoje, štoviše, funkcije i funkcionalne veze. Zbog toga je ustavno sudstvo potrebno kao posebno sudstvo. Istovremeno se mora uočiti opasnost da se u ustavnom sudstvu jedan novi državni organ uzdiže do razine gospodara ustava i njegova tumačenja. Na taj bi se način jedan novi element uveo u razvoj prava, a to je element prejudiciranja, tako da bi ustavno pravo bilo ono što suci priznaju, potvrde ili razviju kao ustavno pravo. Tako bi došlo možda i do prevelikog približavanja sjevernoameričkom ustavnom pravu. Istovremeno postoji opasnost od ekspertokracije kroz takvo tijelo u kojem samo pravnici koji su osposobljeni za sudačku dužnost imaju mjesto i pravo glasa. To ne znači da se treba protiviti potpunjavanju sudačkog zbog profesionalnim pravnicima, pogotovo onda ako se mogu birati i osobe s političkim iskustvom ili pravni znanstvenici. S druge strane, osim problema razvoja k ekspertokraciji i vladavini elite, postoji i ono suprotno — utjecaj političkih stranaka na osobu suca i postavljanje sudačkog zbora. Čak iako je, kao u Saveznoj Republici Njemačkoj, potrebna dvotrećinska većina u parlamentarnim odborima za izbor sudaca, time nije uklonjena opasnost da političke stranke na temelju popisa prijedloga ministra pravosuđa među sobom dogovore određeni stranački omjer kandidata. Stoga se sustav predlaganja i biranja čini svrhovitim samo u onom slučaju ako bi se utjecaj političkih stranaka isključio ili smanjio. Popis prijedloga ne bi trebalo voditi ministarstvo pravosuđa, nego predsjednik Ustavnog suda. Uz suglasnost većine tijela koje donosi odluke, eventualno uz kvalificiranu većinu, predsjednik bi trebao izravno parlamentu ili odboru za izbor predočiti popis imena mogućih sudaca. Pritom ne igra veliku ulogu vršili li se predočenje preko ministarstva pravosuđa ili Ustavni sud popis direktno upućuje parlamentarnom odboru ili parlamentu. Kooptacija sudaca bez suglasnosti parlamenta ne čini se svrhovitim, jer u tom slučaju nema demokratskog lanca legitimiteta, pa bi moglo doći do sukoba ekspertokratskog odbora s parlamentarno plebiscitarnim tijelom. Naravno, može se razmišljati i o mješovitom obliku između sudaca koji su postavljeni kooptacijom te izabranih sudaca, koji su izravno dobili dovoljan broj glasova parlamenta. Takav bi oblik, međutim, mogao dovesti do podjele na suce prvog i drugog ranga.

Kvalifikacija ustavnih sudaca i izbor kojim su došli na svoju odgovornu dužnost igraju odlučujuću ulogu za nadzor, korekturu i balansiranje političkog procesa.

Heinrich Scholler

*CONSTITUTIONAL JUDICIARY IN
POLITICAL PROCESS*

Summary

The author analyses the role of the constitutional judiciary and the traditional theory of the tripartite division of power. His radical conclusion is: the division of power in Montesquieu's sense, as a tool of control and balance in modern state, does not exist. There is no social violence to which such balance, control or correction could be applied to. In such circumstances, the role, selection and work of constitutional judges is of utmost significance for the control, correction and balancing of political process.