USTAVNI SAVET FRANCUSKE U SISTEMU KONTROLE USTAVNOSTI

Francuska je jedina zemlja u svetu koja danas kontrolu ustavnosti ostvaruje preko *specijalnog organa* — Ustavnog saveta, koji nije niti čisto pravosudni niti čisto politički organ.

Specifična uloga i funkcija francuskog Ustavnog saveta u savremenom ustavnom pravu Francuske stvorio je ne malu polemiku o tome da li Ustavni savet vrši pravosudnu funkciju. Mišljenja su, razumljivo, kod pravnika podeljena. Međutim, detaljnije ispitivanje nadležnosti i ovlašćenja ovog organa ustavne kontrole pokazuje njegovu originalnost.

Tvorac francuskog ustava je osnivanjem Ustavnog saveta (što se iz njegove nadležnosti može videti) hteo da ranije ovlašćenje zakonodavnog tela u vršenju kontrole ustavnosti prenese na jedan specijalan i nezavisan organ, kako bi se izmenio odnos iz prošlosti u položaju parlamentarnog režima u odnosu na kontrolu ustavnosti i položaj ustava.

Ustavotvorac u Francuskoj prilikom stvaranja Ustavnog saveta imao je jasnu namenu da kroz ovaj organ stvori „nepristrasnog sudiju", čuvara ustava. Ustavni savet je takav organ ustavne kontrole koji treba da razrešava sukobe i sporove između zakonodavne i upravne vlasti. On treba, dakle, da obezbedi da se zakon, tj. odluka parlamenta podredi ustavu kao višoj normi.

Francuska je, istina, oduzela pravo zakonodavnom telu da ono samo ocenjuje ustavnost svojih akata, ali u ovoj zemlji to pravo nije dato niti ustavnom niti redovnom sudu, kakav je slučaj u mnogim drugim državama. Ovako stanje stvoreno je sticajem istorijskih događaja i uslova koje je imala Francuska u prošlosti, a što je imalo uticaj na položaj institucije ustavne kontrole.

Posle revolucije u Francuskoj sudovi nikada nisu imali prestiž i potreban autoritet, i u odnosu na sudsku skoro je uvek dominirala zakonodavna i izvršna vlast. Sudovi u Francuskoj nisu mogli da vrše kontrolu ustavnosti, mada je bilo pokušaja i zahteva uglednih pravnika ove zemlje (Duguit, Berthel, Haurion i dr.), koji su čvrsto stajali na stanovištu da bi ustavnu kontrolu trebalo poveriti ustavnim sudovima.

Francuska je istina, mnogo ranije, imala ustavnu kontrolu još u XIX. veku, što znači i pre ustava pete republike od 1958. godine, ali povremeno i pod ograničenim uslovima.

Prema ustavu Francuske od 1946. godine kao organ ustavne kontrole bio je formiran *Ustavotvorni odbor* kao jedna komisija koja je po svom karakteru bila više političko nego pravosudno telo. U nadležnosti ovog Odbora bilo je preispitivanje zakona koje je doneo parlament. Ovaj odbor se sastao samo jedanput.

Ustavom od 1958. godine Ustavni savet u Francuskoj u vršenju ustavne kontrole dobio je veće kompetencije, prema kojima se zakoni izglasani od parlamenta stavljaju na uvid Ustavnom savetu, od kojih osnovni zakoni i uredbe *obavezno,* a posebni zakoni i međunarodne obaveze *fakultativno* i to na predlog predsednika Republike, predsednika ministarskog saveta, predsednika narodne skupštine ili predsednika Senata. Ali, ono što Ustavni savet u Francuskoj čini tako originalnim to je njegova *proširena i mnogostruka* nadležnost, naročito kada se radi o njegovoj funkciji u vršenju kontrole izbora, izborne propagande gde se Ustavni savet pojavljuje kao organ koji štiti ove značajne institucije demokratije, a posebno u kontroli izbora predsednika Republike i referenduma kao i kod uvaženja ostavke po zvaničnoj dužnosti ili opozivom člana parlamenta. Odluke Ustavnog saveta su *konačne i izvršne* i njih se moraju pridržavati i po njima postupati kako zakonodavni, tako i upravni i sudski organi.

U vršenju svojih funkcija, naročito kada se radi o kontroli zakonodavnih akata, Ustavni savet kao organ ustavne kontrole javlja se ne samo u postupku kada su zakonodavni akti stupili na snagu i postali izvršni. On se javlja više kao organ prevencije. Time, što mu se na uvid stavljaju zakonodavna akta koja još nisu postala izvršna, Ustavni savet na izvestan način „deli" zakonodavnu funkciju, te on u ovom slučaju, vršeći *preventivnu kontrolu,* deluje kao organ zakonodavne prevencije, a ne kao organ sudske vlasti. Ustavni savet ovakvom funkcijom u vršenju preventivne kontrole indirektno učestvuje u zakonodavnom procesu, nalazeći se uglavnom u zavisnosti od inicijative šefa države — predsednika Republike, predsednika ministarskog saveta ili predsednika Skupštine. Okolnost da je naimenovanje članova Ustavnog saveta povereno predsedniku Republike, predsedniku narodne skupštine, i predsedniku Senata, kao i da u sastavu saveta doživotno ostaju bivši predsednici Republike, samo po sebi govori koliki je uticaj najviših državnih funkcionera kao Predsednika i kao nosioca vrhovne vlasti.

To govori da ova okolnost nije bez uticaja kako na strukturu Ustavnog saveta tako i u njegovom radu, i koliko je oslabljen položaj predstavničkih tela u pogledu stvaranja strukture Ustavnog saveta.

Organizacija Ustavnog saveta

Ustavom od 4. oktobra 1958. godine (čl. 56 i 57) utvrđeni su uslovi u pogledu izbora, organizacije i funkcije Ustavnog saveta Francuske. Ove ustavne odredbe, koje se odnose na organizaciju i funkciju Ustavnog saveta, dopunjene su posebnim odredbama (br. 58-1067 od 7. novembra

1958. godine), prema kojima se osnovni zakon prenosi na Ustavni savet koji je dopunjen po nekim manje važnim tačkama, kao i uredbom br. 59-223 od 4. februara 1959. godine.

Prema ovim odredbama Ustavni savet se konstituiše uglavnom kao političko telo, ali, istovremeno, njegova funkcija i nadležnost ukazuju i na njegove karakteristike kao pravosudnog organa. Međutim, u skladu sa njegovom originalnom nadležnošću, kao jednog specijalnog i nezavisnog organa, teško je odvojiti funkcije Ustavnog saveta kao političkog i kao pravosudnog tela.

Struktura Ustavnog saveta

Način konstituisanja Ustavnog saveta prema čl. 56 Ustava od 4. oktobra 1958. godine pokazuje dva osnova po kojima se može vršiti naimenovanje članova Ustavnog saveta. Prvo, naimenovanje članova Ustavnog saveta vrši se od strane tačno određenih organa koji su ustavom ovlašćeni da vrše ovo naimenovanje i drugo, od onih koji u članstvo Ustavnog saveta dolaze snagom ustavnog ovlašćenja, tj. na osnovu stečenog prava.

Ustav Francuske pete republike (čl. 56) utvrđuje sastav Ustavnog saveta od devet članova, čiji mandat traje devet godina. U skladu s tim Ustav predviđa obavezno smenjivanje jedne trećine članova Ustavnog saveta svake treće godine. Ustav je pošao od toga da bi vlast Ustavnog saveta bila jača i veća ako oba tela skupštine ne učestvuju u izboru njegovog sastava, da je kao bolju soluciju Ustav prihvatio da članove Ustavnog saveta biraju: predsednik Republike, predsednik parlamenta i predsednik senata, i to tako što bi svako od njih birao jednak broj članova saveta, tj. svako bi birao po tri člana.

Drugi osnov za izbor članova Ustavnog saveta po osnovu stečenog prava predviđa bivše predsednike Republike. Na ovaj način preživeli, bivši predsednici Republike imaju zagarantovan, doživotni položaj člana Ustavnog saveta, čime im je ostavljena privilegija da, iako više nisu šefovi države, kao članovi Ustavnog saveta oni mogu i dalje da vrše svoj uticaj na život Republike, ali samo u okviru ustavnog ovlašćenja kao članovi Ustavnog saveta.[1]

Položaj bivših predsednika Republike kao članova Ustavnog saveta nije lako odrediti. U vezi s njihovim položajem treba istaći da on nije isti kao i kod ostalih članova saveta koji na ovu dužnost dolaze naimenovanjem. U svakom slučaju položaj članova saveta — bivših predsednika Republika je neuporedivo povoljniji. Ta povoljnost se u prvom redu odnosi na njihov mandat koji traje doživotno, dok je on za ostale članove ograničen i ne može se obnoviti. Drugo, bivši predsednici Republike od strane predsednika Republike mogu biti naimenovani i za predsednika

---

[1] Ustavom Francuske od 4. oktobra 1958. godine (čl. 56, odeljak VII), u pogledu izbora Ustavnog saveta se kaže, „Ustavni savet se sastoji od devet članova čiji mandat traje devet godina i koji se ne može obnoviti. Ustavni savet se svake treće godine jednotrećinski menja. Njegova tri člana bira predsednik Republike, druga tri člana bira predsednik narodne skupštine, a treća tri člana predsednik senata.

Devet gore predviđenih članova i bivši predsednici Republike su njegovi doživotni članovi po pravu.

Predsednika imenuje predsednik Republike. U slučaju jednakog broja glasova odlučuje njegov glas. (Čl. 56, odelj. 7. Ustava Francuske od 4. oktobra 1958. godine.)

Ustavnog saveta (čl. 1, tač. 2 Uredbe br. 58-1067). Treće, prema Uredbi br. 59-223 od 4. februara 1959. godine bivši predsednici Republike kao članovi Ustavnog saveta, stupajući na ovu dužnost nisu dužni da polažu zakletvu. Četvrto, u pogledu inkompatibilnosti funkcija bivši predsednici Republike, kao članovi Ustavnog saveta, nisu dužni da se pridržavaju obaveza inkompatibilnosti, kao što su to dužni imenovani članovi Ustavnog saveta. Inkompatibilnost i obaveze u njihovom slučaju su bez prava na sankciju, jer samim tim što su naimenovani doživotno, ne postoji sankcija kojom bi im se mandat mogao oduzeti po službenoj dužnosti. Na ovaj način postoji shvatanje da naimenovanje koje vrši predsednik svake od dveju strana skupštine, smatra se boljim rešenjem od izbora koji bi vršila svaka skupština u punom svom sastavu, jer bi, navodno, u takvom odnosu poslaničkih glasova došlo do političkog doziranja i kandidature brojnih političkih stranaka, što bi neizbežno dovelo do intriga među kandidatima. Međutim, ovakav način izbora članova Ustavnog saveta očigledno je lišio prava Parlament da učestvuje u izboru tako značajnog organa države.

Kandidati za članove Ustavnog saveta moraju da ispunjavaju odgovarajuće opšte uslove za prijem u javnu službu. Na osnovu čl. 10 Osnovnog zakona predviđena je ostavka po zvaničnoj dužnosti za sva lica koja ne uživaju građanska i politička prava.

Prema Uredbi br. 58-1067 od 7. novembra 1958. godine koja je dopunjena Uredbom br. 59-223 od 4. februara 1959. godine, predsednika Ustavnog saveta imenuje predsednik Republike. Kao što je napred rečeno mandat Ustavnog saveta je devet godina.[2] S obzirom na ustavnu obavezu da se svake treće godine menja jedna trećina članova Ustavnog saveta to je Uredbom br. 58-1067 (čl. 2) od 7. novembra 1958. godine regulisano da se prvi Ustavni savet sastoji od tri člana birana na tri godine, tri člana birana na šest godina i tri člana birana na devet godina. Na ovaj način svako od tri predsednika koji imenuju članove Ustavnog

---

[2] Prema prednacrtu zakona (koji je bio dat konsultativnom ustavnom odboru), bilo je predviđeno da mandat članova Ustavnog saveta traje i 10 godina i da se on nije mogao obnavljati. Međutim, definitivni tekst zakona je usvojen prema sugestiji državnog saveta, tako da bi broj godine mogao biti deljiv sa tri na devet godina, kako bi svake treće godine bilo moguće obaviti reizbor jedne trećine sastava Ustavnog saveta.

U vezi sa prvim reizborom Ustavnog saveta, isto tako trebalo je rešiti na koji način je bilo potrebno izvršiti reizbor. Jedna od mogućnosti koja je bila predložena, bila je vučenje kocke. Međutim, strahovanje od neizvesnosti koja se stvara vučenjem kocke, koja je mogla da bude takve prirode da bi onemogućilo izbor onih koji su najpoželjniji, kao i da bi se takve osobe ustručavale da se odreknu mandata ili neke funkcije koja je u suprotnosti sa položajem člana Ustavnog saveta odnosno sa članom 2. ovoga propisa.

Uredbom br. 58—1067 bilo je utvrđeno da se članovi Saveta u prvom sastavu podele u tri grupe, kao što je napred bilo rečeno, čiji je mandat uzajamno bio određen na tri, šest i devet godina.

Uredba br. 58—1067 od 7. novembra 1958. godine, u glavi prvoj u pogledu izbora i sastava Ustavnog saveta glasi: „Članove Ustavnog saveta, svi osim članova po pravu, naimenuje svojim odlukama predsednik Republike, predsednik narodne skupštine i predsednik senata.

Predsednik Republike imenuje svojom odlukom predsednika Ustavnog saveta. Njega biraju među članovima saveta koji su naimenovani ili koji su to po pravu.

Gornje odluke se objavljuju u službenom glasniku (čl. 1).

Prvi Ustavni savet se sastoji od tri člana birana na tri godine, tri člana birana na 6 godina i tri člana birana na devet godina. Predsednik Republike, predsednik narodne skupštine i predsednik senata, određuju svaki po jednog člana za svaku grupu.

Prema ovoj odredbi za članove Ustavnog saveta imenovani su: od strane predsednika republike: G. Manric Patin, Leon Noël i Georges Pompidou; od strane predsednika narodne skupštine: G. Chatenay, Pasteur Vallery — Radot i Michard-Pellissier. Od strane predsednika senata imenovani su: G. Delepine, Le Cog de Kerland i Gilbert Jules.

Za predsednika Ustavnog saveta od predsednika Republike bio je naimenovan G. Leon Noël.

saveta u svaku od ove tri grupe u prvom sastavu ovoga Saveta imenovali su samo po jednog člana.

Odluke Ustavnog saveta su konačne i protiv njih ne postoji nikakav redovan ili vanredan pravni lek. U istom smislu sve upravne i sudske vlasti (ubrajajući i Vrhovni sud) prema ustavu su obavezni da se pridržavaju odluka Ustavnog saveta. Ovde je bitno ukazati da je Ustavni savet u Francuskoj samostalni i nezavisni organ u donošenju svojih odluka, da on kao organ ustavne kontrole daje garanciju potpune nezavisnosti svojih odluka. U ovom pogledu status članova Ustavnog saveta pruža garanciju nezavisnosti i članova saveta i njihovih odluka.

Uslovi za izbor članova Ustavnog saveta

Ustav Francuske kao i Uredbe br. 58-1067 od 7. novembra 1958. i br. 59-223 od 4. februara 1959. godine precizno određuju uslove za izbor kao i funkciju članova Ustavnog saveta. Prema članu trećem Uredbe br. 58-1067 od 7. novembra 1958. g. predviđa se da članovi Ustavnog saveta pre nego što preuzmu svoju dužnost polože zakletvu predsedniku Republike. U ovom pogledu značajna je odredba koja je istovremeno sadržana i u tekstu zakletve „da će dobro i verno vršiti svoju dužnost, da će je vršiti nepristrasno, poštujući Ustav, da će čuvati tajne sednica i glasanja i da neće zauzeti nikakav stav javno, da neće davati nikakve sugestije po pitanjima koja se tiču kompetencija Saveta." (čl. 3 Uredbe br. 58-1067 od 7. XI 1958. g.). Na ovaj način, što je retkost u drugom pravu, članovi Ustavnog saveta kao organi ustavne kontrole su obavezni „da se uzdrže od svega što bi moglo da kompromituje nezavisnost i čast njihovog postojanja" (čl. 1 Dekreta od 13. novembra 1959. g.).

Ove odredbe u cilju zaštite ugleda i funkcije članova Ustavnog saveta idu vrlo obazrivo dotle da zabranjuju konsultaciju sa članom Ustavnog saveta uopšte o pitanjima ne samo koja su već pred Ustavnim savetom, nego i o onim pitanjima koja bi eventualno mogla biti predmet spora pred Ustavnim savetom. U tom smislu vredan je pažnje čl. 7 Odredbe i čl. 2 Dekreta prema kojima se članovima Ustavnog saveta zabranjuje da se za vreme trajanja njihovih funkcija, kao članovi Saveta, izjašnjavaju javno po bilo kom pitanju koje se odnosi ili ima bilo kakvu vezu sa odlukama donetim u Ustavnom savetu i da se konsultuju o ovim pitanjima.[3]

Zabrana da članovi Ustavnog saveta daju javno svoje mišljenje o pitanjima za koje je kompetentan i nadležan Ustavni savet, shvaćena je od zakonodavca kao jedna posebna mera, kao predostrožnost da članovi Ustavnog saveta ne bi pali u iskušenje da pred štampom, televizijom ili radiom, kao i na drugom javnom mestu daju izjave koje bi mogle da prejudiciraju sporove pred Ustavnim savetom u toku ili sporove koji bi eventualno mogli da dođu pred Ustavni savet. Na ovaj način članovi Ustavnog saveta su zaštićeni i istovremeno ograničeni da mogu lično davati materijal ili povod za sporove i da ne mogu unapred objavljivati smisao njihovog stava o pitanju na osnovu koga bi se mogao izvući

[3] Zabrana konsultacije predviđena je za sudije i čl. 83. francuskog građanskog postupka.

zaključak o orijentaciji ili stavu člana Ustavnog saveta prilikom eventualnog glasanja u određenom sporu. U skladu sa ovim Dekretom predviđene su i zabrane u odnosu na članstvo člana Saveta u političkim partijama i političkim grupacijama. Nije dozvoljeno da članovi Ustavnog saveta istovremeno mogu biti u centru političke stranke ili partije, kao i da ne mogu zauzimati nikakav položaj ili rukovodeće mesto u političkim partijama, niti da mogu na posredan ili neposredan način obavljati nekakvu političku aktivnost u političkoj stranci, što bi bilo u suprotnosti sa položajem i funkcijom člana Ustavnog saveta. Članovi Ustavnog saveta ne smeju dopustiti da se u ma kakvom dokumentu koji bi mogao biti dostupan javnosti, i koji bi se odnosio na neku javnu ili privatnu aktivnost, pominju da su članovi Ustavnog saveta. Član Ustavnog saveta se prema tome može pojaviti u ovome svojstvu samo u funkciji koja mu je Ustavom data. Pomenutim Dekretom predviđena je i jedna od mogućih sankcija. Naime, u slučaju da se neko od članova Ustavnog saveta ogrešio o svoje obaveze, Ustavni savet može, tajnim glasanjem, većinom glasova njihovih članova (računajući tu i članove po pravu, pošto prethodno dobro proceni da li se dotični član Ustavnog saveta zaista ogrešio) i doneti odluku o kažnjavanju člana Ustavnog saveta (čl. 10 Uredbe od 7. novembra 1954. godine). Poseban uslov za izbor i vršenje funkcije člana Ustavnog saveta odnosi se na inkompatibilnost, odnosno na nemogućnost vršenja funkcija članova Ustavnog saveta.

Prema čl. 57 (odeljak VII Ustava Francuske) funkcije člana Ustavnog saveta su nezdružive odnosno nespojive sa funkcijom ministra ili člana parlamenta. Ostale inkompatibilnosti su određene Osnovnim zakonom.

Uredbom br. 58-1067 od 7. novembra 1958. godine (čl. 4) se predviđa nespojivost funkcija članova Ustavnog saveta. Ovom uredbom se utvrđuje da pored toga što član Ustavnog saveta ne može biti istovremeno i član Vlade ili Parlamenta dok su članovi Saveta, ali ne mogu biti ni članovi ekonomskog ili socijalnog saveta. U koliko su neki članovi vlade, parlamenta ili ekonomskog, odnosno socijalnog saveta naimenovani za članove Ustavnog saveta, a u roku od 8 dana od dana njihovog naimenovanja nisu izjavili da i dalje ostaju na svojim dužnostima i da ne žele da se prihvate funkcije člana Ustavnog saveta, smatraće se da su se prihvatili dužnosti člana saveta, kao i da su se odrekli svojih prethodnih funkcija.[4]

U toku trajanja mandata članovi Ustavnog saveta nemaju prava na obavljanje nikakve javne funkcije niti mogu, ukoliko su javni radnici, da budu unapređivani po izboru. Na ovaj način Ustav je suprotno mišljenju ranijeg konsultativnog ustavnog odbora koji je usvojio zakonski

---

[4] Član Ustavnog saveta ne može biti član vlade ili parlamenta ili ekonomskog ili socijalnog saveta.

Članovi vlade, parlamenta ili ekonomskog ili socijalnog saveta imenovani za članove Ustavnog saveta, a koji u roku od 8 dana po objavi njihovog naimenovanja nisu izrazili suprotnu želju, smatraju se da su se opredelili za članove Ustavnog saveta.

Članovi Ustavnog saveta koji su naimenovani za dužnost u Vladi ili izabrani za jednu od skupština parlamenta ili naimenovani za članove ekonomskog ili socijalnog saveta, zamenjuju se u njihovim funkcijama (čl. 4).

Za vreme trajanja njihovih funkcija članovi Ustavnog saveta ne mogu obavljati bilo kakvu javnu funkciju niti mogu, ako su javni radnici, primiti unapređenje po izboru. (čl. 5)

predlog teksta (po kome je bila predviđena nespojivost funkcija članova Ustavnog saveta sa svakim izbornim mandatom i obaveznim upražnjavanjem svake javne službe i svake privatne aktivnosti koja se plaća) prihvatio soluciju da u svome tekstu odredi samo inkompatibilnost funkcija Ustavnog saveta sa funkcijom ministra ili člana Parlamenta (čl. 57 Ustava) a da zakonom, kao što je i učinjeno budu utvrđena ostala ograničenja funkcija u tome smislu, odnosno „ostale inkompatibilnosti". Osnovni zakon koji je u tome pogledu bio vrlo obazriv, izjednačavajući funkcije članova ekonomskog i socijalnog saveta sa parlamentarnim mandatom, nije išao dalje. Ovde treba ukazati da je prilikom donošenja ovoga zakona bila izražavana bojaznost da će se sa povećavanjem inkompatibiliteta iz Ustavnog saveta udaljiti ljudi čije bi učešće u Savetu bilo značajno i korisno. Međutim, osnovna intencija u pogledu ograničavanja drugih funkcija sa funkcijom u Ustavnom savetu bila je u tome, da se otkloni svaka mogućnost uticaja parlamenta ili vlade na samostalni i nezavisni rad Ustavnog saveta, odnosno na članove Saveta dok im je mandat na snazi, i da ukoliko su naimenovani za članove Saveta ne mogu biti birani za druge javne funkcije. (čl. 4 tačka 2).

Uredbom br. 58-1067 od 7. XI 1958. g. utvrđeno je pravo na naknadu svim članovima Saveta u vreme trajanja njihovog mandata.

Ova naknada se daje zbog izuzetno značajne uloge i funkcije koju Ustavni savet ima u životu zemlje. Prema čl. 6 ove Uredbe predsednik i članovi Ustavnog saveta primaju uzajamno naknadu koja je jednaka sa platom koja pripada dvema najvećim kategorijma državnih službenika koji se nalaze van plafona u hijerarhiji administracije. Ali istim članom je predviđeno u slučaju da neko od članova Ustavnog saveta ostane na istoj funkciji koja nije inkompatibilna sa funkcijom člana saveta, da će se onda njegova plata kao člana saveta smanjiti za polovinu. Ovakav stimulans u visokoj plati članova Ustavnog saveta kao i ograničavanje, odnosno smanjivanje plate za polovinu ukoliko se ostane na drugoj funkciji, očigledno ide u prilog da članovi saveta i materijalno budu zainteresovani prilikom opredeljivanja, u korist funkcije člana Ustavnog saveta.[5]

Prestanak funkcije članova Ustavnog saveta

Član 56 Ustava Francuske ne dopušta stalnost funkcije članova Ustavnog saveta. Mandat člana saveta je *ograničen.* On traje devet godina i po njegovom isteku ne može se obnoviti. Francuski ustavotvorci su stali na gledište (suprotno američkoj praksi) da se članovima Ustavnog saveta ne može dati neograničena i trajna vlast. Prema tome mandat člana Saveta se normalno gasi po isteku roka za koji je naimenovan i njegova funkcija kao člana Saveta ne dopušta da postane njegov stalni položaj ili stalna pozicija sa koje bi on pravio karijeru za eventualni ponovni izbor u predstavničko telo. Na osnovu člana 8 Uredbe br. 58-1067 od 7. XI 1958. g. zamena članova saveta prilikom isteka mondata vrši naj-

[5] Prema Dekretu br. 58—1167 od 2. decembra 1958. g. a u pogledu liste prvenstva državnih funkcionera, može se zaključiti, da položaj predsednika i članova Ustavnog saveta neodgovara prestižu koji uživa ustanova i koju ona ima po svome značaju. U tom smislu Uredba daje Ustavnom savetu mesto koje je niže od onoga koje imaju ekonomski savet i skupština francuske unije iz prethodnog režima.

manje na 8 dana pre isteka mandata. Međutim, funkcija člana saveta može da prestane i pre određenog roka, odnosno i pre isteka njegovog mandata. To može da nastane iz:

a) željenih razloga i

b) iz neželjenih razloga.

U prvom slučaju prestanak funkcije člana Saveta nastupio bi onda kada bi član Ustavnog saveta dobrovoljno podneo ostavku. Taj zahtev član Saveta je dužan da podnese u pismenoj formi neposredno Ustavnom savetu. Posle prijema zahteva za ostavku Ustavni savet donosi odluku, i ostavka se smatra uvaženom onog momenta kada je Savet postavio zamenika podnosioca ostavke. Zamenik je dužan da se prihvati funkcije najkasnije u toku istog meseca kada je podneta ostavka koja sama po sebi odluku čini izvršnom. U ovom pogledu, nadležni organi imaju ograničenu nadležnost. Oni moraju da prihvate ostavku i da postave zamenika.[6]

U drugom slučaju prestanak funkcije člana Ustavnog saveta može da nastupi onda kada se ostavka daje po službenoj dužnosti. Ovu ostavku odobrava Savet. Ostavka po službenoj dužnosti može da nastupi kao posledica sankcije koja je preduzeta usled neke delatnosti člana saveta, ili usled prihvatanja neke funkcije koja je inkompatibilna prema Ustavu i zakonu sa funkcijom člana Ustavnog saveta.

Prestanak funkcije člana Ustavnog saveta može da nastupi zbog prijema izbornog mandata koji je u suprotnosti sa položajem člana Ustavnog saveta.

Prestanak funkcije člana Ustavnog saveta može da nastane i onda kada član Ustavnog saveta učini ozbiljniji prekršaj neke obaveze koja je predviđena Dekretom od 13. novembra 1959. godine. To može biti ostavka u službenoj dužnosti kao sankcija zbog nastale pravne nesposobnosti, ili kao posledica gubitka građanskih ili političkih prava, ili zbog nastale fizičke nesposobnosti za vršenje funkcije člana Ustavnog saveta.

Kad je u pitanju ostavka po službenoj dužnosti, odnosno ostavka iz neželjenih razloga onda se zamena dotičnog člana mora izvršiti u roku od 8 dana od dana podnošenja ostavke.

U vezi sa prevremenim prestankom mandata člana Saveta moglo bi se postaviti pitanje koliki je mandat, odnosno kolika je dužina trajanja mandata zamenika. Da li zamenik ima puni mandat od devet godina ili njegov mandat ima ograničeno dejstvo i prostire se samo na preostali deo mandata njegovog prethodnika člana Saveta kome je uvažena ostavka? Prema čl. 12 Uredbe br. 58-1067 od 7. XI 1958. g. a u vezi čl. 56 Ustava Francuske, u skladu sa principom obaveznog trogodišnjeg obnav-

---

[6] Član Ustavnog saveta može da da ostavku pismom upućenim Savetu. Naimenovanje njegovog zamenika mora se izvršiti najkasnije u roku od tri meseca od ostavke, koja ima za posledicu naimenovanje zamenika (čl. 9).

Ustavni savet u slučaju potrebe uvažava ostavku po sili zakona onog od njegovih članova koji se bavio nekom aktivnošću ili se prihvatio neke funkcije ili izbornog mandata koji ne bi odgovarao položaju člana Saveta, ili onog koji ne bi uživao građanska i politička prava. Zamenik se tada postavlja u roku od 8 dana. (čl. 10).

Odredbe koje sadrži gornji član 10. se odnose i na one članove Ustavnog saveta koje neka stalna fizička nesposobnost sprečava da u potpunosti vrše svoje funkcije. (čl. 11).

Članovi Ustavnog saveta koji su naimenovani kao zamena onih čije se funkcije gase pre isteka normalnog roka završavaju mandat svojih prethodnika. Pri isteku tog mandata oni mogu biti naimenovani za članove Ustavnog saveta ako su ispunjavali ove funkcije zamene manje od tri godine. (čl. 12).

ljanja Ustavnog saveta za jednu trećinu, prihvaćeno je gledište prema kome zamenik treba da *završi mandat* onoga koga je on zamenio.[7]

Iz teksta Uredbe čl. 12 može se zaključiti da se položaj zamenika koji je stupio na dužnost onoga kome je uvažena ostavka na preostali period mandata koji je manji od tri godine može kao zamenik da bude naimenovan za člana Saveta u regularnom trajanju mandata. To je jedna od mogućnosti koja je od značaja da bi se zamenici, kojima je preostao relativno kratak period mandata, mogli da prihvate dužnosti zamenika, jer im se u tom slučaju pruža šansa da naknadno budu izabrani za članove Saveta u punom mandatnom trajanju.

Nadležnost Ustavnog saveta

Ustavni savet Francuske kao samostalni i nezavisni, specijalni organ ustavne kontrole i kao politički organ u svojoj osnovi, vrši kontrolu ustavnosti. U tom smislu Ustavni savet deluje istovremeno i kao Ustavni sud, bez obzira što njegova struktura i funkcija po svojoj prirodi ne pripadaju pravosuđu niti su uključeni u sudski sistem.

Ustavni savet Francuske u okviru svoje nadležnosti vrši poslove koji bi se mogli klasifikovati u tri grupe i to:

a) vrši kontrolu ustavnosti akata koja donosi Francuski parlament;

b) rešava sporove vezane za izbor poslanika i senatora kao i kontroliše pravilnosti izbora predsednika Republike i sprovođenje referenduma; i

c) interveniše u izuzetnim okolnostima predviđenim čl. 16 Ustava.

Kontrola ustavnosti zakonodavnih akata

Prva i osnovna nadležnost i funkcija Ustavnog saveta je da kontroliše zakonodavne akte u specijalnom postupku, dovodeći sve zakonodavne akte u sklad sa Ustavom. To bi bila osnovna nadležnost Ustavnog saveta kao samostalnog, nezavisnog i od Parlamenta odvojenog organa ustavne kontrole.

Međutim, kad je reč o ustavnoj kontroli akata francuskog parlamenta u nadležnosti Ustavnog saveta, neophodno je ukazati na razlike u kategorizaciji akata koje donosi parlament, budući da od karaktera, odnosno kategorizacije normativnog akta, zavisi i kakav će biti prethodni postupak Ustavnog saveta u vršenju kontrole ustavnosti i zakonitosti.

Prema Uredbi od 7. XI 1958. godine utvrđena je materija, odnosno oblast ove kontrole koja se odnosi na:

a) kontrolu zakona u saglasnosti sa Ustavom;

b) kontrolu ustavnosti zakonskih uredbi; i

c) preispitivanje odbijenih zakonskih prednacrta.

---

[7] Članovi Ustavnog saveta koji su naimenovani kao zamena onih čije se funkcije gase pre isteka normalnog roka završavaju mandat svojih prethodnika. Pri isteku mandata oni mogu biti naimenovani za članove Ustavnog saveta ako su ispunjavali ove funkcije zamene manje od tri godine.

Ova tri oblika ustavne kontrole su predviđena u specijalnim propisima od kojih je prvi oblik kontrole predviđen članom 54 i 61 Ustava, dok je drugi oblik predviđen članom 37 a treći članom 41 Ustava.

Sve ove tri procedure se razlikuju kako po uslovima tako i po vremenu i momentu usvajanja.

Deklaracije o saglasnosti sa Ustavom

U vezi sa ovom prvom kompetencijom Ustavnog saveta u vršenju ustavne kontrole postoji razlika u postupku koji se odnosi i posle donošenja akta. Ustavni savet u Francuskoj ne ulazi samo u ispitivanje nekoga akta, odnosno u njegovo ocenjivanje, da li je ili nije u skladu sa Ustavom pošto je donet i pošto je stupio na snagu. Nadležnost Ustavnog saveta prostire se i na postupak pre usvajanja zakona. U skladu s tim čl. 54 Ustava predviđa da Ustavni savet preispituje neki međunarodni ugovor u tome smislu da li on sadrži neku klauzulu koja bi mogla biti u suprotnosti sa Ustavom. Ukoliko bi se tako nešto utvrdilo, onda ovlašćenje da se ratifikuje ili odobri takav sporazum može dati samo parlament, ali tek pošto se Ustav bude revidirao. U takvom slučaju Ustavni savet će zasedavati pre nego što Skupština bude o tome raspravljala. Regulišući ovakve slučajeve, čl. 54 Ustava Francuske kaže: „Ako je Ustavni savet, koji je sazvao predsednik Republike, predsednik vlade ili predsednik jedne ili druge skupštine, našao da neka međunarodna obaveza sadrži neku klauzulu koja je suprotna Ustavu dozvola da se ona ratifikuje ili odobri može da usledi tek posle revizije Ustava". (čl. 54 Ustava.)

Iz napred citiranog teksta se jasno vidi da Ustavni savet ovde deluje ex nunk, tj. pre nego što je jedan sporazum stupio na snagu. Na ovaj način Ustavni savet ne menja odluku. On je taj koji vršeći kontrolu ustavnosti akata u vidu međunarodnih sporazuma konstatuje da li je takav akt-sporazum u skladu sa Ustavom ili nije. Pod međunarodnim ugovorom ovde se podrazumevaju u isto vreme svi međunarodni ugovori, pa bilo da su pisani u svečanoj, ili u uobičajenoj formi.

Prilikom preispitivanja međunarodnih sporazuma i drugih međunarodnih dokumenata koji su savetu dostavljeni na uvid, Ustavni savet postupa sa svima propisima, prilikom njihovog ispitivanja, kao i sa propisima koje je donela skupština. Procedura u pogledu obaveze dostavljanja sporazuma je ista kao i procedura za dostavljanje zakona.

Međutim, u postupku kod ocenjivanja ustavnosti međunarodnih sporazuma, dve razlike zaslužuju pažnju. To se odnosi na član 54 Ustava Francuske. Prva razlika se sastoji u tome što je momenat kada se zakon stavlja na uvid Ustavnom savetu prevremen. U slučaju da se vrši kontrola ustavnosti zakona, Ustavni savet interveniše ex tunk, tek pošto je obavljeno glasanje u parlamentu. Prema čl. 54 Ustava Ustavnom savetu na odobrenje se ne podnosi zahtev kojim bi se međunarodni ugovor ratifikovao, već mu se podnosi (daje na uvid) međunarodni sporazum. U ovom slučaju, Ustavni savet će rešavati pre glasanja parlamenta.

Druga razlika, koja logično proističe iz prve, sastoji se u tome što ako Ustavni savet objavi da je neka klauzula ugovora u suprotnosti sa

Ustavom, parlament ne može da objavi ratifikaciju ili da se saglasi sa ugovorom, sve dok se prethodno ne izvrši revizija Ustava.

Kad je u pitanju međunarodni ugovor i ocenjivanje njegove ustavnosti, onda tu ne postoje mogućnosti njegovog delimičnog odobravanja ili ratifikovanja, jer međunarodni ugovor čini jednu celinu i s obzirom na njegov konvencionalni karakter, njegove izmene ili eventualna izdvajanja mogu uzajamno da učine samo obe ugovorne strane. Ako Ustavni savet bude našao da jedan akt nije u skladu sa Ustavom onda njegovo odobrenje, odnosno potvrdu da je u skladu sa Ustavom, može dati samo u slučaju ako se Ustav revidira u skladu sa pomenutim aktom.

U drugom slučaju kada će u okviru svoje nadležnosti Ustavni savet vršiti kontrolu ustavnosti odnosi se na one zakonodavne akte koji su predviđeni čl. 61 Ustava. Na osnovu ovoga člana Ustava, Ustavni savet je dužan da ispituje ustavnost skupštinskih i to kako osnovnih tako i opštih zakona. Na ovaj način Ustavni savet vrši ustavnu kontrolu na već donetim ali ne i obnarodovanim zakonima koji, razumljivo, još nisu stupili na snagu. Ta kontrola se vrši na inicijativu predsednika Republike, predsednika vlade ili predsednika jednog od domova skupštine i to u roku od mesec dana. Međutim, kada to traži vlada, postupak se smatra hitnim i u tom slučaju Ustavni savet je dužan da donese odluku u roku od 8 dana.

Napred iznetu nadležnost Ustavnog saveta nalazimo u čl. 61 Ustava Francuske koji glasi: „Osnovni zakoni pre nego što se obnaroduju i pre nego što se uredbe skupštinskih domova primene, moraju biti podneti Ustavnom savetu koji se izjašnjava o njihovoj saglasnosti sa Ustavom.

U tom cilju predsednik Republike, predsednik vlade ili predsednik jedne od skupština mogu dati zakone na uvid Ustavnom savetu pre nego što se oni izglasaju.

U slučajevima navedenim u gornja dva stava Ustavni savet mora da zaseda u roku od mesec dana. U svakom slučaju, na traženje Vlade, ako je hitno, ovaj se rok skraćuje na 8 dana.

U ovim istim slučajevima zasedanje Ustavnog saveta zadržava rok obnarodovanja."

Osnovni zakon koji je usvojio Parlament predsednik vlade predaje Ustavnom savetu.

Propise kao i modifikacije propisa koje je usvojila jedna ili druga skupština, Ustavnom savetu upućuje predsednik skupštine (čl. 17).

Onaj organ koji Ustavnom savetu podnosi neki međunarodni ugovor ili neki zakonski tekst, odmah obaveštava o tome i ostale organe koji su u smislu čl. 54 i 61 Ustava Francuske nadležni da sazovu Savet (čl. 18).

Ako je Ustavni savet doneo odluku da je odgovarajući propis u saglasnosti sa Ustavom onda u tome sločaju Ustavni savet određuje iz svojih redova jednog člana saveta kao izvestioca, koji u smislu čl. 61 stav 3 Ustava Francuske podnosi izveštaja o tome.

Taj izveštaj o odluci Ustavnog saveta mora da bude obrazložen i objavljen u službenim novinama.

Nadležnost Ustavnog saveta u vršenju kontrole ustavnosti ograničen je isključivo na *apstraktno*-direktnu kontrolu ustavnosti. Ustavni savet Francuske u praksi ne poznaje abcesornu kontrolu ustavnosti upravnih akata, kao što je ona poznata u drugim pravima u nadležnosti sudske kontrole ustavnosti. To dolazi iz prirode sistema, nadležnosti i funkcije kako Ustavnog saveta kao jednog posebnog organa koji nije u sklopu pravosuđa tako i zbog položaja i funkcije drugih organa prema njemu, uključujući i sudove.

U nadležnost ustavne kontrole, kao apstraktne kontrole ustavnosti zakonskih propisa koju vrši Ustavni savet, u prvom redu dolaze zakoni. Zavisno od slučaja ustavna kontrola može biti obavezna ili fakultativna. Međutim, kada ustavnu kontrolu vrši Ustavni savet, postupak i posledice odluke su identične bez obzira da li je ustavna kontrola obavljena kao obavezna ili kao fakultativna.

Članom 34 francuskog Ustava precizno je određen predmet, odnosno materija koja se mora regulisati zakonom, dok su članom 37 Ustava „svi ostali predmeti", koji ne spadaju u oblast zakonskog regulisanja, dobili status podzakonskog akta-propisa, kao predmeti-materija od manjeg značaja. U vezi s tim i ustavna kontrola u nadležnosti Ustavnog saveta pravi razliku u postupku kad je u pitanju zakon ili podzakonski propis. U tom smislu čl. 34 Ustava Francuske precizno određuje oblasti koje se regulišu zakonom i to na sledeći način:

„— građanska prava i osnovne garancije koje se daju građanima da bi uživali političke slobode; sugestije koje propisuje narodna odbrana građanima za njihovu ličnost i njihova dobra;

— državljanstvo, položaj i građanska sposobnost, bračni sistem, nasleđivanje i pomoći;

— zločini i prestupi kao i kazne koje se za to izriču, krivični postupak, amnestija, stvaranje novog pravosudnog staleža i statuti sudija;

— porez, poreska stopa i pojedinosti o naplati nameta svake vrste; način puštanja novca u opticaj;

— izborni sistem skupštinskih domova i lokalnih zajednica;

— zasnivanje novih kategorija javnih ustanova; osnovne garancije koje dobijaju građanski i vojni službenici; nacionalizacija preduzeća i prenos vlasništva preduzeća iz javnog u privatni sektor."

Zakonom je predviđeno regulisanje još i sledećih osnovnih principa:

„— opšta organizacija narodne odbrane; slobodna administracija mesnih zajednica, njihova kompetencija i njihov izvor sredstava (novčanih sredstava); nastava; režim svojine, stvarnih prava i građanskih i trgovačkih obaveza; pravo na rad, sindikalno pravo i socijalno osiguranje.

Finansijski zakoni određuju izvore prihoda i obaveze države u uslovima i ograničenjem koje su predvideli osnovni zakoni.

Programski zakoni određuju ciljeve ekonomskih i socijalnih uticaja države."

Član 37 Ustava određuje da se svi ostali predmeti (izuzev gore navedenih) regulišu propisima koji nemaju karakter zakona. Tekstovi koji

bi se doneli kao propisi mogu se izmeniti dekretom samo u slučajevima ako se Ustavni savet već izjasnio da ti tekstovi imaju karakter propisa, a ne zakona u smislu čl. 37 Ustava.

Postupak pred Ustavnim savetom u kontroli osnovnih zakona

Radi ostvarivanja kontrole ustavnosti osnovnih zakona od strane Ustavnoga saveta, članom 61 Ustava predviđeno je jedno obavezno, a drugo fakultativno zasedanje.

Ustavnom savetu se obavezno na uvid stavljaju svi osnovni zakoni pre nego što su izglasani kao zakonski nacrt. Obaveza da se Ustavnom savetu radi uvida dostave svi osnovni zakoni pre nego su usvojeni je u suštini jedna od tri specifičnih odlika procedure donošenja ovih zakona (čl. 46 Ustava).

Odluka Ustavnog saveta o protivustavnosti zakonskog teksta jednog osnovnog zakona koji mu je stavljen na uvid, ima za posledicu neusvajanje zakona i nemogućnosti njegovog obnarodovanja. Prema tome Ustavni savet ne daje obično mišljenje o jednom zakonskom tekstu, bez posledica, kao neku vrstu neobavezne primedbe prema kojoj bi se moglo ali ne bi moralo postupiti. Odluka Ustavnog saveta u ovom slučaju, međutim, je sankcija, koja ne dozvoljava da protivustavni zakon stupi na snagu.

Kada se jedan nacrt ili predlog Osnovnog zakona definitivno usvoji u parlamentu, onda se usvojeni zakonski tekst stavlja na uvid Ustavnom savetu od strane predsednika ministarskog saveta, koji ga u slučaju potrebe može proglasiti hitnim. (čl. 17, st. 2 Uredbe od 7. novembra 1958. g.). U smislu čl. 10 Ustava, Ustavni savet je dužan da se po predmetima u zakonskom tekstu sastane u roku od 15 dana od dana podnošenja. Međutim, ovaj se rok može produžiti samo u slučaju ako je Ustavni savet već bio u toku zasedanja, te u smislu čl. 61 Ustava „zasedanje Saveta odlaže obnarodovanje". Ustavni savet se u svakom slučaju mora sastati u roku od mesec dana, a ako je to hitna potreba onda u roku od 8 dana (čl. 61 Ustava).

Objavljivanje saopštenja Ustavnog saveta u službenim novinama da neka odluka nije u suprotnosti sa Ustavom okončava odlaganje obnarodovanje, te se izglasani zakon odmah može obnarodovati i stupiti na snagu. (čl. 46 Ustava i čl. 21 Uredbe od 7. XI 1958. godine).

U vezi sa iznetim ove Uredbe donete 1958. godine imaju jedan poseban značaj za nadležnost Ustavnog saveta.[8]

U drugom slučaju obavezna kontrola akata od strane Ustavnog saveta odnosi se na parlamentarna skupštinska pravila. (član 61 Ustava).

Predsednik skupštine je dužan da pre nego što se primene Uredbe i

---

[8] Kao svoje prve predmete Ustavni savet Francuske je 1958. godine ispitivao dva osnovna zakona. Prvi je zakon br. 60—87 koji se odnosio na izuzetno unapređenje francuza-muslimana u sudstvu, a koji je bio modificiran u Uredbi br. 58—1270 od 22. decembra 1958. godine. Pošto ga je Skupština usvojila 29. i 30. decembra 1959. godine, njegov tekst je radi kontrole bio dat Ustavnom savetu 4. januara 1960. godine i već 15. januara iste godine Ustavni savet ga je proglasio da je u skladu sa Ustavom. Ova odluka je objavljena u Službenom glasniku 20. januara 1960. godine i zakon je posle 6 dana iste godine usvojen. (Službeni glasnik od 28. januara 1960. godine, str. 946).

izmene uredbi kao skupštinska pravila koja su usvojena od strane oba skupštinska doma dostave Ustavnom savetu radi ocene ustavnosti.[9] (čl. 17, stav 2 Uredbe od 7. XI 1958. g.). U pogledu napred iznete nadležnosti Ustavni savet je unekoliko izmenio postupak od onoga koji je bio ranije.[10]

U zakonodavnom pogledu podnošenje zakonskih nacrta Ustavnom savetu je fakultativno. Zakoni se mogu podneti Ustavnom savetu pre nego što predsednik Republike, predsednik ministarskog saveta ili predsednik jedne ili druge skupštine obnaroduju Zakon. Međutim, davanje na uvid Zakona Ustavnom savetu još nije dovoljno razrađeno. Vršenje kontrole ustavnosti dato je i najvišim funkcionerima Republike, koji pre mogu da primene kontrolu ustavnosti nego da daju neki zakon na uvid Ustavnom savetu. Praktično nadležni funkcioneri Republike mogu staviti zakon na uvid Ustavnom savetu, sve dok se nije pristupilo njihovom obnarodovanju, koja tu mogućnost stavlja van snage. Organ koji daje zakone na uvid Ustavnom savetu u roku koji ostaje do njihovog obnarodovanja, obaveštava ostale organe koji su isto tako nadležni da to učine (čl. 18 Uredbe od 17. novembra 1958. godine). U tom smislu neophodno je izvestiti predsednika Republike i predsednika ministarskog saveta da bi se sprečilo obnarodovanje s obzirom na predstojeće zasedanje Ustavnog saveta i na *neophodnu prethodnu odluku Ustavnog saveta.*[11]

---

[9] Drugi zakon koji je bio predmet ustavne kontrole pred Ustavnim savetom je br. 60—867, koji se odnosio na integraciju mirovnih sudija koji su bili na službi u Alžiru, a u vezi njihovog spajanja u jedinstveno Sudsko veće. Tekst ove odluke radi uvida bio je predat Ustavnom savetu 29. jula 1960. godine i ovaj ga je proglasio da je u skladu sa Ustavom, dana 11. avgusta 1960. godine, te je ista Odluka objavljena u Službenim novinama 13. avgusta. Zakon je bio usvojen i obnarodovan 17—18. avgusta (Sl. glasnik, str. 7703).

[10] U prednacrtu Ustava koji je Vlada dala na uvid Konsultativnom ustavnom odboru (to je bio tekst čl. 57. Ustava, koji je kasnije postao član 61. Ustava), nije dovoljno jasno bilo definisano pod kojim uslovima treba podnositi Ustavnom savetu skupštinske pravilnike. Tako je taj prvobitni tekst predviđao sledeće: „Pre nego što se izglasa, svaki osnovni zakon se stavlja na uvid Ustavnom savetu. To se isto odnosi na pravilnike skupština koji se vrši na traženje predsednika zainteresovanog skupštinskog veća. Ova formulacija „to isto se odnosi na pravilnike skupštine", izgledalo je kao da je podnošenje propisa na uvid Ustavnom savetu obavezno. Međutim, formulacija „na traženje predsednika zainteresovanog skupštinskog veća" je od nekih tumačena kao davanje mogućnosti da to može učiniti predsednik svakog skupštinskog veća. Jedna takva dilema u pogledu različitog tumačenja ustavnog teksta bila je rešena tek pozitivnim tekstom koji je dopunjen jednim amandmanom po predlogu G. Francois Valentin-a (koji je uputio Konsultativnom odboru, na taj način što je u pogledu dostavljanja propisa Ustavnom savetu ne dvosmisleno ušla rečenica: „stavljanje na uvid je obavezno").

Skupštine pozvane na vanredno zasedanje 1959. godine, shodno Uredbi br. 58—974 od 17. X 1958. god. morale su prioritetno da utvrde privremene uslove njihovog funkcionisanja. Ova privremena pravila su trebala da ostanu na snazi sve do primene definitivnog Pravilnika svakog Skputšinskog doma parlamenta, posle odluke Ustavnog saveta, a najkasnije do 30. juna 1959. godine. Pomenute izmene ponovo su bile uključene u definitivni tekst Uredbe narodne skupštine koja je usvojena 3. juna 1959. godine (Sl. glasnik, Debate, str. 755) a koja je poslata Ustavnom savetu 6. juna 1959. godine.

Svojom odlukom br. 59-2 Dc od 17, 18. i 24. juna 1959. godine, Ustavni savet je ukazao da pojedine od predloženih dopuna nisu bile u skladu sa Ustavom (zbornik C. C. str. 58). Tek pošto su bile modificirane svojom odlukom od 21. jula (Sl. glasnik, Debate, str. 1291). Ustavni savet je potvrdio da je novi tekst saglasan sa Ustavom (Odluka br. 59-4 DC od 24. jula 1959. godine. Zbirka CC, str. 63).

1960. godine radi uvida Ustavnom savetu bile su dostavljene dve rezolucije koje su preinačile izvesne članove pravilnika skupštine. a naročito član 80. koji se odnosio na zahtev ukidanja parlamentarnog imuniteta i obustavu gonjenja, a koje su rezolucije bile izglasane 5. decembra 1960. godine. (Službeni glasnik, Debate, str. 4270). Ustavni savet je svojom odlukom br. 60-10 od 20. decembra 1960. g. proglasio da su saglasne sa Ustavom. (Sl. glasnik od 2. i 3. januara 1961. g., str. 110).

Godine 1959. Ustavni savet je usvojio dve rezolucije koje su ustvari bile pravilnik senata. Svojom Odlukom br. 59-3 DC od 24. i 25. juna 1959. godine Ustavni savet je dao svoje primedbe na ovaj pravilnik i oglasio ih kao protivustavne (zbirka CC, str. 61). Dana 27. oktobra 1960. godine, u Senatu je izglasana nova Odluka koja je 18. XI 1960. g.

[11] Dana 29. jula 1960. godine Ustavnom savetu je od strane predsednika ministarskog saveta stavljen na uvid tekst ispravke Finansijskog zakona iz 1960. godine. U vezi

Postupak pred Ustavnim savetom

Postupak pred Ustavnim savetom se uglavnom vodi pismeno. Ustavni savet održava zatvorene sednice, debate se u sednici Ustavnog saveta ne vode u prisustvu zainteresovanih lica, niti su sednice javne. Odluke Saveta moraju biti obrazložene i objavljene u Službenom glasniku (član 19 i 20 Uredbe od 7. XI 1958. godine).

Ustavni savet usmerava ustavnu kontrolu na ispitivanje formalne ustavnosti i zakonitosti. On ocenjuje kompetencije zakonodavnog organa, pravilnost procedure koja je vođena pred zakonodavnim telom, kao i što ceni suštinu, materijalnu stranu zakona u odnosu na Ustav.

Ustavni savet se isto tako upušta i u ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom. Obezbeđujući princip nacionalne suverenosti i prava čoveka i građanina.

Pravne posledice odluka Ustavnog saveta

Odlučujući pod uslovima koji su predviđeni u članu 61 Ustava, Ustavni savet donosi odluku (deklaraciju) u pogledu saglasnosti ili nesaglasnosti pojedinih odluka sa Ustavom, ali čije su, prema prirodi Odluke, posledice različite.

Odluke Ustavnog saveta kojima se potvrđuje saglasnost jednog zakona sa Ustavom, odstranjuju prepreku koja je stajala i koja se suprotstavljala obnarodovanju zakona ili primeni propisa.

Rok od 15 dana za obnarodovanje osnovnih i drugih zakona koji je prestao da teče zbog toga što je zakon bio iznet na uvid pred Ustavni savet, nastavlja da teče počev od dana objavljivanja dotične odluke u službenim novinama. Međutim, kada Ustavni savet donese odluku (deklaraciju) kojom se jedan zakon proglašava protivustavnim, onda se takva odluka lišava dejstva primene. Ona se neće primeniti sve dotle dok Ustavni savet pozitivno ne odluči o njenoj saglasnosti sa Ustavom. U tom smislu član 62 Ustava kaže: „Odredba koja je proglašena protivustavnom, ne može se obnarodovati niti primeniti". Međutim, različite su posledice u pogledu obnarodovanja ako je jedan zakon u celini protivan Ustavu i ako je on delimično, odnosno samo u nekim delovima njegovim u suprotnosti sa Ustavom. Prema tome, ukoliko bi Ustavni savet doneo odluku kojom se neki zakon ili drugi propis oglašavaju protivustavnim, onda se on ne može obnarodovati. Obnarodovanje zakona ili drugog propisa koji je doneo parlament izvršiće se samo onda kada je Ustavni asvet objavio svoju odluku (deklaraciju), u kojoj stoji da određena odredba nije u suprotnosti sa Ustavom. Takvo objavljivanje u suštini istovremeno znači i prekid obustave obnarodovanja pomenutog propisa (čl. 21 i čl. 22).

---

s tim Ustavni savet je našao da je taksa za radio, kao i poreska taksa, čiju bi naplatu mogao da odobri parlament jedanput u godini, u suprotnosti sa Ustavom.

Dana 13. avgusta 1960. godine u Službenom glasniku bio je objavljen celokupan tekst zakona, sem pomenuta dva člana koja su proglašena protivustavnim i na taj način ovaj Finansijski zakon je bio usvojen.

Na isti način Ustavnom savetu je 27. decembra bio stavljen na uvid tekst zakona koji je Parlament usvojio, a koji se odnosio na osiguranje u slučaju bolesti, invaliditeta i materinstva, poljoprivrednih proizvođača i njihovih porodica. Ustavni savet je izvesne delove ovoga zakona oglasio kao protivustavne, jer je našao da one sa sobom povlače opterećenje i pogoršavanje javnog budžeta, a u vezi čl. 40. Ustava.

Međutim, u slučajevima kada Ustavni savet ne bude dao svoju deklaraciju u pogledu nekoga akta da je protivan Ustavu i u tom pogledu se ne bude izjasnio da je ta odredba nerazdvojiva od celine zakonskog teksta, u tome slučaju predsedniku Republike dato je pravo da izvrši obnarodovanje zakona sa izuzetkom odredbe (dela zakona) koja je od saveta oglašena kao protivustavna. Predsednik Republike, ako nađe za shodno, može da zatraži od skupštinskih domova da naprave i predlože novi tekst zakona (član 23 stav 1). U svim slučajevima kada je Ustavni savet konstatovao da je neka dostavljena skupštinska odluka u suprotnosti sa Ustavom, Skupština koja je tu odluku donela ne može da je primeni sve dotle dok Ustavni savet nalazi da je ona u suprotnosti sa Ustavom. (član 23, stav 2).

Prema tome moguće je, dakle, jedan zakonski propis oglasiti neustavnim u celini ili samo neke njegove članove. U tom smislu Uredba od 7. novembra 1958. godine, član 22 i 23 pravi razliku prema kojoj Ustavni savet prilikom oglašavanja jedne uredbe ili zakona neustavnim treba da naznači da je taj deo propisa nedeljiv ili deljiv od celine zakonskog akta, odnosno uredbe, pa se, prema tome, taj deo ne može obnarodovati.

Kao i u svim drugim oblastima i nadležnostima, odluke Ustavnog saveta su konačne i izvršne i obavezne za sve. Protiv odluka Ustavnog saveta ne postoje nikakvi niti redovni niti vanredni pravni lekovi.

Odluke o sukobu nadležnosti

Razlike koje Ustav čini u oblasti zakona i u oblasti podzakonskih propisa predstavljaju jednu od većih pravnih karakteristika francuskog Ustava. Princip se sastoji u tome da je parlament nadležan samo u onoj materiji koje je izneto u članu 34 Ustava. Međutim, u praksi se može desiti da između parlamenta i vlade ili nekog drugog organa dođe do sukoba nadležnosti. Rešavanje takvog sukoba je u nadležnosti Ustavnog saveta. Na ustavnom savetu je, dakle, kada mu se podnese određeni zakonski tekst na odobrenje, odnosno konkretni spor, da se izjasni u pogledu sukoba nadležnosti između određenih organa. U tom pogledu Ustav je predvideo dve procedure. Tako u toku zakonodavne procedure vlada može da odbije i da ne prihvati neki predlog ili amandman koji ne spada u oblast zakonodavstva, odnosno u nadležnost parlamenta, ili koji bi bili u suprotnosti sa ovlašćenjima datim u članu 38, kao ovlašćenja izričito data vladi. Neprihvatanje nadležnosti zahteva obašnjenje i formulaciju predsednika zainteresovanog doma. Ako se predsednik slaže sa vladom, onda je spor izbegnut i predlog ili amandman se odbacuju. Ali ako predsednik ima drukčije mišljenje od vlade onda ovo neslaganje obustavlja zakonodavnu proceduru.

Kako vlada tako i predsednik zainteresovane skupštine ponaosob ima pravo da konsultuje Ustavni savet i traži njegovu odluku, o kojoj Ustavni savet treba da se izjasni u roku od 8 dana. Odluka saveta mora da bude obrazložena i da se dostavi predsedniku zainteresovane skupštine i predsedniku vlade.

Ovu odluku Ustavnog saveta moraju da poštuju svi organi i celokupna upravna i sudska vlast.[12] (čl. 62 Ustava).

Preispitivanje zakonodavnih tekstova

U postupku kontrole ustavnosti zakoni se mogu preinačiti, ali samo uz uslov da se prethodno Ustavni savet izjasnio da odgovarajući propisi po sadržini imaju zakonodavni karakter.

Predsednik vlade daje zakonske tekstove na uvid i na odobrenje Ustavnom savetu. Ustavni savet je dužan da se u roku od mesec dana izjasni u pogledu podnetog zakonskog teksta, a u hitnim slučajevima, ako to vlada zahteva, u roku od 8 dana. Ustavni savet je dužan da obrazloži svoju odluku. Pravo žalbe na odluku Ustavnog saveta ne postoji.

Ustavni savet u kontroli izbora i referenduma

Ustav Francuske poklanja veliku pažnju izbornom sistemu a posebno uslovima za izvođenje izbora. Veliko iskustvo u parlamentarnim izborima brojnih političkih stranaka u ovoj zemlji bilo je od uticaja i pri donošenju novih izbornih propisa sve do Ustava.

Radi dosledne primene ustavnih principa u pogledu zakonitog sprovođenja izbora Ustavom je stavljeno u nadležnost Ustavnom savetu da vrši uvid i kontrolu izbornog postupka, a posebno referenduma kao posebnog demokratskog oblika učešća građana u bitnim pitanjima zemlje.

Nijedna zemlja danas u svetu nije u ustavnom tekstu i u nadležnosti organa ustavne kontrole toliku pažnju poklonila izbornom mehanizmu, izbornoj tehnici i izbornom postupku, kao što je to slučaj u Francuskoj. Nadležnost Ustavnog saveta u kontroli izbora određena je članovima 58, 59 i 60 Ustava koji su u tesnoj i logičnoj vezi. Ustavni savet ocenjuje pravilnost glasanja izbornih tela u jednoj ili više instan-

---

[12] Na osnovu čl. 37. Ustava Francuske Ustavni savet je u toku 1959. i 1960. bio sazvan više puta.

Dana 27. novembra 1959. godine Ustavni savet je doneo odluku br. 59-1 L (Zbirka C.C. str. 67) kojom potvrđuje da je sadržina čl. 2, stav 3. Uredbe br. 59-151 od 7. januara 1959. g. koja se odnosi na R.A.T.P., na Zakonu osnovanom u pogledu dela koji predviđa da unutar administrativnog saveta R.A.T.P. postoje predstavnici mesnih zajednica i da je postupljeno po propisu u pogledu određenog broja članova saveta, kao i predstavnika mesnih zajednica.

Dana 29. januara 1960. g. Ustavni savet je doneo dve odluke od kojih prvu pod brojem 60-2 L, koja se odnosi na integraciju u matičnim telima građanskih nadzornika M.T. U ovom slučaju Ustavni savet se izjasnio da je ograničenje roka za ovu integraciju zakonito (Sl. glasnik od 31. marta 1960. g.). Druga odluka Ustavnog saveta pod br. 60-3 L, čiji je predmet likvidacija udruženja štamparskih preduzeća, po kome je bilo dato mišljenje da je za određivanje datuma roka u vezi ove likvidacije kompetentan Zakon. (Sl. glasnik od 17. februara 1960. godine).

Dana 7. aprila 1960. godine Ustavni savet je doneo dve odluke od kojih jednu pod brojem 60-4 L, koja se odnosi na uslove za dodeljivanje dodatka za stan. Ustavni savet je stao na gledište da je ovim stvorena jedna nova kategorija korisnika stambenog dodatka i da to zadire u oblast koja pripada zakonodavstvu. (Sl. glasnik od 29. aprila i 8. juna 1960. g.). Druga odluka se odnosi na predmet pod br. 60-5 L, a u vezi naknade troškova za banjska lečenja. I ovde je Ustavni savet zauzeo stav da ova oblast pripada zakonodavstvu. (Sl. glasnik od 29. aprila 1960. g.)

Dana 8. juna 1960. g. Ustavni savet je doneo opet dve Odluke od kojih se prva odnosi na pitanje naknade troškova za banjsko lečenje u sistemu socijalnog osiguranja poljoprivrednika, pa je i ovde Ustavni savet dao slično obrazloženje kao i kod odluke br. 60-5 L. Druga odluka je br. 60-7 L, kojoj se priznaje zakonski karakter kao zakonodavnoj Uredbi, a koja se odnosi na uslove sticanja prava na ratnu štetu. I ovde je Ustavni savet postupio analogno odluci od 27. XI 1959. g.

cija. Nadležnost Ustavnog saveta u vršenju kontrole izbora prostire se kako kod izbora državnih organa tako i kad su u pitanju neke ustavne ili zakonske odredbe u vezi sa izborima i izbornim postupkom. Ustavni savet tako ovu kontrolu vrši kod izbora *lato sensu,* kada se izbori sprovode pojedinačno u celom narodu.

U pogledu izbora u narodnoj skupštini ili u senatu, Ustavni savet vrši u ovim slučajevima isključivu ulogu sudije.

Što se tiče izbora predsednika Republike i sprovođenje referenduma, u tome zakonodavnom postupku uloga Ustavnog saveta je samo uzgredna. U ovom poslednjem slučaju funkcija Ustavnog saveta se svodi na to što ostvaruje *kontrolu pravilnosti izbornog postupka,* i saopštava zvanične rezultate. S tim u vezi, Ustavni savet je nadležan da postupi po žalbama koje su mu podnete i da okonča postupak.

Jedna od najznačajnijih novina u Ustavu Francuske V. Republike od 1958. godine je sadržano u čl. 59 Ustava premo kome „Ustavni savet rešava u slučaju spora povodom pravilnosti izbora poslanika i senatora".

Rešavanje spora u pogledu pravilnosti izbora kakav je bio slučaj u ranijem periodu kad je za to bilo nadležno političko telo, sada je to preneto na Ustavni savet, kao na jedan nezavisan i samostalan organ. Na ovaj način obezbeđena je nepristrasnost u presuđivanju sporova ovakve vrste. Prema čl. 63 Ustava moguće je osnovnim zakonom da se odredi procedura koja treba da se vodi u Ustavnom savetu, kao i postupak koji treba da reši pitanje rokova u kojima ovi sporovi treba da budu rešeni. Ova pravila su sadržana u čl. 32—45 Uredbe br. 58-1067 od 7. XI 1958. g. iz kojih se vidi da odlučujuću vlast u ovim sporovima ima Ustavni savet. (Ova ista uredba objavljena je u Službenom glasniku od 31. maja 1959. godine, str. 5505).

Osporavanje izbora

Pravo na osporavanje pravilnosti toka izbora pripada svakom građaninu koji je upisan u birački spisak (izbornu listu) mesnog okruga u kome ta osoba stanuje ili se kandidovala. Sva lica imaju pravo da se u roku od 10 dana od sprovedenih izbora obrate Ustavnom savetu radi ispitivanja pravilnosti sprovedenih izbora (Sl. glasnik od 1959. g.) koji u tom smislu precizira da „Rok počinje da teče od dana koji sledi objavljivanje rezultata izbora." U ovim slučajevima odredbe poslednjeg stava čl. 1033 Zakona o građanskom postupku primenjuju se posle isteka ovoga roka.

Izračunavanje roka za podnošenje žalbe je u nadležnosti Ustavnog saveta (C. C. R. br. 58-88 od 23. XII 1958. g., zbirka C. C. str. 100). Svi koji su zainteresovani za pravilnost sprovođenja izbora mogu da dobiju zapisnik komisije za prebrojavanje glasova kao i ostala dokumenta iz kojih se može videti tok i pravilnost izbora. (čl. 32, stav 2 Uredbe).

Na osnovu ustaljene prakse, a prema pravilima skupštine, svi izborni dosijei dostavljaju se zainteresovanom domu, pošto su prethodno ispitani, a zatim po izveštaju, stavljeni na glasanje. Posle ovoga ne vrši se nikakvo prenošenje dosijea u domove. Sva imena izabranih poslanika do-

stavljaju se zainteresovanoj skupštini od ministra unutrašnjih dela ili od ministra za pomorske zemlje i to prema mestu izbora. (čl. 32 Uredbe od 7. XI 1958. g.). Prema ovoj Uredbi utvrđeno je da se izborna dosijea, koja su najpre stavljena na uvid osobama koja imaju pravo da ospore izbor u roku od 10 dana posle obavljenog glasanja, dostavljaju okružnim arhivama i arhivama prekomorskih zemalja, a njihova sadržina se objavljuje samo Ustavnom savetu i to na njegov izričit zahtev.

Na ovaj način skupština nije nadležna da ispituje pravilnost izbora svojih članova, već je, u slučaju spora, ovo dato u isključivu nadležnost Ustavnom savetu.

Pokretanje spora

Pokretanje spora počinje *pismenim zahtevom* koji se upućuje generalnom sekretaru Ustavnog saveta, prefektu ili predstavniku lokalne vlasti. Ako je zahtev za pokretanje postupka zbog nepravilnosti izbora upućen prefektu ili predsedniku lokalne vlasti onda su oni dužni da o tome telegramom upoznaju generalnog sekretara Ustavnog saveta, kao i da se brinu o tome da zahtev bude upućen pravim putem. Po prijemu obaveštenja o eventualnom sporu generalni sekretar Ustavnog saveta bez odlaganja obaveštava Savet da je zahtev dostavljen zainteresovanoj Skupštini[13]. Pošto je tužba primljena i propisno zavedena predsednik Ustavnog saveta upoznaje jedan odeljak (jedno od odeljenja) Ustavnog saveta i određuje izvestioca koji se bira između 10 pomoćnika izvestioca čiju listu Ustavni savet svake godine utvrđuje u prvoj polovini oktobra koji se biraju između šefova žalbenog odeljenja pri državnom savetu kao i među izvestiocima-savetnicima u državnoj blagajni.

Odeljenja u Ustavnom savetu su ustanovljena tako što se svako odeljenje sastoji od po 3 naimenovana člana koji su po odeljenjima konstituisani putem izvlačenja na sreću. Na taj način svako odeljenje ima po jednog člana koga je imenovao predsednik Republike, jednog koga je imenovao predsednik narodne skupštine i jednog koga je imenovao predsednik senata. Ova odeljenja Ustavnog saveta su instruktivni organi.

Postupak oko rešavanja spora po tužbi se odvija u dva dela. U okviru takozvanog normalnog i skraćenog postupka.

Prilikom odlučivanja o tužbama ako Ustavni savet nađe da jedna tužba nije prihvatljiva ili ako sadrži prigovore koji očigledno nisu od uticaja na rezultat izbora, on ih može odbaciti, a da pri tome ne mora da daje obrazloženje.

U slučaju da Ustavni savet konstatuje da postoji spor u pogledu nepravilnosti sprovedenih izbora, onda se mišljenje o osporenju daje članu parlamenta čiji je izbor osporen (eventualno i njegovom zameniku). Odeljenje Ustavnog saveta kod koga se nalazi sporni predmet određuje rok onome koji je tužen da bi se mogao upoznati sa tužbom i da mu pruži

[13] Ovim odredbama je regulisano šta sve treba da sadrži jedan zahtev za pokretanje spora pred Ustavnim savetom. Ti podaci sadrže: ime i prezime, ime i svojstvo tužioca, imena izabranih kandidata čiji se izbor osporava; ekspoze činjenica i način na koji poništenje izbora treba da se izvrši. Isto tako tužilačka strana treba da priloži potrebnu dokumentaciju da bi mu to služilo kao podrška onoga na šta se poziva. Ustavni savet mu može izuzetno dati jedan rok u kome bi se on snabdeo potrebnom dokumentacijom. Tužba ne zadržava pravo odlaganja i oslobođena je takse.

dokumentaciju radi upoznavanja i davanja mogućnosti da izloži svoje mišljenje. Pravo je odeljenja Ustavnog saveta da pozove i podnosioca tužbe da se upozna sa prigovorima koji su upućeni na njegovu tužbu, kao i da mu da određeni rok u kome može da da odgovor i na prigovore. Ako nađe za potrebno odeljenje Ustavnog saveta može da izda i svako drugo saopštenje, ako smatra da bi to bilo od koristi za rasvetljavanje sporne stvari, kao što može i da zahteva od drugih organa (kao i od organa upravne vlasti) da podnesu izveštaje i druge podatke i dokumentaciju koja je u vezi sa izborima i sa spornim slučajem.

U svakom slučaju pre nego što sporni predmet dođe na raspravu Odeljenje Ustavnog saveta saslušava izvestioca, zatim rešava o predlozima koje donosi i konačno ceo materijal dostavlja Ustavnom savetu koji kao kolegijalni organ donosi konačan sud — odnosno konačnu odluku o spornom predmetu.

Odluka Ustavnog saveta koja je konačna i protiv koje ne postoji mogućnost podizanja žalbe, mora biti obrazložena. Ona se dostavlja zainteresovanoj skupštini kao i objavljuje se u Službenom glasniku. To bi u stvari bio postupak normalne procedure.

Ustavni savet može da odlučuje samo na osnovu zahteva zbog koga je sazvan. Ustavni savet ne ulazi u poktupak *ex officio* pa u ovom pogledu on nema prava inicijative. Njegova delatnost je vezana za inicijativu tužioca i u slučaju da tužilačka strana u toku postupka odustane od daljeg vođenja spora, Ustavni savet nema ovlašćenje da može nastaviti vođenje postupka, s obzirom da Ustavnom savetu nije dato to pravo niti Ustavom niti zakonom (Odluka C. C. br. 58-54 od 5. maja 1959. g., Zbornik C. C. str. 218).

Što se tiče mera ispitivanja i istrage koje bi primenio Ustavni savet, postoji ovlašćenje kako Ustavnog saveta kao celine tako i pojedinog njegovog odeljenja da mogu narediti istragu. U tom cilju se određuje izvestilac koji uz zakletvu uzima izjave svedoka. Ustavni savet ili njegovo odeljenje mogu narediti i uviđaj na licu mesta ako se to bude po oceni Saveta smatralo korisnim radi utvrđivanja materijalne istine i u tom smislu neko od članova Ustavnog saveta ili pomoćnik-izvestilac, mogu biti određeni da na licu mesta sprovedu druge mere istrage.[14]

U pogledu ishoda spora u slučaju izbora Ustavni savet može doneti različite odluke u skladu sa činjeničnim stanjem do koga je došao u postupku ispitivanja. Po jednom tužbenom zahtevu Ustavni savet može da donese odluku da se osporeni izbori *poništе,* ili pak da *preinači* odluku KOJU je donela popisna komisija i da proglasi za izabranog kandidata onoga koji je po nalazu Ustavnog saveta izabran prema pozitivnim propisima (čl. 41).

Istovremeno Ustavni savet odlučuje kako o pravilnosti izbora nosioca kandidata liste tako i njegovog zamenika (čl. 45).

Na odluku Ustavnog saveta ne postoji pravo žalbe.

---

[14] Ustavna komisija je vodila istragu prvi put u departmanu Sene 1. okruga (Odluka C.C.P. br. 58-36 od 23. decembra 1958. Zbirka C.C. str. 90).

Drugi put istraga je vođena u departmanu Nive, 3. okrug (Odluka C.C.P. br. 58-71) 104, od 12. januara 1959. Zbirka C.C. br. 134).

Okolnost koja se prima kao dosta teška sastoji se u tome što se u toku istrage izjave od svedoka uzimaju samo pod zakletvom i da se kao takve dostavljaju zainteresovanim stranama. Ovakve izjave pod zakletvom uzimaju se u izuzetnim slučajevima kada je to neophodno.

U pogledu izvršenja odluka Ustavnog saveta koje se odnose na izbore, Ustavni savet je zauzeo stav, da to treba da bude datum dostavljanja zvaničnog saopštenja zainteresovanoj skupštini. (Senat, sastanci. C. C. br. 59-218, od 28. maja 1959. g. Zbirka C. C. str. 237).

Sankcije zbog izborne propagande

Nadležnost u zaštiti ustavnosti i zakonitosti koju ima Ustavni savet Francuske proteže se ne samo na uslove kandidacije i izborni postupak, već i na proceduru izborne propagande. Čini se da malo koja zemlja u svetu poklanja toliku pažnju izbornoj propagandi, u okviru izbornog postupka i njegove zakonitosti, kao što je slučaj u Francuskoj.

Izborna propaganda kao predmet Ustavne kontrole u nadležnosti Ustavnog saveta (ocenjujući njenu pravilnost) usmerava je u tri pravca. To su najpre: a) sredstva izražavanja izborne propagande; b) sadržaj izborne propagande; c) uslovi pod kojima se vrše izbori.

Uredbom broj 58-945 od 13. oktobra 1958. godine, kao i Dekretom br. 58-1021 od 30. oktobra 1958. g. predviđeni su uslovi za korišćenje sredstava za izražavanje izborne propagande. To se uglavnom odnosi na pisana-očigledna sredstva propagande. U vezi sa napred citiranim propisima prilikom kandidacije pred izbore Zakonom su utvrđeni uslovi takve propagande. Na ovaj način predviđena je mogućnost objavljivanja dveju plakata, zatim slanje jednog cirkulara kao i štampanje jednog biltena u ograničenom broju primeraka. Broj primeraka biltena prema prednjim uredbama je ograničen na taj način što on ne sme da prelazi tri puta broj upisanih birača u izbornoj jedinici.[15] Tako član 17 Uredbe utvrđuje da: „štampanje i upotreba ma pod kojom formom bili, svakog drugog cirkulara, plakate ili biltena, kao i brošure, su zabranjene". Ovako dati propisi su, nema sumnje, zadavali teškoće Ustavnom savetu u oceni pravilnosti i zakonitosti izbora. U tom pogledu Ustavni savet je činio znatne napore da nađe jedan realan odnos i kriterijum kod ocenjivanja sredstava izborne propagande, da bi ocenio da li su takva sredstva bila od uticaja na rezultat glasanja. U tom pogledu Ustavni savet je vodio računa da u proceni uticaja propagandnih sredstava na regulisanju glasanja polazi od konkretnog slučaja i od posebnih okolnosti konkretnog događaja. Poništavanju izbora od Ustavnog saveta pristupalo se u onom slučaju kada je očigledno bilo da je zbog upadljivo različitog broja upotrebljenih propagandnih sredstava došlo do nepravilnih rezultata koji su sami po sebi već značili i prekršaj, odnosno prekoračenje ovlašćenja i prava.[16]

U skladu sa iznetim kriterijumima značajno je istaći, da su kako Ustavni savet tako i privremena ustavna komisija prilikom procene sred-

---

[15] U članu 25. Dekreta br. 59-415 od 13. marta 1959. g. a u pogledu izbora senatora precizno se kaže: „da svaki kandidat ili svaka lista imaju pravo na jedan cirkular i na tri glasačka biltena po glavi biračkog tela".

[16] Takav slučaj u kome su izbori bili ocenjeni kao nepravilni zbog upotrebe obilja sredstava propagande bio je 5. januara 1959. godine u departmanu Drome, trećeg izbornog okruga (C.C.P. br. 58-68/126 od 5. I 1959. g. Zbornik C.C. str. 108).

Ovi izbori su poništeni zbog toga što su slati takvi dopisi biračima od kojih se tražilo da glasaju za jednog kandidata „zbog preobimnosti slanja ovih dopisa" na koje protivkandidat nije mogao uspešno da odgovori legalnim sredstvima u roku koji mu je bio dat, a što je bilo od uticaja na broj glasalih za vreme izbora.

stava izborne propagande posebno obraćali pažnju na kompenzaciju, odnosno na ravnotežu propagandnih sredstava, vodeći računa da li je jedan kandidat koristeći očigledna sredstva (misli se u prvom redu na štampu), bio u situaciji da pribegne štampanju i specijalnog lista uoči izbora, da bi ovim napravio ravnotežu propagande u odnosu na protivkandidate koji su ta sredstva već posedovali. (C. C. P. br. 58-40 od 17. januara 1959. g., Zbirka C. C. str. 148, C. C. P. br. 58-41 od 6. februara 1959. g., Zbirka C. C. str. 179).

Ispitivanje sadržaja izborne propagande u pogledu njene nepravilnosti odnosi se na izborne aktivnosti u propagandi koje su svojim delovanjem bile od uticaja na izborni rezultat. Kao ozbiljnije nepravilnosti u pogledu sadržaja propagande smatrale bi se one koje su imale cilj da lažno predstave izborne rezultate. U vezi s tim, na primer, ako je na izbornim plakatama bilo pocepano ime kandidata, ili, ako je ime kandidata bilo pokriveno trakom, takvi se postupci mogu oceniti kao nepravilni, jer su mogli da dovedu u pitanje pravilnost izbora a samim tim i razlike u glasovima kandidata, što bi bio dovoljan razlog za poništenje izbora.[17]

Nepravilnosti u pogledu sadržaja propagande mogu biti i onda kada se preko izbornih plakata, brošura, cirkulara itd. podstiču birači da glasaju isključivo za kandidate samo jedne profesije što se smatra diskriminacijom koja ima staleški karakter i kao manevar koji bi imao cilj i posledicu da povredi slobodu mišljenja kao jedno od osnovnih Ustavnih prava.[18]

Kao nedozvoljen, isto tako, smatra se i pokušaj da se određenom mahinacijom izborno telo navede na grešku i to kod povlačenja kandidature prilikom drugog glasanja. Ovakav postupak, smatra se, može biti od uticaja za promenu izbornog rezultata, zbog čega je moguće poništenje izbora.[19]

Kao nedozvoljena (u pogledu sadržaja) smatra se i ona izborna propaganda, koja ima cilj da protivnika omalovaži, dovodeći u pitanje njegovu čast, njegovo poštenje i njegov ugled i autoritet. Prema tome nije ostavljeno pravo svakome da se u borbi protiv drugog kandidata služi nečasnim sredstvima.[20]

Kao razlog za poništenje izbora zbog sadržaja propagande može da bude i rasturanje neistina putem štampe.

Što se tiče uslova pod kojima se vode izborne operacije, Ustavni savet je nadležan da ispituje one okolnosti u pogledu tzv. „izborne geometrije" kao ozbiljnije nepravilnosti protivzakonito učinjene u sastavu izvesnih biračkih mesta, a posebno u operacijama prebrojavanja glasova. U vezi s tim dolazi u obzir i uticaj drugih snaga i sredstava na izbore, kao oblik presije na glasače, ili drugi postupci koji protivno zakonu imaju cilj da utiču na volju birača prilikom glasanja.

---

[17] To je bio slučaj u departmanu Charente—Maritime, prvi izborni okrug C.C.P., br. 58-77 od 6. januara 1959. g., Zbornik C.C. str. 122.

[18] Slučaj Senat, C.C. br. 59-213 od 9. jula 1959. g.; Zbornik, C.C. str. 246.

[19] Slučaj Haut—Rhin, Peti izborni okrug, C.C.P. br. 58-32 od 6. januara 1959. godine; Zbornik C.C. str. 118.

[20] U Francuskoj je tako u sedamnaestom izbornom okrugu Ustavni savet izvršio poništenje izbora zbog toga što je jednim pismom neistinito prenošena imputacija protivu jednog kandidata, što se smatralo po svojoj ozbiljnosti da je protivzakonito naškodilo ugledu kandidata zbog čega su izbori bili poništeni. (Seine, sedamnaesti izborni okrug C.C.P. br. 58-67 od 6. II 1959. g.).

Nadležnost Ustavnog saveta kod izbora predsednika Republike

Na osnovu člana 58 Ustava Francuske i Uredbe br. 58-1067, čl. 30 od 7. XI 1958. g. Ustavnom savetu su data u nadležnost izuzetno značajna ovlašćenja kod izbora predsednika Republike.

Osnovno i bitno ovlašćenje Ustavnog saveta je da on „vodi računa o ispravnosti izbora". U vezi s tim Ustavni savet je nadležan da ustanovi listu kandidata odmah po davanju njihovog pristanka, a najkasnije na 12 dana pre prvog izbora koji se vrši od najmanje 50 članova izbornog tela predsednika Republike, odnosno izbornog tela kome je poveren izbor.

Ustavni savet je nadležan da prima zapisnike o sprovedenim izborima za predsednika Republike i da predsedava opštem prebrojavanju glasova.

Ustavni savet odlučuje u pogledu prigovora na izvršene izbore kao i o svim nepravilnostima u pogledu izbora predsednika Republike.

Ako Ustavni savet utvrdi postojanje nepravilnosti kod sprovedenih izbora može da poništi izbore. Na ovaj način Ustavni savet ima veće nadležnosti pri izboru predsednika Republike nego kod parlamentarnih izbora.

Ustavni savet zakazuje i proklamuje rezultate izbora za predsednika Republike.[21]

Nadležnost Ustavnog saveta u slučaju kada predsednik Republike ne može da vrši svoju funkciju

Prema članu 7 Ustava Francuske vlada može da sazove Ustavni savet radi donošenja odluke o nemogućnosti predsednika Republike da vrši svoje funkcije.

U smislu člana 7 Ustava Ustavnom savetu je dato pravo da konstatuje tu nemogućnost vršenja funkcije predsednika Republike. Ovu odluku Ustavni savet može doneti samo apsolutnom većinom članova koji ga sačinjavaju. (čl. 7 Ustava Francuske i čl. 31 Uredbe br. 58-1067).

Nadležnost Ustavnog saveta u kontroli referenduma

Ustavnom savetu Francuske je dato posebna pravo u kontroli referenduma i objavljivanju glasova. Ustavni savet vrši „nadzor nad pravilnim tokom operacija referenduma i objavljuje rezultate".

Nadležnost saveta u vršenju kontrole referenduma se odnosi kako na vršenje priprema referenduma tako i na vršenje samoga toka izbora, kao i na period prebrojavanja glasova i utvrđivanja rezultata. U okviru pripremnog perioda referenduma Ustavni savet je organ koji je pozvan da daje *merodavna obaveštenja* o samome postupku referenduma, te je u tom pogledu on i konsultovan od organizacija koje vode ovaj postu-

[21] Prva primena ovih propisa odnosila se na izbor De Gola za predsednika Republike i predsednika zajednice, od 21. XII 1958. g. (Zbornik C.C. str. 47-53).

pak. Isto tako svi organi koji vode postupak referenduma dužni su da o svim merama bez odlaganja obaveštavaju Ustavni savet. (čl. 46 Uredbe od 7. XI 1958. god.).

Ustavni savet ima pravo da stavlja primedbe u pogledu organizacija koje imaju pravo da koriste zvanična sredstva propagande. (čl. 47).

Kontrola toga i operacija referenduma regulisana je članom 60 Ustava prema kome Ustavni savet „nadgleda pravilnost u sprovođenju referenduma". Na taj način Ustavni savet je ovlašćen da iz reda izabranih delegata (uz saglasnost kompetentnih ministara), ili iz reda sudija ili upravnih organa, odredi jednog ili više takvih lica kojima se poverava da na licu mesta prate sprovođenje referenduma (čl. 48 Uredbe).

Delegati su ovlašćeni od strane Ustavnog saveta da kao posmatrači prate tok priprema i samoga glasanja na referendumu što bi u suštini obezbeđivalo nepristrasnosti informacija u toku izbora.[22]

Završna faza referenduma kao najvažnijeg njegovoga dela je prebrojavanje glasova koje je dato u nadležnost Ustavnom savetu. Ovaj posao Ustavni savet vrši pod svojom direktnom kontrolom. To je takozvano opšte prebrojavanje glasova posle obavljenog referenduma. (čl. 49). U tom pogledu Ustavni savet ispituje priložene reklamacije u pogledu prebrojavanja glasova i objavljivanja rezultata. Ako Ustavni savet konstatuje bilo po primedbi bilo ex officio određene nepravilnosti u sprovođenju referenduma, njegovo je pravo da oceni da li ima mesta da se sprovođenje referenduma nastavi, ili da se referendum potpuno ili delimično poništi.

Konačno Ustavni savet objavljuje i rezultate i to proknjižavanjem specijalnog dekreta kojim se obnaroduje izglasana odluka.

Nadležnost Ustavnog saveta kod vršenja izuzetnih ovlašćenja predsednika Republike

U izuzetna ovlašćenja Ustavnog saveta spada donošenje preporuka kao specijalna intervencija u vršenju izuzetnih ovlašćenja predsednika Republike. Ovde se podrazumevaju one preporuke saveta u odnosu na mere koje predsednik Republike namerava da preduzme na osnovu ovlašćenja koja su mu data članom 16, stav 1 Ustava Francuske. U tom pogledu predsednik Republike je dužan da se zvanično konsultuje sa predsednikom vlade, predsednicima skupština, kao i sa Ustavnim savetom.

Prema članu 52 Uredbe od 7. XI 1958. g. kad se predsednik Republike obrati za savet Ustavni savet se odmah sastaje. Samo u slučaju više sile Ustavni savet se može sastati u smanjenom sastavu i da donese odluku bez obaveznog kvoruma od najmanje 7 članova saveta. (čl. 14 Uredbe od 7. novembra 1958. godine).

Dajući svoju preporuku na osnovu čl. 16, stav 1 Ustava i čl. 53 Uredbe Ustavni savet mora da se izjasni da li smatra da su institucije

[22] U Francuskoj je 1961. g. na dan 8. januara objavljen referendum u vezi projekta Zakona o samoodlučivanju Alžirskog naroda o organizaciji vlasti.

republike, nezavisnost naroda, kao i integritet njegove teritorije, ili pak izvršenje međunarodnih angažmana, ugroženi i nalaze se u opasnosti na jedan neposredan način.

Takva preporuka se obrazloženo javno objavljuje.

Dr. Dimitrije Kulić

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE FRANCE DANS LE SYSTEME DE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE

RÉSUMÉ

Le Conseil constitutionnel de France est en tous points un organe spécifique de contrôle constitutionnel qu'ignorent les autres pays.

Sans relever, du point de vue de la forme, du système judiciaire de France, d'après la fonction qu'il exerce dans ce pays, le Conseil constitutionnel apparaît toutefois, sous tous les aspects, aussi comme cour constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel exerce ainsi la rôle d'organe tant politique que judiciaire. A cet égard, il apparait comme „arbitre importial" et gardien de la constitution.

La caractéristique essentielle de la fonction du Conseil constitutionnel en tant qu'organe de contrôle constitutionnel, est qu'il réalise la contrôle préventif de la constitutionnalité, le contrôle répressif relevant de sa fonction et compétence n'étant pas prévu par la constitution française. A cet égard, le Conseil constitutionnel apparaît plutôt comme organe de prévention, influant ainsi indirectement aussi sur le processus législatif dans sa partie déterminante.

Le Conseil constitutionnel se vit accorder, par la constitution de France de 1958, des compétences plus étendues, d'après lesquelles les lois votées par le parlament doivent être présentées pour contrôle au Conseil constitutionnel, les lois fondamentales et les décrets lois obligatoirement, et les lois particulières et les engagements internationaux facultativement, et cela sur proposition du président de la République, du président du conseil des ministres, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat. Or, ce qui rend le Conseil constitutionnel en France si original, ce sont ses attributions étendues et multiples, notamment lorsqu'il s'agit de sa fonction dans l'exercice du contrôle des élections, où le Conseil constitutionnel apparaît comme organe protégeant ce droit politique fondamental important pour le système de démocratie politique.

Le Conseil constitutionnel est compétent d'exercer le contrôle de l'élection du président de la République et des référendums, ainsi que dans les cas où le président de la République est empêché d'exercer ses fonctions.