

USTAVNOST PRAVNIH AKATA EVROPSKE UNIJE I MEĐUNARODNOG PRAVA SA POSEBNIM OSVRTOM NA USTAVNI SAVET FRANCUSKE

U prvom delu članka se objašnjava način utvrđivanja ustavnosti pravnih akata Evropske unije i međunarodnih ugovora i sporazuma. Svaka neustavnost međunarodnog ugovora i sporazuma ima za posledicu obaveznu promenu Ustava Republike Francuske, pa samim tim nijedan akt Evropske unije, međunarodni ugovor ili sporazum neće biti ratifikovan odnosno potvrđen, odnosno neće imati pravnog dejstva u domaćem pravu, dok ne bude u saglasnosti sa Ustavom. Predsednik Republike, prvi ministar, predsednik jednog od domova Parlamenta ili 60 poslanika, odnosno senatora imaju pravo da traže od Ustavnog saveta kontrolu ustavnosti međunarodnih akata.

U drugom delu članka prikazuje se institucija Ustavnog saveta, svakako jedne od najuticajnijih institucija francuskog pravnog sistema, od istorijskog razvoja, preko organizacije Saveta i njegove nadležnosti. Pored principijelne nadležnosti, kontrole ustavnosti zakona koja podrazumeva ocenu ustavnosti organskih i običnih zakona, poslovnika domova Parlamenta, međunarodnih ugovora i sporazuma, Ustavni savet ima zadatak i da vrši kontrolu parlamentarnih i predsedničkih izbora kao i referenduma.

Ključne reči: Ustavni savet, ustavnost, Ustav, Francuska, Evropska unija

Ustavnost pravnih aktata Evropske unije i međunarodnog prava

Odnos Francuske i Evropske unije u nacionalnom pravu je obrađen u glavi XV Ustava koja nosi naziv »O Evropskoj uniji« i to članovima od 88-1 do 88-7. Ova glava nije ni postojala u osnovnom tekstu Ustava od 1958. godine, ali se vremenom, kako je jačalo povezivanje država u Evropsku zajednicu, ustavnim zakonima menjala i dopunjavala. Poslednje promene su usledile nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma od 2007. godine i ustavnih promena od 2008. godine.

Odnos francuskog prava i međunarodnih ugovora i sporazuma¹ je regulisan Ustavom u poglavlju VI i to članovima od 52. do 56. Predsednik Republike pregovara i ratifikuje međunarodne ugovore, a obaveštavan je o svim pregovorima za zaključenje međunarodnih sporazuma koji ne podležu ratifikaciji. Ovi ugovori i sporazumi počinju da se primenjuju odmah nakon ratifikacije i nakon objavljivanja u Službenom listu. Međutim, ugovori o miru, trgovački ugovori, ugovori ili sporazumi koji se odnose na međunarodne organizacije, kojima se angažuju državna sredstva, kojima se menjaju odredbe zakonske prirode, koji se odnose na lični status, koji sadrže ustupanje, razmenu ili pripajanje teritorije, mogu da budu ratifikovani odnosno potvrđeni samo putem zakona.

Postoje dva načina za utvrđivanje ustavnosti međunarodnih ugovora i sporazuma pred Ustavnim savetom. Prvi način je, ukoliko Predsednik Republike, prvi ministar, predsednik jednog od domova Parlamenta ili 60 poslanika, odnosno senatora² smatra da neka međunarodna obaveza sadrži odredbu suprotnu Ustavu, a Ustavni savet to i utvrdi, ovlašćenje za ratifikovanje, odnosno potvrdu može biti dato samo posle izmene Ustava (ne može se delimično odobriti odnosno ratifikovati jer se međunarodni ugovor odnosno sporazum smatra jednom celinom). Iz ovoga sledi da je Francuska primenila sistem suprematije Ustava³ ali i primata međunarodnog prava nad domaćim zakonom. Svaka neustavnost međunarodnog ugovora i sporazuma ima za posledicu obaveznu promenu Ustava Francuske Republike,⁴ pa samim tim nijedan međunarodni ugovor ili sporazum neće biti ratifikovan odnosno potvrđen, odnosno neće imati pravnog dejstva u domaćem pravu, dok ne bude u saglasnosti sa Ustavom. Nigde se eksplicitno ne određuje rok za obraćanje Ustavnom savetu, ali sasvim jasno se može zaključiti da Ustavni savet može da utvrđuje ustavnost međunarodnih ugovora i sporazuma, tek nakon što se oni zaključe i pre nego što ih Parlament ratifikuje odnosno potvrdi putem zakona. U više od petnaest navrata ovlašćeni predlagači su ukazivali na delimičnu neustavnost određenih međunarodnih obaveza što je Ustavni savet utvrdio u nekoliko slučajeva i to u: Ugovoru iz Mاستrihta, Ugovoru iz Amsterdama, Ugovoru kojim se stvara Ustav za Evropu, Ugovoru iz Lisabona, ugovoru koji se odnosi na statut Međunarodnog krivičnog suda, na Evropsku povelju o regionalnim i

¹ Od svih međunarodnih ugovorima i sporazumima najviše je onih koji se odnose na pravo Evropske unije.

² Do ustavne revizije od 25. juna 1992. godine, poslanici i senatori nisu imali pravo da od Ustavog saveta traže ocenu ustavnosti međunarodnih ugovora, odnosno sporazuma.

³ Ustavni savet je, u presudi «*Traité établissant une Constitution pour l'Europe*» od 19. novembra 2004, potvrdio da se na vrhu unutrašnjeg pravnog sistema nalazi Ustav.

⁴ Ova konstatacija se potvrđuje i članom 55. Ustava, gde se izričito navodi da ratifikovani odnosno potvrđeni međunarodni ugovori i sporazumi imaju veću snagu od zakona, pod uslovom da sporazum odnosno ugovor primenjuje i druga strana.

manjinskim jezicima i međunarodne obaveze koje se odnose na ukidanje smrtne kazne. U šest od ovih sedam slučaja usledile su ustavne promene⁵, kako bi se otklonila neustavnost, a jedino Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima nije mogla biti ratifikovana jer joj nije prethodila promena Ustava.

Postoji i druga mogućnost utvrđivanja ustavnosti međunarodnih ugovora i sporazuma, koja se odvija na osnovu člana 61. Ustava, što predstavlja kontrolu ustavnosti običnih zakona. Obzirom da se ratifikacija odnosno potvrđivanje međunarodnih obaveza u određenim slučajevima sprovodi putem donošenja zakona, ovlašćeni predlagači mogu tražiti od Ustavnog saveta ocenu ustavnosti, takvih zakona. Ustavni savet u ovom slučaju se može sazvati nakon glasanja o zakonu koji potvrđuje ratifikaciju ali pre njegove promulgacije. « Brojni međunarodni ugovori odnosno sporazumi, koje je Francuska potpisala, izbećiće kontrolu ustavnosti, jer ne ulaze u ona akta koja su pobrojana u članu 53. Ustava ili, ukoliko Vlada ne namerava da ih ratifikuje preko Parlamenta ».⁶

Postavlja se pitanje šta se dešava ukoliko postoji sumnja da neki zakon nije u saglasnosti sa međunarodnim ugovorom ili sporazumom. Obzirom da su ratifikovani međunarodni akti iznad domaćeg zakona i oko čega nema nedoumice, ostaje utvrđivanje njihove saglasnosti, odnosno nesaglasnosti, što bi trebalo da bude u nadležnosti Ustavnog saveta kao kontrolora ustavnosti francuskog prava. Međutim Ustavni savet je još 15. januara 1975. godine prilikom ispitivanja saglasnosti Zakona o svojevolumenom prekidu trudnoće⁷ sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, utvrdio da nije nadležan za rešavanje o tom pitanju. Ovom odlukom Ustavni savet je iz tzv. »bloka ustavnosti« trajno odstranio mogućnost ispitivanja saglasnosti zakona sa ratifikovanim međunarodnim aktima, što je izazvalo određene kritike od strane stručnjaka.⁸ »Kada je

⁵ Zbog Ugovora iz Matrihta Ustavnim zakonom od 25. juna 1992. godine je dodata Ustavu glavu XV »O Evropskim zajednicama i Evropskoj uniji« koju čine članovi 88-1 do 88-4; zbog Ugovora iz Amsterdama Ustavnim zakonom od 25. januara 1999. godine promenjeni su članovi Ustava 88-2 i 88-4; zbog Međunarodnog krivičnog suda Ustavnim zakonom od 8. jula 1999. godine je dodat član Ustava 53-2, što je omogućavalo priznavanje ovog suda; zbog Ustava za Evropu, francuski Ustav je promenjen Ustavnim zakonom od 1. marta 2005. godine i te izmene su u glavi XV »O Evropskoj Uniji« ; zbog ukidanja smrtne kazne Ustavnim zakonom od 23. februara 2007. godine promenjen je član 77. Ustava; i zbog Lisabonskog ugovora Ustavnim zakonom od 4. februara 2008. godine promenjena je glava XV »O Evropskoj Uniji«.

⁶ Christine Maugué, *Le Conseil constitutionnel et droit supranational*, u *Pouvoir*, br. 105, 2003, str. 55.

⁷ Odluka Ustavnog saveta, br. 74-54 DC od 15. januara 1975. godine.

⁸ Videti, Denys de Béchillon, *De quelques incidences du contrôle de la conventionnalité internationale des lois par le juge ordinaire (Malaise dans la Constitution)*, u *RDA*, 1998, str. 225; Olivier Cayla, *Le coup d'État de Droit?* u *Le Débat*, n° 100, 1988, str. 108; Guy

sazvan na osnovu člana 61. Ustava, Ustavnom savetu nije u nadležnosti da ispituje saglasnost jednog zakona sa odredbama međunarodnog ugovora ili sporazuma.⁹ Odluka o nenadležnosti Ustavnog saveta je zasnovana na dva argumenta. Prvi argument, zasnovan na pravu, polazi od striktno interpretacije člana 61. Ustava, po kome se Ustavnom savetu ne poverava opšta mogućnost izjašnjavanja o saglasnosti akata već isključivo saglasnost zakona, koji su upućeni na razmatranje, sa Ustavom. Dakle član 61. Ustava nedvosmisleno poverava Ustavnom savetu zaštitu Ustava i nigde se ne pominje utvrđivanje saglasnosti sa međunarodnim aktima. Drugi argument, više praktičan, se zasniva na roku od mesec dana koji je ostavljen Ustavnom savetu da donese svoju odluku, a koji nije dovoljan da se utvrdi saglasnost podnetog zakona sa veoma brojnim međunarodnim aktima koje je Francuska potpisala. Mnogi francuski pravници tvrde da »je položaj Ustavnog saveta stalan: on razmatra ustavnost i samo ustavnost podnetih akata, što znači da je Ustav, referenca u ostvarivanju ove kontrole«,¹⁰ ili »ceo Ustav i ništa osim Ustava, predstavlja pravni okvir po kome sudi francuski ustavni sudija«. ¹¹ Ne prihvatajući da utvrđuju saglasnost zakona sa međunarodnim ugovorima odnosno sporazumima, Ustavni savet je preneo Kasacionom sudu¹² i Državnom savetu¹³ u nadležnost ovu, uslovno rečeno, novu kontrolu saglasnosti zakona sa međunarodnim aktima.¹⁴

Istorijske napomene u vezi Ustavnog saveta

Ustavom Francuske republike od 1958. godine (glava VII, članovi 56. do 63.) je po prvi put ustanovljena institucija Ustavnog saveta kao "čuvara ustavnosti i zakonitosti" u Francuskoj. Međutim, sama ideja kontrole ustavnosti zakona u Francuskoj se javlja još krajem 18. veka ali ta ideja nije rezultirala stvaranjem nekog tela koje bi vršilo kontrolu ustavnosti zakona, već se u samoj Deklaraciji prava čoveka i građanina od 1789, na par mesta,

Carcassonne, Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975? u Cahiers du Conseil constitutionnel, br. 7, 1999, str. 93.

⁹ Louis Favoreu, Loic Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 8 izdanje, str. 310.

¹⁰ Eva Bruce, Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité - Réflexions autour de l'article 88-1 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, VI^e Congrès de droit constitutionnel (AFDC), Montpellier, 2005, str. 19.

¹¹ George Vedel, IVe Journées juridiques franco-allemandes, u Revue internationale du droit comparé, specijalan broj, vol. 6, 1984, str. 183.

¹² Kasacioni sud (Cour de Cassation) je postupajući po ovoj nadležnosti doneo prvu presudu 24. maja 1975. (*Administration des douanes c/ Société des Cafés Jacques Vabre*).

¹³ Državni savet (Conseil d'Etat) je posle 14 godina oklevanja, ipak primenio ovu nadležnost, pa je tek 20. oktobra 1989. godine doneo prvu presudu (*Nicolo*).

¹⁴ *Contrôle de conventionnalité des lois* opisno na srpskom znači kontrola saglasnosti zakona sa međunarodnim aktima.

ukazuje na ograničavanje zakona.¹⁵ Razlog zbog kojeg se nije stvorilo telo za kontrolu ustavnosti, u teoriji, se svodi na sledeću argumentaciju: jakobinska tradicija se protivi ograničavanju moći zakonodavstva od strane sudstva, odnosno nepoverenje "revolucionara" u sudije (jer je uklesana ideja da samo Parlament može da predstavlja ceo narod), i njihovo slepo verovanje u zakon.¹⁶ Tokom perioda Konzulata (Consulat), Imperije (Empire) i Druge Imperije (Second Empire), javlja se organ tzv. Konzervativni Senat (Sénat conservateur) čija uloga kontrole ustavnosti nije dolazila do nekog izražaja. Ustavom od 1946. godine ustanovljava se Ustavni komitet (Comité constitutionnel), kojim predsedava Predsednik Republike, a čine ga deset izabranih članova i dva člana po pravu i to predsednik Nacionalne Skupštine (Assemblée nationale) i predsednik Saveta Republike (Conseil de la République).¹⁷ Od deset izabranih članova Nacionalna Skupština bira sedam, dok Senat tri kandidata, koji ne mogu biti članovi Parlamenta. Ustavni komitet, čija je uloga bila više politička nego zakonodavna, nije imao veći značaj ni u praksi ni u teoriji.¹⁸

Organizacija Ustavnog saveta

I. Sastav ustavnog saveta

Prema članu 56. Ustava francuske Republike od 1958. godine, Ordonansi od 7. novembra 1958. i Dekretu iz 1959. godine, članovi Ustavnog saveta mogu biti članovi po pravu i izabrani članovi.

a) Članovi po pravu

Članovi po pravu su svi bivši predsednici Republike. Njihov mandat traje doživotno i oni ne mogu da podnesu ostavku na ovu poziciju (jer na nju nisu ni izabrani), već mogu da ne učestvuju u radu sednica Ustavnog saveta.¹⁹ Članovi po pravu ne mogu da učestvuju u radu Ustavnog saveta

¹⁵ "Zakonom se mogu zabraniti samo postupci štetni po društvo" (član 5), "Zakonom se smeju uvoditi samo kazne strogo i očigledno nužne" (član 8), (Deklaracija prava čoveka i gradjanina od 26. avgusta 1789.).

¹⁶ Bernard Poullain, *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Economica, Paris, 1990, str.19-20

¹⁷ Videti detaljnije, Marcel Prelot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Pariz, 1957, str. 525. i dalje; Roger Pinto, *Eléments de droit constitutionnel*, Morel & Corduant, Lille, 1952, str. 471.

¹⁸ Sastao se samo jednom i to 18. juna 1948. godine povodom usaglašavanja stavova dva doma Skupštine. O ovoj sednici videti detaljnije, Auguste Soulier, *La délibération du Comité constitutionnel du 18. juin 1948*, *Chronique constitutionnelle française*, *Revue du droit public*, avril-juin 1949, str. 195. i dalje.

¹⁹ Od bivših predsednika Republike u radu Ustavnog saveta su učestvovali Vincent Auriol, René Coty i Jacques Chirac. General de Gaulle je nakon ostavke na mesto Predsednika Republike, izjavio da neće učestvovati u radu Saveta. François Mitterrand takođe je izjavio da

ukoliko obavljaju neku drugu javnu funkciju koja je inkompatibilna sa članstvom u Ustavnom savetu.

b) Izabrani članovi

Ukupan broj izabranih članova Ustavnog saveta je devet. Po tri člana biraju Predsednik Republike, predsednik Nacionalne Skupštine i predsednik Senata, s tim što se svake treće godine Savet obnavlja za trećinu i time se održava kontinuitet saveta. Mandat članova Saveta traje devet godina i ne može biti obnovljen²⁰. Jednom izabrani članovi ne mogu biti opozvani niti smenjeni²¹. Svi članovi Ustavnog saveta su obavezni da polože zakletvu pred Predsednikom Republike. Za članstvo u Ustavnom savetu ne postoji ograničenje u pogledu godina, niti se traže određene profesionalne ili stručne kvalifikacije. Funkcija savetnika je inkompatibilna sa članstvom u Vladi, Ekonomskom, Socijalnom i Ekološkom savetu, kao i sa poslaničkim mandatom. Za članove Ustavnog saveta važe ista pravila u vezi profesionalne inkompatibilnosti kao i za poslanike.

II. Predsednik Ustavnog saveta

Iz redova članova Saveta (članova po pravu i izabranih članova), predsednik Republike bira predsednika Ustavnog saveta. Do sada su to bili oni članovi koje je on predložio za članstvo u Savetu. Dužina mandata se nigde tačno ne precizira ali po ustaljenom običaju, mandat za funkciju predsednika Saveta traje do kraja mandata člana Saveta²². U teoriji vlada mišljenje da je predsednik Saveta "*primus inter pares*", on predstavlja Savet u zvaničnim svečanostima i ima esencijalnu ulogu za život i rad Saveta,²³ predsedava sednicama (u slučaju odsutnosti zamenjuje ga najstariji član), određuje izvestioce povodom svakog predmeta, itd. Ukoliko je prilikom glasanja broj glasova podjednak odlučuje glas predsednika, osim ukoliko se traži kvalifikovana većina.

ne želi da učestvuje u radu Ustavnog saveta. Valéry Giscard d'Estaing nakon što je izabran za poslanika odbio je dalje članstvo u Savetu zbog inkompatibilnosti funkcija (koja važi po članu 57. Ustava i članu 4. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine), ali od 2004. godine učestvuje u radu Saveta.

²⁰ Postoji mogućnost da član Saveta koji je zamenio člana koji je umro ili podneo ostavku na članstvo, a nije proveo više od tri godine u Savetu, bude ponovo izabran sa punim mandatom od devet godina.

²¹ Članove Saveta može smeniti sam Savet pod određenim uslovima, ali se to nikada nije desilo.

²² Jedino je Daniel Mayer posle tri godine podneo ostavku na funkciju Predsednika Saveta (ali je ostao u Savetu kao njen član) i od 1986 njegovo mesto zauzima Robert Badinter.

²³ B. Pouillain, op. cit. str. 32.

Nadležnost Ustavnog saveta

Nadležnost Ustavnog saveta se ne svodi samo na kontrolu ustavnosti zakonodavnih akata, već je mnogo šira i obuhvata razgraničenje domena legislative i egzekutive, kontrolu sprovođenja referenduma, predsedničkih i parlamentarnih izbora, kao i nadležnost kada Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju, odnosno prilikom vršenja specijalnih ovlašćenja Predsednika Republike. Ustavni savet svoju nadležnost zasniva isključivo na Ustavu i organskim zakonima. Ustav striktno ograničava nadležnost Ustavnog saveta i on zaseda i daje mišljenje samo u tačno određenim slučajevima. Prema tome Ustavni savet nema opštu nadležnost već nadležnost koju zasniva na različitim članovima Ustava i organskih zakona.

I. Kontrola ustavnosti zakonodavnih akata

Kontrola ustavnosti ima dva smisla, postoji u interesu građana, radi zaštite prava i sloboda čoveka zagantovanih Ustavom od zloupotrebe zakonodavca, ili postoji u interesu javne vlasti, radi održavanja odvojenosti funkcija ustanovljenih Ustavom. Ovaj drugi smisao nastao je u Francuskoj, donošenjem Ustava od 1958 godine.

Tada je po prvi put u francuskoj istoriji ustanovljena prava kontrola ustavnosti zakonodavnih akata, koja podrazumeva sve organske zakone a i većinu običnih zakona i međunarodnih ugovora. Drugim rečima, vrši se kontrola akata koje Parlament izglasava ili potvrđuje. Zakonodavna akta nad kojima se vrši kontrola ustavnosti se upoređuju ne samo sa odredbama Ustava od 1958. godine, već i sa "blokom ustavnosti"²⁴ koji podrazumeva Preambulu iz 1958. godine, Preambulu iz 1946. godine, Deklaraciju prava čoveka i građanina od 1789 godine, fundamentalne principe koje poznaju zakoni Republike (smatra se ustavnom normom od 1971 god.), organske zakone, pa čak u nekim slučajevima i ordonanse. Savet vrši neposrednu i automatsku kontrolu organskih zakona kao i poslovnika domova Parlamenta, kao i direktnu kontrolu predloženih zakona, izglasanih zakona ili promulgovanih zakona ali samo ako je sazvan.

Na svojim sednicama, Ustavni savet raspravlja o pitanju ustavnosti i to u roku od mesec dana, odnosno osam dana ukoliko se radi o hitnom postupku koji zahteva Vlada. Trajanje rasprave u Ustavnom savetu suspenduje promulgaciju zakona.

Odluke Ustavnog saveta su konačne, na njih se ne može uložiti žalba i obavezne su za sve javne vlasti i za sve upravne i sudske organe. Sve odluke

²⁴ Više o tzv. bloku ustavnosti videti, Charlotte Deniyeau, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?* LGDJ/Montchrestien, Paris, 1998, str. 33-61, i *Loi complétant les dispositions des articles 5. et 7. de la loi du 1er juillet 1901, relative au contrat d'association*, Décision 71-44 DC od 16. jula 1971. godine.

se objavljuju u odgovarajućem službenom glasilu (Journal Officiel) i u godišnjem zborniku sudske prakse.

a) Norme podložne obaveznoj kontroli

Prema članu 61, al. 1. Ustava od 1958: "Organski zakoni, pre proglašenja, predlozi zakona navedeni u članu 11, pre iznošenja na referendum i poslovnicima domova Parlamenta, pre primenjivanja, moraju da budu podneti Ustavnom savetu koji se izjašnjava o njihovoj saglasnosti sa Ustavom", a član 46, al. 5: "Organski zakoni mogu biti proglašeni tek pošto Ustavni savet izjavi da su saglasni sa Ustavom". Pri kontroli organskih zakona Ustavni savet poseduje određenu slobodu jer Ustav upućuje na organski zakon, što znači da on ne može biti samo obična reprodukcija ustavnih odredaba, već (organski zakon) treba da razradi i primeni principe i pravila sadržana u Ustavu. Iz toga sledi da Ustavni savet ne vrši kontrolu saglasnosti već pre kontrolu kompatibilnosti, te traži postojanje suprotnosti između dva teksta.²⁵

Ustavni savet se izjašnjava o tekstovima koji su definitivno obrađeni i čekaju saglasnost Ustavnog saveta da budu proglašeni i ukoliko ih Ustavni savet smatra neustavnim oni ne mogu biti ni korišćeni ni proglašeni.

Kontrola ustavnosti koju vrši Ustavni savet se odnosi samo na zakone koje izglasava Parlament ali ne i na one koji se usvajaju referendumom. U prilog ovog stava a prema odluci donetoj 6. novembra 1962. godine ide i shvatanje francuske teorije da su zakoni usvojeni na referendumu "direktni izraz nacionalnog suvereniteta" te da bi bili kontrolisani od strane Ustavnog saveta bilo bi neophodno da Ustav to izričito naglasi (što nije slučaj), a pritom i član 17. ordonanse od 7. novembra 1958. godine koji se odnosi na Ustavni savet govori samo o zakonima koje usvaja Parlament.

Što se tiče kontrole ustavnosti poslovnika domova Parlamenta, Ustavni savet ih upoređuje sa Ustavom, sa organskim zakonima i sa ordonansama na osnovu člana 62, al. 1, Ustava i to njihov sadržaj, značenje, područja itd.

b) Norme podložne fakultativnoj kontroli

U ovu grupu spadaju pre svega obični zakoni, međunarodni ugovori i sporazumi, ali i dekreti i drugi akti Predsednika Republike.

Prema članu 61. al. 2.: "Zakone, u istom cilju mogu pre njihovog proglašenja, podneti Ustavnom savetu, Predsednik Republike, prvi ministar, predsednik Nacionalne skupštine, predsednik Senata i 60 poslanika, odnosno

²⁵ Charles Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon Jean-Claude Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, str. 498.

60 senatora". Prema tome, svi zakoni pre proglašenja se mogu podneti Ustavnom savetu na izjašnjavanje o njihovoj saglasnosti sa Ustavom. Tekst zakona za koji se utvrdi da je neustavan ne može se proglasiti. Ukoliko su samo neke njegove odredbe proglašene neustavnim a mogu se odvojiti od samog teksta zakona, Predsednik Republike može proglasiti ostali deo zakona, ili može tražiti jos jednu raspravu pred Parlamentom.

Sistem kontrole ustavnosti *a priori* ima kako prednosti tako i nedostatke. Glavna prednost je što ukoliko Ustavni savet utvrdi neustavnost teksta ustvari automatski sprečava njegovo proglašenje, pa ne može doći ni do njegove primene, dok se nedostatak odražava u nenapadljivosti proglašenog teksta zakona. Reformom koja je usledila nakon izveštaja "Odbora Balladur"²⁶ i donošenja ustavnog Zakona broj 724. od 23. jula 2008. godine, "u Francuskoj je uvedena mogućost ne samo kontrole *a priori*, već i kontrola *a posteriori*, nakon stupanja na snagu zakona ili nekog drugog pravnog akta"²⁷. I ranije (1990. i 1993. godine) je bilo pokušaja da se ustavnim reformom ustanovi *a posteriori* kontrola akata, ali bezuspešno.²⁸ U članu 61. 1. Ustava se kaže: "Kada, tokom postupka pred sudom, se smatra da zakonska odredba krši prava i slobode zajamčene Ustavom, na predlog Državnog saveta ili Kasacionog suda može biti sazvan Ustavni savet koji se, u određenom roku, izjašnjava". Da bi se o takvoj odredbi akta uopšte raspravljalo u Ustavnom savetu, potrebno je da Ustavni savet prethodno nije nikada doneo odluku da je ta odredba u saglasnosti sa ustavom.

c) Razgraničenje domena legislative i egzekutive

Ustavni savet raspolaže i posebnom nadležnošću raspodele normativnih ovlašćenja između Parlamenta i Vlade. Tom prilikom Ustavni savet ne raspravlja o ustavnosti samoga teksta predloga zakona odnosno amandmana, već interveniše tokom same procedure njihovog donošenja.

U jednom slučaju, kada Vlada smatra da predlog zakona odnosno amandmana prevazilazi kompetencije Parlamenta, koje su mu poverene članom 34. Ustava od 1958. godine, a sa tom konstatacijom se složi i predsednik doma Parlamenta iz kojeg predlog zakona, odnosno amandman i potiče, odustaje se od dalje procedure. Međutim, ukoliko predsednik dotičnog doma Parlamenta ima drukčije misljenje, Ustavni savet je nadležan

²⁶ Odbor za raspravu i predloge o modernizaciji i konsolidaciji institucija Pete Republike na čijem je čelu bio bivši prvi ministar Edouard Balladur, je sačinio izveštaj koji su sačinjavala 77 predloga, na osnovu kojih je izvršena poslednja promena Ustava od 1958. godine.

²⁷ Ottavio Quirico, Le contrôle de constitutionnalité français dans le contexte européen et international: Une question de priorités, u časopisu European Journal of Legal Studies, vol. 3, br. 1, 2010, str. 78.

²⁸ Više o ovom pitanju, Didier Chavaux, L'exception d'inconstitutionnalité, 1990-2009: Réflexions sur un retard, u časopisu Revue de droit public, br. 3, 2009, str. 566-569.

da to pitanje reši u roku od osam dana. Odluka Ustavnog saveta mora da bude obrazložena i upućuje se Predsedniku doma Parlamenta i Prvom ministru.

U drugom slučaju Ustavni savet interveniše kada Vlada svojim uredbama menja već postojeće zakone u sopstvenom domenu. Ukoliko se radi o zakonima koji su doneti pre definitivno utvrđene granice između zakonodavnog i uredbodavnog domena (utvrđene članom 34. Ustava od 1958.) Vlada je slobodna da sopstvenim dekretom promeni te zakona. U drugoj hipotezi, kada su zakoni izglasani nakon raspodele normativnih ovlašćenja, a nisu dati Ustavnom savetu na razmatranje pre promulgacije, ne mogu se menjati. Međutim, ukoliko Vlada, ipak, nakon promulgacije, zaželi da stavi pitanje pred Ustavni savet pa ovaj deklariše sadržinu zakona kao uredbodavnu materiju, Vlada je ovlašćena da dekretom izmeni zakon.

II. Kontrola izbora i referendum

Ustavni savet je zadužen za kontrolu parlamentarnih i predsedničkih izbora kao i za kontrolu referendum.

a) Kontrola parlamentarnih izbora

Kontrolu regularnosti izbora su vršili sami poslanici odnosno senatori sve do pojave Ustavnog saveta 1958. godine, koji preuzima ovu kontrolu kao i kontrolu oko pitanja neizbornosti i inkompatibilnosti²⁹. Ustavni savet vrši kontrolu parlamentarnih izbora na osnovu člana 59. Ustava od 1958. godine i članova 32. do 45. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine.

Ustavni savet se sastaje da bi raspravljao o regularnosti izbora samo na osnovu prigovora. Pravo da stave prigovor imaju svi kandidati kao i birači iz izbornog okruga, a ukoliko niko ne uloži žalbu na regularnost izbora, u roku od deset dana (rok počinje da teče od dana koji sledi po objavljivanju rezultata), izbori se smatraju važećim.

Ustavni savet ne raspravlja o regularnosti svih delova izbora već isključivo o onim vezanim za proglašenje izbora ali je 1981, odnosno 1986. godine znatno proširio svoju nadležnost. Ustavni savet vodi računa o moralnosti tokom izborne kampanje i nepravilnostima tokom glasanja, ali je veoma retko poništavao izbore zbog ovih slučajeva.

Pokretanje spora se vrši tako što zainteresovano lice pismenim zahtevom ukazuje generalnom sekretaru Ustavnog saveta na neregularnost izbora, a on to prosledjuje Predsedniku Ustavnog saveta. Predsednik

²⁹ O problemu neizbornosti kandidata, odnosno inkompatibilnosti funkcija pred Ustavnim savetom videti detaljnije u delu, Louis Favoreu, Loïc Philip, *Le Conseil constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Pariz, 1988, str. 49-54.

Ustavnog saveta upoznaje jedno od tri odeljenja (svako se sastoji od tri člana) i određuje izvestioca. Ukoliko Ustavni savet konstatuje da su izbori bili regularni on potvrđuje rezultate i izbor kandidata, a (pri tome) ne mora da daje obrazloženje. Međutim, ako smatra da su izbori bili neregularni, obaveštava poslanika odnosno senatora čiji je izbor osporen i traži njegovo mišljenje. Nakon određenog postupka³⁰, Ustavni savet donosi odluku koju obrazlaže i protiv koje se ne može uložiti žalba. Ukoliko utvrdi da su parlamentarni izbori neregularni, Ustavni savet može da potpuno ili delimično poništi izbore.

b) Kontrola izbora Predsednika Republike

Ustavni savet vrši kontrolu izbora Predsednika Republike na osnovu člana 58. Ustava od 1958. godine. Pre svega učestvuje u razradi preliminarnih akata, a i vrši organizaciju operacija pripreme izbora. Ustavni savet ustanovljava listu kandidata za predsedničke izbore, prihvata predstavljanje kandidatura i vrši njihovu kontrolu. Njegov zadatak je i kontrola regularnosti odvijanja glasanja i ukoliko ima prigovora (može ih podneti birač ili kandidat, a i sam Ustavni savet) Ustavni savet ih razmatra, pa ako se utvrdi da je bilo neregularnosti, može da delimično ili potpuno poništiti izbore. Ustavni savet zvanično proglašava rezultate deset dana nakon glasanja.

c) Kontrola referendumu

"Ustavni savet se stara o pravilnosti operacija referendumu i proglašava njegove rezultate"³¹. Ustavni savet kao i kod predsedničkih izbora ima obavezu da učestvuje u pripremi referendumu (Vlada je obavezna da ga o tome redovno obaveštava - član 46. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine), da se stara o regularnosti referendumu, da kontroliše prebrojavanje glasova, da prima i raspravlja sve prigovore, i u slučaju neregularnosti, da delimično ili potpuno poništi rezultate referendumu (član 50. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine) a u slučaju regularnosti da proglasi rezultate (član 51. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine).

III. Ostale nadležnosti

Ustavni savet ima posebne nadležnosti u slučaju kada Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju³² i prilikom vršenja specijalnih ovlašćenja Predsednika Republike.³³

³⁰ Videti detaljnije, Dimitrije Kulić, Ustavno sudstvo u svetu, Beograd-Zajecar, 1982., str.404-405.

³¹ Član 60. Ustava iz 1958 godine.

³² Član 7. Ustava iz 1958 godine.

a) Nadležnost kada Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju

Ukoliko na bilo koji način (bolest, nesreća) Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju, a to konstatuje Ustavni savet (apsolutnom većinom svojih članova), sve funkcije (osim iz članova 11. i 12. Ustava) Predsednika Republike vršiče predsednik Senata, a ukoliko je i on sprečen, Vlada. Kada Ustavni savet definitivno konstatuje sprečenost Predsednika Republike, predsednički izbori se moraju održati, najranije za 20. a najkasnije za 35. dana. Ukoliko neko od kandidata za predsedničke izbore umre ili bude sprečen, u tačno odredjenim slučajevima, Ustavni savet može da odloži izbore.

b) Nadležnost prilikom vršenja specijalnih ovlašćenja Predsednika Republike

Kada Predsednik Republike odluči da upotrebi nadležnosti iz člana 16. Ustava od 1958. godine³⁴, on je obavezan prethodno da se konsultuje sa Ustavnim savetom, prvim ministrom, i predsednicima oba doma. Ustavni savet se izjašnjava povodom primene ovog člana, odnosno o regularnosti upotrebe, i to sa obrazloženjem, što se i objavljuje³⁵. Ustavni savet se i izjašnjava povodom svih mera koje Predsednik Republike upotrebi na osnovu člana 16, ali se ovo mišljenje Ustavnog saveta ne objavljuje.³⁶

Zaključak

Po francuskoj teoriji, posle više od pedeset godina postojanja, može se pozitivno oceniti rad Ustavnog saveta. Uprkos izvesnoj uzdržanosti političke javnosti zbog stvaranja ovog organa 1958 godine, Ustavni savet je stvorio ugled i izborio značajno mesto medju političkim institucijama. Postojanje ovog organa učvrstilo je režim ustavnosti a značajno je i javljanje Ustavnog saveta kao ravnoteže javnih vlasti. Uticaj Ustavnog saveta je veliki i na ceo pravni sistem a važnu ulogu ima i u zaštiti javnih sloboda i osnovnih prava.

³³ Član 16. Ustava iz 1958 godine i članovi 52. do 54. Ordonanse od 7. novembra 1958. godine.

³⁴ "Kada institucije Republike, nezavisnost zemlje, integritet njene teritorije ili izvršenje međunarodnih obaveza budu ugroženi na težak i neposredan način, a redovno funkcionisanje ustavnih javnih vlasti bude prekinuto, Predsednik Republike, ... preduzima mere koje ovakve okolnosti iziskuje".

³⁵ Član 53. Ordonanse od 7. novembra 1958 godine.

³⁶ Videti detaljnije, L. Favoreu, L. Philip op. cit., str. 64.

Oliver Nikolić Ph.D
Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

THE CONSTITUTIONALITY OF LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAW WITH SPECIAL REFERENCE TO THE CONSTITUTIONAL COUNCIL IN FRANCE

In the first part of the article there is provided an explanation of the mode of establishing the constitutionality of legal acts of the European Union and international treaties and agreements. Each unconstitutionality of international treaties and agreements consequently leads to the mandatory change in the Constitution of the Republic of France, and therefore neither any act of the European Union, any international treaty or agreement will be ratified, i.e. approved, nor will have legal effect in the national law until fully in line with the Constitution. President of the Republic, the prime minister, the president of one of the Houses of Parliament or 60 MP, i.e. senators are all entitled to ask from the Constitutional Council to conduct the control of the constitutionality of international acts.

The second part of the article presents the institution of the Constitutional Council, certainly one of the most influential institutions of the French legal system, starting from the historical development, across the Council organization to its jurisdiction. Along with its principal jurisdiction, the control of the constitutionality of the law which means the appraisal of the constitutionality of organic and common laws, rules of procedure of the Parliament, international treaties and agreements, the Constitutional Council has also a duty to monitor parliamentary and presidential elections as well as referendums.

Key words: *Constitutional Council, Constitutionality, Constitution, France, European Union*