

Radanje zakona i nadležnost

Ustavnog suda

Neka razmišljanja de constitutione lata et de constitutione ferenda

*Jadranko Crnić**

UDK 342.565.2(497.5)

340.131.5(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primijeno: 10. 4. 2000.

Prihvaćeno: 15. 4. 2000.

Autor u ovom radu razmatra pitanja vezana uz proglašenje zakona. Naime, odredba članka 89. Ustava prema kojoj zakone proglašava predsjednik Republike u roku osam dana od dana kada su, u skladu s Ustavom, doneseni u Zastupničkom domu, otvara neka pitanja. Prvo je od njih smije li predsjednik, koji je po članku 94. Ustava dužan brinuti se za poštivanje Ustava, proglasiti zakon za koji je očito da je, primjerice iz formalnih razloga, neustavan. Ako se prihvati teza da mu to Ustav ne dopušta, tada treba odgovoriti na pitanja do kada može trajati stanje neproglašenja zakona te na koji način o tome može odlučiti. Autor smatra da predsjednik Republike ima pravo uputiti zahtjev već tada na ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji o tome mora odlučiti u kratkom roku. Autor ujedno prikazuje prijedlog radne skupine za izradu *Stručnih osnova mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, koju je osnovao predsjednik Republike Stjepan Mesić - tim se prijedlogom te nedoumice otklanjaju.

Gljučne riječi: proglašenje zakona, zakon, Ustavni sud, predsjednik Republike, kontrola ustavnosti

* Dr. sc. Jadranko Crnić, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske, u mirovini

Umjesto uvoda

Već duže vrijeme neki ustavnopravni problemi, koji se naslućuju ili pojavljuju u praksi, traže određene odgovore, ali ne larpurlartistički, već zbog posve određenih pravnih i stvarnih posljedica koje iz odgovora na pitanja mogu proizići.

Proglašenje zakona

Jedno od njih je pitanje vezano uz proglašenje (promulgaciju) zakona. Ono je vezano na dužnosti, ali i prava, te opet iz njih proizlazećih, nedovoljno Ustavom ili drugim propisom urednih, dužnosti predsjednika Republike.

Prema članku 89. Ustava:

"Zakone proglašava predsjednik Republike u roku osam dana od kada su, u skladu s Ustavom, doneseni u Zastupničkom domu."

To je cjelovita odredba. To je ujedno sve što o proglašenju zakona izrijekom piše u tekstu (pitanje da li i u duhu) Ustava.

Pojam proglašenja

O promulgaciji naći ćemo u literaturi i sljedeće:

1. Jedno od vrlo opširnih djela koje se bavilo svojevremeno pitanjem proglašavanja zakona (promulgacije) je ono dr. Dragoslava B. Jovanovića: *Donošenje zakona*¹.

U poglavlju IV. pod naslovom *Proglašavanje zakona* (promulgacija) autor započinje svoje razmatranje (ne treba zaboraviti koja je to godina):

"Pošto monarh sankcioniše zakon i na taj način izjavi svoj pristanak da zakonom postane onaj tekst koji je Parlament usvojio, odnosno pošto u republikama predsjednik ne stavi *veto* protiv zakona usvojenog od strane Parlamenta, izdaje se o tako donijetom zakonu jedna isprava koja mu služi kao 'kršteno pismo'. Izdavanje takve isprave naziva se proglašavanje ili promulgacija.

¹ Dragoslav B. Jovanović, *Donošenje zakona*, Beograd, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, 1923, str. 85 i sl.

Proglašavanjem se konstatira da je baš taj navedeni zakonski tekst usvojen od zakonodavnih činilaca i da je pri tome u svemu postupljeno po proceduri koja je Ustavom i zakonima propisana za donošenje zakona..."

Autor u tom dijelu upućuje na značajnu literaturu i na različita mišljenja, a posebno i na pogrešnu upotrebu izraza "obnarodovati" umjesto izraza "proglasiti".

S povjesnog stajališta to je vjerojatno jedan od najiscrpnijih radova o pitanju proglašenja zakona.

2. Perić o promulgaciji navodi i ovo:

"Čin p r o m u l g a c i j e je kada je tekst zakona potvrđen i obznanjen, te kada je obavljena sva Ustavom propisana procedura za njegovo donošenje. Taj čin redovito obavljaju najviši državni organi. Na taj način se jamči da je zakon donesen prema unaprijed, Ustavom propisanom postupku, i da su u svezi postupka njegova donošenja svi uvjeti zadovoljeni."²

3. Prema Bačiću:³

"Proglašavanje zakona predstavlja radnju kojom državni poglavar utvrđuje da je baš određeni, tj. navedeni zakonski tekst usvojen od strane zakonodavnog tijela i da se pri tome u svemu postupilo po proceduri za donošenje zakona koja je Ustavom i organskim zakonima propisana. Proglašavanjem ili promulgacijom zakona daje se zakonskom tekstu obligatornost. Promulgaciju ne treba miješati s publikacijom zakona u službenom glasilu države. Samu radnju promulgacije obilježava radnja izdavanja isprave o konkretnom zakonu. Izdavanje takve isprave naziva se proglašavanje ili promulgacija zakona. Iz formule proglašavanja zakona može se vidjeti da akt proglašavanja sadrži između ostaloga zaključak državnog poglavara da je zakon ispunio uvjete koji su propisani Ustavom za donošenje zakona, kao i njegovu izjavu da je zakon postao izvršnim i da će se pristupiti njegovom izvršavanju."

² O tome pobježe: Berislav Perić, *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994., str. 44.

Tekst koji sadrži i riječi: "i obznanjen" ne treba po našem mišljenju poistovjetiti s publikacijom, objavljivanjem zakona, jer i sam Perić razlikuje publikaciju od promulgacije. Naime, publikacijom smatra objavljivanje zakona za sve građane i državne organe, za što postoje potrebna sredstva javnog informiranja. U nas su to *Narodne novine*. U njima se tiska zakon i on je dostupan svim adresatima, da se po njemu znaju ponašati (Perić, *ibidem*, str. 44).

³ Arsen Bačić, *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*, Split, 2000., str. 209. Autor utvrđuje da je Ustav u članku 89. smjestio tu odredbu unutar onih koje ustavotvorac posvećuje Saboru kao nositelju zakonodavne vlasti.

4. U francuskoj se literaturi o proglašenju navodi i sljedeće:

“Činom proglašenja, šef države:

- potvrđuje postojanje zakona, tj. glasanja saborskih skupština, suglasnog ili nesuglasnog, ovisno o ustavnim tekstovima;
- daje nalog za njegovo objavljivanje i poštovanje od strane javnih vlasti (M. Rougevin-Baville: Conclusions du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'Etat dans l'affaire jugée le 8 janvier 1974 commune de Montory et autres (Zaključci vladinog povjerenika pri Državnom savjetu u predmetu prosuđenom 8. veljače 1974. zajednički Montoryju i drugima) *Revue de droit public et de la science politique* (Časopis za javno pravo i političku znanost), str. 1511).⁴

Što ako je zakon koji treba proglasiti neustavan

Sva objašnjenja, a ni sam članak 89. Ustava, ne bave se odgovorom na pitanje što tada ako predsjednik Republike u pristupu proglašenju zakona utvrdi da je zakon koji bi trebao proglasiti nesuglasan s Ustavom, bilo zbog formalne bilo zbog materijalne neustavnosti.⁵

Neki smatraju da nema izlaza, već da predsjednik Republike mora proglasiti (makar i neustavni) zakon.

Drugi pak smatraju da je riječ o praznini u pravu (Ustavu). Mi bismo pak taj prijedpor razriješili tako da tvrdimo da te praznine nema, već se to pitanje rješava (na ne baš nomotehnički preuredan način) na temelju ovlaštenja i dužnosti predsjednika Republike iz članka 94. stavka 2. Ustava.

Prema tom propisu predsjednik Republike zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, *brine se za poštivanje Ustava* (istaknuo J.C.) osigurava opstojnost i jedinstvenost Republike Hrvatske i *redovno djelovanje državne vlasti*” (istaknuo J.C.).

⁴ Iz: Olivier Duhamel - Yves Mény, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, str. 836.

⁵ O formalnoj odnosno materijalnoj neustavnosti v. Branko Smerdel, u: Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998, str. 99. O materijalnoj i formalnoj nezakonitosti v. i Berislav Perić, *Struktura prava*, Informator, 1994, str. 107 i str. 136.

V. i Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države*, II. svezak, Zagreb, 1997, str. 99, u kojoj pored formalne i materijalne ustavnosti razmatra i objašnjava materijalnu zakonitost i formalnu zakonitost.

To je pokušaj rješenja po donekle modificiranom načelu skladnosti. Naime, kako navodi Miličić:⁶

"Prema dugovječnom dogmatskom načelu sustava prava - načelu skladnosti (*argumentum a coherentia*) prijepora nesklada u obvezanosti pravnih pravila - nema. Optimistički pesimisti u dogmatici prava reći će da ako i postoje ponekad neskladi u obvezatnosti, onda je to samo i jedino prijepor u razumijevanju (interpretaciji) pravnih pravila, a ne i zbiljsko stanje antinomije."

Mi odnos između članka 89. i 94. Ustava niukoliko ne smatramo antinomijom. Mislimo da se, kao što smo naveli, modificiranim načelom skladnosti taj prijepor može uzajamnošću tih propisa razriješiti.

Umjesto antinomije prenijeli bismo eventualno taj prijepor u prostor pravnih praznina, svjesni izloženosti kritici takvog promišljanja. Međutim, i pravo je namijenjeno, prije svega, razrješenju prijepora u zbiljskom životu, onih koji ne trpe onu stegu koja sputava razrješenje u okviru civilizacijskih standarda. To ne bi, dakako, trebalo značiti otvaranje Pandorine kutije kroz taj problem. Privid praznine razrješava dakle uzajamnost i prožetost odredaba članka 89. i 94. Ustava.

Koliko smo mogli kroz literaturu utvrditi, i Smerdel, nalazeći nepoštivanje ustavne odredbe o proglašavanju zakona formalnom neustavnošću,⁷ smatra da:

"Prilikom promulgacije predsjednik nedvojbeno ima ovlast prosudbe o tome je li zakon formalno donesen u skladu s ustavnim odredbama. U novije vrijeme upozoreno je u teoriji (S. Sokol, 1996.) kako, kada odredbu članka 89. dovedemo u vezu s odredbom čl. 94. Ustava, u kojoj predsjednik Republike 'brine za poštivanje Ustava', nedvojbeno proizlazi zaključak, da bi predsjednik ne samo mogao, već bi mu to bila i dužnost, odbiti i proglasiti zakon koji smatra materijalno neustavnim."

To je i temelj pitanja koje ističemo, a i odgovora.

Ustavna obveza predsjednika Republike "brine za poštivanje Ustava" ne može predsjednika lišiti, posebno tada kada se od njega očekuje činidba

⁶ Vjekoslav Miličić, op. cit., str. 242.

⁷ V. Branko Smerdel, op. cit., str. 99.

koja bi određene obveze utvrđene donesenim zakonom (točnije - određeni i doneseni zakon) povela u ostvarivanje, obveze da razmotri da li bi takvom činidbom - proglašenjem neustavnog zakona, upravo on postupio suprotno ustavnoj brizi za poštivanje Ustava i omogućio primjenu neustavnog zakona.

To vrijedi i za sada važeći tekst članka 89. Ustava. Iz toga slijedi i zaključak da bi predsjednik Republike povrijedio Ustav u obavljanju svoje dužnosti proglašenja zakona iz članka 89. Ustava kada bi proglasio zakon za koji zna da je neustavan te bi za tu povredu, jer je počinjena u obavljanju njegove dužnosti, bio odgovoran u smislu članka 105. Ustava. Tvrdnja je možda donekle prejaka, ali ju ne bi trebalo zanemariti.

Ovdje nećemo, za potrebe ovog članka, posebno razmotriti da li bi bio ovlašten, a to znači i dužan, odbiti proglašenje zakona samo u slučaju formalne ili i u slučaju materijalne neustavnosti. Naše je mišljenje (uza sve opasnosti koje to mišljenje sa sobom nosi, bez obzira na to o čemu nas i prošlost uči) da to treba vrijediti i za slučaj formalne, ali i materijalne neustavnosti.

Naše razmatranje, posebno kada je riječ o formalnoj neustavnosti, nije lišeno i činjenične podloge iz nedavne prošlosti. Tako je, primjerice, Predsjednik Republike proglasio i Zakon o javnom informiranju (Narodne novine, br.22/92. i 26/93) iako nije donesen odgovarajućom većinom glasova zastupnika.

Ustavni sud Republike Hrvatske stoga je svojom odlukom od 29. studenoga 1995, br. U-I-1010/1994, taj zakon ukinuo zbog formalne neustavnosti navodeći za to i ove razloge:

"Zakon o javnom informiranju je zakon kojim se uređuju slobode i prava čovjeka i građanina.

Zakon o javnom informiranju donijet je dana 9. travnja 1992. godine, dakle, prije konstituiranja novoizabranog Sabora Republike Hrvatske.

Ustav Republike Hrvatske u stavku 2. članka 83. određuje da zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina Zastupnički dom donosi većinom glasova svih zastupnika.

Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 34/1992, 91/1992 i 62/1993) člankom 6. stavak 1. određuje da, do konstituiranja novoizabranog Sabora Republike Hrvatske, vijeća Sabora donose

zakone i druge akte u djelokrugu, na način i prema postupku utvrđenom odredbama Ustava Republike Hrvatske iz 1974. ili Poslovníkom Sabora.

Poslovník Sabora ('Narodne novine', broj 17/1992), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja Zakona o javnom informiranju, propisao je da zakone, kojima se uređuju slobode i prava čovjeka i građanina, donose zastupnici na skupnoj sjednici vijeća Sabora, većinom glasova svih zastupnika (članci 35. alineja 5. i 234. stavak 4. Poslovnika Sabora).

Sud je, polazeći od odredbe članka 83. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, članka 6. stavak 1. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske te navedenih odredbi Poslovnika Sabora ocijenio da Zakon o javnom informiranju, dana 9. travnja 1992. nije donijet (apsolutnom) većinom glasova svih zastupnika.

Verificiranim zapisnikom 1. skupne sjednice svih vijeća Sabora od 9. travnja 1992. utvrđeno je da na dan 9. travnja 1992. svih zastupnika u Saboru ima 343, a da je Zakon o javnom informiranju donijet većinom glasova prisutnih, a ne svih zastupnika, i to: 157 'za' i 16 'protiv'.

Da bi navedeni Zakon bio donijet u skladu s odredbom članka 83. stavak 2. Ustava, za isti je trebalo glasovati najmanje 172 zastupnika (većina glasova svih zastupnika).

Iz tih razloga, Zakon o javnom informiranju nije suglasan s Ustavom te je na temelju članka 21. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 13/1991, nastavno: Ustavni zakon) Sud ukinuo Zakon o javnom informiranju.⁸

Prema nekim mišljenjima predsjednik Republike nema takvo ovlaštenje, jer to članak 89. Ustava ne navodi. On je obvezan proglasiti i neustavni zakon u ustavnom roku od osam dana od kada je zakon donesen u Zastupničkom domu.

Mi, naprotiv, smatramo da odredba članka 94. Ustava obvezuje predsjednika Republike da odbije proglasiti neustavni zakon. Takva obveza proistječe mu i iz jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske -

⁸ Cjeloviti tekst odluke vidjeti u Narodnim novinama, br. 19/95.

vladavine prava (članak 3)⁹ kao i iz odredbe članka 5. Ustava koja kao temeljna ustavna odredba izriče načelo zakonitosti.^{10,11}

U problemu odnosa ustavnog i zakonskog sadržaja Perić, ukazujući na razna uređenja pitanja kojem državnom organu povjeriti ustavnost zakona, pravo ocjenjivanja ustavnosti zakona rezervira samo za neke državne organe čiji je položaj u državnoj organizaciji visok (npr. predsjednik Republike.....)¹²

On dakle ide dalje od članka 89. Ustava, kako mu mi dajemo sadržaj, i smatra mogućom (to ne tvrdi za Ustav Republike Hrvatske) čak i takvu ovlast predsjednika koja inače pripada u pravilu Ustavnom sudu.

Iznijeto otvara, međutim, i sljedeća pitanja:

Što ako predsjednik Republike odbije proglasiti zakon? Tko će o osnovanosti njegove odluke odnosno o ustavnosti zakona prosuditi?

Do kada može trajati stanje donesenog a neproglašenog zakona, jer:

a) taj se zakon ne može objaviti,

b) to znači da ne može ni stupiti na snagu. Pretpostavka stupanja na snagu jest (uz proglašenje), prema članku 90. Ustava, objavljivanje zakona u Narodnim novinama, službenom listu Republike Hrvatske.

Ova, prividno šahovskim rječnikom nazvana pat (nikako ne šah-mat) pozicija ima svoj (do sada, nažalost, po našem mišljenju), nekorišteni, a stoga i neizrečeni izlaz.

U obranu neizrečenosti izlaza možda bi se moglo navesti da je neuočenoost mogućnosti proizlazila iz tumačenja nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske kako ju je od osnivanja do sada u odnosu prema nadležnosti iz članka 125. alineje 1. Ustava: "Odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom" u praksi Ustavni sud i prihvaćao. Nastanak te nadležnosti poistovjećivao se u praksi sa zakonom koji je bio donesen, proglašen i objavljen te stupio na snagu.

⁹ O vladavini prava v. i Smerdel, u: Sokol - Smerdel, op. cit., str. 96.

¹⁰ "U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."

¹¹ O načelu zakonitosti v. i Smerdel, u: Sokol - Smerdel, op. cit., str. 98.

¹² Berislav Perić: Struktura prava, Informator, Zagreb, 1994. str. 136.

Izglasani zakon - doneseni je zakon

Po našem mišljenju¹³ zakon je donesen kada ga u Zastupničkom domu (članak 80. alineja 2. Ustava) **izglašava** nakon provedenog postupka odgovarajuća većina (članak 82.¹⁴ i članak 83.¹⁵ Ustava).

To dakle proistječe iz navedenih odredbi Ustava, ali i iz teksta članka 89. Ustava. Što naime, proglašava predsjednik Republike? On proglašava, kako to članak 89. Ustava propisuje: **zakone**. To znači **donesene zakone**.

U prilog tome govori i odredba članka 33. Poslovnika Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske¹⁶, prema kojoj predsjednik Zastupničkog doma, uz ostale obveze: "potpisuje zakone.... koje donosi Zastupnički dom, upućuje **donesene (istaknuo J.C.) zakone predsjedniku Republike, radi proglašenja.**"

Kojom većinom glasova Zastupnički dom **donosi zakone**, propisano je, primjerice, i u odredbama članka 220. do 252. Poslovnika.

Prema članku 225. Poslovnika, predsjedatelj utvrđuje je li pojedina odluka (riječ je i o zakonu) dobila potrebnu većinu i objavljuje rezultat glasovanja.

Iz toga slijedi zaključak da je tada kada se u smislu članka 225. Poslovnika utvrdi je li pojedini prijedlog zakona dobio potrebnu većinu i objavi rezultat glasovanja, **zakon donesen**. Čini nam se da i Sokol smatra tada zakon donesenim. Naime, on navodi i ovo:

"Drugo je čitanje zakona drugi odjeljak donošenja zakona po redovitom postupku, a provodi se na sjednici Zastupničkog doma. Ono obuhvaća uvodna izlaganja predlagatelja, raspravu o pojedinostima, raspravu o stajalištima radnih tijela, raspravu o podnesenim amandmanima, odlučivanje o amandmanima i **donošenje zakona (istaknuo J.C.)**. Nakon provedene rasprave i odlu-

¹³ Do tog izvođenja došlo je nažalost kasno, ali nadati se, ako je točno, ne i za budućnost prekasno.

¹⁴ Članak 82. glasi:

"Ako Ustavom nije drugačije određeno, Zastupnički dom i Županijski dom donose odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika.

Zastupnici glasuju osobno."

¹⁵ Članak 83. glasi:

"Zakone kojima se uređuju nacionalna prava Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave Zastupnički dom donosi većinom glasova svih zastupnika."

¹⁶ Narodne novine, br. 99/95, ispr. br. 8/96. i 89/98. - u nastavku teksta: Poslovnik.

čivanja o amandmanima, odlučuje se o donošenju zakona (istaknuo J.C.) (članak 149. i članak 151. Poslovnika).¹⁷

U tom trenutku nastaje i nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.

Prema članku 13. alineji 3. bivšeg Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 13/91 - u nastavku teksta: bivši Ustavni zakon) odnosno važećeg teksta članka 34. alineja 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹⁸ predsjednik Republike može podnijeti zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom.

Na dan primitka zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom odnosno na dan predaje zahtjeva pošti preporučeno smatra se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom pokrenutim (članak 42. Ustavnog zakona).

Stoga i u ostvarenju svoje dužnosti iz članka 89. Ustava predsjednik Republike može temeljem članka 34. Ustavnog zakona podnijeti zahtjev Ustavnom sudu da ocijeni suglasnost zakona koji treba proglasiti s Ustavom.

U ovom trenutku ostaje otvoreno pitanje do kada to predsjednik može (ili točnije - mora) učiniti. Smatramo da i to mora učiniti u roku od osam dana iz članka 89. Ustava. Jednako tako otvara se pitanje do kada Ustavni sud mora odlučiti o zahtjevu predsjednika Republike.

Propisi o tome ne postoje, osim instruktivnog roka iz članka 32. Ustavnog zakona prema kome će Ustavni sud donijeti odluku o zahtjevu u pravilu u roku od najviše godinu dana. Smatramo da taj rok nije prihvatljiv. Takvom bi zahtjevu trebalo dati maksimalni prioritet i odlučiti kroz nekoliko dana, primjerice: osam dana od primitka zahtjeva.

Kraj nadležnosti Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost zakona s Ustavom (što nije istovjetno s odbijanjem proglašenja neustavnosti zakona) moglo bi se govoriti o mješovitom sustavu nadzora ustavnosti.

Takva mogućnost svojevrsnog mješovitog sustava nadzora ustavnosti i zakonitosti nije nepoznata (o njoj je pisao i B. Smerdel 1996).¹⁹ Smerdel pri

¹⁷ V. Sokol, u: Sokol - Smerdel, op. cit., str. 203.

¹⁸ Narodne novine, br. 99/99 - u nastavku teksta: Ustavni zakon.

¹⁹ Vidjeti o tome kod Smerdela u: Sokol-Smerdel, str. 104.

tome upućuje na mješoviti sustav prethodnog i naknadnog nadzora koji inače predviđa jedino Ustav Portugala iz 1976. s drugom revizijom iz 1989. godine. Prema članku 278. tog ustava, osim redovitog oblika naknadnog nadzora, svi zakoni, međunarodni ugovori i drugi propisi mogu biti podvrgnuti i prethodnom ispitivanju ustavnosti, na prijedlog predsjednika Republike, podnesenog tijekom roka od osam dana, propisanog za promulgaciju takvog propisa.

Ove odredbe portugalskog Ustava od članka 277. do 279. glase:

“Članak 277.

Aktivna neustavnost

1. Neustavni su zakonski propisi koji krše ustavne propise ili temeljna pravila donesena u tom pogledu.
2. Organska ili formalna neustavnost međunarodnih ugovora koji su redovno ratificirani neće spriječiti primjenu odredaba tih ugovora u portugalskom pravu sve dok se te odredbe primjenjuju u pravnom sustavu druge države, osim u slučaju kršenja osnovnog načela iz prethodnog stavka.

Članak 278.

Preventivna kontrola ustavnosti

1. Predsjednik Republike može zahtijevati od Ustavnog suda da preventivno sudi o ustavnosti bilo kojeg propisa ili odredbe bilo kojeg međunarodnog ugovora koji mu je podnesen na ratifikaciju te o bilo kojem propisu koji mu je dostavljen na promulgaciju ili o bilo kojem međunarodnom sporazumu koji mu je dostavljen na potpis.
2. Republički ministri mogu zahtijevati od Ustavnog suda da preventivno sudi o ustavnosti bilo kojeg propisa ili zakona koji se primjenjuje na lokalnim razinama ili na razini Republike koji im je dostavljen na potpis.
3. Procjenu ustavnosti treba zahtijevati u roku ne dužem od osam dana od dana kada je primljen tekst.
4. Predsjednik Republike, premijer i 1/5 članova Skupštine bit će ovlašteni tražiti od Ustavnog suda da preventivno provjeri bilo koju odredbu bilo kojeg propisa ili zakona koja se kod spomenutih organa nalazi radi promulgacije u organski zakon.

5. Kada predsjednik Skupštine daje predsjedniku Republike propis koji treba promulgirati u organski zakon, predsjednik Skupštine isti će dan o tome obavijestiti premijera i parlamentarne grupe u Skupštini.
6. Preventivnu procjenu ustavnosti kako je to navedeno u st. 4. treba zatražiti u okviru osam dana od dana spomenutog u st. 3.
7. Bez obzira na propise iz st.1, predsjednik Republike neće promulgirati propise spomenute u st. 4. prije nego prođe osam dana od dana kada ih je primio, ili prije nego što je Ustavni sud donio odluku, ukoliko je to od njega traženo.
8. Ustavni sud donijet će odluku u roku 25 dana a taj rok može skratiti predsjednik Republike u hitnim slučajevima kada se primjenjuje st. 1.

Članak 279.

Utjecaj odluka

1. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da je propis ili međunarodni sporazum neustavan, taj će propis ili međunarodni sporazum biti zabranjen od predsjednika Republike ili republičkog ministra, ovisno o slučaju, i bit će vraćen organu koji ga je odobrio.
2. Pod uvjetima iz prethodnog stavka, propis neće biti potpisan niti promulgiran ukoliko ga organ koji ga je odobrio ne ispravi (pročisti) ili, ako ga, tamo gdje je to prikladno, ne potvrdi 2/3 većina članova Skupštine, kada je ta većina veća od apsolutne većine zastupnika s pravom glasa.
3. Ukoliko je propis preformuliran, predsjednik Republike ili ministar, ovisno o slučaju, može tražiti preventivnu procjenu ustavnosti i tako preformuliranog propisa.
4. Ako Ustavni sud donese odluku da je propis ili ugovor neustavan, taj će propis ili ugovor biti ratificiran jedino ako ga Skupština potvrdi 2/3 većinom prisutnih članova, ukoliko je ta većina veća od apsolutne većine članova s pravom glasa."²⁰

²⁰ Prijevod iz Constitution de la République Portugaise, druga revizija 1989, tekst Ustava s amandmanima uvedenim po Ustavnom zakonu br. 1/89 od 8. srpnja objavljen je u Diário da República od 8. srpnja 1989, izdanje Republičke skupštine, Lisabon, 1990.

Kada je zakon donesen

S obzirom na odredbe članka 89. i 94. Ustava te članka 34. Ustavnog zakona, mislimo:

- a) zakon je donesen u trenutku kada je izglasan odgovarajućom većinom u Zastupničkom domu Hrvatskog državnog sabora;
- b) time nastaje nadležnost Ustavnog suda za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom (članak 125. alineja 1. Ustava);

To, dakako, otvara pitanje nastaje li time pravo na zahtjev svima onima koji u smislu članka 34. Ustavnog zakona imaju pravo na zahtjev²¹ te nastaje li i pravo na prijedlog²² u smislu članka 36. Ustava.

- c) time nastaje i obveza predsjednika Republike da, u izvršenju ustavne dužnosti proglašenja zakona iz članka 89. Ustava, a i one iz članka 94. Ustava, "brine za poštivanje Ustava", podnese zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona koji je predmet proglašenja s Ustavom. Predsjednik može proglasiti samo zakon donesen u skladu s Ustavom, kako to izričito propisuje članak 89. Ustava.

Do odluke Ustavnog suda predsjednik Republike bio bi dužan zastati s proglašenjem.

Taj zahtjev morao bi podignuti odmah čim utvrdi neustavnost zakona, a najkasnije u roku za proglašenje iz članka 89. Ustava, dakle u roku od osam

²¹ Članak 34. Ustavnog zakona glasi:

"Zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom mogu podnijeti:

- jedna petina zastupnika Zastupničkog doma ili jedna petina zastupnika Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora;
- radno tijelo Zastupničkog doma;
- predsjednik Republike Hrvatske;
- Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom;
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred sudovima;
- pučki pravobranitelj u postupcima iz članka 93. Ustava Republike Hrvatske;
- predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave u stvarima iz ustrojstva lokalne samouprave i uprave."

²² Članak 36. Ustavnog zakona glasi:

"(1) Svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

(2) Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom."

dana od dana kada mu je predsjednik Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora dostavio doneseni zakon radi proglašenja,²³ prema Ustavnom tekstu: od kada je zakon donesen u Zastupničkom domu.

O stručnoj podlozi za dopunu članka 89. Ustava

U nastojanju da se nedoumice o tome otklone prigodom eventualne promjene (nekih) odredaba Ustava, radna je skupina Predsjednika Republike Hrvatske u *Stručnim osnovama mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, Zagreb, 6. travnja 2000,²⁴ predložila je da se članak 89. Ustava dopuni sljedećim stavcima, tako da u cjelini glasi:

"Zakone proglašava predsjednik Republike u roku osam dana od kad su, u skladu s Ustavom, doneseni u Hrvatskom državnom saboru.

Ako predsjednik Republike smatra da dostavljeni zakon nije u skladu s Ustavom, podnijet će odmah zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Ustavni sud dužan je u roku od tri dana od dana dostave zakona donijeti odluku o njegovoj ustavnosti. (Podcrtano je novo.)

Obrazloženje:

Dosadašnji članak 89. sadržavao je samo stavak 1. članka 89. Ustava. Time je bilo otvoreno pitanje što može učiniti predsjednik Republike ako smatra da doneseni zakon nije u skladu sa Ustavom a dužan je po članku 94. Ustava brinuti se za poštivanje Ustava.

Stoga se predlaže novim stavcima 2. i 3. da u takvom slučaju predsjednik Republike, kada smatra da dostavljeni zakon nije u skladu s Ustavom, odmah upućuje zakon Ustavnom sudu Republike Hrvatske na ocjenu ustavnosti zakona.

²³ Vidi o tome i naš članak: Nadležnost Ustavnog suda o ocjeni ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Male stranice Informatora, br. 4764-4765, Zagreb, 3. i 6. studenoga 1999, posebno poglavlje: Kada nastaje nadležnost Ustavnog suda za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, gdje smo ovo pitanje već naznačili.

²⁴ Radnu skupinu činili su prof. Veljko Mratović kao predsjednik, prof. dr. sc. Branko Smerdel kao zamjenik predsjednika, prof. dr. sc. Arsen Bačić, dr. sc. Jadranko Crnić, dr. sc. Nikola Filipović i prof. dr. sc. Zvonimir Lauc kao članovi.

Ustavni sud dužan je u roku od tri dana od dana dostave zakona na ocjenu ustavnosti o tome raspraviti i odlučiti o ustavnosti zakona."

Prijedlog, dakako, pored načelne prosudbe o svojoj osnovanosti zaslužuje i razmatranje sa stajališta ponuđenih rokova. Vjerojatno je rok od tri dana u kome bi Ustavni sud trebao odlučiti nedovoljan. Ne bi trebalo tražiti rok manji od osam dana ili možda čak 15 dana. Taj može, dakako, biti ovisan i o razlozima predsjednika Republike za odbijanje proglašenja. Naime, ako je u pitanju pravo na odbijanje proglašenja samo zbog formalnopravne neustavnosti, tada rok ne bi trebao biti duži od osam dana. Relevantne činjenice vjerojatno se doista mogu, posebno i s obzirom na obvezu svake fizičke i pravne osobe da Ustavnom sudu na njegov zahtjev dade isprave i obavijesti potrebne za vođenje postupka (članak 24. Ustavnog zakona), u tom roku utvrditi.

Ako je pak riječ o materijalnoj neustavnosti, a odluči se predsjedniku Republike dati mogućnost da i u tom slučaju odbije proglašenje zakona, tada bi rok vjerojatno trebao biti duži, primjerice 15 ili 30 dana. Taj bi rok predsjednik Republike mogao u hitnim slučajevima skratiti. V. primjer iz članka 278. Ustava Republike Portugal.

Povećavaju li se time ovlaštenja predsjednika Republike - Veto -

U razmišljanjima o tako dopunjenoj odredbi iznose se kritičke tvrdnje:

- a) da se time povećavaju ovlasti predsjednika Republike, jer
- b) da mu se time daje pravo veta i
- c) da se time želi supstituirati ovlasti Županijskog doma.

Nijedna od tih tvrdnji nema uporišta ni u pravu ni u činjenicama.

Ad a)

Ta ovlast, kako smo naprijed prikazali, postoji i po sada važećoj odredbi članka 89. Ustava u svezi s člankom 94. Ustava.

Radna skupina predložila je dopunu i sadašnjeg članka 94. tako da bi on mogao glasiti:

“Predsjednik Republike Hrvatske državni je poglavar.

Predsjednik Republike zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu.

Predsjednik Republike, *uz sudjelovanje i trajnu suradnju Vlade i Hrvatskog državnog sabora* (istaknuo J.C. kao novu odredbu), brine se za poštivanje Ustava i redovno djelovanje državne vlasti, opstojnost i jedinstvenost Republike Hrvatske”.

Takav pristup uvjetovan je i člankom 4. *Stručnih osnova* radne skupine koji bi sada glasio:

“U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, *te Ustavom zajamčenom pravu na lokalnu samoupravu.*

Načelo diobe vlasti uključuje oblike suodlučivanja, suradnje i uzajamne provjere grana vlasti i njihovih nositelja propisane Ustavom i zakonom.”

Čini se da iz takvih odredaba ne bi trebalo izvoditi pokušaje tvrdnje o povećanju ovlasti predsjednika. Nije, naime, riječ ni o kakvoj novoj, ni većoj ovlasti.

Naprotiv, otklanja se proizvoljnost u tumačenju članka 89. Ustava, uređuje procedura kako u odnosu na predsjednika Republike, tako i na trajanje postupka pred Ustavnim sudom.

Pravo na ocjenu ustavnosti daje se samo Ustavnom sudu, a predsjedniku tek zahtjev na koji je i do sada imao pravo (članak 13. bivšeg Ustavnog zakona odnosno članak 34. važećeg Ustavnog zakona).

To je samo doprinos jednoj od najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske - vladavini prava (članak 3. Ustava), vrednoti koja je i do sada bila, a i u praksi novog sastava Ustavnog suda ostaje temelj tumačenja Ustava.²⁵

Time se donekle mijenja dosadašnja praksa Ustavnog suda, no to će biti predmet razmatranja u posebnom članku, ali niukoliko se ne spori da je odredba čl. 3. osnova za tumačenje Ustava. Uostalom i radna skupina u

²⁵ V. o tome Velimir Belajec, Ustavna tužba, neke novosti u radu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Informator, br. 4810 od 12. travnja 2000. Tu se posebno navodi: “Odredbe članka 3. Ustava služe kao osnova za tumačenje Ustava i kao smjernice zakonodavcu pri razradi ustavnih prava građana, te je upućen državnim tijelima, a ne neposredno građanima” (odluka Ustavnog suda U-III-1125/99 t. 17. 1; Narodne novine, br. 38/2000).

svojim je *Stručnim osnovama* dopunila odredbu članka 3. Ustava upravo riječima prema kojima su najviše vrednote navedene u članku 3. Ustava *temelj za tumačenje Ustava i zakona*.

Neposredni i primarni cilj te dopune jest jačanje konstitucionalizma i olakšavanje implementacije Ustava i svekolikog njegovog sadržaja.

Ta bi dopuna posebno olakšala ustavne funkcije Ustavnog suda RH, a posebno njegovo pravo da odlučuje o "suglasnosti zakona s Ustavom" (iz obrazloženja uz članak 3. *Stručnih osnova mogućeg prijedloga ustavnih promjena*).

Ad b)

Takva dužnost predsjednika Republike nema ni na koji značaj, sadržaj veta. Veto u svom latinskom pravnom izrazu znači: "zabranjujem". Zabrana (stavljanje izvan snage) djela, radnje ili postupka²⁶

Prema Vladimiru Ibleru, veto je izraz kojim se označuje pravo neke fizičke ili pravne osobe da samo svojim (dakle jednim) glasom protiv spriječi donošenje neke odluke, zaključka, rješenja, iako su se sve ostale osobe koje imaju pravo glasa (odlučivanja) izjasnile suprotno, tj. u prilog stvaranju i donošenju odnosne odluke.²⁷

Ne može se stoga prihvatiti tvrdnja o tome da je predsjednik dobio pravo veta. On je eventualno dobio svojevršno pravo suspenzivnog veta, ali za točno određeno razdoblje, pravo suspenzivnog veta kakvo je imao i do sada²⁸.

Predsjednik Republike ne zabranjuje. On tek zahtijeva da onaj koji posljednji ima riječ o ustavnosti nekog zakona, a to je Ustavni sud²⁹, to izrekne. Ako izrekne neustavnost zakona, tada nema proglašenja zakona, već se zakon ukida (članak 126. stavak 1. Ustava).

²⁶ V. o tome npr. Ante Romac, Rječnik latinskih pravnih izraza - *Vademecum iuridicum*, Informator, Zagreb, 1985, str. 371.

²⁷ V. Vladimir Ibler, Rječnik međunarodnog javnog prava, Informator, Zagreb, 1987, str. 337.

²⁸ Drugo je pitanje zašto nije do sada ni predsjednik Republike koristio tu mogućnost ni u jednom slučaju, a Županijski dom ju je sveo na minimum. Dakako, pri tome ne treba stavljati znak jednakosti između suspenzivnog veta predsjednika Republike u odnosu na proglašenje zakona sa suspenzivnim vetom Županijskog doma, o čemu će biti više riječi.

²⁹ Miličić ga naziva "vrh vlasti". V. Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države*, III svezak, Zagreb, 1998, str.81.

Ad c)

Ovlast Županijskog doma iz članka 81. alineje 4. Ustava, prema kojoj može u roku od petnaest dana od dana izglasavanja zakona u Zastupničkom domu, uz obrazloženo mišljenje, vratiti zakon na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu, nije **zabrana**. Ona se, po našem mišljenju, pogrešno smatra vetom. Ta ovlast mogla bi se eventualno smatrati suspenzivnom ovlasti.³⁰ U tom se smislu, primjerice, navodi:

"Uvođenjem Županijskog doma koji, kako će poslije biti i objašnjeno, ima isključivo *savjetodavne i suspenzivne ovlasti* prema aktima i odlukama koje donosi Zastupnički dom..."

Doduše, u raspravama o donošenju Ustava iz 1990. koristila se i riječ veto, ali i "suspenzivni veto". Tako:³¹

"Veljko Mratović stavio je prigovor u odnosu na većinu koja je bila predviđena za donošenje odluke o *suspenzivnom vetu* (istaknuo J.C.) od strane Županijskog vijeća. Člankom 81. alinejom 4. bilo je, naime, određeno da Županijsko vijeće može u roku od petnaest dana od dana izglasavanja zakona u Vijeću građana, uz obrazloženo mišljenje, tražiti da Vijeće građana o zakonu ponovno raspravlja i odlučuje. U tom slučaju Vijeće građana bi o donošenju zakona odlučivalo dvotrećinskom većinom svih zastupnika. V. Mratović je predlagao da bi Vijeće građana trebalo u tom slučaju odlučivati 'ukupnom većinom od ukupnog broja zastupnika ukoliko za pojedinu materiju nije ustavom propisana viša kvalifikacija, veća većina'.³² Taj prijedlog obrazložio je time što bi prema tekstu prijedloga Ustava Vijeće građana moralo donositi odluku o *suspenzivnom vetu* (istaknuo J.C.) odnosno o donošenju zakona dvotrećinskom većinom svih zastupnika, bez obzira kakav je karakter materije. Materija bi mogla, dakle, biti bilo koji zakonski prijedlog o kojem se inače odlučuje običnom, a ne kvalificiranom većinom. Dr. Smiljko Sokol složio se u osnovi s V. Mratovićem te predložio rješenje na dva načina: 'Jedan je način za koji bih ja pledirao', kazao je S. Sokol, 'da kada Županijsko vijeće, kada mu dajemo *pravo veta* (istaknuo J.C.), da onda takvu odluku o *stavljanju veta* (istaknuo J.C.) može donijeti Županijsko vijeće ne običnom, nego

³⁰ Sokol, u: Sokol - Smerdel, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998, str. 195.

³¹ Iz: Duška Šarin, Nastanak hrvatskoga Ustava, Narodne novine, Zagreb, 1997, str. 137.

³² Zapisnik 7. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora, str. 19/1/RM.

dvotrećinskom većinom i da u tom slučaju ostane ova odredba da onda vijeće, Zastupnički dom, ili Vijeće građana odlučuje kao i sadašnji, kao što piše - dvotrećinskom većinom. Druga je mogućnost da ostane kao što je sada: *veto* se (istaknuo J.C.) stavlja običnom većinom, a da se traži od strane Vijeća građana da obori taj *veto* (istaknuo J.C.) natpolovičnom većinom svih, osim onih slučajeva kada se inače zakoni donose bilo dvotrećinskom većinom kod zakona kojima se uređuju nacionalna prava, ili natpolovičnom većinom kod ovih uvjetno kazanih - organskih zakona."³³

Korištena su dakle oba izraza. Međutim, očito se ipak i kod Mratovića i kod Sokola radilo o suspenzivnom vetu, a ne o zabrani.

Bačić za Županijski dom navodi da on "ima samo savjetodavnu i suspenzivnu funkciju".³⁴

U svom Leksikonu Bačić obrazlaže:

"Jedini važni institut političkog utjecaja drugog doma (Županijskog doma) jest *privremeni suspenzivni veto* (istaknuo J.C.) na zakone koje je usvojio Zastupnički dom (članak 81. Ustava)."³⁵

Ova ovlast predsjednika Republike nije dakle ni identična, a ni ovisna o postojanju ili nepostojanju Županijskog doma. Ona postoji, kako smo to već naveli, i danas, po važećem Ustavu, uz postojanje Županijskog doma. Ona ne zadire u njegovu mnogo širu funkciju iz članka 81. alineje 4. Ustava, a pojaviti će se, prije svega, tada kada Županijski dom (a to se, kako smo primijetili, još nije u tijeku postojanja Županijskog doma dogodilo) ne iskoristi svoju ovlast i ne vrati zakon Zastupničkom domu zbog neustavnosti.

Županijski dom može vratiti doneseni zakon Zastupničkom domu iz raznih razloga, pa i neustavnosti, ali ta mu, prema dosadašnjoj praksi, nije bila razlogom vraćanja.

Razlozi zbog kojih Županijski dom može vratiti zakon Zastupničkom domu različiti su, npr. kao što je bilo nedavno prilikom vraćanja Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje o Zakonu o izmjenama Zakona o doplatku na djecu zbog mišljenja Županijskog doma da sredstva za tu isplatu postoje.

³³ Zapisnik 7. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora, str. 19/2/RM-19/3/RM.

³⁴ V. Aisen Bačić, Ustavno pravo - teorija i interpretacija. Pravni fakultet u Splitu, 1995, str. 239.

³⁵ V. Bačić, Leksikon, str. 432.

U obrazloženju svoje odluke o vraćanju Zakona o izmjenama Zakona o doplatku na djecu na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu Hrvatskog državnog sabora Županijski je dom pored ostalog naveo i ovo:

“Odgoda primjene ovoga Zakona nema nikakvo ekonomsko, a još manje humano opravdanje. Oko ovog pitanja da djeca budu izjednačena u svojim pravima bez obzira da li su im roditelji zaposleni ili ne, postignut je nacionalni konsenzus. Odgoda ovoga Zakona protivna je načelu humanosti, socijalne pravde i pronatalitetne politike.”

Iako se ne može osporiti da u tim razlozima ima i razloga koji bi se mogli pozivati na određene ustavne odredbe, ipak naglasak nije na tome. Predsjednik Republike ne bi bez pozivanja na neustavnost mogao iz tih razloga odbiti proglašenje zakona.

Nadalje, izgasa li Zastupnički dom ponovno zakon koji mu je bio vraćen (natpolovičnom većinom svih zastupnika, osim kada Zastupnički dom zakon ne donosi dvotrećinskom većinom - članak 81. alineja 4. rečenica 2. Ustava), tada zakon, nakon što bude proglašen i objavljen, postaje obvezatan.

Naprotiv, prihvati li Ustavni sud zahtjev predsjednika Republike i ukine li zakon koji je predsjednik Republike odbio proglašiti, ili njegove pojedine odredbe, one se ne mogu ni proglašiti ni objaviti i tada se neustavnost uklanja, ali ne zbog “zabrane” predsjednika Republike, već zbog odluke za to jedino nadležnog Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Zaključak

Zbog svega navedenog smatramo da predsjednik Republike i po važećem Ustavu ima ovlaštenje odbiti proglašenje zakona za koji smatra da je neustavan. Međutim, kako bi se otklonila svaka dvojba, a i uklonila svaka arbitrarnost u tom postupanju (rokovi, način postupka, rokovi za Ustavni sud), korisno je tu materiju prigodom promjena Ustava urediti. Pri tome se ne može isključiti ni mogućnost da se taj dio materije uredi i dopunom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

CREATING THE LEGISLATION AND THE CONSTITUTIONAL COURT JURISDICTION

Same Reflections de constitutione lata et
de constitutione ferenda

Summary

The article explores the issue of a promulgation of legislation, in particular the meaning of the Article 89 of the Constitution, according to which the legislation is promulgated by the President of the Republic during the term of eight days after they have been, in accordance to the Constitution, passed by the House of Representatives, and opens numerous questions. They occur separately in the case when the President of the Republic should promulgate a law he holds unconstitutional on the grounds of a formal or a substantial discordance to the Constitution.

The author is of an opinion that, regardless of the absence of an express provision of the Constitution, there exists an obligation of the President of the Republic, grounded on the Article 94 of the Constitution, according to which he has to take care of the respect to the Constitution, not to promulgate an unconstitutional piece of legislation. Such a position opens the question how long might such a state of a piece of legislation remaining not promulgated last, and thus also the prevention of the law entering the legal force. The author holds that the President of the Republic, within the already mentioned term of eight days, has to apply to the Constitutional Court, who is, under the authority given by the Article 125 of the Constitution, the only one body authorized to review the constitutionality of legislation. The Constitutional Court should make a decision in a short term.

In order to eliminate numerous ambiguities arising from such the constitutional grounds, the author presents the proposal elaborated by the Working group of the President of the Republic in its work "Expert Grounds for a Proposal of Constitutional Changes" in April, 2000. According to this proposal, which would eliminate numerous disputes, while naturally open to a criticism, if the President of the Republic deems the passed piece of legislation unconstitutional, he shall with no delay apply to the Constitutional Court to review it. The Constitutional Court is due to make a decision on the issue of constitutionality not later than three days after the application. Leaving this solution to the public judgment, the author also presents the solutions of the Constitution of Portugal regulating the similar situation.